

UNECE

**Le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières
et de la mise en valeur des bassins**

VERSION NON EDITEE / NON MISE EN PAGE



UNITED NATIONS

COMMISSION ÉCONOMIQUE DES NATIONS UNIES POUR L'EUROPE

**LE FINANCEMENT DE LA COOPÉRATION DANS LE DOMAINE DES EAUX
TRANSFRONTIÈRES
ET DE LA MISE EN VALEUR DES BASSINS**



Nations Unies

Genève, 2021

© 2021 Nations Unies

Tous droits réservés dans le monde entier

Les demandes de reproduction d'extraits ou de photocopie doivent être adressées au Copyright Clearance Center à l'adresse www.copyright.com

Toutes les autres demandes concernant les droits et les licences, y compris les droits subsidiaires, doivent être adressées à : United Nations Publications, 405 East 42nd Street, S-09FW001, New York, NY 10017, United States of America. Courrier électronique : permissions@un.org ; site Web : <https://shop.un.org>

Les constatations, interprétations et conclusions exprimées dans le présent document sont celles de l'auteur ou des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les vues de l'Organisation des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou de ses États membres.

Les appellations employées dans le présent ouvrage et la présentation des données figurant sur les cartes n'impliquent de la part des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Les liens contenus dans la présente publication sont communiqués pour le confort du lecteur et sont corrects au moment de la publication. L'Organisation des Nations Unies n'est pas responsable de l'exactitude de ces informations ni du contenu de tout site Web externe.

Le présent ouvrage est publié en anglais, français, russe et espagnol.

Publication des Nations Unies publiée par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe.
ECE/MP.WAT/61

ECE/MP.WAT/61

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Sales No. E.21.II.E.7

ISBN : 978-92-1-117270-6

eISBN : 978-92-1-005828-5

Les photos utilisées dans la présente publication ont été fournies par Kiara Worth de l'IISD (page 13) et Depositos photo (pour toutes les autres photos).

AVANT-PROPOS

Plus de 60 % de l'eau douce sur la planète fait l'objet d'un partage entre deux ou plusieurs États riverains. La gestion durable et coopérative de ces ressources en eau transfrontières est cruciale pour l'accès à l'eau et le développement durable, ainsi que pour la paix et la stabilité régionale, comme le stipule la cible 6.5 du sixième objectif de développement durable (Garantir la disponibilité et la gestion durable des ressources en eau et de l'assainissement pour tous). Cependant, de nombreux pays et bassins peinent à trouver les financements nécessaires, mettant en péril les réalisations des objectifs de développement durable.

Les contraintes de capacité financière auxquelles sont confrontés certains pays, ainsi qu'une compréhension limitée des avantages de la coopération, constituent souvent un frein à la mobilisation de ressources financières pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins. L'un des principaux obstacles réside dans le risque perçu que représente l'investissement dans des contextes transfrontières. La Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau), dont le secrétariat est assuré par la Commission économique des Nations Unies pour l'Europe (CEE-ONU), aide les pays à établir ou à renforcer leur cadre juridique et institutionnel, créant ainsi un environnement propice pour attirer des financements, et elle aide également les pays et les bassins à accéder aux financements.

La présente publication analyse les principales possibilités et difficultés liées au financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, ainsi que les différents besoins de financement pour l'établissement et le fonctionnement des organes communs et pour les projets de mise en valeur des bassins. Elle offre une vue d'ensemble des fonds et des financements, provenant de sources publiques comme privées, et des possibilités de financement innovantes.

La présente publication a été élaborée dans le cadre de la Convention sur l'eau, sous l'égide de la Suisse et des Pays-Bas et en coopération avec de nombreux partenaires, parmi lesquels la Banque africaine de développement (BAfD), la Banque asiatique de développement (BAD), la Banque européenne d'investissement (BEI), le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), la Banque interaméricaine de développement (BID) et la Banque mondiale. Un atelier mondial sur ce sujet, organisé au mois de décembre 2020, a permis de recueillir des contributions importantes et des études de cas.

Nous ne pouvons relever le défi du financement qu'au moyen de larges partenariats, impliquant les gouvernements, les institutions financières internationales, les organisations internationales et non gouvernementales et le secteur privé et financier. Nous espérons que la présente publication renforcera le dialogue entre les experts transfrontières et les responsables de bassin, d'une part, et les acteurs financiers, publics et privés, d'autre part, faisant ainsi progresser la gestion durable des eaux transfrontières tout en contribuant au cadre d'accélération global de l'ODD 6 et, en fin de compte, au bien-être des populations sur la planète.

Mme Olga Algayerova

*Sous-secrétaire générale des Nations
Unies, Secrétaire exécutive de la
Commission économique des Nations
Unies pour l'Europe*

Mme Patricia Danzi

*Directrice générale de la Direction du
développement et de la coopération,
Suisse*

Mme Barbara Visser

*Ministère des infrastructures et de la
gestion de l'eau, Pays-Bas*

REMERCIEMENTS

La présente publication a été préparée dans le cadre du programme de travail de la Convention sur l'eau et vise à faciliter le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins. L'élaboration de la présente publication n'aurait pas été possible sans la coopération, les contributions et les apports des experts de plusieurs pays et d'organisations partenaires.

La CEE-ONU tient tout particulièrement à remercier Mme Isabella Pagotto de la Direction du développement et de la coopération (DDC) en Suisse et M. Niels Vlaanderen du Ministère des infrastructures et de la gestion de l'eau aux Pays-Bas, les deux principaux représentants des Parties pour le domaine du programme de travail relatif à la facilitation du financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins. Ils ont contribué à l'élaboration conceptuelle de la publication, ont fourni une contribution technique et ont procédé à une évaluation de la publication en tant que spécialistes du domaine.

Le secrétariat de la Convention sur l'eau souhaite également remercier les experts suivants pour leurs précieuses contributions et leurs commentaires :

M. Ababakar Ndao, Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie

M. Richard Amalvy, Fondation Brazzaville

M. Jelle Beekma, Banque asiatique de développement

M. Edoardo Borgomeo, Banque mondiale

M. Francis Daniel Bougaire, Banque africaine de développement

Mme Patricia Castellarnau, Banque européenne d'investissement

M. Raúl Muñoz Castillo, Banque interaméricaine de développement

M. Emmanuel Chaponnière, Banque européenne d'investissement

M. Federico Franco Cordón, Commission trinationale du Plan Trifinio

M. James Dalton, Union internationale pour la conservation de la nature

M. Robert Dessouassi, Autorité du bassin de la Volta

Mme Kathleen Dominique, Organisation de coopération et de développement économiques

M. Ijeoma Emenanjo, Banque africaine de développement

Mme Judith Enaw, Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha

M. Mish Hamid, Fonds pour l'environnement mondial IW:LEARN

M. Marc Daniel Heintz, Commission internationale pour la protection du Rhin

M. Evans Kaseke, Commission du cours d'eau du Zambèze

M. Tran Minh Khoi, Commission du Mékong

M. Péter Kovács, Ministre de l'intérieur, Hongrie

Mme Cate Lamb, Sécurité de l'eau, Carbon Disclosure Project

Mme Christina Leb, Banque mondiale

M. Jaffer Machano, Fonds d'équipement des Nations Unies

Mme Rukan Manaz, Fonds d'équipement des Nations Unies

M. Nick Marchesi, Banque européenne d'investissement

M. Jorge Peña Méndez, Autorité autonome binationale du lac Titicaca

M. Niokhor Ndour, Ministre de l'eau et de l'assainissement, Sénégal

M. Mamman Nuhu, Commission du bassin du lac Tchad

M. Xaypaseuth Phomsoupha, Associé/S&A Law, Laos

Mme Gulmira Satymkulova, Agence des ressources en eau et Commission de gestion des eaux du Chutalas, Kirghizistan

M. Christian Severin, Fonds pour l'environnement mondial

M. Callist Tindimugaya, Ministre de l'eau et de l'environnement, Ouganda

M. Aaron Vermeulen, Fonds mondial pour la nature

Mme Susanne Schmeier et M. Wim Verdouw, consultants de la CEE-ONU, sont les principaux auteurs de la publication. Au secrétariat de la CEE-ONU, Diane Guerrier et Sonja Koeppel ont coordonné l'élaboration du texte. Iulia Trombitcaia, Chantal Demilecamps, Annukka Lipponen, Lucia de Strasser, Hanna Plotnykova, Komlan Sangbana, Sarah Tiefenauer-Linardon, Indira Urazova et Claudio Meza ont apporté des contributions et des commentaires précieux. Mayola Lidome et Cammile Marcelo ont assuré un soutien administratif. La publication a été éditée par Mme Cathy Lee.

Le secrétariat tient à remercier l'Allemagne, la Suisse, les Pays-Bas et la Suède pour le financement qui a permis l'élaboration de la présente publication.

Table des matières

Acronymes	x
Glossaire	xii
Résumé analytique	xv
Introduction	2
Chapitre 1 Besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins	6
1.1 Coûts de base de la coopération – au moyen des organes communs et autres	6
1.2 Coûts des projets, programmes et activités	9
1.2.1 <i>Données et informations pour la gestion et la mise en valeur des bassins</i>	12
1.2.2 <i>Activités de gestion de bassin</i>	12
1.2.3 <i>Installation et gestion des infrastructures</i>	13
Chapitre 2 Sources de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins	15
2.1 Fonds et financement publics	15
2.1.1 <i>Contributions directes des États membres</i>	16
2.1.1 <i>Taxes régionales</i>	23
2.1.3 <i>Redevances d'utilisation et de pollution</i>	25
2.1.4 <i>Vente de données et de services</i>	26
2.1.5 <i>Frais de gestion et d'administration</i>	27
2.1.6 <i>Frais de gestion de bassin</i>	28
2.2.7 <i>Prêts publics</i>	29
2.1.8 <i>Subventions publiques</i>	30
2.1.10 <i>Fonds pour le climat</i>	33
2.2 Fonds et financements privés	38
2.2.1 <i>Fonds privés</i>	38
2.2.2 <i>Financement privé</i>	39
2.2.3 <i>Initiatives de financement innovantes</i>	46
2.3 Financement mixte	49
2.3.1 <i>Le projet hydroélectrique de Bujagali – Ouganda</i>	50
2.3.2 <i>Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 – Laos</i>	52
Chapitre 3 Défis et possibilités en matière de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins	54
3.1 Principales conclusions sur les coûts de la coopération, de la gestion et de la mise en valeur des ressources en eau partagées	54
3.2 Principaux enjeux et possibilités concernant les différentes sources de fonds et de financement	55
Conclusion et points à retenir	63
Références	69

Liste des figures

Figure 1. Coûts de programme des organes communs.....	12
Figure 2. Types de sources de financement.....	15
Figure 3. Sources de fonds publics.....	16
Figure 4. Mécanismes de partage des coûts.....	20
Figure 5. Structure typique d'un PPP.....	41
Figure 6. Structure de financement du projet hydroélectrique de Bujagali.....	52

Liste des cartes

Carte 1. Bassins fluviaux, lacustres et aquifères transfrontières.....	2
Carte 2. Le bassin du Danube.....	17
Carte 3. Le projet hydroélectrique de Bujagali en Ouganda.....	50
Carte 4. Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 au Laos.....	52

Liste des encadrés

Encadré 1. Décentralisation des fonctions essentielles de gestion des bassins par la Commission du Mékong.....	11
Encadré 2. Les processus de budgétisation au niveau national en Hongrie.....	17
Encadré 3. Financement de la gestion à différents niveaux dans le bassin de l'Elbe.....	19
Encadré 4. Relever les défis posés par les arriérés de cotisations des membres (le cas de la CICOS)..	20
Encadré 5. Le développement des mécanismes de partage des coûts à la Commission du Mékong (MRC).....	22
Encadré 6. Du partage des coûts basé sur une clé de répartition au partage égal des coûts à la Commission internationale pour la protection du Danube (CIPD).....	23
Encadré 7. Compléter les contributions directes par des taxes régionales (le cas de la CICOS).....	24
Encadré 8. La vente de données et de services par la Commission du Mékong.....	26
Encadré 9. L'École régionale de formation aux métiers de la navigation intérieure de la CICOS.....	27
Encadré 10. Des prêts publics pour des projets communs dans le bassin du Sénégal.....	30
Encadré 11. Subventions FEM-PNUD pour la mise en œuvre d'activités de gestion durable dans le lac Tanganyika.....	31
Encadré 12. L'assistance technique de l'Agence allemande de coopération internationale à l'appui de la gestion et de la mise en valeur du bassin du Niger.....	33
Encadré 13. Le bassin du Niger : premier bassin transfrontière à recevoir un financement du Fonds vert pour le climat pour un projet transfrontière d'adaptation aux changements climatiques.....	34
Encadré 14. Le financement de la Commission du bassin du lac Victoria (LVBC) par le Fonds pour l'adaptation.....	35
Encadré 15. Appui de l'IKI à la gestion des zones humides dans le bassin du Nil.....	37
Encadré 16. Commission des Grands Lacs – les fonds privés à l'œuvre.....	39
Encadré 17. Projet de transfert d'eau Lesotho-Botswana.....	42
Encadré 18. Les obligations « Blue Peace ».....	47
Encadré 19. Le fonds de dotation du Cubango-Okavango.....	48
Encadré 20. Fonds bleu pour le bassin du Congo.....	49

Liste des tableaux

Tableau 1. Types d'instruments de financement privé.....	39
Tableau 2. Atouts et faiblesses des sources de fonds et de financement.....	57

Acronymes

ABN	Autorité du bassin du Niger
ABV	Autorité du bassin de la Volta
ACDI	Agence canadienne de développement international
AF	Fonds pour l'adaptation
AFD	Agence française de développement
ALT	Autorité autonome binationale du lac Titicaca
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAD	Banque asiatique de développement
BAfD	Banque africaine de développement
BEL	Bujagali Energy Limited
BIE	Banque européenne d'investissement
CAE	Communauté d'Afrique de l'Est
CBLT	Commission du bassin du Lac Tchad
CCNUCC	Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques
CDB	Convention sur la diversité biologique
CEE-ONU	Commission économique des Nations Unies pour l'Europe
CEMAC	Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale
CICOS	Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha
CIE	Commission internationale de l'Escaut
CIPD	Commission internationale pour la protection du Danube
CIPE	Commission internationale pour la protection de l'Elbe
CIPR	Commission internationale pour la protection du Rhin
CORB	Bassin de la rivière Cubango-Okavango
CTMS	Commission technique mixte de Salto Grande (Comisión Técnica Mixta de Salto Grande)
CUFW	Commission finno-russe sur l'utilisation des eaux transfrontières
DDC	Direction du développement et de la coopération suisse
DEG	Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft (Société allemande d'investissements et de développement, fait partie de KfW)
EPC	Ingénierie, approvisionnement et construction
ERFMNI	École Régionale de Formation aux Métiers de la Navigation Intérieure
FCC	Fonds commun de créances
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FME	Fonds pour l'environnement mondial
FMO	Banque néerlandaise de développement (Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden)
FPMA	Fonds pour les pays les moins avancés
FVC	Fonds vert pour le climat
GDBWC	Commission germano-néerlandaise des eaux transfrontières
GIZ	Agence allemande de coopération internationale (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GLC	Commission des Grands Lacs
GPR	Garantie partielle du risque
GWh	Gigawatt-heure
IBN	Initiative du bassin du Nil

IBWC	Commission internationale des frontières et des eaux
IDA	Association internationale de développement, membre du Groupe de la Banque mondiale
IFC	Société financière internationale, membre du Groupe de La Banque Mondiale
IFI	Institution financière internationale
IKI	Initiative internationale pour le climat (Die Internationale Klimaschutzinitiative du Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la protection de la nature et de la sûreté nucléaire)
ISRBC	Commission internationale du bassin de la Save
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KfW	Banque allemande de développement (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
LTA	Autorité du Lac Tanganyika
LVBC	Commission du bassin du lac Victoria
MDP	Mécanisme de développement propre
MRC	Commission du Mékong
MW	Mégawatt
NBTF	Fonds d'affectation spéciale du bassin du Nil
NDC	Contributions déterminées au niveau national
NT2	Projet hydroélectrique Nam Theun 2
NTPC	Nam Theun 2 Power Company
OAE	Organisation des États américains
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODD	Objectif de développement durable
OKACOM	Commission permanente des eaux du bassin du fleuve Okavango
OMVG	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie
OMVS	Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal
ORASECOM	Commission du fleuve Orange-Senqu
OSS	Observatoire du Sahara et du Sahel
PANA	Programme d'action national aux fins de l'adaptation
PIB	Produit intérieur brut
PIDACC	Programme intégré de développement et d'adaptation au changement climatique dans le bassin du Niger
PJTC	Commission technique mixte permanente
PNUD	Programme des Nations Unies pour le développement
PPA	Contrat d'achat d'électricité
PPP	Partenariat public-privé
RBO	Organisme de bassin versant
RDC	République démocratique du Congo
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDIP	Programme de développement intégré des corridors de la Save et de la Drina
UE	Union européenne
USAID	Agence des États-Unis pour le développement international
WASH	Eau, assainissement et hygiène
WFI	Water Funder Initiative
WWF	Fonds mondial pour la nature

Glossaire

- **Actifs** : ressource possédant une valeur économique, qu'un individu, une société ou un pays possède ou contrôle en espérant qu'elle lui procurera un avantage futur.
- **Mise en valeur d'un bassin (transfrontière)** : mise en valeur des ressources en eau au moyen d'activités, de projets et d'infrastructures dans le but de favoriser le développement socioéconomique dans le bassin.
- **Financement mixte** : le financement mixte est l'utilisation stratégique du financement à l'appui du développement permettant de mobiliser des financements additionnels en faveur du développement durable dans les pays en développement.
- **Obligation** : type de titre de créance en vertu duquel l'émetteur de l'obligation/emprunteur (par exemple, un pays, une municipalité, un organisme public, une entreprise) contracte auprès des détenteurs de l'obligation/prêteurs (par exemple, des personnes, des investisseurs institutionnels) une dette et (selon les conditions de l'obligation) est obligé de leur verser un intérêt (le coupon) et de rembourser le principal à une date ultérieure nommée date de maturité. Les intérêts sont généralement versés à intervalles fixes (semestriels, annuels, etc.). Les obligations peuvent souvent, mais pas toujours, être échangées sur les marchés financiers, ce qui en fait un instrument d'investissement liquide.
- **Garantie de crédit** : promesse faite par un tiers de rembourser les titres de créance si l'emprunteur n'est pas en mesure de le faire.
- **Dette** : désigne des titres de créance, tels que les prêts et les obligations.
- **Ratio d'endettement sur capitaux propres** : indique la proportion de capitaux propres utilisés pour financer un projet. Ce concept est également appelé « levier financier ».
- **Risque lié à la demande** : risque créé par le déficit potentiel entre la demande prévue et la demande réelle, par exemple dans le contexte d'une route à péage.
- **Obligations d'information** : ensemble de règles qui doivent être respectées lors de la présentation des déclarations d'information dans le cadre d'une levée de fonds.
- **Diligence raisonnable** : processus d'évaluation des mérites d'un investissement par les bailleurs de fonds, entre autres, comprenant l'examen de documents financiers pertinents, des performances passées de l'entreprise, des prévisions, ainsi que tout autre élément jugé important.
- **Capitaux propres** : les capitaux propres désignent la valeur résiduelle d'une entreprise ou d'un projet, déduction faite de l'encours de sa dette. Ils reflètent donc la valeur de l'entreprise pour ses propriétaires. Il s'agit également du placement en actions effectué par des investisseurs en capitaux propres afin de développer ou d'acquérir le projet. En guise de rémunération, les actionnaires perçoivent des dividendes, c'est-à-dire des parts des bénéfices d'une entreprise ou d'un projet.
- **Financement** : capitaux mis à disposition pour couvrir les coûts de l'investissement initial, qui doivent être remboursés plus tard, généralement en sus d'une certaine rémunération du temps et du risque (paiements d'intérêts ou de dividendes).
- **Fonds** : capitaux mis à disposition pour financer l'investissement initial ou les frais de fonctionnement courant sans obligation de remboursement. Les subventions publiques ou les redevances d'utilisation (tels que les péages et les tarifs de l'électricité) en sont un exemple.
- **Subventions** : fonds provenant souvent de donateurs bilatéraux, d'organisations multilatérales, de fonds d'affectation spéciale et d'organisations à but non lucratif. Les subventions ne sont pas soumises à une obligation de remboursement.
- **Obligations vertes** : titre de créance utilisé pour financer des projets en lien avec le climat et l'environnement.
- **Investissement à impact** : les investissements à impact sont des investissements réalisés dans l'intention de générer un impact social et environnemental positif et mesurable ainsi qu'un rendement financier. Les investissements à impact peuvent être réalisés sur les marchés émergents comme sur les marchés développés et visent une gamme de rendements allant

d'un taux inférieur à un taux égal à celui du marché en fonction des objectifs stratégiques des investisseurs. Les obligations vertes et les obligations à impact social sont des exemples d'instruments d'investissement à impact.

- **Taux d'intérêt** : montant, exprimé en pourcentage du principal de la dette, facturé par un prêteur à un emprunteur pour l'utilisation des fonds empruntés. Les taux d'intérêt peuvent être fixes ou variables.
- **Organes communs** : toute commission bilatérale ou multilatérale ou tout autre arrangement institutionnel servant la coopération entre pays riverains.
- **Prêt** : type d'instrument financier en vertu duquel l'emprunteur (par exemple, un pays, une municipalité, un organisme public, une entreprise) est redevable au prêteur (par exemple, une banque) d'une dette et (selon les conditions du prêt) est obligé de leur verser des intérêts et de rembourser le principal à une date ultérieure, appelée date de maturité. Les prêts individuels ne peuvent pas être échangés sur les marchés financiers, ce qui les rend moins liquides que les obligations. Parmi les autres différences essentielles avec les obligations, on peut citer une plus grande souplesse en termes de tirage et de remboursement du prêt ainsi que la possibilité de négocier les conditions directement avec la banque.
- **Financement de projets sans recours ou à recours limité** : structure de financement dans laquelle la dette est remboursée uniquement à partir du flux de trésorerie généré par le projet ; les prêteurs n'ont aucun recours sur les autres actifs du promoteur en cas de défaillance de la société projet.
- **Fonds de pension** : fonds à partir duquel sont versées les pensions, alimenté grâce aux cotisations des employeurs et/ou des employés. Leurs objectifs d'investissement à long terme font des projets d'infrastructure des possibilités d'investissement souvent intéressantes pour les fonds de pension.
- **Financement privé** : financement fourni par des entités privées, telles que des banques commerciales, des compagnies d'assurance, des entreprises et des investisseurs individuels, ainsi que par des institutions financières internationales (IFI) prêtant au secteur privé. Il est à noter que ce dernier terme désigne spécifiquement les IFI qui financent des projets du secteur privé à des conditions et des taux proches de ceux du marché.
- **Placement privé** : vente d'obligations ou d'actions directement, au moyen d'une offre privée, à un petit nombre d'investisseurs choisis (par exemple, des fonds de pension et des compagnies d'assurance), plutôt que dans le cadre d'une offre publique.
- **Assurance contre les risques politiques** : assurance souscrite par les bailleurs de fonds pour se prémunir contre des risques politiques spécifiques, tels que les restrictions en matière de transfert de devises (notamment l'inconvertibilité), l'expropriation, les conflits armés et les troubles civils, la rupture de contrat et le manquement aux obligations financières. L'assurance contre les risques politiques ne couvre pas les risques commerciaux ou techniques, pour lesquels un promoteur peut ou non obtenir une assurance séparée.
- **Transfert de risque** : stratégie de gestion des risques consistant à transférer le risque d'une partie à une autre, dans le but d'attribuer ce dernier à la partie la mieux à même de gérer le risque et ses impacts potentiels au moindre coût.
- **Organisme de bassin** : forme institutionnalisée de coopération s'appuyant sur des accords internationaux contraignants qui couvrent la zone définie géographiquement d'un cours d'eau ou d'un bassin lacustre international, caractérisée par des principes, des normes, des règles et des mécanismes de gouvernance.
- **Obligations à impact social** : titres de dette utilisés pour financer des projets qui augmentent les retombées sociales et locales. Également connues sous le nom de « pay-for-success » (paiement en fonction de la réussite)
- **Fonds commun de créances** : entité juridique distincte créée pour élaborer et financer un projet d'infrastructure. L'utilisation d'un Fonds commun de créances permet d'isoler les risques associés à une transaction provenant de la société mère, et de protéger ainsi les investisseurs contre les dettes qui dépassent leur investissement. De même, le Fonds commun

de créances permet de protéger le projet et l'organisme public contre le risque de défaillance de la société mère. Également appelée Structure de titrisation ou Société projet.

- **Recettes fiscales** : revenu obtenu par les gouvernements grâce à l'impôt. Les gouvernements peuvent imposer un certain nombre de taxes, dont l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés, l'impôt sur les plus-values, l'impôt foncier, la taxe à la consommation, la taxe à l'importation, etc.
- **Assistance technique** : soutien ciblé fourni à une organisation ayant un besoin ou un problème de développement. Elle est considérée comme une aide non financière et peut aller du partage d'informations et d'expertise au renforcement des capacités.
- **Coopération dans le domaine des eaux (transfrontières)** : activités de coopération entre les États riverains d'un même cours d'eau, qui surviennent et ne sont possibles qu'en raison de la nature transfrontière des ressources en eau.
- **Fonds pour l'eau** : organisations qui conçoivent et améliorent les mécanismes financiers et de gouvernance qui rassemblent les acteurs publics, privés et de la société civile autour d'un objectif commun, à savoir contribuer à la sécurité hydrique grâce à des solutions fondées sur la nature et à la gestion durable des bassins versants.

Résumé analytique

La gestion et la mise en valeur durables et coopératives des ressources en eau transfrontières sont essentielles pour l'accès à l'eau, la croissance économique et le développement durable, ainsi que pour la paix et la stabilité régionale. Les différentes composantes et étapes d'une gestion durable et coopérative des ressources en eau transfrontières et de leur mise en valeur nécessitent des financements. Il convient de tenir compte de ces aspects lors de l'examen des différentes conditions préalables et des exigences requises pour une coopération dans le domaine des eaux transfrontières et une mise en valeur des bassins réussies. Un manque de ressources financières, un financement inadéquat ou l'absence de mécanismes financiers peuvent y faire obstacle, y compris lorsque tous les États riverains s'engagent dans la coopération et la mise en valeur. Les principaux défis en matière de financement de projets liés à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et à la mise en valeur des bassins sont les suivants :

- Les activités et les projets de coopération et de mise en valeur dans le domaine de l'eau, notamment dans les pays émergents ou en développement, sont souvent perçus comme particulièrement risqués dans un contexte transfrontière, car les risques normalement liés à un pays (en termes de développement économique, de stabilité politique, etc.) sont souvent amplifiés dans les bassins partagés par plusieurs pays.
- De nombreux pays disposent de capacités financières limitées et doivent prendre des décisions difficiles sur la manière d'allouer leurs maigres fonds publics. Bien que cela soit vrai pour tous les secteurs et toutes les initiatives, la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins figurent rarement en tête des priorités des pays.
- Les avantages de la coopération sont rarement pris en considération et il existe un manque général de coopération entre les États riverains dans de nombreux bassins du monde, ce qui prive le financement de la coopération et de la mise en valeur des bassins transfrontières de sa base politique et institutionnelle.
- La majeure partie de l'aide publique au développement (APD), qui pourrait temporairement combler ce manque de financement, est attribuée aux projets et aux initiatives dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WASH), tandis que la majeure partie du financement privé international est consacrée aux grands projets d'infrastructure qui sont élaborés et mis en œuvre au niveau national.

La présente publication vise à explorer les différents besoins et les différentes possibilités de financement associés à la gestion des eaux transfrontières, à la coopération et à la mise en valeur des bassins. Son objectif est de permettre aux professionnels ayant une certaine expérience dans la gestion des ressources en eau, le financement ou d'autres domaines d'expertise connexes, de mieux comprendre les besoins et de mieux prendre connaissance des ressources disponibles pour financer durablement la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins.

La première partie de la publication fournit un résumé complet des exigences de financement pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins. Elle établit une distinction entre les coûts de base (coûts liés à la mise en place et au maintien des mécanismes de coopération institutionnalisés) et les coûts de programme (coûts liés à la gestion d'un bassin transfrontière, à la mise en valeur de ses ressources en eau et à l'élaboration d'activités et de projets connexes). Ces deux types de coûts ont tendance à varier considérablement d'un bassin partagé à l'autre et dépendent, dans une large mesure, de l'orientation et des objectifs de coopération que les

États riverains ont décidé de poursuivre, ainsi que du mandat et des responsabilités attribués à un organe commun.

La deuxième partie de la publication vise à évaluer les différentes sources disponibles pour répondre aux besoins de financement susmentionnés. Celles-ci sont regroupées en deux catégories différentes, à savoir le financement et les fonds publics, et le financement et les fonds privés, en tenant compte du fait que des formes hybrides existent entre les deux catégories et peuvent constituer des solutions intéressantes.

En ce qui concerne le financement et les fonds publics, la publication nomme les contributions directes des États membres à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, à la gestion et à la mise en valeur des bassins, mettant en exergue la grande importance qu'elles revêtent pour assurer la pérennité financière, mais aussi politique, de l'action de coopération. Certaines caractéristiques et difficultés typiques associées à ces contributions sont également évaluées. La publication évalue ensuite d'autres sources publiques directes, moins couramment utilisées, telles que les impôts régionaux ou les redevances d'utilisation ou de pollution, qui s'accompagnent de nombreux enjeux et ne constituent pas jusqu'à présent une large base de financement pour les organes communs. La publication s'intéresse ensuite à la vente de données et de services issus de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, ainsi qu'aux frais de gestion et d'administration/gestion de projets que les organes communs peuvent facturer pour les projets, et qui peuvent constituer une source de revenus, bien que non viable à long terme. Enfin, les sources de financement et de fonds publics sont examinées et comprennent les prêts publics, les subventions et les mécanismes d'assistance technique. Si la publication convient de l'importance qu'elles pourraient revêtir pour surmonter les difficultés en matière de capacité financière dans les bassins des pays en développement et pour relancer la coopération, la gestion conjointe et la mise en valeur des bassins, y compris en période de restriction budgétaire, elle met également en évidence les enjeux liés à la viabilité financière à long terme.

En ce qui concerne le financement et les fonds privés, la publication évalue tout d'abord les mécanismes des fonds privés et le rôle que peuvent jouer les organisations philanthropiques privées. Reconnaissant la capacité limitée des organisations philanthropiques et d'autres types de fonds privés à répondre aux besoins de financement dans de nombreux bassins du monde, la publication s'attache à étudier le recours au financement privé pour l'élaboration de projets d'infrastructure liés à l'eau. Elle commence par examiner les partenariats public-privé afin d'expliquer la manière dont ils peuvent être structurés pour parvenir à une répartition efficace des risques, tout en relevant certains des principaux défis associés au développement des infrastructures. La publication évalue ensuite le rôle des capitaux propres et de la dette dans le financement privé et la manière dont ils peuvent être utilisés dans les bassins transfrontières. Elle met également en évidence certaines limites de ces instruments, notamment l'obligation de remboursement de la dette privée et l'attente d'un rendement positif ajusté au risque pour les capitaux propres, ce qui rend le financement privé généralement plus onéreux que le financement public.

La publication passe également en revue les innovations et nouvelles possibilités de financement des projets relatifs aux eaux transfrontières. Il s'agit par exemple de mécanismes et d'initiatives de financement innovant qui ont vu le jour ces dernières années, notamment sous forme d'obligations vertes, d'obligations à impact social et d'obligations bleues. La publication détaille la manière dont ces mécanismes pourraient fonctionner et salue le potentiel d'innovation de ces approches ; parallèlement, elle fournit également des renseignements sur les inconnues et les risques inhérents à ces mécanismes encore en cours d'évolution.

La publication conclut l'examen du financement en abordant le « financement mixte » comme moyen de financer des projets d'infrastructures liés aux eaux transfrontières, et en s'intéressant à deux études de cas pertinentes décrivant l'utilisation réussie de cette approche. L'OCDE (2018) définit le financement mixte comme l'utilisation stratégique du financement du développement pour mobiliser des financements additionnels à l'appui du développement durable dans les pays en développement. En utilisant des fonds et des financements publics, en association avec des instruments financiers spécifiques afin de surmonter les risques que les investisseurs du secteur commercial ne peuvent pas facilement absorber, une approche de financement mixte est en mesure de mobiliser un financement par la dette privée et les capitaux propres qui n'aurait pas été disponible autrement. Outre la mobilisation de ressources financières supplémentaires, le financement mixte peut contribuer efficacement à attribuer le risque à la partie prenante la mieux placée pour le gérer ou l'absorber, tout en faisant potentiellement baisser le coût global du capital pour le projet. Le financement mixte offre donc des possibilités non négligeables de mobilisation de fonds pour des projets d'infrastructures de gestion des eaux transfrontières.

Tout au long de la publication, des études de cas seront mises à profit pour illustrer différents mécanismes de financement à l'œuvre. Les études de cas décrivent l'exploitation de ces mécanismes dans des contextes transfrontières. Ceux-ci forment un éventail allant d'approches exclusivement publiques à des approches entièrement privées. L'examen du financement mixte sera approfondi dans le cadre de deux études de cas plus longues. D'autres exemples sont abordés dans les encadrés qui parsèment la publication. Ce faisant, la publication fait le lien entre de véritables projets et les divers mécanismes, explorant ainsi les enjeux et les possibilités uniques que présentent les différents scénarios et soulignant l'absence d'une « solution universelle » pour assurer le financement dans le domaine des eaux transfrontières.

La publication s'attache ensuite à résumer les principales conclusions en insistant particulièrement sur les limites et les atouts de chaque mécanisme de financement, en soulignant le potentiel de chaque mécanisme à contribuer au financement viable à long terme de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, et afin que les responsables de bassins et autres acteurs impliqués dans ces processus prennent conscience des défis auxquels ils font face.

Enfin, les principales conclusions sont résumées à la fin de la publication sous la forme de 20 points détaillés à retenir, destinés aux responsables politiques et aux décideurs de haut niveau, tant dans le domaine de l'eau que dans celui du financement. Les points saillants de la présente publication sont exposés ci-dessous :

- Il est crucial pour les États et les organes communs qui partagent des bassins de créer un environnement propice à la mobilisation de ressources financières. Cela peut être réalisé grâce à la mise en place de cadres juridiques et institutionnels solides, le renforcement de la gouvernance, et l'élaboration de plans de mise en valeur des bassins.
- Malgré les difficultés liées aux contraintes budgétaires et à la volonté politique des États membres, les ressources budgétaires nationales des États riverains sont et doivent rester la principale source de financement des coûts de base des organes communs et des activités de gestion des eaux des bassins. Identifier et communiquer les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières peut concourir à l'obtention de ces contributions budgétaires nationales.
- Pour compléter les contributions budgétaires nationales et répondre à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et aux besoins de financement de la mise en valeur des

bassins, un certain nombre d'autres options de financement public sont à la disposition des États membres et des organes communs.

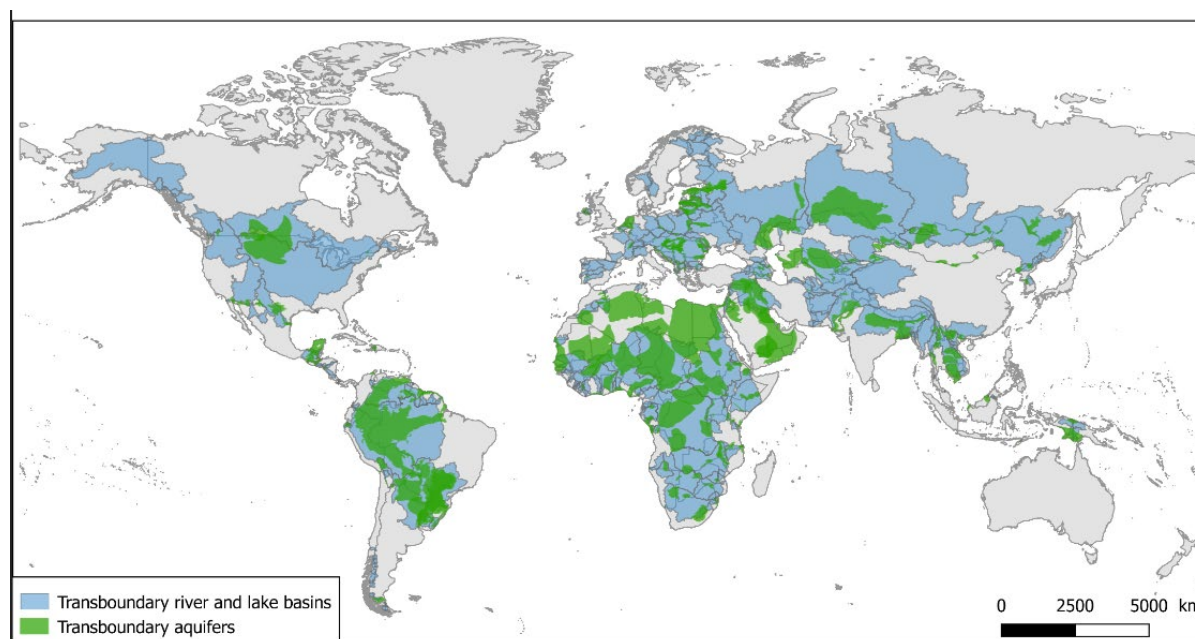
- Le financement privé peut également être mobilisé, car il offre la possibilité de couvrir les coûts de développement des infrastructures des bassins transfrontières.
- Des instruments financiers innovants sont également en cours de développement et à l'essai. Ces instruments pourraient offrir aux pays et aux organes communs de nouvelles possibilités de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins.
- Il est nécessaire de poursuivre le renforcement des capacités et l'échange d'expériences et d'informations concernant le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, ainsi que le partage des défis relevés et des enseignements tirés dans les bassins du monde entier.

Sur la base de ces conclusions, les professionnels de la gestion de l'eau, les responsables de bassin, les représentants des ministères nationaux chargés de la planification économique et des finances, les représentants des organes communs et des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds privés, peuvent s'engager dans un dialogue approfondi sur la meilleure façon de répondre aux besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins.

Introduction

La coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins sont confrontées à d'énormes besoins de financement dans le monde entier. Les cours d'eau transfrontières — fleuves, lacs, aquifères — revêtent une importance cruciale pour les communautés riveraines, les municipalités et administrations locales, les pays et leurs bassins dans leur ensemble, notamment pour leur santé environnementale, leur développement socioéconomique et leur stabilité politique. Cependant, le niveau de financement nécessaire à leur gestion, à leur mise en valeur et à leur protection demeure insuffisant dans la plupart des régions du monde. Cette situation concerne plus de 40 % de la population mondiale qui vit à proximité ou dépend des plus de 300 bassins fluviaux et lacustres (et des très nombreux aquifères) transfrontières de la planète.

Carte 1. Bassins fluviaux, lacustres et aquifères transfrontières



Source : Progrès de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières : données mondiales de référence pour l'indicateur 6.5.2 des ODD, 2018, UNECE/UNESCO pour le compte de ONU-Eau

Pour comprendre les difficultés à répondre aux besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, il peut être utile de se pencher dans un premier lieu sur les enjeux liés au développement des infrastructures hydrauliques en général. Comme l'indique l'OCDE (2018), la valeur de l'eau est souvent sous-estimée et son prix dès lors sous-évalué, ce qui se traduit par une faible récupération des dépenses. En outre, les infrastructures hydrauliques ont tendance à être à forte intensité capitalistique, ce qui signifie que le délai de retour sur les premiers investissements est long. De nombreux effets positifs de la gestion de l'eau et des infrastructures hydrauliques sont, de surcroît, difficiles à monétiser, ce qui limite le potentiel de recettes pour les bailleurs de fonds publics et privés. L'absence d'outils analytiques appropriés et de données fiables peut également dissuader les bailleurs de fonds. En outre, les projets en lien avec l'eau ont tendance à dépendre étroitement du contexte, ce qui provoque l'augmentation des coûts de transaction et peut limiter l'utilisation efficace des nouveaux modèles innovants de financement. Enfin, en se concentrant sur les flux financiers plutôt que sur les avantages économiques, les bailleurs de fonds et les planificateurs privilégieront probablement les projets susceptibles de générer des recettes importantes, tout en ignorant les projets qui, bien que ne présentant pas un fort intérêt économique, généreraient des externalités positives importantes. Outre les difficultés liées à la monétisation des avantages économiques, les projets intersectoriels liés à l'eau peinent souvent à

saisir, quantifier et communiquer sur les autres effets positifs dans tous les secteurs, tels que l'énergie, l'agriculture, la pisciculture, la navigation et le tourisme, entre autres.

Tout ce qui précède s'applique également aux projets liés à la gestion des eaux transfrontières et à la mise en valeur des bassins, mais il existe un certain nombre de complications supplémentaires qui rendent particulièrement difficile le fait de répondre aux besoins de financement de telles initiatives. Premièrement, les projets de coopération dans le domaine de l'eau et, en particulier, les investissements dans ces derniers peuvent être perçus comme intrinsèquement risqués, notamment dans les pays en développement. En outre, ils sont considérés comme d'autant plus risqués dans un contexte transfrontière étant donné que les risques normalement liés à un seul pays (en termes de développement économique, de stabilité politique, etc.) sont souvent amplifiés dans les bassins partagés par plusieurs pays. Cela est particulièrement vrai s'il n'existe pas d'accord juridique de coopération dans le domaine des eaux transfrontières entre les pays. La présence d'un environnement favorable, comprenant un cadre juridique et institutionnel stable et efficace, est primordiale pour tout investissement. Les conventions mondiales telles que la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau)¹ peuvent être utiles à cet égard.

Deuxièmement, de nombreux pays disposent de capacités financières limitées et doivent donc prendre des décisions difficiles quant à l'allocation de leurs maigres fonds publics. Bien que cela soit vrai pour tous les secteurs et toutes les initiatives, la gestion des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins figurent rarement en tête des priorités des pays. La coordination de l'utilisation des ressources en eau entre les pays, la mise en place et le maintien d'institutions communes, ou la mise en œuvre de projets communs de gestion des bassins hydrographiques ne figurent généralement pas en tête des priorités nationales. Troisièmement, la majeure partie de l'aide publique au développement (APD) qui pourrait temporairement combler ce déficit de financement est dirigée vers le secteur WASH, tandis que la plupart des financements privés internationaux sont alloués aux grands projets d'infrastructure élaborés et mis en œuvre au niveau national. La gestion et la mise en valeur des eaux transfrontières sont donc encore largement sous-financées malgré l'intérêt croissant des donateurs internationaux.

Enfin, l'intérêt limité porté aux avantages de la coopération et le manque général de coopération de la part des États riverains dans de nombreux bassins du monde constituent un autre défi essentiel à relever. D'après le deuxième exercice d'évaluation de l'indicateur 6.5.2 des objectifs de développement durable (ODD) (UNECE/UNESCO/UN-Water, 2021)², qui a été réalisé en 2020-2021 et mesure la proportion de la superficie des bassins transfrontières faisant l'objet d'un accord effectif de coopération dans le domaine de l'eau, des progrès récents ont été réalisés dans le renforcement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières à travers le monde, mais le besoin d'amélioration demeure important. Sur la base des données recueillies auprès de 101 pays sur les 153 partageant des eaux transfrontières, seuls 24 pays ont indiqué que toutes leurs eaux transfrontières faisaient l'objet d'accords effectifs. Cela reflète également la géopolitique complexe qui sous-tend la gestion des eaux transfrontières dans certains bassins. La volonté limitée de s'engager dans la coopération transfrontière se traduit par un manque de volonté d'y allouer des moyens financiers. En outre, sur 129 pays établissant des rapports sur l'indicateur 6.5.2 des ODD, 76 pays ont indiqué que des « ressources limitées » constituaient l'un des principaux défis auxquels ils étaient confrontés dans le cadre de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Le manque de ressources

¹ <https://www.unece.org/env/water/text/text.html>

² Progrès de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Données mondiales de référence pour l'indicateur 6.5.2 des ODD (2021) CEE-ONU, UNESCO, ONU-Eau. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652-2021-update/>

financières a de surcroît été désigné par un certain nombre de pays comme l'un des principaux défis auxquels ils font face pour appliquer les accords.

Par conséquent, la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins restent souvent en deçà de leur potentiel, ce qui empêche la génération d'avantages de la coopération et leur partage à l'ensemble du bassin. Cela peut être à l'origine de cercles vicieux entraînant la diminution des fonds disponibles. L'incapacité à gérer les ressources en eau partagées de manière concertée et à les mettre en valeur de manière coordonnée et durable se répercute en une myriade de menaces, dont certaines ont des effets bien au-delà du secteur de l'eau.

Il est donc crucial de mieux comprendre les besoins et les sources disponibles pour financer la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins, et de les évaluer de manière globale. Cela peut aider les responsables gouvernementaux, les organismes de bassin et autres organes communs, les professionnels du secteur de l'eau et les autres acteurs impliqués dans la gestion et la mise en valeur des ressources en eau partagées à divers niveaux de gouvernance ; cela peut également aider les représentants des organismes donateurs et le secteur privé à mieux comprendre les mécanismes et les processus qui sous-tendent les différents dispositifs de financement. Cela contribuerait en fin de compte à une meilleure compréhension et à un meilleur dialogue entre les entités publiques et privées impliquées dans le financement d'initiatives et de projets liés aux eaux transfrontières, et représenterait ainsi une contribution importante à la gestion et à la mise en valeur durables des cours d'eau partagés. Dans ce contexte, il est également important d'admettre que les raisons du manque de ressources financières disponibles se situent souvent en dehors du secteur financier. Comme mentionné précédemment, ces dernières sont généralement liées à différentes priorités politiques ou à un manque général d'engagement en faveur de la coopération concernant les ressources en eau partagées, ce qui contribue à expliquer l'absence de conditions favorables à la coopération et l'insuffisance du financement.

Les publications universitaires antérieures, ainsi que les analyses politiques, sont très limitées. La plupart des analyses se concentrent sur le financement des services WASH ou la gestion des ressources en eau au niveau national (Rees *et al.*, 2008 ; Conseil mondial de l'eau, 2015 ; OCDE, 2018). Le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins n'a guère été abordé³ et les recherches se concentrent souvent exclusivement sur des sujets spécifiques, tels que le financement par l'APD et la gestion des eaux transfrontières (ODI, 2002 ; GTZ, 2007), le financement de l'action climatique (Banque mondiale, 2019), ou les mécanismes innovants permettant de lever des fonds publics et privés (Blue Peace, 2018). Pour la présente publication, des informations supplémentaires ont été glanées dans des documents propres aux bassins élaborés par les organismes de bassin (RBO) dans le cadre des processus de réforme et de changement économique, ainsi que dans des études de cas pertinentes portant sur des projets antérieurs d'infrastructures hydrauliques transfrontières. La présente publication a également été alimentée par les discussions et les échanges qui ont eu lieu les 16 et 17 décembre 2020 lors de l'atelier mondial sur le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins⁴, organisé par la CEE en coopération avec la BAfD, la BAD, la BEI, le FME, le FME IW:LEARN, la BID, l'OCDE, le Sénégal, la Suisse, les Pays-Bas, le FENU, la Banque mondiale et le WWF.

³ Pour les quelques exceptions, se référer à Henkel *et al.*, 2014 ; CEE-ONU, 2018, ainsi qu'aux rapports qui traitent des enjeux de la coopération transfrontière de manière plus générale et qui soulignent l'importance du financement de la coopération transfrontière, tels que le rapport du Groupe mondial de haut niveau sur l'eau et la paix (2017).

⁴ De plus amples informations sur cet atelier sont disponibles sur : <https://unece.org/environmental-policy/water/events/virtual-workshop-financing-transboundary-water-cooperation-and-basin>.

La présente publication se compose de deux parties principales : le premier chapitre présente les besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, en établissant une distinction entre les besoins de financement des organes communs sous forme de coûts de base et les besoins de financement pour la mise en œuvre de projets et d'activités liés à la gestion et à la mise en valeur des bassins. Le deuxième chapitre est consacré à l'analyse des différentes sources de financement et des fonds publics et privés pour couvrir ces différentes dépenses. Le troisième chapitre offre un résumé des principaux défis à relever et des possibilités à saisir pour chacune des sources de financement, suivi des conclusions. Le glossaire offre une vue d'ensemble des termes clés utilisés dans la présente publication.

Chapitre 1 Besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins

Le premier chapitre vise à examiner les différents besoins de financement de la coopération, de la gestion et de la mise en valeur dans le domaine des eaux transfrontières. Il établit une distinction entre les coûts de base, induits par la simple existence d'un mécanisme de coopération institutionnalisé, et les coûts de programme, liés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'activités de gestion et de mise en valeur des bassins. Il montre que si les coûts de base sont relativement semblables d'un organe commun à l'autre, le montant dépensé pour ces derniers varie considérablement et est largement déterminé par la taille du secrétariat de l'organisme de bassin ; elle-même déterminée par le mandat et les fonctions de l'organisme de bassin. De même, plus le mandat de mise en œuvre d'un organisme de bassin est important, plus les coûts de programme sont élevés. Ces deux types de coûts évoluent également de manière significative au fil du temps, comme l'illustrent les différents exemples ci-dessous.

1.1 Coûts de base de la coopération – au moyen des organes communs et autres

La présente partie se concentre spécifiquement sur les coûts liés à l'existence d'un organe commun pour assurer la gestion d'un bassin partagé – souvent appelés « coûts de base », « budget ordinaire », ou « budget des services fonctionnels ». Les coûts de base comprennent les coûts liés à la simple existence d'un organe commun et incluent de ce fait les coûts liés aux salaires du personnel, aux bureaux, aux fournitures de bureau et à d'autres éléments qui assurent le fonctionnement d'un organe commun, en particulier de son secrétariat. Ils sont également constitués des dépenses engagées pour les réunions des organes directeurs de l'organe commun, tels qu'un Conseil des ministres ou une Réunion des chefs d'État, qui garantissent l'existence et le fonctionnement continu de l'organisation.

Il convient de noter qu'il n'existe pas de définition claire de ces termes et qu'ils sont parfois utilisés de manière interchangeable, bien qu'ils puissent renvoyer à des concepts légèrement différents. Au sens le plus étroit, le « budget des services fonctionnels » peut être défini comme le budget de l'administration et des services tels que les finances, l'information et les communications, la gestion des ressources humaines (Henkel *et al.*, 2014 : 12). La définition des coûts de base est similaire, mais peut être légèrement plus large. La définition du budget ordinaire est encore un peu plus large et englobe le « budget permanent et récurrent alloué ou convenu par les pays membres de l'institution pour en permettre le fonctionnement courant » (Henkel *et al.*, 2014 : 12), qui peut également inclure certaines activités liées à des projets si elles sont considérées comme relevant du fonctionnement courant de l'organe commun, comme, par exemple, la surveillance hydrologique et environnementale. Dans la présente publication, le terme « coûts de base » sera utilisé et compris comme incluant les dépenses occasionnées par l'existence et le fonctionnement d'un organe commun, mais pas les coûts liés à la gestion et à la mise en valeur des ressources en eau d'un bassin. Les coûts de base comprennent donc :

- Les dépenses pour les réunions des organes directeurs des organismes de bassin, telles que les réunions ministérielles, les réunions techniques (y compris, la préparation, la documentation, etc.)
- Les frais de personnel du secrétariat : le personnel permanent comme temporaire ainsi que les consultants qui ne participent pas à des projets spécifiques de gestion et de mise en valeur des bassins.
- Les coûts engendrés par les bâtiments, les bureaux, les équipements de bureau, les véhicules et autres éléments nécessaires au fonctionnement matériel de l'organisme de bassin (principalement son secrétariat).

- Les dépenses de communication et de diffusion de l'information (aux États membres et aux autres acteurs du bassin).

Dans ce contexte, il est également important de noter que les organes communs revêtent de nombreuses formes. Les coûts associés à un organe commun seront également déterminés par la nature spécifique de ce dernier. En général, on peut caractériser les organes communs selon un continuum qui s'étend des institutions possédant des fonctions de coordination très limitées aux institutions disposant de fortes compétences en matière de mise en œuvre. Le premier type – les organismes de bassin axés sur la coordination (Schmeier, 2013) – sont des institutions qui offrent aux États membres une plateforme de consultation et de coordination des activités de gestion des ressources en eau, mais les activités elles-mêmes sont mises en œuvre par les États membres. Généralement, ces organes communs disposent de structures de gouvernance étroites et de petits secrétariats, ou n'ont parfois pas de secrétariat permanent du tout. Parmi les exemples d'organismes de bassin disposant d'un secrétariat, on peut citer la Commission internationale pour la protection de l'Elbe (CIPE) ou la Commission du fleuve Orange-Senqu (ORASECOM). En revanche, la Commission germano-néerlandaise des eaux transfrontières (GDBWC) et la Commission technique mixte permanente (PJTC) pour le fleuve Cunene ne disposent pas de secrétariat permanent.

Le modèle opposé – les organismes de bassin à vocation de mise en œuvre – est formé d'institutions qui, non seulement, fournissent une plateforme de coordination, mais qui ont également la responsabilité d'élaborer et de mettre en œuvre elles-mêmes des projets de gestion et de mise en valeur des bassins. Cela s'accompagne souvent de pouvoirs plus étendus et d'une plus grande indépendance vis-à-vis des États membres de l'organisme de bassin (Schmeier, 2013 : 46). Les exemples les plus marquants sont l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Gambie (OMVG) et – dans une moindre mesure – l'Autorité du bassin du Niger (ABN) et la Commission du bassin du lac Tchad (CBLT). La plupart des organismes de bassin se situent entre ces deux extrêmes. En outre, les organismes de bassin peuvent évoluer dans ce continuum au cours de leur existence, tendant vers un rôle de coordination plus important ou vers une mise en œuvre plus active à différents moments.

Les coûts de base de ces différents types d'organes communs varient considérablement. Les coûts de base des organismes de bassin purement axés sur la coordination tendent à être les plus bas, surtout s'ils ne disposent pas de secrétariat permanent. La plupart des dépenses engagées par les organismes de bassin axés sur la coordination le sont pour le personnel du secrétariat. La Commission internationale pour la protection du Danube (CIPD) et la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR), par exemple, travaillent avec des budgets annuels pour leurs coûts de base d'environ 1 million de dollars (couvrant en grande partie les frais de personnel). En revanche, les organismes de bassin à vocation de mise en œuvre ont tendance à avoir un budget beaucoup plus important, les coûts des projets ou des activités représentant la grande majorité des coûts⁵.

Du point de vue des coûts, les organes communs peuvent prendre des décisions éclairées lorsqu'ils décident de la portée et des fonctions de leurs secrétariats compte tenu de certaines limitations budgétaires. En d'autres termes, les questions de coût peuvent servir de paramètre pour aider à définir la portée et le mandat d'une organisation, en garantissant que les activités prévues sont également

⁵ Toutefois, la part des frais de personnel de certains organismes de bassin axés sur la mise en œuvre est également relativement élevée malgré la part élevée des coûts des projets par rapport à l'ensemble des coûts. Une augmentation continue des frais de personnel au fil du temps peut notamment être liée à des problèmes d'efficacité et nécessiter par conséquent un suivi et, éventuellement, des changements. Dans le cas de l'ABN, par exemple, les frais de personnel sont passés de 62 % du total des dépenses de l'organisation – un chiffre déjà relativement élevé pour un organisme de bassin axé sur la mise en œuvre – à plus de 70 % en 2008 (ABN, 2009 : 43).

budgetisées à long terme et ne dépassent pas les capacités budgétaires de ses États membres. Pour cela, il est nécessaire que les États membres aient une discussion approfondie, entre eux, mais aussi potentiellement avec des bailleurs de fonds externes, sur les fonctions que les pays souhaitent voir remplies par l'organisme de bassin, ainsi que sur les coûts liés à ces fonctions. Les États membres peuvent alors décider des priorités et des domaines d'intervention de l'organisme de bassin en fonction du financement disponible à court et moyen terme.

Il est important de noter que les coûts de base d'un organisme de bassin peuvent varier au fil du temps et seront invariablement amenés à évoluer, en particulier pour les organismes de bassin naissants ou jeunes. Au cours des premières années suivant la création d'un organisme de bassin, les coûts de base ont tendance à augmenter à mesure que l'institutionnalisation progresse, que les postes sont pourvus, et que les lacunes restantes en matière de capacités sont repérées et comblées. Une fois que l'organisation se stabilise, les coûts de base ont tendance à demeurer stables pendant de plus longues périodes, comme le montrent les exemples de la CIPD et de la CIPR.

Les frais de personnel constituent une part importante des coûts de base d'un organisme de bassin. Dans certains organismes de bassin, les frais de personnel ont tendance à augmenter considérablement avec le temps, à mesure que l'organigramme du secrétariat s'étend, entraînant l'augmentation des dépenses liées au personnel. L'ABN est un exemple intéressant de ce type d'évolution : ses frais de personnel sont passés de 302 millions de FCFA (environ 460 000 euros) en 2004 à 481 millions de FCFA (732 000 euros) en 2008 (ABN, 2009 : 43), et ont continué à augmenter les années suivantes. Cela est dû à la hausse des coûts salariaux (embauche de personnel et hausse des salaires individuels), mais également à une augmentation des coûts connexes, à savoir les frais de voyage et les avantages sociaux, dont certains sont liés à la croissance des activités de l'organisation.

Il est important de mentionner deux éléments supplémentaires. Premièrement, les coûts sont liés à l'établissement d'un organe commun en tant que moyen institutionnalisé de réaliser la coopération transfrontière, et, deuxièmement, les coûts sont liés à la coopération qui n'est pas institutionnalisée au moyen d'un organe commun à part entière, mais grâce à d'autres mécanismes (pour la plupart bilatéraux).

Les débuts d'une coopération comportent déjà des implications importantes en termes de coût. Ils sont marqués par l'échange, l'instauration de la confiance et des négociations entre les États riverains, la mise en place des plateformes nécessaires (qui permettent aux représentants des pays de se réunir dans un cadre bien préparé), et la négociation et la mise en œuvre à proprement parler d'un traité international sur l'eau, et, pour finir, d'un organe commun. Ces coûts varient considérablement d'un bassin à l'autre. Dans les pays en développement, il est souvent arrivé que des tiers soutiennent les processus de négociation, non seulement en facilitant les négociations, mais également en fournissant des moyens financiers pour permettre la tenue de ces négociations au départ. Citons par exemple l'engagement de la Banque mondiale dans la négociation du Traité sur les eaux de l'Indus conclu en 1960 ou le soutien du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de 1991 à 1994, aux négociations de l'accord du Mékong conclu en 1995. Plus récemment, l'Agence allemande de coopération internationale a contribué à soutenir — et dans une large mesure, à financer — les négociations dans les bassins du Cunene et du Cuvelai en Afrique australe, ce qui a conduit à l'adoption d'accords et à la création d'organismes de bassin.

Dans certains bassins du monde, généralement les plus petits ayant moins d'États riverains (la plupart seulement deux États), la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, la gestion et la mise en valeur sont organisées sans organes communs établis, c'est-à-dire sans mécanisme permanent de coopération institutionnalisée, sous forme de secrétariat, par exemple. Les États membres se réunissent régulièrement de manière bilatérale, souvent dans l'un ou l'autre des États et dans ses

installations, où les données et les informations sont échangées de manière bilatérale sans impliquer un organe commun, les projets étant décidés conjointement, mais mis en œuvre par les organismes nationaux de chaque pays. Citons, par exemple, la Commission finno-russe sur l'utilisation des eaux transfrontières (CUFW), la Commission internationale des frontières et des eaux (IBWC) entre les États-Unis et le Mexique, ou la Commission fluviale mixte Inde-Bangladesh (IBJC). Dans ce cas, il n'existe pas de coûts de base d'organes communs. À la place, chaque pays dispose généralement d'une unité de coordination au sein du ministère responsable des ressources en eau (ou d'une entité séparée dotée de telles responsabilités). Les coûts de programme pour la mise en œuvre des activités convenues conjointement sont alors généralement pris en charge par chaque pays au niveau national, tout comme les coûts de participation de chaque pays aux réunions et autres activités. Ces coûts sont généralement intégrés au budget ordinaire (au niveau national) du ministère ou de l'organisme et sont rarement spécifiquement affectés à la coopération transfrontière, surtout si les activités doivent être mises en œuvre dans le cadre de stratégies nationales de gestion de l'eau. Pour cette raison, il est difficile de les chiffrer précisément.

1.2 Coûts des projets, programmes et activités

Outre les coûts de base nécessaires au fonctionnement d'un organe commun ou, plus généralement, à l'installation et au maintien de la coopération de manière institutionnalisée, des dépenses sont engagées pour concevoir et mettre en œuvre des activités de gestion et de mise en valeur au niveau du bassin afin de bénéficier des avantages souhaités de la coopération. Ces coûts sont généralement appelés « coûts de projet », « coûts de programme », « coûts d'activité », ou, dans certains cas, également « coûts d'investissement ». Parmi les coûts de programme, tel qu'il y sera fait référence dans la présente publication, peuvent figurer les coûts liés à :

- La surveillance des bassins (quantité d'eau, qualité de l'eau, état de santé écologique, pêche, facteurs socioéconomiques, etc.), les équipements nécessaires, les systèmes informatiques, les logiciels de gestion des bassins, etc.
- La préparation des plans stratégiques et des documents (sur la vision commune, les plans de gestion du bassin, etc.) et processus (consultations des parties prenantes, etc.) s'y rattachant.
- La mise en œuvre des plans stratégiques et des activités spécifiques définies dans ces derniers (y compris le contrôle de leur mise en œuvre).
- L'élaboration et la mise en œuvre de projets d'infrastructure, notamment dans le cadre des plans de gestion et d'investissement dans le bassin.
- La gestion et la maintenance des projets d'infrastructure (si l'organe commun ou toute autre entité internationale des États du bassin en est le propriétaire et le gestionnaire).

Les coûts de programme varient entre les bassins et, le cas échéant, les organismes de bassin. L'ampleur de ces coûts est largement déterminée par la nature de l'organisme de bassin (axé sur la coordination ou la mise en œuvre). Les organismes de bassin axés sur la coordination mettent en place moins d'activités eux-mêmes, ce qui minimise l'effet des coûts. Ils coordonnent plutôt les projets et les activités mis en œuvre par les États membres. Cela limite leurs coûts de projet aux quelques missions qui doivent être menées à bien au niveau du bassin, telles que l'acquisition, l'analyse et l'échange de données et d'informations (y compris les coûts de modélisation hydrologique ou de l'état écologique d'un bassin et les outils d'aide à la décision associés), ou l'élaboration de plans communs de gestion du bassin. D'autres activités, telles que l'application de mesures visant à réduire la pollution d'un cours d'eau ou à réhabiliter une zone humide d'importance transfrontière, sont mises en œuvre par les États membres, généralement au niveau infranational plutôt que national. Les organismes de bassin à vocation de mise en œuvre disposent en revanche d'un budget dédié aux projets considérablement plus élevé, surtout si la mise en œuvre comprend l'élaboration, l'entretien et la

gestion de grands projets d'infrastructure, comme dans le cas de l'OMVS. La grande majorité des organismes de bassin se situe quelque part entre ces deux extrêmes.

Il convient de noter que dans le cas d'organes communs de coordination dont les activités de gestion et de mise en valeur des bassins, convenues conjointement, sont mises en œuvre par des organismes nationaux, généralement avec la participation de différents niveaux de gouvernement tels que les provinces ou les États et les autorités locales responsables de l'eau (Schmeier 2021), ces coûts sont rarement pris en compte au niveau du bassin et sont donc également difficiles à comptabiliser de manière globale⁶. Cela est d'autant plus vrai pour nombre de ces activités (par exemple, le contrôle régulier de la qualité de l'eau) qui sont entreprises pour atteindre des objectifs tant à l'échelle nationale qu'à celle du bassin (par exemple, les normes nationales de qualité de l'eau et les accords à l'échelle du bassin sur l'état spécifique dans lequel doit se trouver le bassin). Pour ces raisons, il est impossible de fournir les comptes consolidés détaillés de tous les coûts engagés dans le bassin pour les programmes de gestion et de mise en valeur.

Ces coûts de programme sont généralement déterminés par les plans de gestion, d'action ou d'investissement de l'organisme de bassin, qui définissent les activités à mettre en œuvre afin d'atteindre des objectifs spécifiques pour le bassin, concernant sa gestion et sa mise en valeur. Dans le cas de la Commission internationale du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), le Plan d'action stratégique de 2010 appelait à une gestion des ressources en eau qui suive un programme détaillé de mesures pour la réalisation du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (CICOS, 2016). Les documents énumèrent un certain nombre d'activités : des études de pré faisabilité d'un barrage sur le fleuve Oubangui qui produirait de l'énergie hydroélectrique et améliorerait la navigabilité, la construction de sites de débarquement pour les bateaux le long du fleuve et l'exploration des possibilités d'écotourisme, qui devaient être mises en œuvre entre 2010 et 2015 et entre 2016 et 2020, et auraient fourni le budget pour les activités, déterminant de ce fait les coûts de projet de l'organe commun. Dans le cas de la CICOS, les coûts de mise en œuvre des activités du Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux entre 2016 et 2020 ont été estimés à 25 millions d'euros. Il convient de noter que la mise en place de ces activités a été retardée en raison du faible recouvrement des ressources financières prévues dans le budget et de l'insuffisance du financement des projets individuels.

Étant donné que les organes communs évoluent depuis leurs débuts, les coûts de leurs projets ont tendance à augmenter à mesure qu'un plus grand nombre d'activités est mis en œuvre dans le cadre de leur mandat. Le mandat d'un organisme de bassin peut même s'étoffer à mesure qu'il gagne en expérience. Dans le cas de la CICOS, par exemple, les dépenses de projet ont augmenté, bien que de manière non linéaire, en raison des arriérés importants de certains États membres (voir également la section 2.1), mais particulièrement du fait de l'élargissement du mandat de la CICOS (initialement axé sur la navigation intérieure) en 2004 pour y inclure la gestion des ressources en eau. Plus tard dans le processus, les organismes de bassin peuvent, dans certains cas, réévaluer les coûts de programme, notamment à la lumière des implications croissantes des coûts, et peuvent lancer des processus pour réduire les coûts élevés de programme, par exemple, par la décentralisation.

⁶ La comptabilisation des coûts au niveau du bassin est d'autant plus compliquée que les coûts de mise en œuvre de certaines activités se produisent à différents niveaux dans chaque pays – aux niveaux national, étatique, provincial, municipal ou local. Dans le cas du bassin de l'Elbe, par exemple, les coûts de gestion et de mise en valeur de l'Elbe dans la partie allemande du bassin sont supportés au niveau national, mais aussi au niveau des régions allemandes qui se partagent l'Elbe (Bavière, Saxe, Saxe-Anhalt, Thuringe, Berlin, Brandebourg, Basse-Saxe, Mecklembourg-Poméranie occidentale, Hambourg, Schleswig-Holstein) ainsi qu'au niveau local et municipal (Schmeier 2021).

Encadré 1. Décentralisation des fonctions essentielles de gestion des bassins par la Commission du Mékong

Les dépenses de la Commission du Mékong (MRC) – tant les coûts de base que les coûts de projet – se sont accrues depuis sa création en 1995. Une des raisons de cette augmentation continue des coûts des projets est la nature centralisée de la mise en œuvre de certaines fonctions de gestion des bassins, telles que la surveillance du débit et de la qualité de l'eau ou la préparation de programmes nationaux pour l'aménagement des bassins.

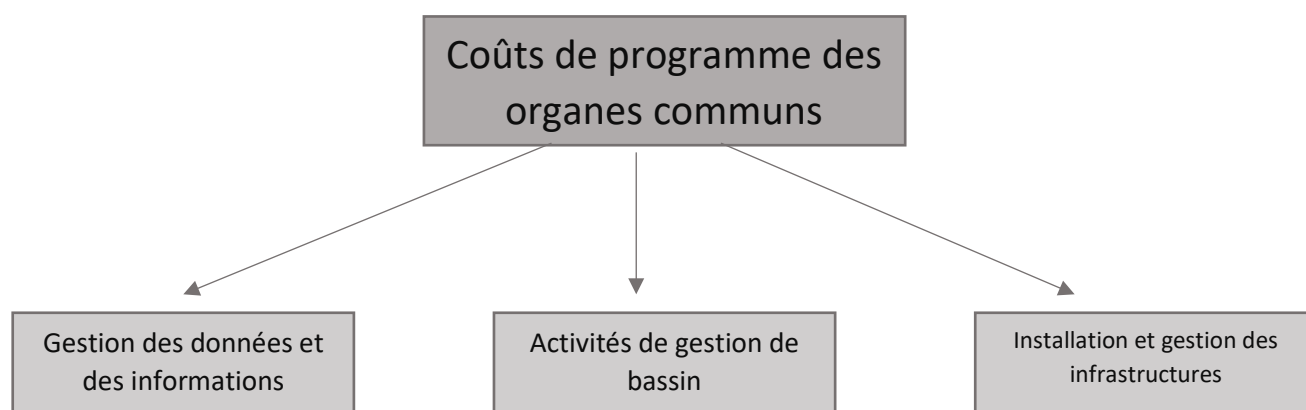
Le budget croissant de la MRC n'étant pas compensé par les contributions des membres et le financement des donateurs étant appelé à diminuer dans un futur proche, il est devenu évident, à la fin des années 2000, que cette évolution n'était pas viable. En outre, à mesure que les États membres connaissaient une croissance économique et quittaient le statut de pays « en développement », leurs progrès en matière de capacités leur ont permis de mettre en œuvre les fonctions de gestion des bassins de manière plus centralisée. Lors du sommet de Hua Hin des chefs d'État et de gouvernement des États membres de la MRC, en 2010, il a été décidé, dans le cadre d'un effort plus large de réforme organisationnelle, de décentraliser une partie importante du travail de gestion de bassin de la MRC. Le but ultime de cet effort était de garantir l'autonomie financière de l'organisation d'ici à 2030. Au cours des années suivantes, des fonctions essentielles de gestion des bassins, telles que la surveillance des paramètres de débit ou des charges sédimentaires, ont été désignées pour être préparées à la décentralisation sur la base d'une évaluation de la capacité technique et financière de mise en œuvre des États membres. Ces fonctions ont ensuite été décentralisées, la MRC assumant plutôt un rôle de coordination.

Bien que le processus ait accusé quelques retards et que toutes les fonctions essentielles de gestion des bassins choisies pour être décentralisées ne l'aient pas encore été (ou pas dans la mesure prévue à l'origine), cette réforme a contribué à la réduction des coûts de projet tout en renforçant l'appropriation de la gestion des bassins par les États membres.

Sources : MRC, 2014 ; MRC, 2019a

Les aspects caractéristiques des coûts de programme sont, entre autres :

Figure 1. Coûts de programme des organes communs



1.2.1 Données et informations pour la gestion et la mise en valeur des bassins

Des informations sont nécessaires pour comprendre l'état d'un bassin, ses problèmes importants de gestion de l'eau et les changements causés au fil du temps par les fluctuations naturelles ou par les infrastructures. Il est impératif que les organismes de bassin et les pays riverains prennent des décisions éclairées quant à la gestion et à la mise en valeur des bassins, en s'appuyant sur des connaissances solides. Cela nécessite la mise en place et l'entretien de réseaux de surveillance pour la collecte de données hydrologiques, l'analyse de données dans des laboratoires qualifiés, l'élaboration de modèles appliqués au bassin, l'utilisation d'outils d'aide à la décision, l'établissement d'un rapport sur « l'état du bassin », la maintenance d'un système d'alerte précoce en cas d'inondation et l'évaluation des impacts environnementaux des projets d'infrastructure, entre autres. Tous s'accompagnent de coûts, dont certains peuvent être élevés. À titre d'exemple, le coût de mise en place d'un système de surveillance hydrométéorologique à fonctionnalité minimale est estimé par l'Organisation météorologique mondiale (OMM) à 1,8 million de dollars par pays. Le coût d'un rapport sur « l'état du bassin » peut s'élever à 250 000 dollars, comme pour la CICOS (en 2015) et pour l'IBN (en 2012), ou jusqu'à 400 000 dollars dans le cas du dernier rapport de la MRC sur l'état du bassin en 2018. Dans de nombreux cas, les États riverains ne disposent pas des moyens financiers (ou ne sont pas disposés à investir dans ces rapports) au niveau national, et encore moins au niveau transfrontière. Les organes communs se sont donc souvent engagés dans des activités de gestion des données et des informations et ont trouvé des financements à cet effet.

1.2.2 Activités de gestion de bassin

Les projets et programmes de gestion de bassin occasionnent également divers frais. Ils comprennent l'élaboration d'un plan de gestion du bassin et la mise en œuvre de diverses activités sélectionnées pour atteindre l'état souhaité du bassin convenu par les États membres. La Stratégie de mise en valeur du bassin de la MRC pour 2016-2020 (MRC, 2016), par exemple, donne un aperçu d'un certain nombre d'activités telles que : une révision et mise à jour du guide de conception des principaux barrages ; la préparation de lignes directrices pour faire face aux risques liés aux changements climatiques, notamment les conséquences de la sécheresse ; la mise en place d'un système de prévision des crues soudaines ; la création d'un réseau régional de communication d'urgence sur les inondations et les sécheresses, ou une étude sur la possibilité de gestion conjointe des eaux de surface et des eaux souterraines (MRC, 2016). Les activités de gestion de bassin servent également souvent de base à la mise en valeur coordonnée des bassins, notamment au développement des infrastructures. Il est souvent plus difficile d'obtenir des fonds pour ce genre d'activités que pour les coûts de base des organes communs et les fonctions plus administratives et liées aux données qu'ils remplissent, car la

mise en œuvre d'activités spécifiques est souvent beaucoup plus coûteuse (USAID/CAREC, 2020) que l'entretien courant d'un organe commun. Cela est vrai dans toutes les régions du monde, y compris dans l'Union européenne (UE), malgré la disponibilité générale des ressources financières. En outre, le financement insuffisant de la mise en œuvre des activités de gestion des bassins demeure l'un des principaux goulets d'étranglement pour la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau de l'UE (DCE) (Zingraff-Hamed *et al.*, 2020).

1.2.3 Installation et gestion des infrastructures

Les projets d'infrastructure nécessitent également des ressources financières, depuis la préparation des projets, comprenant éventuellement un plan d'investissement à l'échelle du bassin, jusqu'à leur mise en place, leur fonctionnement et leur entretien. Les coûts de préparation des investissements dans les infrastructures, telles que les études de pré-faisabilité et de faisabilité, sont souvent sous-estimés. Ils peuvent s'élever à 10-15 % du coût global du projet et doivent souvent être supportés par des acteurs différents de ceux qui élaborent le projet d'infrastructure et bénéficient du retour sur investissement. Lorsque les organes communs sont déjà en place et fonctionnent, la préparation des projets d'infrastructure se fait dans le cadre de plans globaux de mise en valeur des bassins. Citons comme exemple le Plan d'investissement pour la résilience climatique du bassin du Niger, qui vise à coordonner les investissements dans le bassin qui sont les plus bénéfiques du point de vue de la gestion et de la mise en valeur à l'échelle du bassin, ou encore le Plan stratégique de la ZAMCOM pour le cours d'eau du Zambèze pour la période 2018-2040, qui jette les bases d'un plan d'investissement visant à obtenir des fonds pour des activités et des projets spécifiques.

À une échelle inférieure à celle du bassin, les plans d'investissement peuvent également être préparés par un ensemble plus restreint de pays dans un sous-bassin, avec pour objectif d'obtenir des financements pour des projets d'investissement liés à l'eau à ce niveau inférieur. Le Plan d'investissement et la Stratégie de viabilité financière pour le bassin Sio-Malaba-Malakisi, préparés conjointement par le Kenya et l'Ouganda, en sont un exemple. Il s'agit de huit projets d'investissement prioritaires dans les infrastructures de l'eau, principalement axés sur l'irrigation, la gestion des bassins et les investissements polyvalents, mais aussi sur des questions environnementales telles que la gestion des zones humides, ainsi que sur la stratégie de viabilité financière visant à montrer aux donateurs et investisseurs potentiels la valeur des investissements proposés (UICN *et al.*, 2020). En outre, une structure institutionnelle a été mise en place pour appuyer le plan d'investissement. Elle se compose d'une commission ministérielle ainsi que de secrétariats permanents et d'un comité consultatif. Cela met en lumière l'importance d'arrangements institutionnels solides et la reconnaissance croissante parmi les acteurs du bassin de la nécessité de cet élément structurel pour attirer les ressources financières.

L'élaboration de projets d'infrastructure mobilise généralement la plus grande part des ressources financières. Les coûts diffèrent en fonction du secteur, du type et de la taille de projet, de sa conception et de nombreux autres facteurs, mais dans presque tous les cas, les coûts dépassent les capacités financières des acteurs individuels, des organismes gouvernementaux ou des organismes de bassin. Un financement public et privé se révèle donc nécessaire dans la plupart des cas, comme nous le verrons plus en détail dans le deuxième chapitre.

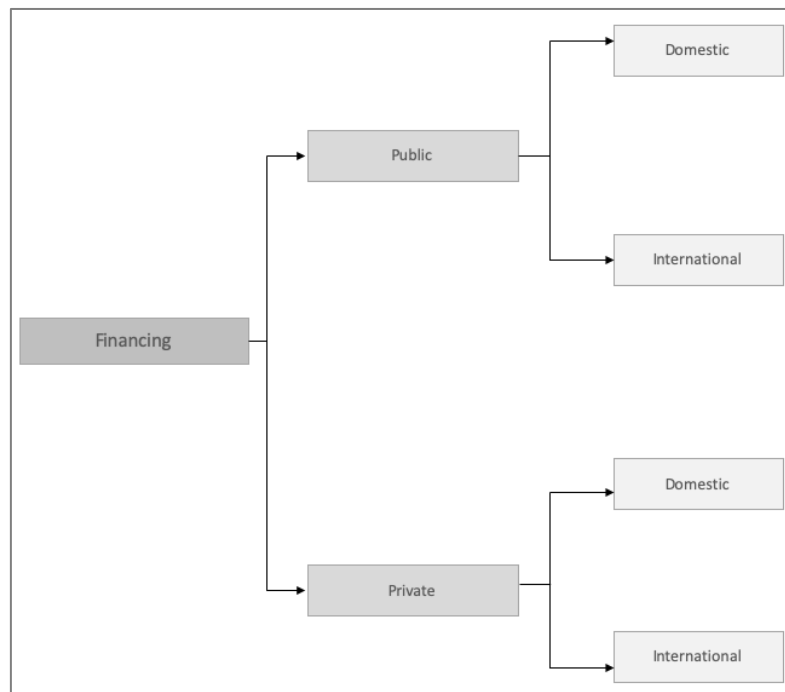
Il faut également tenir compte de l'exploitation et de l'entretien lors de l'évaluation des coûts des infrastructures hydrauliques. De nombreux pays, développés ou en développement, peinent à établir correctement le budget d'exploitation et de maintenance des infrastructures hydrauliques existantes (Rozenberg and Fay, 2019). Ces dépenses continues peuvent varier considérablement selon le type d'infrastructure et la solution technologique choisie, mais ils sont souvent plus importants que l'investissement initial lorsque l'on tient compte de la durée de l'actif. Des dépenses de

fonctionnement et d'entretien suffisantes et opportunes dans les infrastructures hydrauliques permettent d'éviter des dépenses ultérieures ; l'absence d'entretien ordinaire fait augmenter le coût global de remplacement du matériel d'au moins 60 % (Rozenberg et Fay, 2019). Dans le secteur de l'électricité, les coûts annuels d'entretien, qui varient entre 0,5 et 6 % du coût de l'investissement nécessaire et dépendent largement de la technologie et de la capacité installée, constituent un autre domaine d'investissement important lié à la gestion des eaux transfrontières (Rozenberg et Fay, 2019). Les dépenses de fonctionnement et d'entretien peuvent constituer un enjeu financier majeur, notamment si elles ne sont pas correctement planifiées ou si aucun acteur ne trouve la gestion de ce type d'infrastructure financièrement intéressante. À titre d'exemple, dans le bassin du fleuve Sénégal, l'entreprise d'infrastructure sud-africaine, Eksom, a été engagée pour gérer et entretenir le barrage de Manantali, mais lorsqu'elle s'est aperçue que les rendements étaient nettement inférieurs aux prévisions, elle s'est abstenue de renouveler son contrat en 2014, car le projet n'était plus viable financièrement pour l'entreprise. L'OMVS, propriétaire de l'infrastructure, s'est donc trouvée confrontée à un défi majeur et à une hausse soudaine des coûts. Afin d'éviter de telles situations, il pourrait s'avérer nécessaire de trouver des accords communs entre les pays. Cela a été le cas, par exemple, dans le bassin du Chu-Talas, où les coûts d'exploitation et de maintenance figurent dans un accord entre le Kazakhstan et le Kirghizistan sur la gestion des projets communs concernant le barrage (Banque mondiale, 2018). Dans ce cas, le Kazakhstan en aval assume les frais de maintenance de l'infrastructure du Kirghizistan en amont en raison de sa position économique plus forte. Ajouté au fait que le Kazakhstan est le principal bénéficiaire de l'infrastructure ; un exemple rare de mesures de partage des coûts dans un bassin partagé.

Chapitre 2 Sources de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins

Figure 2. Types de sources de financement

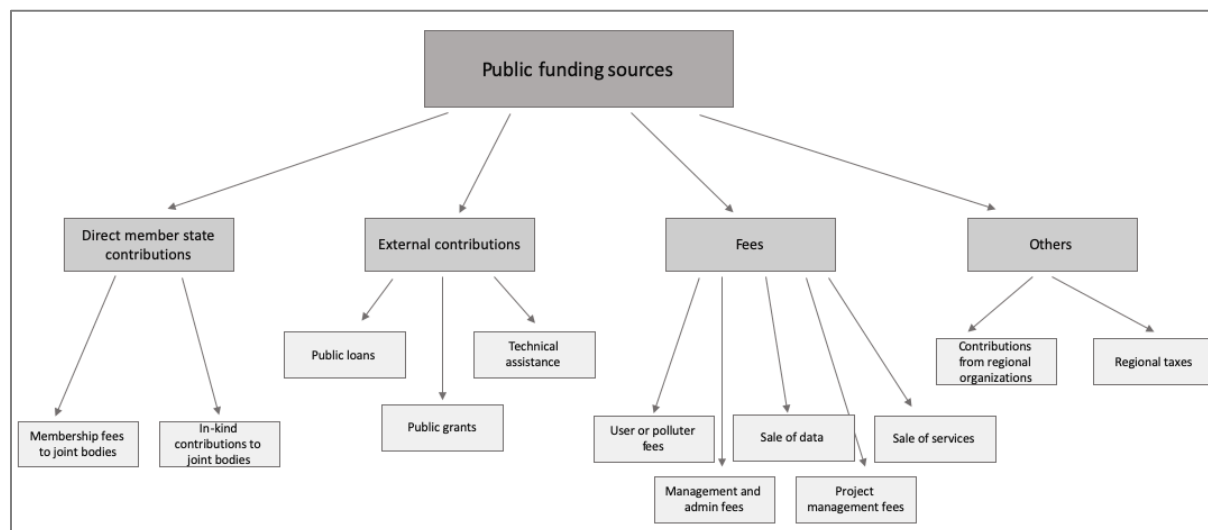
La présente partie de la publication se concentre sur les différentes sources de financement et les fonds disponibles pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins. Dans la présente publication, le terme « fonds » désigne l'argent mis à disposition sans obligation de remboursement, tandis que les mécanismes de financement comportent un élément de remboursement. À cet égard, le financement aide à combler l'écart temporel entre l'investissement initial et le futur remboursement, tandis que les fonds, qui peuvent prendre la forme de subventions gouvernementales ou de redevances d'usage (péages, tarifs), permettent de financer en fin de compte les projets et les activités. Parmi ces sources de fonds et de financement figurent à la fois les capitaux publics et privés, tant au niveau national qu'international, qui seront étudiés séparément dans les sections 2.1 et 2.2, respectivement.



2.1 Fonds et financement publics

Les fonds publics sont essentiels pour la gestion et la mise en valeur des bassins transfrontières, en grande partie en raison du caractère de « bien public » des ressources en eau et des services qui y sont associés. Pourtant, la mobilisation de fonds publics a été et demeure un défi, pour les raisons évoquées plus avant dans l'introduction. La volonté de payer pour les ressources en eau et les services associés est souvent limitée et rarement appliquée au moyen de taxes ou de redevances, ce qui limite la disponibilité des fonds publics pour la gestion et la mise en valeur des bassins transfrontières. Dans le même temps, les avantages multisectoriels de la gestion et de la mise en valeur transfrontière et coopérative des bassins reçoivent rarement une attention suffisante de la part des États membres d'un organe commun, ou ils ne sont pas assez clairs pour ces derniers en raison du manque de résultats tangibles produits par l'organe commun, ce qui diminue encore la volonté des membres du bassin de verser de l'argent. Les sections suivantes traitent des différentes sources de fonds publics : des États membres de l'organe commun aux sources externes.

Figure 3. Sources de fonds publics



2.1.1 Contributions directes des États membres

Les principales sources de fonds pour la gestion des bassins, tant pour les coûts de base que pour les coûts de projet, sont les contributions directes en numéraire des États membres. Comme cela a été mentionné précédemment, il est plus difficile de couvrir la totalité du budget d'un organe commun grâce aux contributions des membres si le budget annuel de l'institution est élevé (les organismes de bassins à vocation de mise en œuvre exigeant de leurs membres des contributions plus élevées) ou si les États membres de l'organisme de bassin disposent d'une moindre capacité financière. Le financement uniquement au moyen de contributions directes des États du bassin peut alors s'avérer insuffisant et d'autres sources doivent donc être explorées.

Les moyens financiers qui constituent les contributions des membres proviennent généralement du budget national des pays concernés et sont issus de diverses taxes et autres moyens qui constituent les revenus de l'État. La contribution nationale à un organe commun ou à des activités spécifiques de gestion et de mise en valeur de l'eau se retrouve ainsi comprise dans la planification budgétaire annuelle de l'État. L'encadré 2 décrit plus en détail les liens entre la budgétisation au niveau du bassin et la budgétisation nationale. Ces liens peuvent également signifier que ces contributions entrent directement en concurrence avec de nombreuses autres priorités budgétaires nationales. Il est donc important que les processus de budgétisation nationaux et les processus de budgétisation des organes communs soient compatibles. Cela permettrait d'éviter les contraintes (temporaires) liées au financement qui pourraient, par exemple, retarder les demandes de paiement des contributions des membres si ces dernières sont soumises tardivement aux pays membres pour être prises en compte dans leur planification budgétaire annuelle au niveau national.

Encadré 2. Les processus de budgétisation au niveau national en Hongrie

La gestion et la mise en valeur des bassins transfrontières jouent un rôle important pour la Hongrie, car elle partage 24 cours d'eau et plus petites masses d'eau de surface avec les pays voisins, notamment le Danube, le fleuve le plus international du monde avec un bassin partagé par 19 États riverains. Cela se reflète également dans les processus de financement bien établis par lesquels le gouvernement de Hongrie contribue à la gestion et à la mise en valeur des bassins transfrontières, ainsi que dans les organismes communs respectifs créés à cet effet.

Carte 2. Le bassin du Danube



Source : Encyclopædia Britannica, <https://www.britannica.com/place/Danube-River>

Pour les contributions aux organes communs, le financement régulier est assuré par le Ministère de l'intérieur, le financement de leurs institutions régionales provenant du budget du gouvernement. Le Département chargé de la gestion des bassins versants et de la protection de l'eau est responsable du versement des cotisations (à la Commission internationale pour la protection du Danube [CIPD], au Conseil mondial de l'eau, etc.), qui proviennent du budget du ministère, ainsi que du personnel et des autres coûts connexes (organisation des réunions, coûts engendrés par la traduction, etc.) pour la coopération bilatérale et multilatérale dans le domaine de la gestion de l'eau. Il existe une ligne budgétaire spécifique pour les cotisations des membres et autres contributions volontaires (à la CEE-ONU, au Partenariat mondial de l'eau) et pour les voyages et l'accueil des réunions. Les activités de coopération transfrontière sont principalement menées par les Directions régionales de l'eau et la Direction générale de la gestion de l'eau, qui disposent d'allocations budgétaires de l'État. Ces coûts ne sont toutefois pas assignés, mais intégrés dans le budget général. Ces lignes budgétaires fournissent tous les fonds nécessaires à la poursuite des activités. Outre les contributions directes et prédéfinies aux organes communs et aux activités de gestion des bassins transfrontières au niveau national, la Hongrie peut également apporter sa contribution à des activités et à des projets spécifiques de la CIPD pour lesquels un autre budget peut être utilisé. Cependant, le budget étant limité et en diminution, la Hongrie apporte souvent une contribution en nature en fournissant principalement une aide préparatoire, comme dans le cas d'un projet de bilan hydrologique avec la Serbie, sous l'égide de la CIPD.

Ce financement est assuré par le Ministère des finances dans le cadre du processus budgétaire annuel général du gouvernement national. Cela signifie que chaque ministère, y compris le Ministère de l'intérieur, propose un budget au Ministère des finances, généralement en juin de chaque année. Une fois que le budget national dans son ensemble a été approuvé, y compris par le Parlement, un montant précis est alloué à chaque ministère, généralement en septembre. Au sein du Ministère de l'intérieur, il est ensuite distribué d'ici à la fin de chaque année aux différents départements pour leurs activités requises, les contributions aux organes communs tels que la CIPD provenant d'une ligne budgétaire distincte.

Il est important de noter que le processus de budgétisation au sein des organes communs est étroitement lié à ces processus au niveau national. Étant donné que la CIPD prépare son budget sur une période relativement longue, les pays membres, tels que la Hongrie, ont connaissance à l'avance de la somme qu'ils sont censés acquitter dans le cadre de leurs contributions spécifiques en tant que membres et dans le cadre des contributions aux projets. Cela signifie qu'en décembre de chaque année, lors des réunions annuelles de la CIPD, lorsque la lettre de demande de contributions des membres est envoyée aux États membres, la Hongrie a déjà établi son budget national et peut acquitter ses contributions à la CIPD en janvier, comme prévu.

Source : Communication avec M. Péter Kovács, chef du Département chargé de la gestion des bassins versants et de la protection de l'eau, Ministère de l'intérieur, Hongrie

Il est également possible d'obtenir séparément les fonds nécessaires à la contribution directe d'un pays grâce à des taxes spécifiques sur l'eau, des taxes écologiques, etc. Il convient de noter que celles-ci diffèrent des redevances d'usage de l'eau ou des instruments de type « pollueur-payeur » mentionnés au point 2.1.3. Si cette approche est suivie aux niveaux national et infranational, il n'existe aucun exemple connu au niveau transfrontière. Des liens juridiques, institutionnels et procéduraux solides entre la coopération au niveau du bassin, la planification nationale et les processus de gestion et de budgétisation sont nécessaires dans les deux cas.

Les contributions en nature sont une autre forme de contribution des États membres. Elles peuvent prendre de nombreuses formes différentes, telles que la mise à disposition d'un bâtiment ou d'un bureau par l'État hôte, la mise à disposition de personnel national permanent ou détaché, la couverture des frais de voyage des fonctionnaires du gouvernement et des organismes de bassin, ou la couverture d'autres dépenses de l'organe commun ou dans le cadre de projets spécifiques. À titre d'exemple, le Gouvernement du Botswana acquitte le loyer des bureaux de l'OKACOM (la Commission permanente du bassin de l'Okavango) à Maun et désormais à Gaborone, tandis que le Gouvernement d'Afrique du Sud met à disposition les bureaux de l'ORASECOM (Commission du bassin de l'Orange-Senqu) à Centurion, et accorde à l'ORASECOM et à son personnel des exonérations fiscales.

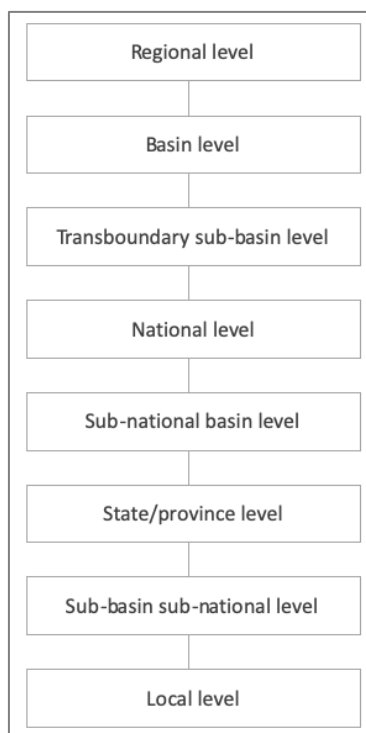
Contributions financières à différents niveaux de gouvernance

La principale unité de gestion des bassins et des activités connexes se situe au niveau du bassin, où les organes communs interviennent. Toutefois, des activités coordonnées sont également mises en œuvre à divers autres niveaux de gouvernance : du niveau régional/international, tel que l'Union européenne dans le cadre de la Directive-cadre européenne sur l'eau (DCE), au niveau local, au moyen des organes locaux de gestion de l'eau et des municipalités (Schmeier, 2021). Les besoins de financement varient selon les différents niveaux. Au niveau régional, les fonds régionaux peuvent être utilisés lorsqu'ils sont disponibles ; ils peuvent provenir d'organisations d'intégration ou de coopération régionales telles que l'UE. Au niveau national, les contributions financières ne sont pas seulement destinées aux bassins, sous forme de contributions des membres, mais aussi aux activités mises en œuvre au niveau national. En fonction des gouvernements et des administrations, les niveaux inférieurs (provinces/États, municipalités et communautés) sont également impliqués dans la gestion des ressources en eau des

bassins transfrontières et ont besoin de ressources financières propres. Parallèlement, des ressources financières peuvent également être générées à ces niveaux, par exemple par la perception de redevances sur l'utilisation de l'eau ou sur les eaux usées, qui, bien que collectées entièrement par l'autorité nationale et, par conséquent, non directement liées au travail des organes communs, peuvent contribuer à la mise en œuvre d'activités convenues conjointement par les différents pays riverains d'un bassin partagé. L'exemple du bassin de l'Elbe (encadré 3) en est l'illustration et met en évidence les fonds utilisés au niveau approprié.

Encadré 3. Financement de la gestion à différents niveaux dans le bassin de l'Elbe

Comme pour les autres bassins de l'UE, les activités de gestion de bassin dans le bassin de l'Elbe se déroulent à divers niveaux de gouvernance : le niveau de l'UE par le niveau du bassin (avec la Commission internationale pour la protection de l'Elbe [CIPE]), le niveau national (les gouvernements nationaux tchèque et allemand), le niveau des États (à savoir les *Bundesländer* en Allemagne), et, enfin, le niveau des municipalités locales.



Les moyens financiers sont à la fois fournis et collectés à ces différents niveaux, mais par des moyens très divers. Il s'agit non seulement des contributions directes des États membres de la CIPE à l'organe commun pour financer les coûts de base de l'organisation et ses efforts de coordination des activités de gestion de bassin (financées par le budget du Ministère fédéral de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire [BMU], qui provient du budget national de l'Allemagne), mais également du financement des activités menées aux niveaux national et infranational (*Bundesländer*).

À ces niveaux nationaux et infranationaux, divers ministères nationaux et étatiques financent des activités spécifiques sur leurs budgets respectifs, en fonction des activités spécifiques de gestion des bassins hydrographiques. Toutes ces contributions sont prélevées sur les budgets ministériels. Elles sont donc, en fin de compte, financées par des taxes, des redevances, des prélèvements et d'autres sources de recettes gouvernementales générées à ces différents

niveaux de gouvernance.

Il est particulièrement intéressant de relever la manière dont les ressources financières collectées localement sous forme de redevances et de charges, telles que les redevances de prélèvement d'eau et les redevances d'assainissement, sont mises à contribution, respectivement, pour la mise en œuvre d'activités de gestion des bassins et la réalisation de mesures d'amélioration de la qualité de l'eau, comme convenu au niveau transfrontière dans le cadre de la CIPE, mais mis en œuvre au niveau très local.

Sources : BMU, 2010 ; Nolden, 2019 ; Schmeier, 2021

Fiabilité des contributions des membres

La question de la fiabilité des contributions des États membres est hautement problématique dans certains bassins du monde. Si les États membres ne paient pas les cotisations convenues, ou ne le font

pas dans les temps, les arriérés s'accumulent, ce qui peut exercer une pression importante sur l'organisme de bassin, retarder ou affecter son travail, entraînant des conséquences négatives sur les projets et les activités qu'il est chargé de mettre en œuvre. Cela peut, en fin de compte, nuire à l'efficacité globale de la gestion et de la mise en valeur du bassin.

Plusieurs organismes de bassin ont dû faire face à ces défis par le passé. Dans le bassin du Niger, par exemple, l'Autorité du bassin du Niger (ABN) a dû faire face à des arriérés de cotisations considérables de la part des pays membres sur une longue période. Les contributions des États membres n'ont pas atteint les niveaux convenus ou ont été versées avec des retards importants. Dans le même temps, les dépenses de l'ABN ont considérablement augmenté, creusant davantage l'écart entre les revenus et les dépenses, en particulier au début et au milieu des années 2000 (ABN, 2009). Cela a entraîné des problèmes de trésorerie, le Secrétariat exécutif de l'ABN ayant dépassé son budget, ainsi que des retards dans la mise en œuvre des activités. Les partenaires de développement ont comblé certains de ces écarts, notamment en finançant certains postes du Secrétariat exécutif et les réunions des organes de gouvernance. La Commission du bassin du lac Tchad (CBLT) et d'autres organes communs ont rencontré des difficultés semblables.

Encadré 4. Relever les défis posés par les arriérés de cotisations des membres (le cas de la CICOS)

La Commission internationale du bassin du Congo (CICOS) a connu des difficultés financières importantes en raison de l'incapacité des États membres à verser régulièrement leurs cotisations. Cela concerne la République démocratique du Congo (RDC) en particulier, car elle ne fait pas partie du dispositif de financement fiscal régional de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) (voir la section 2.1.2) et doit donc verser ses cotisations directement à la CICOS à partir de son budget national. De 2004 à 2018, la RDC a largement manqué à ses engagements financiers envers la CICOS et a réalisé seulement deux versements, représentant environ 30 % du montant dû pour cette période.

En grande partie en raison du manquement de la RDC à ses obligations financières, la CICOS n'a pas été en mesure de pourvoir tous les postes du personnel, ce qui a entraîné à son tour des retards importants dans la mise en œuvre des activités et une dépendance croissante vis-à-vis du financement des donateurs. En outre, l'incapacité à présenter les résultats escomptés, tant dans le domaine de la navigation que dans celui de la gestion et de la mise en valeur du bassin, a entraîné une diminution du niveau d'implication des États membres en matière de coopération, car les avantages de la coopération n'ont pas été à la hauteur de leurs attentes.

Suite à ces difficultés, les États membres et les organes directeurs de la CICOS examinent, dans le cadre de leurs efforts de réforme organisationnelle, la possibilité d'appliquer des mesures coercitives en cas d'arriérés importants. Conformément à l'accord de la CICOS conclu en 1999 (art. 28), les membres qui manquent à leur obligation de cotisation de manière répétée peuvent perdre leur droit de vote dans les processus de prise de décision de la CICOS. Bien que cette clause n'ait encore jamais été appliquée, elle est de plus en plus abordée par les États membres de la CICOS. En outre, un éventuel déménagement du siège de la CICOS, qui se trouve actuellement à Kinshasa, en RDC, a également souvent été sujet à discussion dans le cadre des efforts de réforme organisationnelle en cours.

Source : IMG Rebel, 2019

Figure 4. Mécanismes de partage des coûts

Mécanismes de partage
des coûts

Il existe diverses approches du partage des coûts entre États membres d'un organe commun. Dans un certain nombre de bassins, les coûts sont partagés de manière égale par tous les États membres, c'est-à-dire que chaque État membre d'un organisme de bassin contribue au budget de la même manière. À l'ORASECOM, par exemple, chaque pays membre contribue à hauteur de 500 000 rands (environ 34 000 dollars) par an, ce qui fixe le budget annuel du secrétariat de l'ORASECOM à 2 millions de rands (environ 136 200 dollars). Une fois approuvé par les organes directeurs de l'organe commun, le budget global est divisé par le nombre d'États membres. L'autorité du lac Tanganyika (LTA) ou la Commission internationale du bassin de la Save (ISRBC) sont d'autres exemples d'organismes pratiquant le partage égal des coûts.

Dans d'autres bassins, les différences liées aux capacités économiques, au nombre de parts dans le bassin et aux avantages dérivés des ressources du bassin ont conduit les pays à accepter de répartir les coûts de manière non égale et à définir, à la place, certaines « clés » de répartition des coûts. Parmi les bassins dotés de mécanismes de partage des coûts basés sur des clés de répartition, on peut citer le bassin du Congo avec la CICOS, le bassin de l'Escaut et la Commission internationale de l'Escaut (CIE), le bassin du Niger et l'ABN, ou le bassin de la Volta et l'Autorité du bassin de la Volta (ABV). Ces clés de partage des coûts peuvent s'appuyer sur un certain nombre de paramètres (ou de combinaisons de ces derniers), tels que la part des pays membres dans l'ensemble du territoire du bassin et le PIB des pays concernés. La part d'un pays dans le bassin est le paramètre le plus couramment utilisé. Dans certains cas, on évalue les avantages qu'un pays tire des ressources du bassin pour calculer sa contribution aux mécanismes de partage des coûts. C'est le cas, par exemple, de la Commission technique mixte de Salto Grande (CTM Salto), dans laquelle l'Argentine et l'Uruguay partagent les coûts en fonction de la quantité d'hydroélectricité qu'ils reçoivent du projet commun. Dans d'autres cas, les contributions des pays membres varient en fonction du poste budgétaire exact auquel ils contribuent. Au lac Titicaca, par exemple, la Bolivie et le Pérou contribuent tous deux à parts égales aux coûts de base de l'Autorité autonome binationale du lac Titicaca (ALT), mais les coûts des projets binationaux sont pris en charge à 75 % par le Pérou et seulement à 25 % par la Bolivie.

Il existe des arguments en faveur des deux approches. En fin de compte, c'est le contexte spécifique du bassin qui devrait orienter les décisions des États membres sur la manière de partager les coûts. Toutefois, à titre de mise en garde, il convient de mentionner que les mécanismes de partage des coûts basés sur les clés de répartition s'accompagnent d'un certain nombre d'écueils, à savoir qu'ils contredisent le principe d'égalité souveraine qui dicte généralement le comportement des États dans les relations internationales. Cela peut, par exemple, laisser supposer que les pays qui assument une plus grande part des coûts – soit parce qu'ils ont une plus grande part du bassin, soit parce qu'ils sont en position de domination économique – peuvent exiger d'exercer une plus grande influence dans la gestion et la mise en valeur du bassin, ce qui n'est pas toujours souhaitable pour tous les États riverains, surtout s'ils jouissent déjà d'une position dominante dans la région.

Il convient également de noter que la manière de partager les coûts peut évoluer au fil du temps, reflétant les changements dans le bassin ou dans les capacités financières des États du bassin, comme le soulignent les deux cas décrits ci-après (encadrés 5 et 6).

Encadré 5. Le développement des mécanismes de partage des coûts à la Commission du Mékong (MRC)

Depuis la création de la MRC en 1995, les contributions des membres au budget global ont été partagées à parts égales entre les quatre États membres : le Cambodge, le Laos, la Thaïlande et le Vietnam (art. 14 de l'accord du Mékong conclu en 1995).

Au fil du temps, cependant, le budget de base de l'organisation s'est accru et il est devenu nécessaire d'ajuster les cotisations des membres afin de répondre aux nouvelles exigences budgétaires. Les pays ont décidé, suite à des négociations, que ces augmentations des contributions ne seraient pas les mêmes pour tous les pays, mais seraient plutôt calculées selon une clé de répartition déterminée par cinq facteurs : la part du pays dans le bassin versant, la contribution moyenne du pays au débit du fleuve, la surface irriguée du pays, la population et le PIB du pays. Cette approche visait à mieux refléter les capacités des membres et les avantages générés par l'utilisation des ressources du bassin. Cela a conduit, en l'an 2000, à l'adoption de la décision d'accroître annuellement les contributions de chaque État membre de 18 % pour le Cambodge et le Laos, de 30 % pour le Vietnam et de 34 % pour la Thaïlande.

Cependant, dans le contexte de la réforme globale de la MRC, le mécanisme de partage des coûts a récemment fait l'objet d'un réexamen. Ce dernier a également été motivé par le mécontentement des grands contributeurs, en particulier la Thaïlande, face à l'inégalité des contributions au regard des avantages tirés de la coopération, notamment à la lumière des services et des avantages fournis par la MRC à chaque pays membre. En outre, des préoccupations ont été soulevées concernant les paramètres utilisés pour définir la clé de partage des coûts, comme le fait que les zones irriguées ont été prises en compte, mais pas les avantages liés à l'hydroélectricité. En conséquence, les contributions des pays au budget de base de la MRC – estimé à 6,5 millions de dollars pour 2030 – seront à nouveau partagées à parts égales.

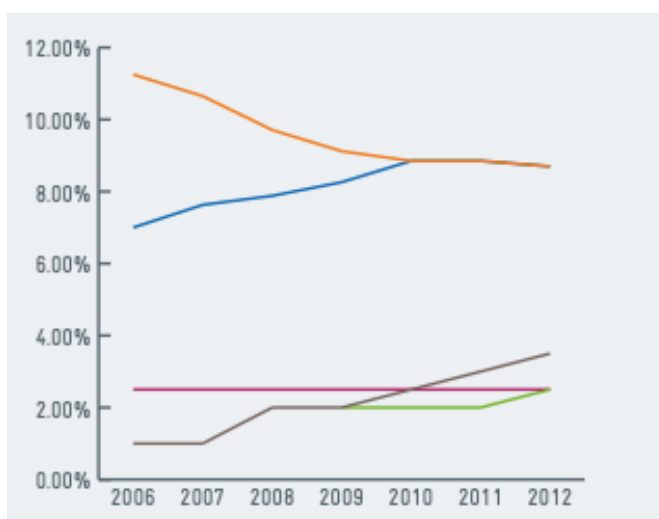
Sources : MRC, 2000 ; MRC, 2019b

Une évaluation approfondie des capacités financières des États membres est également essentielle pour définir les modalités de partage des coûts, tout en gardant à l'esprit les implications d'un partage inégal des coûts au niveau politique et décisionnel, comme cela est démontré dans l'encadré 6.

Encadré 6. Du partage des coûts basé sur une clé de répartition au partage égal des coûts à la Commission internationale pour la protection du Danube (CIPD)

Les documents fondateurs de la CIPD stipulent que les dépenses de la CIPD doivent être partagées de manière égale entre tous les États membres. Parallèlement, immédiatement après la création de l'organisme de bassin, les États membres ont reconnu l'immense disparité des capacités économiques dans le bassin du Danube ; l'écart y étant plus important que dans tout autre bassin du monde. Afin de maintenir le principe d'égalité souveraine tout en permettant à tous les États, y compris les États en aval, moins développés économiquement, de participer au processus de coopération, une clé de répartition temporaire des coûts a été adoptée ; celle-ci classait les États membres en quatre catégories différentes en fonction de leur capacité économique. Au départ, les pays des catégories économiquement moins développées paieraient moins et le déficit serait comblé par les pays en amont plus développés économiquement.

Cela a donné lieu à une situation dans laquelle les pays les plus avancés économiquement, à savoir l'Autriche, la République tchèque, l'Allemagne, la Hongrie, la Slovaquie et la Slovénie (en orange) ont commencé par acquitter la part la plus importante, tandis que les parts des autres pays ont augmenté au fil du temps, à commencer par la Croatie, la Serbie, la Bulgarie et la Roumanie (en bleu), suivies plus tard de la Bosnie-Herzégovine et de l'Ukraine (en gris), puis du Monténégro et de la République de Moldova (en vert). Toutefois, après un certain temps, la contribution des premiers serait appelée à diminuer, tandis que celle des suivants augmenterait progressivement, jusqu'à parvenir à un partage égal des coûts.



Source : Henkel *et al.*, 2014 : 30

Dans l'ensemble, les contributions des membres demeurent très faibles dans un certain nombre d'organes communs dans le monde, car elles ont été fixées à des niveaux peu élevés au regard des exigences budgétaires globales de l'organe commun ou parce que les États membres ont accumulé des arriérés considérables. Cela a conduit les organes communs à rechercher d'autres sources de financement, qui sont présentées et examinées dans les paragraphes suivants.

2.1.1 Taxes régionales

Il est également possible de financer les organismes de bassin au moyen de contributions provenant d'organisations régionales, qui peuvent être financées par une sorte de taxe régionale, telle que la taxe d'importation. La taxe d'importation est généralement perçue par les États membres pour le compte de l'organisation régionale, bien que les modalités exactes de perception de la taxe puissent varier. Le produit de la taxe est utilisé pour financer le propre fonctionnement de l'organisation régionale ainsi que, éventuellement, un certain nombre d'organisations spécialisées ou de projets associés. Les organismes de bassin peuvent faire partie des organisations spécialisées financées par la taxe régionale. Étant donné que les importations et les recettes fiscales ne fluctuent généralement pas de manière spectaculaire d'une année à l'autre, cette source de financement est généralement plus stable et plus fiable que les contributions publiques directes issues du budget national.

La stabilité offerte par les taxes régionales en tant que source de financement garantit aux organismes de bassin la possibilité de remplir leurs obligations financières fixes tout en leur permettant de planifier plus efficacement les futurs projets à forte intensité de capital et de mettre en œuvre les projets en cours. En réduisant au minimum sa dépendance à l'égard du financement national direct, l'organisme de bassin peut surmonter les faiblesses des budgets nationaux et éviter de devoir entrer en concurrence avec de nombreuses priorités de financement nationales. En outre, il peut éventuellement éviter d'être prisonnier des intérêts des grands États membres contributeurs. Toutefois, étant donné son rôle de principal bailleur de fonds, l'organisation régionale pourrait avoir, ou être perçue comme ayant, une influence indue sur les travaux ou les priorités de l'organisme de bassin. De là, peuvent surgir des difficultés liées à la propriété et aux dispositions juridiques et institutionnelles spécifiques au financement.

Une taxe régionale, bien que stable, est déconnectée des activités liées à l'eau menées par l'organisme de bassin. D'un côté, cette déconnexion permet à l'organisme de bassin d'agir en dehors d'un intérêt ou d'une politique nationale spécifique et de mener des activités appropriées au niveau du bassin. Il peut le faire, car la taxe régionale répond aux besoins de financement de base, indépendamment des contributions nationales. D'un autre côté, étant donné que le financement est plus ou moins automatique et sans aucun lien avec le travail de l'organisme de bassin, il peut également faire diminuer l'intérêt des gouvernements nationaux puisqu'ils ne financent pas ses activités. En outre, l'organisme de bassin ne peut pas fixer le taux d'imposition, ce qui signifie qu'il ne peut pas prélever de taxes plus élevées pour combler les déficits de financement si les autres formes de contribution sont insuffisantes.

Encadré 7. Compléter les contributions directes par des taxes régionales (le cas de la CICOS)

La CICOS est un excellent exemple de la manière dont les taxes régionales peuvent aider à financer les organismes de bassin. La CICOS est un organisme spécialisé de la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC). La CICOS bénéficie à la fois de contributions directes de la part de deux de ses États membres (la République démocratique du Congo et l'Angola) et du financement de la CEMAC, grâce à la taxe communautaire d'intégration de la CEMAC, une taxe fixe de 1 % sur les importations, qui couvre la contribution des quatre autres États membres. Si les contributions directes des États membres ont été instables et insuffisantes au cours des 15 dernières années, comme indiqué au point 2.1.1, le financement de la CEMAC s'appuyant sur les taxes a été relativement stable, fournissant à la CICOS un flux de revenus fiable pour mener à bien ses opérations et ses activités. Cette différence de fiabilité et de suffisance du financement est également corroborée par le taux de recouvrement, qui était de 80 % pour le financement de la CEMAC basé sur la taxe contre environ 30 % pour les contributions directes.

La relation entre la CICOS et la CEMAC illustre également l'éventuelle complexité des accords institutionnels associés aux taxes régionales. Tous les membres de la CEMAC ne font pas partie de la CICOS et tous les pays du bassin ne sont pas membres de la CICOS ou de la CEMAC. Comme nous l'avons vu, l'absence de liens nationaux directs peut entraîner une moindre adhésion individuelle des gouvernements. En outre, cela peut créer des cas de parasitisme de la part des pays membres du bassin qui ne font pas partie de la CEMAC et qui peuvent prendre du retard dans leurs contributions directes, comme le montre le cas évoqué précédemment de la RDC, qui contrôle 70 % du bassin, mais n'est pas membre de la CEMAC (encadré 4). Bien que la RDC n'ait cotisé que deux fois au cours des 15 dernières années et accuse donc un retard quant à ses obligations financières, elle continue de tirer avantage des nombreuses activités de la CICOS.

Source : IMG Rebel, 2019

2.1.3 Redevances d'utilisation et de pollution

Le système de financement par l'utilisateur-payeur ou le pollueur-payeur est perçu comme l'un des mécanismes de financement les plus innovants au niveau transfrontière et repose sur l'idée que ceux qui utilisent ou polluent la ressource concernée doivent financer l'organisme responsable de la gestion des ressources en eau ou de la navigation intérieure. Ces systèmes ont été mis en place aux niveaux national et infranational dans de nombreux pays, ce qui fournit quelques indications sur la possibilité de leur application au niveau transfrontière.

En théorie, tous les usagers et pollueurs pourraient participer au financement, mais la question du coût de la transaction (c'est-à-dire, le coût de la collecte de l'argent) fait qu'il est plus efficace, d'un point de vue financier, de cibler un groupe limité de grands usagers (hydroélectricité, irrigation à grande échelle, navigation, etc.) ou de grands pollueurs (industrie, exploitation minière, etc.). Toutefois, d'autres considérations doivent également être prises en compte lors de la conception d'un système d'utilisateur-payeur ou de pollueur-payeur, notamment la récupération des coûts auprès des bénéficiaires, les incitations à une utilisation plus raisonnée de l'eau et l'impact des externalités (dans le cas d'un système pollueur-payeur).

Dans le cadre d'un mécanisme de financement reposant sur les redevances d'utilisation, les usagers sont censés payer pour les ressources en eau. Les grands consommateurs d'eau, tels que les secteurs de l'hydroélectricité, l'irrigation, l'industrie et l'exploitation minière, pourraient être invités à acquitter une redevance pour le droit de prélever une certaine quantité d'eau. De même, les navires commerciaux pourraient acquitter un droit de passage. Pour justifier un tel système, l'organisme de bassin ou les États riverains doivent être en mesure de fournir un service ou un avantage évident à leurs usagers. Dans le cadre de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, il peut toutefois être difficile pour un organisme de bassin ou des États riverains de prouver la valeur du service. Autre obstacle possible au financement reposant sur les redevances d'utilisation, les États membres peuvent décider de ne pas transférer (tous) les revenus des redevances d'utilisation à l'organisme de bassin. Plusieurs organismes de bassins transfrontières dans les pays en développement (Commission du Mékong, Autorité du bassin du Niger) ont envisagé la mise en place d'un mécanisme de financement reposant sur les redevances d'utilisation, mais ils ont été confrontés à des conflits d'intérêts entre les États membres. Cependant, certains bassins travaillent actuellement à la mise en place de tels mécanismes, comme l'illustrent les délibérations en cours de la CICOS dans le bassin du Congo. Cette dernière s'intéresse à l'établissement d'une taxe d'utilisation de l'eau pour les exploitants d'hydroélectricité.

Les organismes de bassin non transfrontières ont mieux réussi à mettre en place un mécanisme de financement s'appuyant sur des redevances d'utilisation. On peut citer l'exemple du Burkina Faso, où les grands consommateurs d'eau tels que les sociétés d'exploitation minière aident à financer les organismes de bassin infranationaux, ainsi que la France et les Pays-Bas, où des mécanismes de financement reposant sur les redevances d'utilisation sont utilisés depuis de nombreuses décennies, générant des revenus importants pour leurs organismes respectifs. Dans le cas des Pays-Bas, les recettes issues des redevances d'utilisation sont utilisées non seulement pour soutenir les activités des organismes de bassin, mais également pour mettre en œuvre des projets spécifiques.

Dans le cadre d'un mécanisme de financement s'appuyant sur une redevance liée à la pollution, les pollueurs paient pour les dommages causés par leur pollution. La pénalité que les pollueurs acquittent devrait refléter de manière assez précise les externalités générées par la pollution. Si la pénalité est trop faible, une redevance pour pollution pourrait créer un « droit de polluer » sans encourager les changements de comportement, tels que le fait d'installer des filtres à eau si le montant à payer pour compenser les externalités négatives est élevé. Si la pénalité est fixée à peu près à la valeur des

externalités créées par la pollution, un mécanisme de financement reposant sur une redevance pour pollution pourrait générer d'importants revenus — sans doute supérieurs aux besoins de financement de l'organisme de bassin. Si la pénalité est trop élevée, le système pourrait avoir un impact négatif sur l'ensemble de l'économie, car cela pourrait décourager l'activité économique bénéfique. Si la pénalité est fixée par l'organisme de bassin et que tous les revenus associés lui sont également versés, l'organisme de bassin pourrait, au final, générer des revenus supérieurs à ses besoins de financement. Un mécanisme de financement reposant sur une redevance pour pollution ne peut donc fonctionner que si les recettes sont perçues par une entité indépendante qui veillerait également à ce que les pénalités soient fixées correctement. Un mécanisme de financement s'appuyant sur une redevance pour pollution exige également que les pollueurs puissent être identifiés et surveillés grâce à un système de contrôle efficace, par exemple au moyen d'une « police de l'eau ».

Si de nombreux États ont introduit l'idée d'usager-payeur ou de pollueur-payeur dans leur législation nationale, il existe peu d'exemples connus d'un tel système de financement générant des ressources importantes pour financer la gestion des ressources en eau. Différents organismes de bassin (tels que la MRC ou l'ABN) ont étudié la mise en œuvre d'un système d'usager-payeur, mais se sont heurtés à des conflits d'intérêts entre les États membres. Il semblerait qu'aucun organisme de bassin n'ait encore mis en place un système de pollueur-payeur au niveau d'un bassin transfrontière (Henkel *et al.*, 2014).

2.1.4 Vente de données et de services

Ces dernières années, la vente de services s'est imposée de plus en plus comme une possible source nouvelle de financement de la gestion et de la mise en valeur des bassins transfrontières. Divers organes communs, gouvernements nationaux et organismes donateurs ont suggéré de vendre les données régionales collectées et traitées à d'autres parties intéressées, afin de générer des revenus supplémentaires pour couvrir certains coûts (généralement les coûts de base) de l'organe commun (encadré 8).

Encadré 8. La vente de données et de services par la Commission du Mékong

La Commission du Mékong vend maintenant ses données et ses projets de données spécifiques, tels que des ensembles de données disponibles sur CD-ROM, des publications sur papier de la MRC ou des photos du bassin, aux usagers. En fonction des différents groupes d'usagers (par exemple, à visée commerciale ou éducative), les prix varient entre 3 et 50 dollars par produit ou article, en sus des frais d'expédition et de traitement des données. Le revenu total généré par ces ventes demeure extrêmement faible : moins de 500 dollars par an. La vente de données et de services connexes est donc davantage un mécanisme de recouvrement des coûts qui compense le travail du personnel de l'organisme de bassin sur des données et des cartes supplémentaires, plutôt qu'une source de revenus prometteuse.

Source : Portail de données de la MRC

Certains organes communs ont également essayé de vendre des services sous forme de sessions de formation ou de cours, ou de mettre sur pied des instituts de formation spécifiques pour lesquels ils facturent des frais d'enseignement ou de participation, ou envisagent de le faire (encadré 9).

Encadré 9. L'École régionale de formation aux métiers de la navigation intérieure de la CICOS

La CICOS assure le fonctionnement de son École régionale de formation aux métiers de la navigation intérieure (ERFMNI), qui forme des étudiants de tout le bassin aux métiers de la navigation (mécaniciens navals, marins, capitaines, etc.). Les étudiants paient des droits de scolarité pour participer au programme de l'école (10 dollars de frais d'inscription par an et 500 dollars de frais de participation ou de scolarité par an). Outre ces programmes éducatifs, la CICOS propose également des cours et des formations de courte durée au personnel des sociétés de transport commercial du bassin, moyennant le paiement de frais de formation, ce qui crée des activités supplémentaires pour l'ERFMNI. En réalité, cependant, peu de revenus ont été générés de cette manière. Plus de 100 000 dollars de droits de scolarité ont pu être générés jusqu'à présent (chiffres de 2015), mais ils ne couvrent pas les dépenses de l'école (bâtiments, logements des étudiants, personnel enseignant, etc.). En effet, les revenus issus des droits de scolarité ne représentent que 14 % de l'ensemble des dépenses de l'école. En outre, l'ERFMNI a peiné à attirer des participants aux cours de courte durée, car les moyens financiers de nombreuses sociétés de transport locales demeurent faibles et l'amélioration des compétences de navigation suscite peu d'intérêt. En conséquence, l'ERFMNI demeure financièrement dépendante dans une large mesure de la CICOS et de ses donateurs pour financer son maintien et son fonctionnement, et il semble peu probable qu'elle devienne une source de financement supplémentaire pour la CICOS à l'avenir.

Source : CICOS, 2015

Dans l'ensemble, la vente de services – que ce soit sous forme de données et d'informations ou sous forme de formation ou d'autres activités – ne s'est, jusqu'à présent, pas avérée être une source matérielle de revenus pour les organes communs. S'il peut être utile d'étudier occasionnellement les possibilités de vente de services en tant que possible source de revenus supplémentaires pour financer la coopération et la mise en valeur des bassins, il semblerait que le potentiel de revenus associés soit limité.

2.1.5 Frais de gestion et d'administration

Les organismes de bassin peuvent tirer parti de leur rôle dans les projets liés aux eaux transfrontières pour financer leur propre fonctionnement grâce aux frais de gestion et d'administration (traités dans la présente section) et aux frais de gestion de projet (abordés dans la section suivante). Ces sources de financement dépendent du mandat de chaque organisme de bassin ; ceux qui sont régis par un mandat qui se limite à la coordination ne peuvent pas tirer parti des frais de gestion de projet et peuvent être contraints d'exploiter les frais de gestion et d'administration. La facturation des frais de gestion et d'administration et des frais de gestion de projet se heurte à plusieurs obstacles, dont les contraintes liées au mandat et la dépendance à ces revenus pour compenser les coûts.

Les frais de gestion et d'administration diffèrent des frais de gestion de projet en ce qu'ils ne se limitent pas aux projets d'infrastructure. Ils sont facturés pour des projets ou des activités « non techniques », non liés aux infrastructures et financés par des sources extérieures, et le personnel de l'organisme de bassin est directement impliqué dans leur mise en œuvre. Une commission est facturée pour chaque paiement effectué ou chaque dépense engagée éligible au financement des partenaires pour le développement. Certains organismes de bassin, tels que la MRC, ont déjà utilisé les frais de gestion et d'administration pour financer leurs dépenses de fonctionnement ; la commission représente 11 % des dépenses du projet. Les projets comptent ces frais comme une dépense. En réalité, cela signifie

que les donateurs cofinancent le budget de fonctionnement de la MRC, à l'instar des structures utilisées par les agences de développement international lorsqu'elles mettent en œuvre des projets pour le compte d'une autre agence. Pour la MRC, ces frais couvrent les dépenses des services techniques et administratifs rendus au projet.

Le risque existe, que le nombre d'heures de travail consacrées par le personnel à la gestion et à l'administration du projet dépasse le montant des sommes versées à l'organisme de bassin, ce qui signifie que les sommes dépensées sont supérieures aux sommes perçues. Il est également possible que ces projets, nécessaires pour répondre aux besoins budgétaires, redirigent les heures de travail du personnel vers des projets qui fournissent les revenus les plus élevés en termes de frais de gestion et d'administration, délaissant des projets plus pertinents. Cela peut finir par saper l'objectif fondamental de l'organisme de bassin en tant qu'organisation qui entend promouvoir la coopération régionale et les avantages qu'elle procure en gérant la coopération sur les ressources en eau partagées. Il est également important de noter que les frais de gestion et d'administration peuvent ne pas être une option de financement viable à long terme, à mesure que la taille ou le nombre de projets des donateurs dans la région diminuent, entraînant la baisse des revenus.

2.1.6 Frais de gestion de bassin

Les frais de gestion de projet diffèrent des frais de gestion et d'administration en ce qu'ils sont généralement liés aux projets d'infrastructure. Un organisme de bassin peut être mandaté pour mener à bien diverses activités, pour lesquelles il peut facturer des frais de gestion de projet comprenant, notamment : le cadrage initial, la négociation et l'organisation du financement d'un projet d'infrastructure ; la gestion des études de faisabilité ; la supervision de la passation des marchés et de la construction ; et même la participation à l'exploitation et à l'entretien. En fin de compte, les frais sont facturés au propriétaire de l'infrastructure, soit le gouvernement de l'État, soit un promoteur privé.

La prestation de ces services est possible si le personnel possède les compétences nécessaires. Les tâches impliquant des travaux spécialisés peuvent entraîner des coûts supplémentaires. Dans tous les cas, les frais de gestion de projet ne servent de mécanisme de financement que dans la mesure où ils sont supérieurs à la dépense réelle supportée par l'organisme de bassin. Là encore, cette option n'est pas disponible pour les organismes de bassin doté d'un mandat se limitant à la coordination.

L'ABN a envisagé d'utiliser les frais de gestion de projet comme l'un des multiples mécanismes de financement proposés pour couvrir ses dépenses de fonctionnement. Les États membres de l'ABN se sont engagés, au niveau politique, à rémunérer l'ABN pour ses services, mais cette mesure n'a pas encore été mise en œuvre de manière significative. Ailleurs, l'IBN utilise les frais de gestion de projet pour couvrir ses coûts de fonctionnement. Un fonds d'affectation spéciale distinct, le Fonds d'affectation spéciale du bassin du Nil (NBTF), et plus tard le Fonds d'affectation spéciale pour la coopération dans les eaux internationales en Afrique (CIWA), créés par la Banque mondiale, ont transféré des fonds à l'IBN pour la mise en œuvre d'activités de projet ; une étude à l'échelle du bassin pour évaluer la demande en électricité et une aide à la mise en œuvre de plusieurs projets en lien avec l'hydroélectricité figuraient dans les travaux antérieurs. Au cours de l'exercice 2018, cela a représenté 23 % du financement de l'IBN, dépassant les contributions en nature (15 %) et les contributions en numéraire (2 %) des États membres, la partie restante provenant de divers donateurs internationaux. Ce système a été efficace pour l'IBN, car la plupart des activités sont mises en œuvre par les bénéficiaires.

2.2.7 Prêts publics

Les prêts peuvent éventuellement aider les bassins transfrontières à combler l'écart entre les besoins d'investissement actuels et le remboursement ultérieur. Outre l'obligation de remboursement inhérente aux prêts, ceux-ci accumulent également des intérêts. Dans les pays en développement, les institutions financières internationales (IFI) peuvent proposer aux emprunteurs publics des prêts à long terme à des taux inférieurs à ceux du marché ou à des taux préférentiels, et ont, en outre, un rôle clé à jouer pour contribuer à l'élaboration et à l'adhésion aux normes internationales de la législation sur l'eau dans les bassins qu'elles soutiennent. Des emprunteurs privés peuvent également emprunter auprès de certains IFI, telles que la Société financière internationale (IFC), Proparco et la Banque néerlandaise de développement, FMO (Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden), mais elles appliquent généralement les taux d'intérêt du marché.

Dans la pratique, de nombreux organismes de bassin peinent à obtenir des prêts pour l'une des deux raisons suivantes : i) ils ne possèdent pas le statut juridique qui leur permettrait de contracter des prêts ; ou ii) ils ne disposent pas d'une source de revenus pouvant servir à rembourser le prêt. Il est donc plus probable que les gouvernements nationaux, plutôt que l'organisme de bassin, demandent des prêts à des conditions préférentielles pour de grands projets d'infrastructures transfrontières. Ces prêts étant contractés par les gouvernements nationaux et généralement garantis par les recettes fiscales générales, les prêteurs n'assument normalement que peu, ou pas, de risque commercial en cas d'échec du projet d'infrastructure. Le projet de centrale hydroélectrique de Rusumo sur le Kagera, que se partagent le Burundi, le Rwanda et la Tanzanie, en est un exemple. La Banque mondiale a prêté 113 millions de dollars à chaque gouvernement sous forme de prêts à faible taux d'intérêt, pour un total de 340 millions de dollars de financement. On peut également citer l'exemple du Programme de développement intégré des corridors de la Save et de la Drina (SDIP) de la Banque mondiale, qui vise à soutenir la coopération dans le domaine des eaux transfrontières des pays du bassin (Serbie, Bosnie-Herzégovine et Monténégro), en mettant particulièrement l'accent sur les interactions entre l'eau, l'énergie, l'alimentation et les écosystèmes, qui peuvent apporter des avantages supplémentaires à la coopération si les ressources sont gérées de manière plus intégrée. Il prévoit des investissements d'un montant estimé à 332,4 millions de dollars entre 2021 et 2030, principalement dans les domaines de la navigation et de la protection des États riverains contre les inondations. La Commission internationale du bassin de la Save (ISRBC) joue un rôle clé de coordination et est impliquée dans la réalisation d'études régionales ainsi que dans l'accueil de l'unité de mise en œuvre régionale du projet.

Tout comme les subventions, les prêts peuvent être assortis de nombreuses conditions qui doivent être remplies afin d'obtenir des fonds. Les modalités de ces prêts dépendent en grande partie de la situation financière du pays et des emprunts antérieurs. Outre le taux d'intérêt et les modalités de remboursement, les emprunteurs doivent également tenir compte des fluctuations monétaires si les recettes devant être générées par le projet sont dans une devise différente de celle dans laquelle le prêt a été émis ; cela est particulièrement important pour les organismes de bassin qui agissent dans des pays en développement dont les monnaies locales sont moins stables. En raison de l'exigence de remboursement, les prêts sont plus indiqués pour des activités ou des projets générateurs de revenus, bien que les pays puissent décider d'utiliser ces fonds pour financer des infrastructures ou des activités transfrontières non génératrices de revenus. Ce scénario est moins intéressant étant donné que le gouvernement ne recevra aucune recette du projet et qu'il s'appuiera uniquement sur les impôts ou d'autres aspects de son budget pour acquitter les intérêts de l'emprunt. Le prêt devient, en réalité, une contribution du pays.

Nonobstant ce qui précède, certains organismes de bassin, tels que l'Organisation pour la mise en valeur du fleuve Sénégal (OMVS), reçoivent des prêts directement (encadré 10).

Encadré 10. Des prêts publics pour des projets communs dans le bassin du Sénégal

L'un des principaux projets de l'OMVS, lancé peu après sa création, a été la conception de deux barrages, les barrages de Manantali et de Diama, qui devaient contribuer à l'agriculture irriguée, produire de l'hydroélectricité, permettre la navigation, stabiliser le débit du fleuve pour prévenir les crues et les sécheresses (et l'intrusion de la salinité dans le cas du barrage de Diama), et plus généralement contribuer au développement socioéconomique du bassin.

Afin de mobiliser les fonds nécessaires à un projet aussi ambitieux, une Convention relative aux modalités de financement des ouvrages communs a été élaborée en 1982 et fait partie du cadre juridique global de l'OMVS. Elle a permis à l'OMVS de conclure des accords de prêt pour le compte de ses États membres et de gérer les flux financiers pour les projets ainsi que les projets eux-mêmes. En outre, l'OMVS a créé un Fonds commun de créances (FCC) dont tous les pays membres étaient actionnaires. Le FCC a géré les installations hydroélectriques et le prêt accordé à l'OMVS. Un mécanisme de partage des coûts définissant les engagements et les responsabilités de chaque pays a, en outre, été élaboré, tenant compte des avantages en matière d'irrigation, d'énergie et de navigation que chaque pays recevrait grâce aux projets.

Douze organisations bilatérales et multilatérales (dont des contributeurs des gouvernements nationaux d'Arabie saoudite, du Koweït, des Émirats arabes unis et d'Iran, des banques de développement telles que la Banque africaine de développement et la Banque mondiale, ainsi que des agences de crédit spécialisées d'Allemagne et de Suisse) ont accordé des prêts et des subventions à l'OMVS pour la construction du barrage de Manantali. Des dispositions spécifiques ont été prises pour que chaque pays membre établisse un plan de financement pour couvrir sa part du budget de l'OMVS afin que l'organisme de bassin puisse rembourser le prêt et que les pays membres couvrent les dépassements de coûts (en fait, une garantie d'État souverain).

Sources : Yu, 2008 ; Schmeier, 2013

2.1.8 Subventions publiques

Les organismes de bassin peuvent également avoir accès à des subventions provenant de diverses sources pour compléter le financement des États riverains, en particulier lorsque les ressources financières sont limitées ou lorsque des activités ponctuelles spécifiques doivent avoir lieu, notamment celles qui visent à encourager les bonnes pratiques dans les domaines du droit international de l'eau et de la gestion des ressources en eau. Ces subventions peuvent provenir d'institutions multilatérales telles que la Banque mondiale, le Fonds pour l'environnement mondial (FEM), les banques régionales de développement, les Nations Unies, ou d'institutions bilatérales telles que l'Agence française de développement (AFD) ou la Banque allemande de développement (KfW). Contrairement aux prêts, les subventions n'ont pas à être remboursées. Elles sont donc idéales pour les organismes publics qui ne disposent pas d'une source de revenus pouvant servir spécifiquement à rembourser une dette, qui ne peuvent pas s'endetter ou dont les pays membres ne peuvent pas répondre aux besoins budgétaires. Les subventions sont souvent associées à d'autres types de fonds et de financements ; certaines subventions sont conditionnées à l'existence d'autres sources destinées à couvrir le reste du budget, telles que les contributions des pays membres.

Si les subventions ne sont pas soumises à une obligation de remboursement et offrent de nombreux avantages, surtout pour les pays les moins développés ou ceux qui ont été durement touchés par une crise telle que la crise actuelle du COVID-19, elles sont généralement assorties de restrictions quant à

la manière dont l'argent est dépensé. Par exemple, les subventions sont souvent utilisées pour mettre en œuvre des projets ou des activités spécifiques et ne peuvent généralement pas servir aux dépenses quotidiennes de fonctionnement de l'organisme de bassin. Il peut être difficile de trouver des subventions pour lesquelles l'organisme de bassin et le projet associé remplissent les conditions. Les subventions ont souvent des objectifs sectoriels spécifiques ou des conditions particulières. En plus de remplir les conditions d'accès à la subvention, l'organisme de bassin doit préparer une demande de subvention et est souvent en concurrence avec de nombreux autres organismes pour recevoir les fonds. Le temps nécessaire aux membres du personnel pour préparer les demandes de subventions peut être important et nuire à leur travail en lien avec les activités courantes de l'organisme de bassin. Un cercle vicieux est susceptible de s'installer, dans lequel un organisme de bassin disposant de moins de fonds est davantage dépendant des subventions et consacre davantage de temps à la rédaction de demandes de subventions. À long terme, d'autres sources de financement sont préférables, en particulier lorsque les pays riverains se renforcent économiquement.

Encadré 11. Subventions FEM-PNUD pour la mise en œuvre d'activités de gestion durable dans le lac Tanganyika

Le lac Tanganyika, partagé par le Burundi, la République démocratique du Congo, la Tanzanie et la Zambie, est confronté à de nombreux défis en matière de gestion et de mise en valeur des ressources en eau partagées. La gestion conjointe du lac et de son bassin est donc cruciale, mais les capacités des gouvernements sont relativement limitées.

Afin de remédier à cette situation, le FEM – mis en œuvre par le PNUD – a financé les quatre gouvernements riverains depuis les années 1990 à hauteur de plus de 24 millions de dollars à ce jour. Ce financement a pris la forme de subventions pour permettre aux États du bassin de mettre en œuvre un certain nombre d'activités, à savoir l'élaboration d'une Analyse diagnostique transfrontalière (ADT) et un Programme d'action stratégique (PAS), et pour renforcer les capacités de la nouvelle Autorité du lac Tanganyika (ALT), créée en 2008 à la suite d'activités de projet antérieures.

Source : PNUD-FEM, 2016

Même après avoir rempli les conditions requises pour recevoir une subvention, l'organisme de bassin doit s'assurer d'être éligible pour recevoir les fonds. Certains donateurs exigent que l'organisme de bassin soit un organisme à vocation de mise en œuvre, de sorte que les fonds puissent être utilisés dans les conditions fixées ; cela exclut les organismes de bassin dont le mandat se limite à la coordination. Il convient de noter que ces exigences peuvent être différentes de celles relatives à l'octroi de prêts, abordées dans la section suivante. Par exemple, l'Autorité du bassin du Niger (ABN) a compétence pour signer des demandes de subventions, mais n'a pas compétence pour signer des prêts ou des accords de paiement, qui doivent être approuvés par les États membres. Dans le cas de l'Initiative du bassin du Nil (IBN), le NTBF a été mis en place en tant que fonds d'affectation spéciale distinct par la Banque mondiale et la Commission du NTBF, car l'IBN elle-même ne dispose pas de personnalité juridique. Le NTBF coordonne les fonds des donateurs et l'allocation de subventions à l'IBN.

Il est également possible d'acquérir et de gérer des subventions grâce à des fonds pour l'eau spécifiques, conçus pour financer les activités des bassins. Le haut bassin du fleuve Lempa, que se partagent El Salvador, le Guatemala et le Honduras, en est un exemple. S'il n'est pas régi par un organe commun, il existe néanmoins d'un accord-cadre sur les activités transfrontières sous la forme d'un traité et du « Plan Trifinio » qui l'accompagne. Sur cette base, des projets hydroélectriques et des initiatives de préservation figurent parmi les activités transfrontières conjointes. Des subventions de la Banque interaméricaine de développement (BID) et de banques régionales de développement ont

servi à financer ces activités jusqu'à présent.⁷ Afin d'encourager leur continuité et leur succès à long terme, la BID est actuellement (à partir de 2020) à la tête d'une initiative visant à créer un fonds spécifique pour les eaux transfrontières dans le cadre du Plan Trifinio. À cet égard, les derniers travaux préparatoires sont actuellement menés par la BID, en association avec un institut de recherche dans le cadre d'un projet FEM visant à promouvoir la sécurité de l'eau dans le Trifinio, mis en œuvre par le PNUE et mené à bien par l'Organisation des États américains. Les redevances d'utilisation et les tarifs ont également été envisagés comme options de financement (Artiga, 2003), mais ils ne permettent pas encore de financer les initiatives transfrontières.

2.1.9 Assistance technique

Outre les prêts et les subventions, l'accompagnement fourni par les partenaires pour le développement prend souvent la forme d'une assistance technique (AT) dans le cadre de l'aide publique au développement (APD). Les deux vont de pair et la séparation est rarement évidente entre l'aide financière sous forme de prêts et de subventions et l'assistance technique, toutes deux étant souvent mises en œuvre par le même donateur de manière conjointe, d'où la difficulté, parfois, de les différencier. L'assistance technique désigne généralement les services de conseil et les activités de renforcement des capacités pour les acteurs du secteur de l'eau, tels que les ministères, les organismes publics secondaires et les organismes de bassin, entre autres. L'assistance technique se concentre sur le renforcement des capacités, permettant aux acteurs du bassin d'accomplir eux-mêmes certaines tâches, activités et fonctions dans la gestion et la mise en valeur des ressources en eau transfrontières. Les infrastructures entrent moins en ligne de compte dans le cadre de l'assistance technique, à moins que celle-ci soit liée à la capacité des partenaires de planifier et gérer les projets d'infrastructure ou d'évaluer et atténuer efficacement leurs impacts. Les montants alloués aux bassins transfrontières dans le cadre de l'assistance technique sont donc également nettement inférieurs aux montants provenant des prêts ou des subventions, mais représentent souvent des contributions importantes pour les organismes de bassin. Dans le cas de la CICOS, par exemple, les contributions sous forme d'assistance technique de l'Agence allemande de coopération internationale – pendant longtemps le seul partenaire pour le développement – ont assuré le fonctionnement de l'organisme de bassin et l'élaboration de produits clés, tels que le plan de gestion du bassin, ainsi que l'entretien de services importants, tels que l'école de navigation. L'assistance technique joue donc souvent un rôle clé dans le fonctionnement des organismes de bassin.

L'assistance technique s'est accrue depuis les années 2000 et jusque dans les années 2010, lorsque divers donateurs européens se sont engagés activement dans la gestion des eaux transfrontières, particulièrement dans les bassins africains. Ces dernières années, cependant, l'aide à la gestion des eaux transfrontières sous forme d'assistance technique est de nouveau en baisse. Divers donateurs bilatéraux et multilatéraux ont réduit, voire cessé, leur financement à des bassins spécifiques et à leurs organes communs, souvent en raison de questionnements concernant l'efficacité globale de ces organes, leur autonomie financière, ou l'efficacité de l'utilisation des fonds de l'assistance technique à des fins de promotion des objectifs de coopération régionale, mais également en raison de nouvelles orientations des priorités nationales en matière de politique étrangère et de coopération au développement.

⁷La BID a dirigé le projet des Biens publics régionaux (BPR) à El Salvador, au Guatemala et au Honduras afin d'améliorer les compétences en gestion de la ressource partagée. Ce projet a débouché sur une politique publique transfrontière mise en œuvre par les trois États et connue sous le nom d'Eaux partagées. Le Fonds d'affectation spéciale du FEM a lancé un projet visant à mieux comprendre les causes profondes, les impacts et les lacunes liés aux menaces environnementales qui pèsent sur le bassin du Lempa ; les trois pays du bassin ont participé à ce projet.

Encadré 12. L'assistance technique de l'Agence allemande de coopération internationale à l'appui de la gestion et de la mise en valeur du bassin du Niger

L'Agence allemande de coopération internationale (GIZ) soutient depuis longtemps la coopération dans le domaine des eaux transfrontières dans le bassin du Niger et, en particulier, l'ABN. Elle a dépensé plus de 13 millions d'euros depuis 2009. Dans sa phase actuelle, le projet d'assistance technique aide l'ABN à élaborer un cadre juridique complet pour la coopération transfrontière et à élaborer et mettre un œuvre un cadre global de planification pour le bassin, en insistant particulièrement sur les interactions entre l'eau, l'énergie et la sécurité alimentaire. Cet accompagnement se traduit par l'implication d'experts techniques extérieurs au bassin auprès de l'ABN, la mise à disposition de consultants, à court terme, pour des missions spécifiques, techniques et complexes, telles que la rédaction de parties de la Charte de l'eau, main dans la main avec le personnel de l'ABN et ses pays membres, ainsi que l'organisation de formations et d'ateliers pour le personnel de l'ABN et des pays membres.

Source : GIZ, 2020a

Il convient de noter que les bénéficiaires de l'assistance technique disent souvent préférer recevoir des ressources financières directement, par exemple sous forme de subventions ou de dons, plutôt que l'assistance technique. Il s'agit d'une question complexe, car la nature même de l'assistance technique consiste à renforcer les capacités humaines et techniques grâce à la formation, aux ateliers, aux formations sur le terrain, à la mise en œuvre conjointe de projets, etc. Ces objectifs ne peuvent être atteints par la simple mise à disposition de ressources financières à un organe commun. Parallèlement, l'octroi de l'assistance technique est souvent lié au détachement ou à l'embauche d'experts techniques internationaux, ce qui a tendance à entraîner des coûts nettement plus élevés que l'embauche de personnel local.

Dans ce contexte, il est important que l'assistance technique fournie par les donateurs bilatéraux ou multilatéraux soit directement liée et intégrée aux programmes stratégiques et de travail des organes communs, ou aux programmes des États membres respectifs.

2.1.10 Fonds pour le climat

Depuis l'avènement du système mondial de lutte contre les changements climatiques, et en particulier de l'article 4 de la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC), qui engage les pays développés à soutenir financièrement tant l'atténuation que l'adaptation dans les pays en développement, une nouvelle source de financement international pour le climat a vu le jour : les fonds internationaux pour le climat. Bien que souvent mentionnés dans le contexte de la coopération dans le domaine du développement (Banque mondiale, 2019), ces fonds sont différents dans la mesure où ils découlent d'une obligation conventionnelle liée au climat contractée par les pays développés dans le cadre du système de lutte contre les changements climatiques. Ils présentent néanmoins d'importantes similitudes avec le financement international du développement. La présente section offre une vue d'ensemble de certains fonds pour le climat actuels, sans essayer de tous les mentionner. L'objectif principal est de mettre en lumière les possibilités offertes et les difficultés posées par l'utilisation de ces fonds pour la gestion des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins.

Fonds vert pour le climat

Le Fonds vert pour le climat (FVC) est devenu pleinement opérationnel en 2015, suivi de la signature de l'accord de Paris en 2016, dans le but de financer des activités d'adaptation et d'atténuation dans le cadre des contributions nationales déterminées (CND) des pays en développement, en prenant en charge les coûts supplémentaires liés aux changements climatiques. L'accès au FVC exige des pays

qu'ils collaborent avec les organismes accrédités par le FVC. Pour les projets régionaux, l'adhésion de tous les pays concernés doit être prouvée au FVC.

Malgré son caractère très attrayant, l'expérience des organisations régionales, dont les organes communs, ayant reçu un financement du FVC, demeure limitée. L'Observatoire du Sahara et du Sahel (OSS) a passé avec succès l'accréditation auprès du FVC en 2017, ce qui lui a permis de préparer des propositions de projets faisant appel au financement du FVC. Le type d'accréditation reçue par l'OSS lui permet de déposer des demandes de financement auprès du FVC à hauteur de 10 millions de dollars. Jusqu'à présent, des documents de réflexion relatifs à de possibles projets, dont la plupart concernent des questions régionales autres que l'eau, ont été élaborés, mais la conception définitive des projets et la décision de financement sont toujours en suspens. La mobilisation par l'ABN du financement du FVC, entre autres sources financières, pour son Programme intégré de développement et d'adaptation au changement climatique dans le bassin du Niger (PIDACC), établi à partir des mesures énumérées dans son Plan d'investissement pour la résilience face aux changements climatiques (CRIP) (encadré 13), en est un autre exemple.

Encadré 13. Le bassin du Niger : premier bassin transfrontière à recevoir un financement du Fonds vert pour le climat pour un projet transfrontière d'adaptation aux changements climatiques

Le bassin du Niger compte plus de 112 millions d'habitants, répartis entre le Bénin, le Burkina Faso, le Cameroun, le Tchad, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Mali, le Niger et le Nigeria. Le fleuve Niger est pourvoyeur d'eau potable, d'irrigation, d'aquaculture, d'énergie et de transport pour ces neuf pays riverains. La variabilité du climat représente depuis longtemps un défi et un obstacle à la mise en valeur du bassin. Élaboré en 2015, le Plan d'investissement pour la résilience face aux changements climatiques (CRIP) a servi de base au Programme intégré de développement et d'adaptation au changement climatique dans le bassin du Niger (PIDACC). Élaboré par l'ABN et ses pays membres, son objectif est de faire face aux effets des changements climatiques dans le bassin du Niger, en renforçant notamment la gestion partagée de ses ressources naturelles. Suite à plusieurs années de coopération et de discussions avec les partenaires financiers, le Fonds vert pour le climat a finalement donné son aval au financement du PIDACC par la Banque africaine de développement, faisant du bassin du Niger le premier bassin transfrontière à recevoir une aide financière du Fonds vert pour le climat pour un projet transfrontière. L'ABN a réussi à approcher les partenaires financiers et à obtenir des fonds pour le PIDACC grâce à la volonté politique des États membres de coopérer, comme le montre le cofinancement de l'ABN par ses États membres. L'existence d'un solide plan d'investissement partagé, élaboré pour le bassin, a également beaucoup compté dans le processus, car il était cohérent avec les objectifs de développement à long terme. Enfin, l'implication d'autres bailleurs de fonds dans le projet, tels que la BAfD, le FEM, la KfW, l'Union européenne et la Banque mondiale a également été cruciale.

Source : Présentation de l'élaboration et du financement du plan d'investissement pour la résilience face aux changements climatiques dans le bassin du Niger, Secrétaire exécutif de l'ABN, M. Abderahim Bireme Hamid, COP 24, décembre 2018.

Fonds pour l'adaptation

Le Fonds pour l'adaptation (AF) a été établi en 2001 et officiellement lancé en 2007 dans le cadre du Protocole de Kyoto afin d'aider les pays en développement à faire face aux effets des changements climatiques. Il est, depuis quelques années, de plus en plus actif dans l'accompagnement de projets au niveau régional ou à vocation régionale, impliquant également les organes communs et d'autres organismes régionaux. Le Fonds pour l'adaptation est financé par le Mécanisme de développement

propre (MDP) du Protocole de Kyoto, qui génère des fonds pour des projets dans les pays en développement grâce aux projets de réduction des émissions et aux systèmes d'échange de droits d'émission entre les pays développés et les pays en développement. Le Fonds pour l'adaptation est géré par le FEM et est accessible à tout pays ayant créé une entité nationale de mise en œuvre dédiée et accréditée. Cela permet d'accéder aux fonds sans passer par des organismes de mise en œuvre spécifiques habituellement impliqués dans les projets du FEM, comme la Banque mondiale ou le PNUD. Le Fonds pour l'adaptation est explicitement ouvert aux projets régionaux et transfrontières ; les pays voisins partageant des difficultés d'adaptation similaires peuvent présenter une demande conjointe si leurs organismes de mise en œuvre s'associent et s'ils peuvent prouver la valeur ajoutée d'une approche régionale.

Encadré 14. Le financement de la Commission du bassin du lac Victoria (LVBC) par le Fonds pour l'adaptation

Le bassin du lac Victoria et la Commission du bassin du lac Victoria (LVBC) ont été parmi les premiers à bénéficier d'un financement du Fonds pour l'adaptation. S'appuyant sur des études antérieures portant sur les évaluations de la vulnérabilité climatique et la stratégie d'adaptation aux changements climatiques pour le bassin, réalisées par la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), organisation mère de la Commission du bassin du lac Victoria, cette dernière a proposé un projet de mise en œuvre de ces stratégies, qui a été accepté par le Fonds pour l'adaptation en 2017 et s'est étendu de 2018 à 2020.

Le projet est mis en œuvre par le PNUD, car la CAE n'est pas accréditée auprès du Fonds vert pour le climat (Banque mondiale, 2019 : 18, LVBC, 2019). Il se concentre sur la réduction de la vulnérabilité face aux effets négatifs des changements climatiques dans les pays du bassin et alloue 5 millions de dollars à la Commission du bassin du lac Victoria, chargée de sa mise en œuvre. Parmi les activités, figurent : le renforcement de la capacité institutionnelle et technique à intégrer la résilience face aux changements climatiques dans la gestion des eaux transfrontières ; l'amélioration des informations sur le climat et leur mise à disposition des décideurs politiques, des experts techniques et des communautés locales ; des projets spécifiques avec les communautés locales.

Source : FVC, 2020

L'Observatoire du Sahara et du Sahel est également accrédité auprès du Fonds pour l'adaptation depuis 2013. À ce titre, un projet national de mise en valeur des ressources en eau a été préparé en Ouganda en tant que premier projet de l'OSS en partenariat avec le Fonds pour l'adaptation, peu de temps après son accréditation. Deux projets régionaux ont suivi quelques années plus tard : le projet de 2019 « Intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans la gestion concertée du complexe transfrontalier W-Arly-Pendjari (WAP) (ADAPT-WAP) », qui bénéficie au Bénin, au Burkina Faso et au Niger, et, en particulier, à une réserve de biosphère transfrontière et à deux parcs dans ces pays, et dont le but est de renforcer la résilience des écosystèmes face aux menaces liées au climat, telles que les inondations, les sécheresses et les feux de brousse ; le projet de 2020, « Renforcement de la résilience face à la sécheresse des petits exploitants agricoles et des pasteurs de la région de l'IGAD (DRESS-EA) », qui couvre Djibouti, le Kenya, l'Ouganda et le Soudan et vise à accroître la résilience des petits agriculteurs et des pasteurs face à la sécheresse en élaborant des systèmes d'alerte précoce et en mettant en œuvre des mesures d'adaptation. Une autre proposition est en cours de préparation et se concentre sur la résilience des populations locales du sud-ouest de l'Afrique face à la sécheresse.

Le projet du bassin du Drin « Gestion intégrée et résiliente face aux changements climatiques des risques d'inondation transfrontières dans le bassin du Drin dans les Balkans occidentaux (Drin FRM) », approuvé en 2019, est un troisième cas de financement de la gestion des eaux transfrontières par le

Fonds pour l'adaptation. Ce projet s'appuie sur des activités antérieures menées par d'autres donateurs et se concentre sur la dimension de résilience face aux inondations du plan d'action stratégique (PAS) du bassin du Drin, élaboré au cours des années précédentes. Il est mis en œuvre par le PNUD, de la même manière que dans l'exemple de la Commission du bassin du lac Victoria mentionné plus haut (encadré 14).

Le bassin de la Volta est un autre exemple de financement réussi par le Fonds pour l'adaptation. En partenariat avec le Partenariat mondial de l'eau (PME), entre autres, l'Autorité du bassin de la Volta (ABV) a réussi à acquérir un projet d'un montant de 7,9 millions de dollars pour soutenir la gestion des crues et des sécheresses sur la période 2019-2023. Comme d'autres bassins et projets financés par le Fonds pour l'adaptation, l'ABV a également rencontré des difficultés lors de l'acquisition et de la mise en œuvre du projet, dont les autres organes communs qui ont l'intention de s'engager dans ce type de financement peuvent tirer des enseignements. Il s'agit notamment de la coordination entre les différents acteurs impliqués dans le projet (l'organe commun a dû faire équipe avec d'autres acteurs pour demander les fonds) ; un défi qui n'est certainement pas propre au financement des fonds pour le climat, mais qui semble particulièrement complexe pour nombre de projets soutenus par les fonds climatiques en termes de mise en place et de structures.

Autres fonds mondiaux pour le climat

Des fonds climatiques plus modestes ont également été mis en place pour des groupes de pays ou des secteurs spécifiques. Le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC), par exemple, accompagne les projets d'adaptation dans les pays en développement dans des secteurs spécifiques, dont la gestion de l'eau, et est ouvert à tous les pays parties à la CCNUCC. Le Fonds pour les pays les moins avancés (FPMA) accompagne la préparation des programmes d'action nationaux aux fins d'adaptation (PANA) dans les pays les moins avancés. Les deux fonds sont gérés par le FEM. Ils n'ont jusqu'à présent accompagné aucun projet de gestion ou de mise en valeur des eaux transfrontières et n'ont encore collaboré avec aucun organisme de bassin.

L'expérience des organes communs avec les fonds pour le climat est encore limitée. Dans l'ensemble, la situation à ce jour montre que l'accès à ces fonds pour la gestion des eaux transfrontières n'est pas facile, pour diverses raisons. Tout d'abord, la gestion des eaux transfrontières ne figure pas en tête des priorités de ces fonds. Cela est dû au fait que les acteurs de la gestion des eaux transfrontières ont, jusqu'à présent, – malgré les liens évidents entre le cycle hydrologique et les changements climatiques – eu du mal à mettre en évidence les avantages spécifiques des projets transfrontières pour l'adaptation aux changements climatiques, ou à montrer la valeur ajoutée de ces projets par rapport au financement plus traditionnel du développement au moyen de prêts et de subventions, plutôt que par les fonds pour le climat. En outre, les données sur les changements climatiques permettant de soutenir la formulation d'une logique climatique font souvent défaut, en particulier dans les pays les moins avancés et leurs bassins, tandis que les besoins de développement à court terme semblent plus pressants que les mesures à long terme concernant le climat.

En outre, on ne sait pas encore très bien si, ni comment, les entités régionales et les organisations intergouvernementales – telles que les organismes de bassin – peuvent accéder directement à ces fonds, et le cas échéant, à quelles conditions. Dans ce contexte, il est important de noter que certains fonds, tels que le Fonds vert pour le climat, ne couvrent pas toujours la totalité des coûts d'un projet. Cela signifie que l'organe commun doit collecter des fonds auprès de ses États membres, qui manquent souvent de capacités financières, ou auprès d'autres sources, à savoir des donateurs, comme l'a fait l'ABN pour le financement du PIDACC.

Pour conclure, les organismes de bassin qui souhaitent accéder à de tels mécanismes de financement doivent se soumettre à des processus et à des procédures extrêmement compliqués et divers d'un fonds à l'autre. Comme pour les autres types de subventions abordés dans la section 2.1.8, la capacité technique, humaine et financière des organes communs de préparer des propositions et de s'engager dans des processus de candidature souvent très longs et compliqués est, toutefois, limitée. Cela est malheureusement particulièrement vrai pour les organes communs dans les régions en développement qui ont le plus besoin de ressources financières pour remplir leur rôle important de coordination des mesures d'adaptation aux changements climatiques des États riverains et s'engager dans des activités communes telles que l'élaboration d'études de vulnérabilité à l'échelle du bassin, mais qui ont le moins de capacités. Les organismes de bassin sont confrontés à tant de difficultés, d'exigences et de missions qu'il est sans doute légèrement irréaliste d'attendre d'eux qu'ils remplissent efficacement ce rôle de coordinateurs et de responsables de la mise en œuvre des mesures d'adaptation aux changements climatiques à l'échelle du bassin. Cela dépendra de leur budget, leur mandat, leur structure financière et leurs ressources humaines respectives. Les États membres qui fournissent une expertise à leurs organismes de bassin grâce aux ministères et aux organismes publics compétents qui traitent des questions de financement de l'action climatique au niveau national, peuvent représenter un moyen prometteur de combler ces lacunes, bien que cela ne soit pas toujours possible, en particulier dans les pays les moins avancés. En outre, cela requiert un engagement très fort de la part des États membres envers leur organisme de bassin et envers une gestion et une mise en valeur conjointes, concertées et coopératives.

Fonds nationaux pour le climat

Outre ces efforts mondiaux, certains pays développés ont créé leurs propres fonds pour le climat afin de mettre en œuvre leurs propres objectifs. Leur configuration, les domaines d'intervention et les types de projets financés varient considérablement d'un fonds à l'autre. Par exemple, l'Initiative internationale pour le climat (IKI), créée en 2008 par le Ministère fédéral allemand de l'environnement, de la conservation de la nature et de la sûreté nucléaire (BMU) accompagne la mise en œuvre des engagements de l'Allemagne dans le cadre de la CCNUCC et de la Convention sur la diversité biologique (CDB). Un soutien est apporté aux activités dans les pays en développement qui sont déterminées dans les CDN de ces pays, notamment les mesures d'adaptation aux changements climatiques dans le secteur de l'eau. La sélection des projets passe par un processus compétitif en deux étapes, basé sur un appel d'offres publié régulièrement et concernant un pays ou un thème particulier. À ce jour, l'IKI a alloué plus de 3,9 milliards d'euros (2008–2019) à plus de 730 projets liés au climat. Il s'agit notamment de projets axés sur les ressources en eau transfrontières dans les bassins du Congo, du Mékong, du Mono et du Nil, concernant, respectivement, des hypothèses de changement climatique et leurs répercussions sur les forêts tropicales, la protection, adaptée sur le plan climatique, contre les inondations, la protection de la biodiversité transfrontière et la gestion des zones humides.

Encadré 15. Appui de l'IKI à la gestion des zones humides dans le bassin du Nil

Comme moyen d'adaptation aux changements climatiques, le mécanisme allemand IKI finance à hauteur de 6 millions d'euros (2015–2021) l'Initiative du bassin du Nil (IBN) et ses États membres afin de renforcer leurs capacités techniques et institutionnelles en matière de gestion durable des zones humides du bassin du Nil.

Le projet a permis de produire plusieurs études et outils analytiques importants, dont une étude des aspects économiques des zones humides, du rôle des tourbières du bassin dans le stockage des gaz à effet de serre et donc dans l'atténuation des changements climatiques, ainsi qu'un inventaire des zones humides d'importance régionale et de leur état écologique. Le projet a également contribué à l'analyse des besoins en matière de débit écologique dans le bassin du Nil, qui contribuent au

processus d'aménagement du bassin par l'IBN visant à intégrer les besoins des zones humides dans la planification à l'échelle du bassin et à élaborer des plans de gestion spécifiques aux zones humides qui peuvent accompagner l'adaptation aux changements climatiques grâce au stockage des gaz à effet de serre, à la protection contre les inondations, etc.

Le projet est mis en œuvre par l'IBN. Sources : GIZ, 2020b ; IKI, 2020

2.2 Fonds et financements privés

Outre les fonds et les financements publics, il est possible de mobiliser des capitaux privés pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins, qui sont généralement circonscrits aux projets d'infrastructure. Si les capitaux privés se présentent principalement sous forme de dette ou d'actions, il existe un nombre limité d'exemples de financement privé sous forme de dons et de subventions.

Dans ce contexte, il est intéressant de noter qu'un nombre croissant d'investisseurs privés prennent en compte des critères de durabilité. À mesure que l'intérêt et l'engagement des actionnaires pour la durabilité augmentent, les grands investisseurs, tels que les fonds d'investissement ou les fonds de pension, s'intéressent de plus en plus à ces critères. Cela s'accompagne souvent du soutien de sociétés de conseil ou d'organisations à but non lucratif qui surveillent les risques d'investissement, ainsi que les critères d'investissement relatifs à la durabilité, qui sont de plus en plus utilisés. Si les considérations transfrontières, telles que le respect des principes du droit international de l'eau, l'obligation de prévenir les dommages significatifs, ou l'implication d'un organe commun dans un bassin partagé ne font pas encore partie des critères d'investissement, il semble y avoir une tendance mondiale en direction des investissements durables qui bénéficient aux bassins partagés et aux institutions qui les gèrent et les mettent en valeur.

La « Méthode d'évaluation des partenariats public-privé axés sur les intérêts de la population au regard des objectifs de développement durable » (CEE-ONU, 2021), élaborée par la CEE-ONU, est une approche particulière. Ce mécanisme vise à évaluer les projets d'infrastructure, en particulier ceux financés par des partenariats public-privé (PPP), au regard des avantages accumulés au nom des populations riveraines, qui sont les principales bénéficiaires visées par ces projets. Ses cinq résultats souhaitables, à savoir l'accès à l'égalité, la durabilité environnementale, l'efficacité économique, la reproductibilité et l'engagement des parties prenantes, sont également applicables aux projets d'infrastructure dans les bassins transfrontières.

2.2.1 Fonds privés

Il convient de souligner que le mécénat et les dons privés aux organismes de bassin, sans aucune obligation de remboursement ni attente de rendement, sont rares. Les exemples dont nous disposons s'inscrivent surtout dans le cadre de catastrophes, où des particuliers font des dons indirects à des organismes de bassin afin d'aider à la reconstruction après des inondations ou des événements similaires. Cela a été le cas des 5,5 milliards de dollars de dons privés reçus en réponse au séisme et au tsunami de 2004 dans l'océan Indien. Les fonds sont allés en grande partie à des organisations à but non lucratif qui ont orienté une partie de ces derniers vers des projets relatifs aux eaux transfrontières ainsi que vers les efforts de relèvement et de reconstruction⁸. La Commission des Grands Lacs (encadré 16) est un autre exemple de financement d'un organisme de bassin par des fonds privés.

⁸ Les fonds ont été acheminés par l'UE, la Banque mondiale et le PNUD dans le cadre d'un accord tripartite qui a mobilisé les organismes de bassin pour les aider à élaborer des programmes de relèvement et de reconstruction. Il est impossible de dire, d'après les documents disponibles, qui ont été les véritables bénéficiaires de ces fonds.

Encadré 16. Commission des Grands Lacs – les fonds privés à l’œuvre

La Commission des Grands Lacs (GLC) est un organisme de bassin transfrontière créé par un pacte entre États. Une partie importante de son budget provient de la philanthropie privée. À bien des égards, la GLC fonctionne comme une organisation à but non lucratif bien qu’elle soit un organisme de bassin. La Fondation Charles Stewart Mott, la Fondation Joyce et la Fondation de la famille Erb constituent le noyau dur de la base de donateurs de la GLC. Les travaux du projet transfrontières sont directement facturables aux diverses fondations, tandis que le fonctionnement et le budget de base sont couverts par des fonds publics. Les fonds privés constituent une part tellement importante de son budget que la GLC doit faire preuve de flexibilité, à mesure que les priorités des fondations, et donc des fonds qu’elles mettent à disposition, évoluent d’année en année.

Source : Entretien avec un ancien membre du personnel de la GLC

Certaines initiatives nouvelles et prometteuses voient toutefois le jour et mettent en exergue un intérêt croissant des organisations philanthropiques privées pour les questions liées aux eaux transfrontières, ainsi qu’une reconnaissance croissante de la part des bailleurs de fonds de la nécessité d’agir de manière coordonnée. À titre d’exemple, l’initiative Water Funder est une coalition de fondations familiales qui fournissent des fonds à diverses causes dont l’objectif est d’identifier et de financer des solutions prometteuses dans le domaine de l’eau. Cela s’accompagne d’un engagement en faveur de la gestion au niveau du bassin afin d’équilibrer les considérations environnementales, sociales et économiques (Earth Security Partnerships, 2018).

Dans l’ensemble, il est important de retenir que ces contributions philanthropiques privées ne pourront couvrir que certaines activités, telles que des projets spécifiques qui présentent notamment un grand intérêt public et sont particulièrement attractifs, mais elles ne remplaceront pas, et ne devraient pas tenter de remplacer, le financement public de la gestion des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins.

2.2.2 Financement privé

En raison de la rareté des fonds privés pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins, le reste du présent chapitre sera consacré au financement privé des projets d’infrastructure. Dans ce contexte, le financement privé sous forme de dette ou de capitaux propres se réfère aux investissements réalisés par des entités privées dans des projets du secteur public. Ces investissements sont censés non seulement être remboursés, mais également générer des rendements positifs. En fonction du type de financement privé utilisé, ces rendements peuvent prendre la forme d’intérêts, dans le cas d’une dette, ou de dividendes, dans le cas de capitaux propres. Les acteurs peuvent être des banques commerciales, des entreprises privées, des entrepreneurs ou des fonds d’investissement, entre autres. Le tableau 1 offre une vue d’ensemble des instruments disponibles les plus pertinents pour le financement privé des projets d’infrastructure dans les eaux transfrontières ainsi que des groupes d’investisseurs potentiels pour chacun d’entre eux.

Tableau 1. Types d’instruments de financement privé

Catégorie	Instrument	Exemples d’investisseurs/de fournisseurs potentiels
Dette	Prêts bancaires	<ul style="list-style-type: none"> Banques commerciales nationales et internationales Institutions financières internationales chargées du secteur privé
	Obligations	<ul style="list-style-type: none"> Investisseurs obligataires particuliers Fonds d’investissement
	Placements privés	<ul style="list-style-type: none"> Fonds de pension

	<ul style="list-style-type: none"> • Compagnies d'assurance
Capitaux propres	<ul style="list-style-type: none"> • Entrepreneurs/sociétés nationales et internationales, notamment les entreprises de construction et les services publics • Fonds de développement des infrastructures • Institutions financières internationales chargées du secteur privé et disposant de la capacité d'investir en capitaux propres
Garanties de crédit et assurances contre les risques politiques	<ul style="list-style-type: none"> • Institutions financières internationales • Agences de crédit à l'exportation

Le financement privé s'accompagne d'une myriade de risques et d'enjeux. C'est la raison pour laquelle il est rarement utilisé pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins, le problème étant de rembourser l'investissement principal et de générer un rendement positif ajusté en fonction du risque reflété par le taux d'intérêt (dans le cas de la dette) et le taux de rendement interne (pour les capitaux propres). Cela nécessite un flux de revenus fiable et suffisamment important, qui peut ne pas être toujours disponible. Le problème de la génération de revenus est aggravé par la croyance sociale selon laquelle l'eau est un bien public gratuit. La volonté de payer des consommateurs peut s'en trouver affaiblie et compliquer ainsi la monétisation des avantages (souvent intangibles) de la gestion de l'eau et limiter le potentiel de génération de revenus.

Dette : désigne les prêts ou les obligations, qui doivent être remboursées au fil du temps. En guise de rémunération, les prêteurs perçoivent des intérêts sur le solde de la dette. En outre, ils peuvent recevoir certaines commissions de financement.

Capitaux propres : désignent la valeur d'une entreprise ou d'un projet, déduction faite de l'encours de sa dette. Ils reflètent donc la valeur pour ses propriétaires. Il s'agit également du placement en actions effectué par des investisseurs en capitaux propres afin de développer ou d'acquérir le projet. En guise de rémunération, les actionnaires perçoivent des dividendes, c'est-à-dire des parts des bénéfices d'une entreprise ou d'un projet.

L'environnement complexe des bassins transfrontières représente une difficulté supplémentaire. De nombreuses parties prenantes actives dans différents secteurs et pays présentant des environnements potentiellement différents en termes de conditions hydrologiques, environnementales, économiques, sociales ou politiques, doivent se coordonner et coopérer. En outre, en fonction de la situation géographique, le risque (perçu) d'instabilité politique peut être plus élevé, ce qui entraîne la hausse du coût des capitaux privés ou les rend totalement indisponibles. Les risques de change peuvent compliquer davantage le financement privé, car les prêteurs sont généralement réticents à assumer un risque de change. Cela est particulièrement important si les marchés de la dette locale sont insuffisants et s'il faut utiliser des devises étrangères. Dans ce contexte, les projets transfrontières qui couvrent plusieurs zones monétaires sont particulièrement vulnérables. À toutes ces questions s'ajoutent les difficultés habituelles qui accompagnent la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure dans des endroits parfois reculés.

Ces considérations limitent la disponibilité des capitaux privés pour la gestion de l'eau. Nonobstant ces obstacles, des capitaux privés ont été mobilisés pour l'élaboration de projets d'infrastructure de gestion des eaux transfrontières, généralement dans le cadre de partenariats public-privé pour des actifs générateurs de revenus, bien qu'une structure semblable puisse être utilisée pour des actifs ne générant pas de revenus. Avant d'examiner la possibilité de faire appel à la dette privée et aux capitaux propres pour mettre en place des projets d'infrastructure dans le domaine des eaux transfrontières,

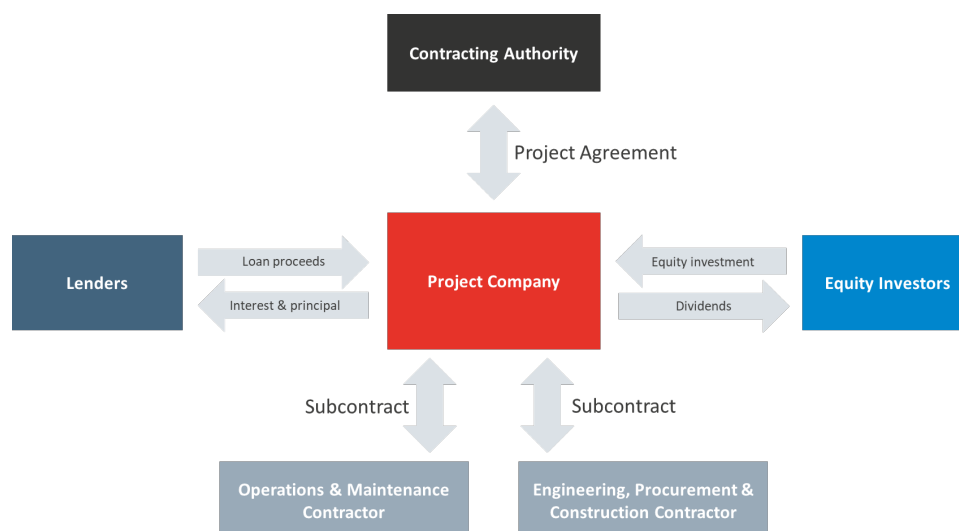
la partie suivante vise à expliquer succinctement ce que sont les partenariats public-privé et la manière dont ils fonctionnent.

Définir les partenariats public-privé (PPP)

Les partenariats public-privé sont un mode de financement qui se situe entre la propriété totale et l'exploitation/l'entretien des actifs par le secteur *public* et la propriété totale et l'exploitation/l'entretien des actifs par le secteur *privé*. L'objectif est de récolter les avantages de l'association de l'engagement public et privé et les valeurs ajoutées que chaque partie peut apporter. Les PPP peuvent prendre de nombreuses formes et peuvent souvent désigner des choses différentes pour différentes personnes. Dans le cadre de cette publication, les PPP désigneront un contrat à long terme (le Contrat de projet) entre une entité publique et une entité privée en vue de fournir un actif public. Bien qu'il existe différents modèles, l'entité privée (souvent appelée Société projet) sera généralement responsable de la conception, de la construction, de l'exploitation, de l'entretien et du financement de l'actif. Le Contrat de projet définit les droits et les responsabilités exacts de la Société projet comme de l'entité publique, et établit ainsi le cadre juridique et opérationnel de la collaboration entre ces dernières pour l'élaboration et la mise en œuvre du projet. La Société projet se compose souvent d'un promoteur et de plusieurs sous-traitants, chacun d'eux étant chargé d'une partie du projet, telle que la conception, les travaux de génie civil, l'exploitation ou la maintenance.

La plupart des risques associés à la conception, à la construction et à l'exploitation de l'actif sont généralement attribués à la Société projet, l'entité publique conservant un risque nettement moindre que dans le cadre d'un projet purement public. À la fin du Contrat de projet, l'actif est transféré à l'entité publique dans un état qui satisfait aux conditions énoncées dans le Contrat de projet, souvent sans frais pour l'entité publique. Le caractère intégré et à long terme du Contrat de projet incite la Société projet à maximiser l'innovation et à entreprendre une réflexion sur l'exploitation et l'entretien dès la conception, réduisant ainsi le coût global du cycle de vie de l'actif. En outre, une gestion plus efficace des risques peut réduire encore davantage les coûts. La figure 5 offre une vue d'ensemble simplifiée de la structure contractuelle d'un projet PPP typique.

Figure 5. Structure typique d'un PPP



On a généralement recours à une structure de financement de projet « sans recours » ou « à recours limité » pour lever de la dette et des capitaux privés. Dans le cadre de cette structure, prêteurs et investisseurs sont rémunérés à partir flux de trésorerie généré par le projet. Les prêteurs n'ont recours aux recettes et aux actifs du projet qu'en cas de défaillance de la Société projet. Cette structure permet d'obtenir une structure de financement très personnalisée, et par conséquent efficace, qui reflète le

profil de risque du projet et la répartition des risques entre les différentes parties concernées. Selon le type d'infrastructure en cours de réalisation, différents mécanismes de paiement peuvent être utilisés pour rémunérer la Société projet pour ses investissements, notamment des rémunérations de la mise à disposition basées sur les résultats et des redevances d'utilisation (tarifs, péages, etc.). Sur les marchés en développement, les partenariats public-privé sont plus souvent utilisés pour des actifs générateurs de revenus, car les actifs non générateurs de revenus créent des dettes publiques supplémentaires qui doivent ensuite être remboursées au moyen de prélèvements. Un système de retenue ou de pénalité propre au projet, tel que défini dans le Contrat de projet, peut contribuer à garantir les performances tout au long de la durée de vie du projet.

Si le mécanisme de paiement pour les installations énergétiques, telles que les centrales hydroélectriques, est généralement lié à la quantité d'électricité produite, l'élaboration d'un mécanisme de paiement pour un projet d'infrastructure hydraulique polyvalente en PPP peut s'avérer plus compliquée. Par exemple, le mécanisme de paiement pour un barrage polyvalent utilisé pour la production d'électricité, la régulation des crues et des débits, l'irrigation et l'approvisionnement en eau en vrac ne doit pas amener la Société projet à privilégier de manière indue la production d'électricité par rapport aux autres usages de l'eau. Dans le cas des infrastructures hydrauliques transfrontières, ces difficultés peuvent être davantage exacerbées par les différences nationales de point de vue sur la manière d'exploiter l'actif, notamment les priorités des pays en amont par rapport à celles des pays en aval, ainsi que par l'augmentation du nombre de parties prenantes concernées.

Ce dernier point est également lié à la question du propriétaire final de l'actif après l'expiration du Contrat de projet, en particulier dans un cadre transfrontière où plusieurs pays peuvent avoir travaillé ensemble dans le cadre d'un partenariat public-privé pour réaliser le projet d'infrastructure. En outre, un niveau de complexité supplémentaire peut s'ajouter au financement de projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières si, par exemple, plusieurs monnaies entrent en jeu, car l'énergie produite est vendue dans différents pays ou parce qu'un financement en devise forte a été mobilisé.

Si les PPP dans le domaine des infrastructures sont à même de créer une valeur considérable pour les organismes publics en tirant parti de la créativité du secteur privé et de la discipline des investisseurs privés, une passation de marché bien organisée qui encourage une saine pression concurrentielle demeure également essentielle pour obtenir cette valeur.

L'encadré 17 présente un exemple de projet d'infrastructure hydraulique polyvalent pouvant être mis en œuvre dans le cadre d'un partenariat public privé et montre le rôle possible des organismes de bassin.

Encadré 17. Projet de transfert d'eau Lesotho-Botswana

Le projet de transfert d'eau entre le Lesotho et le Botswana (L-BWTS) est un projet dans le domaine des eaux transfrontières visant à accroître l'approvisionnement en eau, non seulement en Afrique australe, qui est déjà approvisionnée en eau dans le cadre du Projet hydraulique des hauts plateaux du Lesotho (LHWP), mais également au Botswana par l'acheminement de l'eau du fleuve Makhaleng depuis le Lesotho. La résilience du Botswana, du Lesotho et de l'Afrique du Sud face aux changements climatiques, ainsi que la production électrique grâce à l'énergie hydraulique s'en trouveront accrues, tout comme le potentiel de l'irrigation. La résilience face aux changements climatiques est devenue particulièrement importante à la suite des graves sécheresses qui ont frappé la région ; le projet est conçu pour renforcer la sécurité hydrique de la région. Le principal commanditaire est l'ORASECOM pour le compte des États membres : le Botswana, le Lesotho, la Namibie et l'Afrique du Sud.

Le coût du projet est estimé à 15-20 milliards de pula (1,3–1,7 milliard de dollars) en dépenses d'investissement et 450 millions de pulas (39 millions de dollars) en dépenses annuelles d'exploitation.

Selon une étude documentaire réalisée pour le compte de la République du Botswana, un partenariat public-privé peut être envisagé. Compte tenu de la taille du projet, le financement et les fonds proviendraient probablement de diverses sources, notamment du gouvernement et des IFI. Si le projet est poursuivi sous forme de partenariat public-privé, le financement privé ferait également partie de la solution. Dès 2021, l'ORASECOM mène des études afin de mieux comprendre la portée, le tracé et les implications économiques du projet à long terme. Ces études, en particulier les études de faisabilité exceptionnelles, sont financées par la Banque mondiale (avec une subvention de 2 millions de dollars pour une première étude documentaire sur le projet), le Fonds africain pour l'eau, le Fonds spécial du mécanisme de financement de la préparation de projets d'infrastructures du NEPAD (avec une contribution de 2,1 millions d'euros pour une vaste évaluation de la faisabilité technique globale), ainsi que des contributions sous forme d'assistance technique du Partenariat mondial pour l'eau en Afrique australe, et d'autres encore.

Comme c'est généralement le cas pour les projets hydrauliques polyvalents, celui-ci devra tenir compte d'intérêts et de priorités concurrentiels, ce que la nature transfrontière de ce projet rend d'autant plus compliqué. Le Lesotho, par exemple, cherchera probablement à maximiser la production hydroélectrique, tandis que le Botswana se concentrera sur l'approvisionnement en eau potable et l'irrigation à long terme. Bien que cela puisse entraîner des conflits et une concurrence pour l'allocation des ressources, le fait que l'ORASECOM soit à la tête de cet effort est un signe important que les États membres cherchent à collaborer sur ces questions. En outre, l'ORASECOM peut servir de plateforme pour réconcilier ces objectifs concurrents. Cela est d'autant plus vrai que l'ORASECOM compte également dans ses rangs la Namibie, l'État le plus en aval, qui ne bénéficiera pas directement du projet, mais qui devra être tenu informé et consulté.

Source : CRIDF, 2018

Instruments de financement dans les partenariats public-privé (PPP)

Dans de nombreux partenariats public-privé, la dette et les capitaux propres privés servent à financer les investissements nécessaires. La dette et les capitaux propres ont chacun leur profil de risque et de rendement, la dette étant rémunérée par le versement d'intérêts et les capitaux propres par les dividendes versés aux actionnaires. La dette et les capitaux propres privés peuvent également être associés au financement public dans le cadre de ce que l'on nomme souvent le « financement mixte ».

Pour attirer le financement privé, les garanties des investissements et les assurances peuvent contribuer à atténuer certains des risques politiques et à rendre le profil de risque global plus acceptable pour les investisseurs potentiels. Comme ces garanties sont utilisées pour couvrir les investissements privés, la Société projet et ses investisseurs sont responsables de leur obtention et de leur paiement. L'Agence multilatérale de garantie des investissements (AMGI), qui fait partie du groupe de la Banque mondiale, assure les investissements transfrontières sous forme de capitaux propres privés à concurrence de 90 % et jusqu'à 95 % du principal d'une dette privée contre les risques non commerciaux. L'AMGI couvre, par exemple, les restrictions en matière de transfert de devises (notamment l'inconvertibilité), l'expropriation, les conflits armés et les troubles civils, la rupture de contrat et le manquement aux obligations financières. L'AMGI prélève une commission annuelle pour la garantie, généralement exprimée en un faible pourcentage du montant du prêt. Si d'autres IFI exigent souvent une contre-garantie du gouvernement du pays hôte lorsqu'elles émettent des garanties, les garanties de l'AMGI n'exigent pas de contre-garantie, mais elles doivent être approuvées par le pays hôte. Ce type de garantie peut réduire l'exposition au risque politique pour les prêteurs et les investisseurs, car il offre un recours contre de possibles interférences du gouvernement ou les litiges entre les investisseurs et les gouvernements, ce qui est particulièrement utile sur les marchés

émergents. Ainsi, les investisseurs sont protégés contre des risques qu'ils peuvent difficilement gérer, tout en étant pleinement responsables des risques techniques et commerciaux.

La section suivante abordera plus en détail la dette et les capitaux propres privés dans le cadre de projets d'infrastructure en partenariat public-privé et sera suivie d'une introduction au concept de financement mixte dans la section 2.3 et d'une série d'études de cas illustrant la manière dont les fonds et les financements publics et privés sont mis à profit pour des projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières.

Capitaux propres

Dans les partenariats public-privé pour les infrastructures, les investisseurs en capitaux propres jouent, de fait, le rôle de propriétaire, bien que la propriété formelle de l'actif soit généralement conservée par une entité publique. Les investisseurs en capitaux propres se voient octroyer le droit d'exploiter l'actif et de percevoir un retour sur leur investissement, sous forme de dividendes, pendant une période prédéfinie. Une fois ce délai écoulé, l'actif est remis à l'organisme public, généralement sans frais. Les capitaux propres peuvent provenir de diverses sources, notamment d'entrepreneurs et d'entreprises nationales et internationales, de fonds de développement des infrastructures et d'institutions financières internationales chargées du secteur privé et qui disposent de la capacité d'investir en capitaux propres, telles que la Société financière internationale (IFC), membre du groupe de la Banque mondiale.

Ces investisseurs en capitaux propres contrôlent la Société projet de l'actif-infrastructure. Le Contrat de projet définit les droits et les responsabilités de la Société projet et de l'entité publique, parmi lesquels figurent généralement des exigences de performance et le mécanisme de paiement à utiliser. Ce dernier définit la manière dont la Société projet est rémunérée pour son investissement, ainsi que les retenues qui peuvent être imposées si la Société projet ne peut satisfaire aux exigences de performance et aux autres obligations. Si le projet est bien structuré, les investisseurs en capitaux propres seront les premiers à absorber les pertes dues aux dépassements de coûts, aux mauvaises performances ou aux recettes inférieures aux prévisions qui ne peuvent être récupérées auprès des sous-traitants. Cette caractéristique de « première perte » est un avantage clé des capitaux propres, car elle sert à inciter la Société projet, contrôlée par les investisseurs en capitaux propres, à livrer le projet dans les délais et en respectant le budget tout en répondant aux exigences de performance.

Bien que le recours au financement par capitaux propres soit généralement beaucoup plus onéreux que le recours à la dette privée et publique en termes de rendement cible, l'utilisation de capitaux propres dans la structure de financement des partenariats public-privé est souvent considérée comme essentielle pour réaliser un transfert de risque important de l'entité publique vers la Société projet. Ces dispositions contractuelles limitent l'exposition de l'entité publique aux risques de la construction, de l'exploitation et du financement ainsi qu'aux dépassements de coûts. En fonction des spécificités du projet, les investisseurs en capitaux propres peuvent obtenir un bon retour sur leurs investissements ; toutefois, ils peuvent également perdre la totalité de leur investissement en capital. La nature « sans recours » ou « à recours limité » du financement de projet garantit généralement que les investisseurs ne peuvent pas perdre plus que le montant de leur investissement initial. Étant donné l'incertitude inhérente aux risques et aux rendements, associée à la possibilité de perdre tous les investissements, le coût du financement par capitaux propres est souvent sensiblement plus élevé que celui du financement par la dette. Ce coût plus élevé reflète le profil de risque, ou plutôt la perception du profil de risque, auquel sont exposés les investisseurs en capitaux propres. Ces risques sont les risques spécifiques au projet ainsi que les risques nationaux et régionaux.

Dettes

Si le principal avantage du financement par capitaux propres dans une structure de financement de type partenariat public-privé est le transfert de risque substantiel de l'entité publique vers la Société projet, comme expliqué précédemment, son coût plus élevé a un impact négatif sur le coût global du projet. C'est pourquoi il est courant de combiner capitaux propres et dette afin de réduire le coût global du capital tout en garantissant un niveau important de transfert de risque. Parmi les autres avantages de la dette, on peut citer le contrôle préalable approfondi du projet effectué par les prêteurs avant d'accepter de prêter de l'argent, ainsi que la discipline qu'ils imposent à la Société projet pendant la durée du projet. Le recours à la dette publique manque généralement du même niveau de diligence raisonnable et de discipline, car le remboursement de la dette publique est rarement lié aux recettes du projet et est plutôt garanti par les recettes fiscales.

L'un des principaux défis de la structuration du financement de projet est de déterminer le ratio d'endettement sur capitaux propres approprié. Ce concept est également appelé « levier financier ». La dette privée étant habituellement moins onéreuse que les capitaux propres, le recours plus important à la dette concourra à réduire le coût global du capital et donc le coût du projet. Cependant, les prêteurs en retirent un bénéfice limité (dans le meilleur des cas, ils seront remboursés intégralement dans les délais), et bien que les investisseurs en capitaux propres puissent éventuellement réaliser des gains monétaires importants (mais en courant un plus grand risque de perdre la totalité de leur investissement), il existe des limites strictes au montant que les prêteurs sont disposés à fournir pour un projet donné. Comme dans le cas des rendements cibles des capitaux propres, évoqué précédemment, ces restrictions dépendent des types de risques auxquels les prêteurs sont exposés. Par exemple, si le projet est exposé à un risque lié à la demande, les prêteurs peuvent exiger au moins 25 % de capitaux propres alors que ce chiffre peut être abaissé à seulement 15 % s'il n'existe aucun risque lié à la demande.

Au-delà de l'exigence du levier financier, le taux d'intérêt de la dette privée reflète également le risque auquel sont exposés les prêteurs. Cela signifie que les taux d'intérêt auront tendance à être plus élevés dans certaines zones géographiques ou certains secteurs d'infrastructure perçus comme étant plus risqués. Dans des cas extrêmes, les prêteurs peuvent ne pas être disposés à prêter de l'argent à certains projets s'ils estiment que leur exposition au risque est trop élevée. En outre, les prévisions en matière d'inflation ont également un impact sur les taux d'intérêt, car les investisseurs escomptent un rendement positif après indexation sur l'inflation. Comme nous l'avons vu précédemment, les garanties et l'assurance contre les risques politiques peuvent contribuer à réduire les risques afférents aux projets, ce qui devrait se traduire par des conditions de financement plus attrayantes et des taux d'intérêt possiblement moins élevés.

La dette privée peut prendre la forme de prêts bancaires ou d'obligations. Les prêts bancaires peuvent provenir de diverses sources, notamment des banques commerciales nationales, des banques commerciales internationales, et des institutions financières internationales chargées

du secteur privé, telles que l'IFC, la FMO et Proparco. En ce qui concerne ce dernier groupe, il est important de distinguer ces investisseurs des banques de développement qui prêtent directement aux gouvernements, car les conditions de financement sont susceptibles d'être très différentes. Les prêts publics aux gouvernements sont souvent assortis de conditions préférentielles, les recettes fiscales

Prêts ou obligations ? Le caractère hautement liquide de l'obligation est une différence essentielle entre une obligation et un prêt. Si vous achetez une obligation, il existe généralement un marché sur lequel vous pouvez échanger des obligations. Une autre différence essentielle réside dans le fait que les prêts sont négociés directement entre le prêteur (souvent une banque) et l'emprunteur. Le nombre limité de parties concernées permet d'adapter plus facilement le prêt aux besoins de l'emprunteur, à la différence des obligations.

étant utilisées pour rembourser ce type de dette. Dans le cas d'un prêt à une Société projet par l'IFC, par exemple, le remboursement de cette dette s'appuie uniquement sur les recettes du projet, sans recours aux recettes fiscales ou à d'autres fonds publics. Le prix de ces titres de créance est généralement fixé de manière à s'aligner sur les taux proposés par les banques commerciales, qui sont probablement beaucoup plus élevés que les taux d'intérêt de la dette publique.

Outre le financement bancaire, il est possible de lever de la dette privée par l'émission d'obligations ou par des placements privés. Une émission d'obligations est la vente de titres de créance au moyen d'une offre publique. Un placement privé est semblable, mais limite l'offre à un petit nombre d'investisseurs sélectionnés, tels que les fonds de pension et les compagnies d'assurance. L'un des avantages d'un placement privé par rapport à une émission publique d'obligations réside dans le fait que les obligations d'information, qui peuvent être coûteuses et longues, sont moins nombreuses. Il convient de noter qu'en dehors des États-Unis, le financement obligataire privé est moins courant pour le financement des infrastructures.

2.2.3 Initiatives de financement innovantes

Au cours des dernières années, l'investissement à impact est devenu plus important. Les investissements à impact sont des investissements réalisés dans l'intention de générer un impact social et environnemental positif et mesurable, ainsi qu'un rendement financier. Les investissements à impact peuvent être réalisés sur les marchés émergents comme sur les marchés développés et visent une gamme de rendements allant d'un taux inférieur à un taux égal à celui du marché, en fonction des objectifs stratégiques des investisseurs. Dans le cadre des investissements à impact, un certain nombre d'obligations spécialisées a vu le jour, notamment les obligations vertes et les obligations à impact social. Ces obligations sont des types de placements privés dont le produit est utilisé pour des types de projets prédéfinis à fort potentiel d'impact environnemental et social. Elles sont également parfois nommées « obligations avec utilisation des fonds » (« use of proceed bonds »). Pour les obligations vertes, ces projets sont liés au climat et à l'environnement. La Banque mondiale émet ses propres obligations vertes qui sont utilisées pour « lever des fonds auprès d'investisseurs en titres à revenu fixe afin de soutenir les prêts de la Banque mondiale qui cherchent à atténuer le changement climatique ou à aider les personnes touchées par celui-ci à s'y adapter » (Banque mondiale, 2013). La Banque mondiale a émis pour plus de 13 milliards de dollars d'obligations vertes ; chacune d'entre elles est notée AAA, tout comme les autres obligations de la Banque mondiale.

En ce qui concerne les obligations à impact social, ces projets soutiennent des retombées sociales positives nettes ; ce type d'obligation est également appelé financement à effet social (« pay-for-success »). Il sert à couvrir les coûts initiaux des interventions de services socialement utiles. Les obligations à impact social ont également vocation à réduire le rôle du gouvernement dans la fourniture de services sociaux ; elles permettent aux investisseurs sociaux d'assumer les risques liés à des méthodes de fourniture de services innovantes ou expérimentales. Les obligations à impact social « rapportent au taux de rendement du marché si les objectifs de résultat prédéfinis sont atteints » (Warner, 2013). En acceptant ce type de remboursement conditionnel, les investisseurs acceptent effectivement un rendement financier à risque pondéré inférieur à celui du marché, car ils tiennent également compte de la valeur des avantages sociaux lors de leur décision d'investir.

Bien que l'univers des investisseurs en obligations vertes et en obligations à impact social soit en plein essor, la concurrence d'autres initiatives sociales et environnementales peut rendre difficile leur exploitation par les organismes de bassin. En outre, l'obligation (conditionnelle) de remboursement des obligations signifie que l'organisme de bassin doit toujours disposer d'un flux de revenus pour assurer le service de la dette, comme cela est le cas pour les formes plus traditionnelles

d'endettement. Un nouveau concept suscite l'intérêt des professionnels du secteur de l'eau : les obligations « Blue Peace » (encadré 18).

Encadré 18. Les obligations « Blue Peace »

De nouveaux cadres conceptuels pour le financement alternatif et innovant de la gestion et de la mise en valeur des bassins ont émergé ces dernières années, bien que la plupart demeurent largement au stade conceptuel. Le financement « Blue Peace » est l'une de ces potentielles innovations. Il s'agit d'une initiative portée par la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC), main dans la main avec divers partenaires gouvernementaux, universitaires, internationaux et de la société civile, tels que le Geneva Water Hub et le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU).

L'initiative « Blue Peace » prévoit l'élaboration d'un plan directeur multisectoriel et transfrontière composé de plans d'investissement qui couvrent les besoins en infrastructures ainsi que les données, la surveillance et d'autres actifs immatériels. Tous les pays du bassin partageraient alors le plan directeur, qui constituerait une base pour la coopération à long terme au profit de tous les secteurs et de tous les pays, tout en réduisant le risque de conflit et en renforçant la stabilité et la paix.

En vue de financer les projets des plans directeurs, le concept de financement « Blue Peace » prévoit l'utilisation d'obligations « Blue Peace » visant à combiner des instruments publics et privés en un seul instrument à moindre risque. Dans ce cas, les fonds publics sont utilisés pour attirer des financements publics ou privés supplémentaires afin de répondre aux besoins globaux de financement du projet, vraisemblablement sous forme de garanties de crédit ou de subventions, ce qui n'est pas différent d'un financement mixte (voir section 2.3). Plutôt que des obligations publiques émises par les pays riverains, ces obligations seraient émises par les organisations ou les municipalités chargées de la gestion des eaux transfrontières et remboursées à l'aide des flux de trésorerie des projets sous-jacents, ce qui n'est pas différent de l'approche de financement de projet en partenariat public-privé (voir section 2.2). Les excédents de trésorerie d'un projet pourraient éventuellement servir à soutenir d'autres projets qui ne disposent pas d'un flux de revenus solide. Les obligations « Blue Peace » seraient commercialisées auprès d'investisseurs nationaux et internationaux.

Le financement « Blue Peace » tente de surmonter l'obstacle que constitue le processus long et coûteux de négociation des conditions de financement entre l'émetteur, les banques et les gouvernements, ce qui simplifierait la collecte de fonds pour la mise en œuvre du projet. Outre la nécessité d'un fondement juridique qui permette aux organismes et aux municipalités chargés des eaux transfrontières d'émettre des titres de créances pour financer des projets d'infrastructure, une forte volonté politique des pays riverains en soutien à cette initiative constituera un facteur de succès essentiel pour cette approche innovante.

Le FENU, principal organisme de mise en œuvre de l'initiative « Blue Peace » déploie actuellement un projet pilote « Blue Peace » en collaboration avec l'OMVS et l'OMVG. Depuis le début de l'année 2021, la phase de mise en œuvre est en cours pour l'OMVG et le processus d'assistance technique pour l'élaboration du grand plan directeur pour le bassin de l'OMVG a déjà commencé. La deuxième partie de l'assistance technique comprendra la conception de la structure financière en fonction des résultats du plan directeur, et apportera une aide à l'OMVG durant le processus d'émission de l'instrument financier sur le marché des capitaux. Bien qu'il n'en soit qu'au début de sa mise en œuvre, il sera intéressant pour les professionnels de suivre le déroulement du projet pilote « Blue Peace » afin d'évaluer comment il pourrait être adapté à d'autres organismes de bassin.

Source : Blue Peace, 2018, entretien avec le personnel du FENU

Comme en rendent compte les sessions précédentes, il existe de nombreux types d'instruments de dette privée susceptibles d'être mobilisés pour financer des projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières en partenariat public-privé. Associée à des capitaux propres, elle constitue une solution de financement optimale qui garantit un transfert de risque important de l'entité publique aux investisseurs privés. En pratique, toutefois, les projets en partenariat public-privé intègrent souvent des fonds ou des financements publics, que nous examinerons dans la section 2.3 sur le financement mixte.

La création de fonds de dotation constitue une autre approche innovante pour mobiliser des ressources financières. Ces fonds sont mis en place par des fondations ou des acteurs semblables, avec des ressources financières fournies par des dons à partir desquels des retraits peuvent être effectués sur une plus longue période à des fins spécifiques (généralement sans but lucratif). Jusqu'à présent, il n'existe pas de tels fonds de dotation pour les bassins partagés. Cependant, des idées et des concepts intéressants ont été élaborés, qui méritent d'être explorés plus avant, notamment le Fonds de dotation hybride du Cubango-Okavango, totalement indépendant (encadré 19).

Encadré 19. Le fonds de dotation du Cubango-Okavango

Un instrument de financement innovant récent – un fonds de dotation – a été élaboré pour le bassin du Cubango-Okavango (CORB). L'objectif de ce fonds est de financer sur le long terme des projets liés à l'amélioration des moyens de subsistance et à la conservation de l'environnement dans le bassin. La structure combine deux types de fonds : un fonds d'amortissement et un fonds de dotation, l'objectif final étant de permettre des retraits réguliers du capital investi pour financer les projets du bassin.

Le fonds d'amortissement vise à collecter plus de 20 millions de dollars auprès d'organisations d'aide au développement bilatérales et multilatérales, ainsi que des trois États riverains : l'Angola, le Botswana et la Namibie. Le fonds de dotation vise à générer 250 millions de dollars provenant de particulier, de fondations, d'entreprises et d'investisseurs à impact. Une fois l'objectif d'investissement atteint, le fonds commencera à investir dans des interventions sur les moyens de subsistance et les écosystèmes.

Le fonds est établi au Botswana sous la forme d'une société indépendante à responsabilité limitée par garanties. Sa structure institutionnelle comprend trois niveaux de gestion : i) le plus haut organe de prise de décision composé de cinq membres, dont un de chaque État riverain, un acteur non gouvernemental chargé des moyens de subsistance et un acteur non gouvernemental chargé de l'écosystème ; ii) sept administrateurs, un de chaque État riverain et quatre experts non gouvernementaux indépendants, qui se réuniront tous les trimestres pour superviser les activités et les affaires de la société et veiller à ce que le fonds atteigne son objectif ; iii) un agent exécutif employé par le conseil d'administration, responsable des activités administratives et de l'efficacité opérationnelle.

Source : http://cridf.net/RC/wp-content/uploads/2019/10/P3669_CORB_4_pager_WEB_ARTWORK.pdf

2.3 Financement mixte

Le financement mixte est l'utilisation stratégique du financement à l'appui du développement permettant de mobiliser des financements additionnels en faveur du développement durable dans les pays en développement. L'association de fonds et de financements publics et d'instruments spécifiques permet aux bailleurs de fonds commerciaux de surmonter les risques qu'ils ne peuvent pas facilement absorber. En outre, le financement mixte peut permettre de mobiliser de la dette et des capitaux propres privés qui n'auraient pas été disponibles autrement. Une autre raison d'associer capitaux publics et privés est que les deux types de financement présentent des avantages et des inconvénients distincts qui peuvent être surmontés – du moins partiellement – lorsqu'ils sont combinés. Plus précisément, le financement privé a tendance à être onéreux, car il rémunère les investisseurs pour les risques qu'ils prennent, tandis que le financement public n'offre pas le même niveau de transfert de risque et est souvent bien moins onéreux que le financement privé, car le remboursement n'est généralement pas lié au projet lui-même. Si cela est structuré de manière intelligente, les

gouvernements peuvent se servir des fonds/subventions publiques ainsi que du financement public moins coûteux pour couvrir une partie des coûts d'investissement d'un projet en partenariat public-privé, tout en assurant un transfert de risque important grâce au recours au financement privé pour le reste du coût du projet. Lorsque la situation s'y prête, des instruments d'atténuation des risques, tels que des garanties et des produits d'assurance, peuvent être utilisés pour réduire le coût du capital privé ou surmonter les obstacles au financement privé. Le coût global du capital dans le cadre de cette approche sera inférieur à celui d'une solution de financement qui n'utiliserait que des capitaux privés. Les fonds publics peuvent, en outre, servir de filet de sécurité pour protéger la Société projet contre des inconvénients spécifiques, ce qui peut contribuer à améliorer les conditions de financement privé et ainsi faire baisser le coût global du projet. Compte tenu des besoins importants en capital de la plupart des projets d'infrastructures hydrauliques en partenariat public-privé, de nombreux projets combinent effectivement des financements publics et privés, bien que le terme financement « mixte » ne soit pas toujours utilisé.

Financement mixte : l'OCDE (2018) définit le financement mixte comme l'utilisation stratégique du financement à l'appui du développement pour mobiliser des financements supplémentaires à l'appui du développement durable dans les pays en développement. Les garanties et les produits d'assurance, les couvertures du risque de change, le « first loss capital », le financement du déficit de viabilité et l'assistance technique comptent parmi les principaux instruments pouvant contribuer à l'atténuation de certains risques encourus par les bailleurs de fonds privés et, en conséquence, à la mobilisation de dette et de capitaux propres.

Encadré 20. Fonds bleu pour le bassin du Congo

Bien qu'elle ne soit pas qualifiée de « financement mixte » par ses promoteurs, la structure proposée pour le Fonds bleu pour le bassin du Congo semble présenter certaines similitudes avec le financement mixte. Le Fonds bleu pour le bassin du Congo est un mécanisme visant à aider les pays du bassin du Congo à financer les activités liées à l'eau (par exemple, la navigation, l'hydroélectricité, l'irrigation, la pêche et le tourisme) qui sont censées atténuer les changements climatiques dans la région et ainsi stimuler leurs économies tout en favorisant la coopération et la paix entre eux. L'objectif est d'établir un fonds avec des contributions annuelles de 100 millions d'euros qui seraient utilisées pour acquitter les intérêts des prêts octroyés par les IFI, ainsi que pour couvrir les coûts d'assurance et d'autres dépenses techniques. Ainsi, le Fonds bleu pour le bassin du Congo utiliserait ses subventions pour éventuellement faire baisser le coût du capital pour les projets d'infrastructures transfrontières. Le FVC et le FEM, ainsi que des États, des IFI et des donateurs figurent parmi les contributeurs suggérés

entre les deux bassins et exposé à la fois en amont et en aval, il a pu être considéré comme plus crédible dans sa volonté d'agir en faveur des intérêts du bassin, et également perçu comme intégrant mieux les préoccupations des États du bassin inférieur.

En outre, la vocation première du projet, à savoir la production d'électricité, a permis d'éviter un possible conflit transfrontière. Des études techniques avaient montré que la centrale hydroélectrique au fil de l'eau n'aurait pas d'impact significatif sur le débit de l'eau, ce qui a permis d'apaiser les craintes des pays en aval du Nil qui craignaient que leurs débits d'eau ne soient affectés. L'Égypte a adressé une lettre à l'Ouganda, déclarant qu'elle ne s'opposait pas au projet. Ce dernier a, par conséquent, pu suivre son cours.

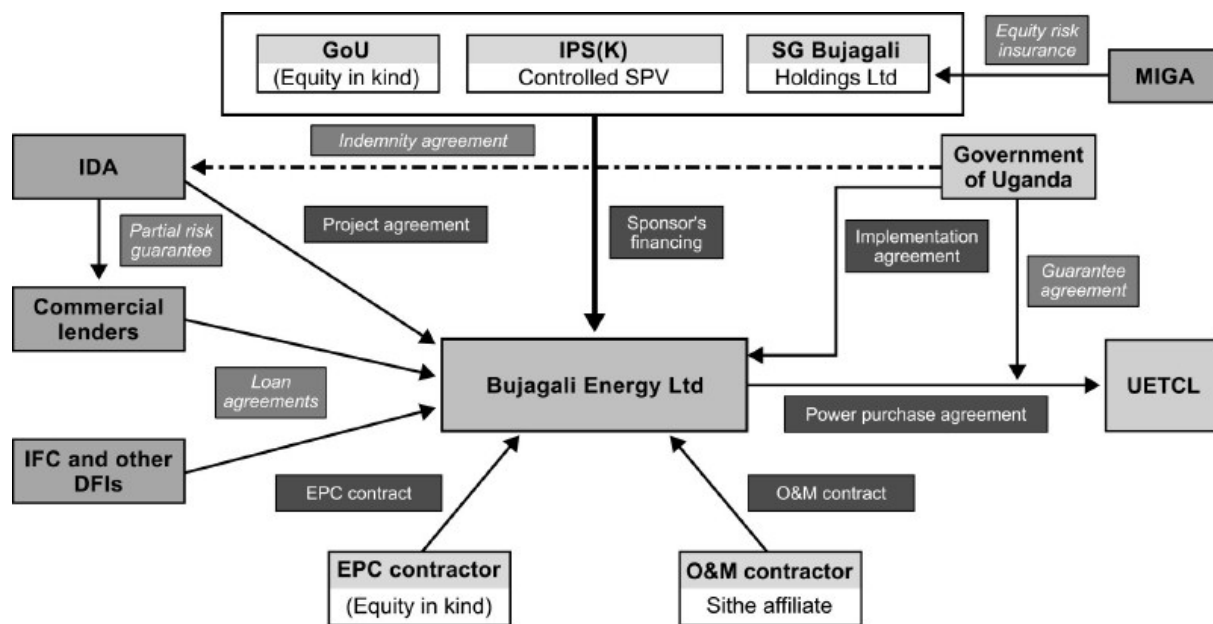
Les exigences en matière de capitaux ont constitué le défi suivant. Le projet a été développé sous forme de PPP afin de maximiser les bénéfices de l'investissement privé tout en mobilisant également le financement public. Le coût total du projet s'est élevé à 866 millions d'euros, avec un ratio d'endettement sur capitaux propres de 78:22. Une Société projet, Bujagali Energy Limited (BEL), a été créée pour l'élaboration du projet. Parmi les commanditaires de Bujagali Energy Limited figurent Sithe Global Power (58 %), Industrial Promotion Services of Kenya (31,5 %) et le Gouvernement ougandais (10,5 %). En impliquant les membres en aval du bassin, tels que le Kenya, la Société projet pouvait représenter les multiples intérêts du bassin. Le contrat d'ingénierie, d'approvisionnement et de construction (EPC) était un contrat clé en main à prix fixe entre Bujagali Energy Limited et l'italien Salini Costruttori et Altstom Power, l'un de ses principaux sous-traitants. Le contrat EPC clé en main exigeait du contractant qu'il respecte le calendrier de construction de 44 mois de Bujagali Energy Limited, les retards entraînant le versement de pénalités à cette dernière.

Pour Bujagali Energy Limited et ses prêteurs commerciaux, une large participation du Groupe de la Banque mondiale était essentielle pour atténuer les autres risques liés à l'octroi d'un financement à long terme pour un projet de centrale hydroélectrique transfrontière en Afrique subsaharienne. La participation du Groupe de la Banque mondiale se déclinait comme suit :

- Banque mondiale : 115 millions de dollars de garantie partielle de risque (GPR) pour protéger les prêteurs commerciaux, garantissant notamment contre le manquement du gouvernement à ses obligations de paiement relatives à l'achat d'électricité et aux paiements en souffrance en cas de résiliation, les événements politiques de force majeure, les changements législatifs (rendant les accords contractuels inapplicables), et la convertibilité ou la transférabilité des devises.
- IFC : jusqu'à 130 millions de dollars de prêts.
- AMGI : jusqu'à 120,3 millions de dollars de garanties pour se prémunir contre le risque politique.
- Association internationale de développement (IDA) : 80 millions de dollars d'aide budgétaire générale et 13,5 millions de dollars d'assistance technique.

La participation du Groupe de la Banque mondiale a permis d'atténuer les risques et de rassurer les banques commerciales et les autres prêteurs. La BEI, la BAfD, Proparco, l'AFD, la DEG, la KfW, la FMO et les banques commerciales (Abs Capital, Standard Chartered Bank) ont rejoint le projet dans le cadre de la garantie partielle de risque. La ligne de transmission destinée à exporter l'électricité de la centrale a été financée par la BAfD et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Bujagali a constitué une réalisation importante dans le secteur du financement de projet, compte tenu des risques que comporte un grand projet de centrale hydroélectrique en Afrique subsaharienne. En outre, malgré les complications inhérentes aux grandes infrastructures transfrontières, le projet a été accepté par les États riverains et a fait appel avec succès à plusieurs types de fonds et de financements publics et privés, soulignant le succès du financement mixte.

Figure 6. Structure de financement du projet hydroélectrique de Bujagali



Source : Banque mondiale

Le bouclage financier du projet a démontré la volonté du secteur privé d’investir dans une transaction complexe de grande envergure, rendue possible uniquement après des réformes en profondeur du secteur de l’électricité. La Banque mondiale a servi de catalyseur en permettant d’atténuer les risques et en fournissant un cadre contractuel sous-tendant la rentabilité du projet pour le secteur privé.

2.3.2 Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 – Laos

Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 (NT2) est une centrale électrique à dérivation transbassin et transfrontière sur le cours d’eau Nam Theun au Laos, mise en service en 2010 (bien que les plans remontent aux années 1920 lorsque le site a été jugé approprié pour un projet hydroélectrique pour la première fois). La rivière Nam Theun, qui fait partie du Mékong, est un affluent de la Xe Bangfai. Cette interconnexion a compliqué davantage l’environnement des parties prenantes, car le projet a eu un impact non seulement sur son bassin immédiat, mais aussi sur le Mékong d’où il s’écoule et se déverse dans la Xe Bangfai. Bien que situé au Laos, le bassin s’étend jusqu’en Thaïlande.



Carte 4. Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 au Laos

Source : Encyclopaedia Britannica.

Avertissement : Les frontières et les noms indiqués, et les désignations employées sur cette carte n’impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l’Organisation des Nations Unies © Commission économique des Nations Unies pour l’Europe (2020)

Nam Theun 2 Hdropower project Laos

En raison de ces complications, la construction du projet polyvalent de 1,45 milliard de dollars s'est étalée sur plus d'une décennie, après une phase de préparation du projet de près de dix ans. L'exportation commerciale de l'électricité depuis la centrale vers la Thaïlande a finalement commencé en mars 2010. Le projet dispose d'une puissance installée de 1 070 MW et produit 6 000 gigawatts-heures (GWh) d'électricité par an. Une part non négligeable de la puissance de la centrale (995 MW) est utilisée pour produire l'électricité destinée à l'exportation vers l'Autorité thaïlandaise de production d'électricité dans le cadre d'un accord d'achat d'électricité à long terme signé en 2003. En outre, les 75 MW restants serviront à fournir de l'électricité à l'entreprise publique Électricité du Laos. Pour la Thaïlande comme pour le Laos, la production d'électricité a été extrêmement bénéfique, ce qui a incité les États du bassin à travailler ensemble pour obtenir des résultats optimaux.

Exploité par la Nam Theun 2 Power Company (NTPC), le projet en partenariat public-privé est assorti d'une période de concession de 31 ans, dont 25 ans de période d'exploitation. La NTPC est détenue par un consortium composé d'Électricité de France International (EDF) (à hauteur de 35 %), de la Compagnie publique de production d'électricité de Thaïlande (25 %), du Thaïlandais Italian-Thai Development (15 %) et du Gouvernement du Laos (25 %). Il s'agit donc d'une structure typique de partenariat public-privé avec l'implication d'entités et d'entreprises publiques et privées ainsi que du gouvernement de l'État hôte. Au terme de la période d'exploitation, après avoir procuré des avantages à tous les partenaires impliqués, tant publics que privés, le projet sera transféré au Gouvernement du Laos.

La propriété partagée transfrontière de la NTPC a permis d'impliquer diverses parties prenantes représentant les intérêts laotiens et thaïlandais. En utilisant un mélange de dettes publique et privée ainsi que des capitaux propres dans le cadre d'une structure de partenariat public-privé, le projet a réussi à réunir le capital nécessaire malgré un risque transfrontière (perçu comme) élevé. Les subventions et les prêts accordés par diverses institutions financières internationales ont été la clé du succès :

- Groupe de la Banque mondiale : 20 millions de dollars de subvention de l'IDA au Gouvernement du Laos pour les dépenses environnementales et sociales et pour que le gouvernement achète des parts dans la Société projet ; 91 millions de dollars de l'AMGI pour couvrir le risque politique ; 50 millions de dollars de garantie partielle de risque de l'IDA.
- BAD : 70 millions de dollars de prêt et 50 millions de dollars de garantie pour couvrir le risque politique.
- Subventions accordées par l'IDA et l'Agence française de développement (AFD).

La participation des institutions financières internationales et des agences de crédit à l'exportation a permis d'atténuer les risques et de donner des garanties aux neuf banques commerciales internationales et les sept banques commerciales thaïlandaises.

Compte tenu de sa nature transfrontière et de la participation d'une myriade d'acteurs financiers internationaux, la dette a été émise à la fois en devises fortes (dollars américains, 64 %) et en monnaie locale (baht thaïlandais, 36 %). Des actions ont également été vendues dans les deux devises, bien que le montant des actions achetées en baht thaïlandais ait été nettement inférieur à celui des actions achetées en dollars américains.

Chapitre 3 Défis et possibilités en matière de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins

Le présent chapitre résume les principales conclusions de la publication et se concentre plus particulièrement sur les défis à relever et les possibilités liées aux sources de financement spécifiques. Il présente la voie à suivre pour améliorer la viabilité financière de la coopération et de la gestion des ressources en eau ainsi que de la mise en valeur des bassins.

3.1 Principales conclusions sur les coûts de la coopération, de la gestion et de la mise en valeur des ressources en eau partagées

Les besoins de financement pour la coopération ainsi que pour la gestion et la mise en valeur des ressources en eau partagées dans les bassins transfrontières sont multiples et souvent perçus comme relativement élevés. L'engagement des États membres et leurs contributions financières à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et à la mise en valeur des bassins sont également d'une importance primordiale.

Les coûts liés à la création et au maintien – et au fonctionnement efficace – des organes communs varient considérablement d'un bassin à l'autre dans le monde. Cela dépend en grande partie de la portée et de l'objectif des organes communs – lui-même influencé par des facteurs tels que les capacités techniques des États membres et le mandat de l'organe commun. Les coûts de gestion et de mise en valeur des ressources en eau partagées varient encore davantage – à nouveau, en fonction du mandat et des fonctions d'un organe commun (ou des engagements en faveur de la coopération pris par les États riverains ne disposant pas d'organe commun). Il est important de rappeler que les coûts supportés directement par les États membres d'un organe commun, par la mise en œuvre nationale d'activités convenues conjointement, ne figurent généralement pas dans les budgets des bassins et sont donc difficiles à calculer.

Les organes communs voient souvent leur mandat et leurs fonctions s'étoffer au fil du temps. Un examen périodique de l'étendue de leur mandat, et, par conséquent, des activités qu'ils mettent en œuvre, demeure nécessaire pour aider les organes à orienter leurs ressources limitées vers les enjeux en matière de gestion de l'eau les plus importants pour le bassin. De cette façon, ils peuvent s'attaquer aux problèmes clés de la gestion de l'eau et du bassin, tout en répondant aux besoins des États membres.

Dans le même temps, il convient de noter que si les coûts de la coopération institutionnalisée et de la gestion et de la mise en valeur conjointes des bassins peuvent sembler élevés en chiffres absolus, ils sont généralement assez faibles par rapport aux avantages que la coopération, la gestion et la mise en valeur conjointes peuvent procurer, et compte tenu du budget global des pays riverains, même dans le cas de pays en développement disposant d'une capacité financière limitée. Dans le bassin du Mékong, par exemple, la contribution des États membres à la MRC est actuellement fixée à environ 2 millions de dollars par an et par pays. Par rapport à la taille globale de l'économie (environ 18 milliards de dollars pour le Laos en 2018) ou aux budgets gouvernementaux (3,9 milliards de dollars pour le Laos en 2019), et compte tenu de la très grande importance du Mékong dans les pays du bassin, ce montant ne semble pas déraisonnable. C'est donc souvent l'ordre de priorité des dépenses publiques, ainsi que l'importance accordée à la coopération, à la gestion et à la mise en valeur du bassin, qui importe le plus.

Étant donné que les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières sont rarement assez clairs et tangibles, il peut être utile d'identifier et de mettre en évidence ces efforts en utilisant, par exemple, la méthode d'évaluation des avantages mise au point par la CEE-ONU (2015)⁹ ou d'autres approches pour discerner, évaluer et éventuellement quantifier les avantages pour toutes les parties concernées.

3.2 Principaux enjeux et possibilités concernant les différentes sources de fonds et de financement

L'identification et l'acquisition de sources de financement pour la coopération dans le domaine des ressources en eau partagées ainsi que pour leur gestion et leur mise en valeur représentent un défi dans de nombreux bassins à travers le monde. La principale source de financement de tout type de coopération, de gestion et de mise en valeur dans le domaine de l'eau, que ce soit au niveau national ou transfrontière, tend à être le financement public, sous forme de contributions directes des gouvernements. La gestion des ressources en eau étant un bien public, le financement public continue de jouer (ou du moins devrait jouer) un rôle crucial.

Cependant, dans de nombreuses régions du monde, le financement public direct de la gestion des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins est insuffisant. La pandémie de COVID-19 et la récession économique et le déclin socioéconomique qui en ont résulté n'ont fait qu'aggraver la situation, plongeant des millions de personnes dans la pauvreté et détournant parfois l'attention des responsables politiques vers d'autres problèmes urgents. Cette situation a entraîné une réduction des contributions financières des États membres à plusieurs organismes de bassin. Diverses autres sources de financement ont donc été utilisées, ou du moins étudiées, par le passé. Cela ne doit cependant pas faire oublier le fait que l'exploitation des fonctions principales de la gestion des eaux transfrontières demeure une mission publique et qu'il est donc peu probable qu'elle suscite l'intérêt des investisseurs privés. Cela exige des gouvernements riverains dans les bassins partagés qu'ils s'engagent financièrement dans la gestion et la mise en valeur de leurs bassins ; une tâche qui pourrait s'avérer plus facile dans le contexte des négociations budgétaires nationales si les avantages de la coopération sont clairs pour toutes les parties concernées, y compris celles qui ne font pas partie du secteur de l'eau, par exemple, le Ministère des finances, le Ministère de la planification économique, etc.

Outre le financement direct de la gestion et de la mise en valeur des eaux transfrontières par les gouvernements, la présente publication s'est intéressée à de nombreux autres types de sources de financement publiques et privées. L'une des principales conclusions est qu'il n'existe pas de substitut évident au financement public direct, du moins lorsqu'il s'agit de couvrir les coûts de base et ceux des projets, des programmes et des activités de coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Si différents modèles de financement ont été éprouvés dans divers pays et organismes de bassin, chacun présente des avantages et des inconvénients, mais aucune « stratégie gagnante » évidente n'a émergé. Tandis que les organismes de bassin et les pays riverains s'efforcent de répondre aux besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, beaucoup ont suggéré que le secteur privé pourrait apporter une aide. La présente publication montre que le capital privé, dans l'ensemble, n'est disponible que pour les projets capables de produire un rendement pour ses investisseurs financiers. De par leur nature même, les activités de fonctionnement des organismes de bassin ne génèrent, en général, aucun revenu, et encore moins de profits, même si leur travail peut avoir d'importantes répercussions sociales, environnementales et

⁹ Note d'orientation sur les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières : identification, évaluation et communication (publication CEE-ONU, 2015). Disponible à l'adresse suivante : <https://unece.org/environment-policy/publications/policy-guidance-note-benefits-transboundary-water-cooperation>.

économiques sur le bassin et ses États riverains. Dans ce contexte, les capitaux privés peuvent, et doivent, jouer un rôle dans la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et en particulier dans la mise en valeur des bassins transfrontières. Celui-ci est toutefois susceptible de se limiter aux projets d'infrastructure pour lesquels il existe une voie claire permettant aux investisseurs du secteur privé d'obtenir un juste retour sur investissement ajusté en fonction du risque.

S'il n'existe pas de source de financement miraculeuse, le présent chapitre fournit aux organismes de bassin et aux États riverains un aperçu complet des possibles sources de financement à envisager. Le tableau 2 offre un résumé de ces différentes sources de fonds et de financement, mettant en évidence leurs atouts et leurs faiblesses respectifs du point de vue des organismes de bassin et des États riverains.

Tableau 2. Atouts et faiblesses des sources de fonds et de financement

	Atouts	Faiblesses	Utilisation	Exemple	
SOURCES PUBLIQUES	Contributions directes des États membres	<ul style="list-style-type: none"> • Reflète le caractère d'« intérêt public » de la gestion de l'eau • Démontre l'engagement des États membres en faveur d'une coopération institutionnalisée et d'une mise en valeur multisectorielle conjointe des bassins • Garantit l'autonomie financière et l'indépendance vis-à-vis des fonds extérieurs • Peut présenter de nombreux avantages pour les États riverains qui s'engagent à coopérer, notamment la paix, la coopération et l'intégration régionale, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite des liens juridiques, institutionnels et procéduraux solides entre la coopération au niveau du bassin, la planification au niveau national et la gestion et la budgétisation • Peut créer une concurrence budgétaire avec d'autres priorités nationales • Peut s'avérer peu fiable d'une année sur l'autre en fonction des budgets nationaux • La prise de décision concernant le partage des coûts peut être ardue et conflictuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coûts des projets, programmes et activités 	<p>La plupart des organes communs</p> <p>Section 2.1.1</p>
	Taxes régionales	<ul style="list-style-type: none"> • Peut offrir une stabilité relative du financement d'une année sur l'autre et permet une planification plus efficace et tournée vers l'avenir • Surmonte les faiblesses des budgets nationaux et limitent la concurrence avec d'autres priorités nationales • Peut contribuer à égaliser l'influence entre les États membres dont les moyens budgétaires sont déséquilibrés • Reflète la nature régionale et l'approche intégrée des bassins partagés 	<ul style="list-style-type: none"> • Les taxes sont déconnectées des activités transfrontières liées à l'eau, ce qui peut réduire l'implication et l'intérêt des gouvernements nationaux • Les organismes de bassin ont généralement une influence limitée sur l'allocation du budget et ne peuvent pas fixer le taux d'imposition • Les membres de l'organe régional peuvent ne pas appartenir à l'organisme de bassin et vice versa, ce qui peut créer des tensions quant à la propriété et aux contributions • Crée une dépendance à l'égard d'autres organes régionaux et une vulnérabilité 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coûts des projets, programmes et activités 	<p>La CICOS</p> <p>Section 2.1.2</p>

			face au changement au sein de ces derniers		
Redevances d'utilisation et de pollution	<ul style="list-style-type: none"> • Reflète l'utilisation réelle et les responsabilités en matière de ressources en eau • Empêche l'externalisation des coûts par des usagers ou groupes d'usagers au détriment de l'ensemble de la communauté riveraine • Les grands utilisateurs et pollueurs industriels de l'eau peuvent contribuer par des moyens financiers importants 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficiles à mettre en place au niveau transfrontière en raison des différentes réglementations nationales en matière de redevances d'utilisation et de pollution • Coûts de transaction (c'est-à-dire coût de la collecte) élevés, en particulier pour les petits usagers et pollueurs • Difficile de démontrer la valeur ajoutée de la collaboration dans le domaine des eaux transfrontières pour les utilisateurs de l'eau en bout de chaîne, ce qui limite la volonté de payer • Une mauvaise tarification des redevances de pollution peut avoir des effets secondaires involontaires (pollution excessive ou étouffement de l'activité économique) • Jusqu'à présent, aucun exemple d'application réussie au niveau transfrontière 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coûts des projets, programmes et activités 	Aucun au niveau transfrontière Section 2.1.3	
Vente de données et de services	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle approche du financement qui permet de tirer un revenu des productions des organes communs • Peut contribuer à populariser le travail des organismes de bassin, en offrant la possibilité d'une plus grande reconnaissance auprès du public 	<ul style="list-style-type: none"> • Ne devrait pas générer des fonds importants • Peut détourner le travail de l'organe commun sur les questions clés liées à la gestion de l'eau vers des activités plus génératrices de revenus 	Immatérielle	La MRC, la CICOS Section 2.1.4	
Frais de gestion et d'administration	<ul style="list-style-type: none"> • Peut constituer un moyen efficace d'amener les donateurs/partenaires à couvrir une partie des frais de 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépend du mandat de l'organisme de bassin (pas de frais de gestion et d'administration dans le cas 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts des projets, 	MRC Section 2.1.5	

		<p>fonctionnement de l'organisme de bassin</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ajoute un niveau de responsabilité pour les donateurs/partenaires 	<p>d'organismes de bassin à vocation de coordination)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dépend de la volonté de payer des donateurs/partenaires, qui peut diminuer avec le temps • Les frais associés peuvent ne pas couvrir la totalité des frais de personnel • Peut détourner les heures de travail du personnel des objectifs principaux de l'organisme de bassin ou des questions relatives à la gestion de l'eau 	<p>programmes et activités</p>	
Frais de gestion de projet	<ul style="list-style-type: none"> • Peut offrir une plus grande visibilité aux organismes de bassin lorsqu'ils participent à la préparation de projets d'infrastructure importants • Ajoute un niveau de responsabilité pour les propriétaires/bailleurs de fonds • Offre d'importantes possibilités d'apprentissage au personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépend du mandat de l'organisme de bassin (les frais de gestion de projet s'appliquent uniquement aux organismes de bassin ayant vocation à réaliser des infrastructures) • Les frais associés peuvent ne pas couvrir la totalité des frais de personnel ou les autres dépenses • Le personnel doit avoir les compétences nécessaires (et être éventuellement très spécialisé) 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures 	<p>IBN</p> <p>Section 2.1.6</p>	
Prêts publics	<ul style="list-style-type: none"> • Proposent souvent des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché • Le remboursement n'est probablement pas lié à l'activité financée, mais plutôt soutenu par les recettes fiscales nationales 	<ul style="list-style-type: none"> • L'éligibilité aux prêts dépend du statut juridique des organismes de bassin • Obligation de remboursement plus intérêts cumulés • Fluctuations monétaires si le prêt est en devise forte • Peuvent être assortis d'une conditionnalité étendue 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts des projets, programmes et activités • Développement des infrastructures 	<p>OMVS</p> <p>Section 2.1.7</p>	
Subventions publiques	<ul style="list-style-type: none"> • « Argent gratuit », pas d'obligation de remboursement 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépendent du mandat de l'organisme de bassin (ne peuvent être versées qu'aux 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts des projets, 	<p>De nombreux organes communs</p>	

SOURCES PRIVÉES			organismes de bassin ayant vocation à mettre en œuvre un projet) <ul style="list-style-type: none"> • Peuvent s'accompagner de « conditions » • Peuvent ne pas correspondre aux lignes stratégiques des organismes de bassin • Spécifiques à un projet et ne peuvent généralement pas servir à financer le fonctionnement courant 	programmes et activités <ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures 	Section 2.1.8
	Assistance technique	<ul style="list-style-type: none"> • Peut aider à amorcer la coopération avec des capacités à la fois techniques et financières • Tirer parti de l'expertise externe et des enseignements tirés ailleurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut éventuellement affecter l'implication dans la coopération et la gestion du bassin • Peut créer des dépendances à l'égard de ressources extérieures (techniques, financières, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coûts des projets, programmes et activités 	De nombreux organes communs Section 2.1.9
	Fonds pour le climat	<ul style="list-style-type: none"> • Source de financement innovante avec des montants disponibles potentiellement élevés 	<ul style="list-style-type: none"> • Procédures de candidature longues et fastidieuses qui dépassent parfois la capacité des organes communs • Les dispositions et exigences juridiques ne sont pas toujours claires • Peu d'exemples de réussite jusqu'à présent • Ne peuvent être utilisés que pour des activités spécifiquement liées au climat et non pour d'autres mesures de gestion et de mise en valeur des bassins 	<ul style="list-style-type: none"> • Projets, programmes et activités liés au climat • Développement d'infrastructures liées au climat 	OSS LVBC ABN ABV Section 2.1.10
	Subventions et dons privés	<ul style="list-style-type: none"> • « Argent gratuit », pas d'obligation de remboursement 	<ul style="list-style-type: none"> • Peuvent s'accompagner de « conditions » • Peuvent ne pas correspondre aux lignes stratégiques des organismes de bassin • Spécifiques à un projet et ne peuvent généralement pas servir à financer le fonctionnement courant 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts des projets, programmes et activités 	Section 2.2

			<ul style="list-style-type: none"> • Rares, car la philanthropie a tendance à privilégier les contributions aux ONG qui mettent en œuvre des projets concrets plutôt que la coopération dans le domaine des eaux transfrontières menée par les gouvernements 		
Capitaux propres privés	<ul style="list-style-type: none"> • Grâce à la structure PPP, les investisseurs en capitaux propres sont pleinement incités à contribuer à la réussite du projet • Transfert de risque au secteur privé plus important que dans le cadre d'une structure de projet traditionnelle (non-PPP) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fait partie d'un projet structuré en partenariat public-privé, dont l'acquisition et la mise en place sont coûteuses et nécessitent beaucoup de ressources • Les investisseurs en capitaux propres doivent obtenir un rendement positif ajusté en fonction du risque, de sorte que le projet doit générer des revenus suffisants • Les capitaux propres sont plus chers que la dette publique ou privée, car les investisseurs prennent davantage de risques 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures transfrontières 	Bujagali et Nam Theun 2	Sections 2.3.1 et 2.3.2
Dette privée (prêts, obligations)	<ul style="list-style-type: none"> • Grâce à la structure PPP, les prêteurs sont pleinement incités à contribuer à la réussite du projet • Transfert de risque au secteur privé plus important que dans le cadre d'une structure de projet traditionnelle (non-PPP) • Les prêteurs privés ajoutent un niveau supplémentaire de diligence raisonnable et de discipline de marché • Le recours à la dette privée fait baisser le coût du capital comparé à une solution 	<ul style="list-style-type: none"> • Fait partie d'un projet structuré en partenariat public-privé, dont l'acquisition et la mise en place sont coûteuses et nécessitent beaucoup de ressources • Les prêteurs s'attendent à être entièrement remboursés (intérêts compris), de sorte que le projet doit générer des revenus suffisants • La dette privée est plus onéreuse que la dette publique, car les prêteurs dans un partenariat public-privé prennent davantage de risques 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures transfrontières 	Bujagali et Nam Theun 2	Sections 2.3.1 et 2.3.2

		de financement par des capitaux propres uniquement			
	Financement innovant	<ul style="list-style-type: none"> • Exploite des sources de financement privé dont les attentes en termes de rentabilité peuvent être plus faibles, car les investisseurs recherchent un rendement modeste associé à un impact social/environnemental • Donne éventuellement accès à des solutions de financement par l'emprunt aux organismes de bassin qui ne peuvent actuellement pas emprunter 	<ul style="list-style-type: none"> • Très peu éprouvé pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières • Les investisseurs escomptent un rendement juste ajusté à l'impact social/environnemental, de sorte que le projet doit tout de même générer des revenus suffisants 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts des projets, programmes et activités • Développement des infrastructures transfrontières 	OMVS OMVG
	Financement mixte	<ul style="list-style-type: none"> • Tire parti des subventions pour réduire le coût du projet • Tire parti de l'emprunt public pour réduire le coût global du capital • Tire parti de l'emprunt et des capitaux propres privés, associés à des subventions et de la dette publique, pour créer une structure de financement relativement peu coûteuse qui imite le transfert de risque complet d'un PPP bien structuré 	<ul style="list-style-type: none"> • Solution de financement mixte complexe à mettre en place, nécessitant des ressources importantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures transfrontières 	Bujagali et Nam Theun 2 Sections 2.3.1 et 2.3.2

Conclusion et points à retenir

La présente partie résume les principales conclusions de la présente publication en se concentrant sur les besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, et sur les diverses sources de financement potentiellement disponibles pour répondre à ces besoins. S'appuyant sur les analyses et les différents exemples examinés, ces idées essentielles à retenir peuvent également fournir un éclairage important aux responsables de bassin, aux décideurs politiques et aux représentants du secteur financier public et privé afin de contribuer à renforcer leurs efforts communs pour garantir le financement durable de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, au profit des bassins partagés dans le monde et de leurs populations riveraines.

Mettre en évidence les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, et mettre en place un cadre juridique et institutionnel solide : des étapes cruciales pour permettre aux États et aux organes communs partageant des bassins de mobiliser des ressources financières

1. **La gestion des ressources en eau transfrontières et la coopération sont essentielles pour prévenir et atténuer les conflits concernant les ressources en eau partagées.** En outre, elles peuvent alimenter le développement et la croissance économique des États membres, et améliorer les indicateurs de « qualité de vie ». La gestion des ressources en eau transfrontières et la coopération peuvent donc générer des avantages sous forme de solutions qui profitent à tous et que l'utilisation unilatérale des ressources en eau partagées ne peut pas réaliser seule, ce qui explique également pourquoi la gestion des ressources en eau transfrontières et la coopération figurent dans les objectifs de développement durable. Par conséquent, l'impossibilité d'accéder aux financements nécessaires à la gestion des ressources en eau transfrontières et à la coopération dans de nombreux bassins entrave la pleine réalisation des avantages potentiels de la coopération et de la mise en valeur des bassins transfrontières.
2. **Différents types de ressources financières sont nécessaires à différentes étapes du processus de coopération et de mise en valeur des bassins.** Des ressources financières sont nécessaires afin de : recueillir et traiter les données et les informations requises pour gérer les ressources en eau du bassin ; lancer et soutenir le processus de coopération transfrontière et ses accords institutionnels ; mettre en œuvre les investissements et les autres mesures de gestion et de mise en valeur des bassins.
3. **Les traités et accords internationaux relatifs aux bassins, les organes communs et plus particulièrement les organismes de bassin fournissent le cadre juridique et institutionnel pour la gestion des ressources en eau transfrontières et la coopération dans ce domaine, et sont essentiels pour créer un environnement propice à la levée de fonds ou de financements.** Ces cadres juridiques et institutionnels sont uniques et reflètent la vision de leurs États membres. Ils servent de fondement à la multiplication et au partage des avantages de la coopération au fil du temps, dans tous les États riverains et entre les usagers. L'existence d'accords efficaces et d'organismes de bassin solides est également un facteur qui permet d'attirer et de mobiliser les ressources financières nécessaires à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et à la gestion de ces ressources. Dans certains cas, des accords financiers entre les parties contractantes figurent dans le cadre juridique.
4. **Les plans de gestion et d'investissement dans les bassins jouent un rôle essentiel dans les efforts déployés par les organes communs pour encourager la coopération dans le domaine**

des eaux transfrontières, notamment entre les secteurs grâce à la méthode fondée sur les interactions, et pour faire progresser la mise en valeur des bassins. Ils constituent également un instrument important pour communiquer au sujet des avantages de la coopération aux États membres et pour contribuer à attirer des ressources financières supplémentaires. La mise en œuvre de ces plans demande généralement la mobilisation d'efforts et d'investissements importants, bien que certaines activités et certains investissements puissent également être réalisés au niveau national.

Malgré certaines difficultés, les ressources budgétaires nationales des États riverains sont et doivent constituer la principale source de financement des organes communs et des activités relatives au bassin.

5. **Les États membres constituent généralement la principale source de contribution aux budgets des organes communs, notamment pour les coûts de base, mais pas uniquement.** Il s'agit d'une conséquence logique de la perception commune de la gestion de l'eau comme relevant de la responsabilité publique. Le statut d'organisation intergouvernementale des organismes de bassin renforce cette idée, puisqu'ils sont créés et financés par les États contractants. Outre leur contribution aux budgets des organismes de bassin, les États membres mobilisent souvent des ressources financières en dehors du cadre de l'organe commun ou du bassin pour des activités mises en œuvre au niveau national qui contribuent également à la gestion des eaux transfrontières et à la coopération dans ce domaine.
6. **Les organes communs rencontrent souvent des difficultés à obtenir, de la part des États membres, des fonds couvrant les coûts de programmes, les coûts de base et les projets transfrontières, car ils sont en concurrence avec de nombreuses autres priorités nationales pour l'affectation des ressources budgétaires, ce qui met à l'épreuve leur capacité à réaliser pleinement les avantages potentiels de la coopération.** Les coûts de base et des activités peuvent peser lourdement sur les budgets des États membres dans certaines régions du monde, bien que leur contribution totale soit généralement faible au regard des dépenses publiques globales. Un engagement plus marqué dans les processus de planification et de budgétisation du développement national et local est nécessaire afin de garantir l'allocation de ressources budgétaires suffisantes aux organes communs.
7. **Les organes communs devraient mieux communiquer au sujet des avantages que leur travail génère pour leurs États membres et tous les acteurs concernés en leur sein.** Dans la mesure du possible, les organismes de bassin devraient tenter de quantifier les avantages découlant de leur travail ou réaliser des évaluations qualitatives afin d'aider les ministères des finances et les autres ministères chargés de la planification à mieux comprendre l'impact sociétal de la coopération transfrontière, ce qui renforcerait les arguments en faveur d'une allocation budgétaire plus importante.
8. **Le partage des coûts occasionnés par un organe commun entre les États riverains (partage égal des coûts par opposition au partage des coûts selon une clé de répartition) doit faire l'objet d'un équilibre subtil entre le principe de l'égalité souveraine, d'une part, et les capacités économiques potentiellement inégales des États, d'autre part.** Les budgets et les mécanismes de partage des coûts peuvent varier à mesure que les défis à relever dans le bassin les capacités financières des États évoluent au fil du temps. Cependant, les mécanismes de partage des coûts devraient toujours avoir pour ambition de refléter un engagement en faveur de la coopération de la part de tous les États concernés, souvent exprimé à travers le principe d'égalité.

- 9. En tant que principaux bailleurs de fonds de la coopération transfrontière, les États riverains devraient définir et exprimer leurs attentes concernant le travail et les activités des organes communs, en examinant et en contrôlant leurs activités régulièrement.** Puisque le budget des organismes de bassin provient en grande partie des contributions des États membres, et donc fondamentalement des contribuables, les États membres devraient veiller à ce que les ressources soient utilisées de manière efficace et efficiente tout en répondant à leurs besoins collectifs. Des demandes explicites, des attentes claires et un suivi efficace des activités des organes communs et de leurs résultats sont des éléments importants.

Autres sources de fonds et de financement : possibilités de diversification des ressources financières pour les États riverains et les organes communs

- 10. Si la communauté internationale joue souvent un rôle clé dans le lancement et l'accompagnement d'initiatives transfrontières, une forte adhésion et une appropriation locales sont essentielles à leur longévité et à leur durabilité.** Un engagement ferme des pays, exprimé au moyen du financement national de la coopération transfrontière peut faciliter l'accès aux financements ou aux soutiens internationaux qui se présentent souvent sous forme de subventions, de prêts et d'assistance technique. Demander aux États membres de financer les frais de fonctionnement, y compris durant les premières années des organes communs, en échange du soutien des donateurs pour des activités ou des achats spécifiques peut contribuer à s'assurer l'adhésion au niveau local. Sans financement des États membres, les projets risquent de ne pas être viables une fois l'aide extérieure tarie. Les stratégies visant à atteindre l'autonomie financière constituent donc un élément important de la planification à long terme.
- 11. S'il n'existe pas de remède universel ni de source d'argent miraculeuse pour combler les déficits de financement de la coopération transfrontière, il existe cependant des solutions alternatives ou complémentaires aux traditionnelles contributions des États membres, certaines s'avérant plus prometteuses que d'autres.** L'« argent gratuit » n'existe pas ; tous les mécanismes de financement mentionnés dans la présente publication sont, d'une manière ou d'une autre, assortis de conditions. Les subventions elles-mêmes peuvent s'accompagner de certaines conditions ou exigences. À ce titre, les organismes de bassin et les États membres doivent faire preuve de sagesse lors de la répartition des efforts de recherche de possibilités de financement qui se conforment étroitement au mandat et aux plans généraux de l'organisme de bassin.
- 12. Différentes sources de financement sont nécessaires à différents stades de la gestion et de la mise en valeur des bassins ainsi que durant les différentes étapes des projets individuels.** Les premières phases de l'élaboration d'un projet requièrent des moyens financiers différents de ceux nécessaires à la construction d'une infrastructure ou à son exploitation et à son entretien ultérieurs. En conséquence, les États membres, les donateurs, les bailleurs de fonds et d'autres acteurs, ont la possibilité de contribuer à différents stades, de la manière la mieux adaptée aux besoins du bassin (et des projets individuels), ainsi qu'à leurs propres priorités.
- 13. Des mécanismes de financement public supplémentaires existent pour compléter les contributions des États membres, certains s'annonçant plus prometteurs que d'autres.**

Taxes régionales : Un petit nombre d'organismes de bassin ont utilisé avec succès les taxes perçues par les organisations régionales pour financer diverses initiatives, mais il n'existe aucun exemple connu de taxe créée dans le seul but de financer un organisme de bassin.

Redevances d'utilisation/de pollution : Si les mécanismes de redevances d'utilisation et de pollution semblent conformes aux principes de gestion intégrée des ressources en eau et ont été étudiés en vue d'une éventuelle mise en œuvre au niveau transfrontière, il n'existe aucun exemple connu de redevances d'utilisation ou de pollution ayant réellement servi à financer un organisme de bassin ou la gestion de ressources en eau transfrontières.

Vente de données/de services : Le potentiel de revenu de la vente de données ou de services est globalement très faible. Certains organes communs ont mobilisé des frais de gestion, des frais d'administration et des frais d'administration de projet, mais ceux-ci requièrent des donateurs ou des promoteurs du projet qu'ils couvrent une partie des dépenses de fonctionnement d'un organe commun, ce qui soulève des questions en termes de durabilité.

Prêts : Les organes communs peuvent être en mesure d'attirer les prêts pour mettre en œuvre certaines activités et certains projets. Dans la pratique, de nombreux organismes de bassin rencontrent des difficultés à obtenir des prêts, car ils ne jouissent pas toujours du statut juridique leur permettant de contracter des prêts ou ne disposent pas nécessairement d'une source de revenus pouvant servir au remboursement du prêt. Il est donc plus probable que les gouvernements nationaux, plutôt que les organismes de bassin, contractent des prêts et mettent les fonds à disposition des organismes de bassin. Compte tenu de l'exigence de remboursement qu'ils comportent, les prêts sont peut-être plus appropriés pour financer des activités ou des projets générateurs de revenus, bien que les pays puissent décider d'utiliser ces fonds pour financer des infrastructures ou des activités transfrontières non génératrices de revenus.

Subventions : Il est également possible que des organes communs obtiennent des subventions pour mettre en œuvre certaines activités ou certains projets. Les subventions n'exigent certes pas de remboursement, mais elles sont généralement assorties de restrictions quant à leur utilisation. Par exemple, l'argent des subventions est souvent utilisé pour mettre en œuvre des projets ou des activités spécifiques et peut rarement servir à couvrir les dépenses de fonctionnement régulières de l'organisme de bassin.

Fonds pour le climat : Les fonds pour le climat forment une catégorie spéciale de subventions qui pourraient éventuellement servir à financer certaines activités liées à l'adaptation aux changements climatiques et à l'atténuation de ces derniers menées à bien par les organes communs, bien qu'il existe à ce jour peu d'exemples d'organismes de bassin ayant réussi à obtenir ce type de fonds.

Assistance technique : Si l'assistance technique permet aux organes communs d'obtenir des fonds pour le renforcement des capacités et pour la réalisation de projets spécifiques, elle est également assortie de certaines conditions et ne constitue pas une solution permanente.

Fonds et financements privés : possibilités de couvrir les frais de développement des infrastructures des bassins transfrontières.

- 14. Il existe très peu d'exemples de financement privé sans attente de remboursement utilisé pour la gestion des ressources en eau transfrontières.** Bien qu'il existe quelques exemples de financement philanthropique des activités d'organes communs, ceux-ci sont extrêmement rares et n'ont pas été observés en dehors de l'Amérique du Nord.

- 15. Le financement privé a également un rôle à jouer, mais il se limite généralement aux activités ou aux projets générateurs de revenus.** Étant donné que les capitaux privés recherchent un retour sur investissement, leur déploiement tend à se limiter aux projets d'infrastructure possédant un fort potentiel de génération de revenus, tels que les projets hydroélectriques. Le capital privé peut également être utilisé pour financer des projets non générateurs de revenus, mais une autre source de revenus serait alors nécessaire pour rembourser les bailleurs de fonds privés. Dans un environnement où la gouvernance est forte et les capacités élevées, cette source de revenus pourrait provenir du gouvernement. Cela est toutefois moins fréquent sur les marchés émergents. L'exigence de rentabilité du capital privé limite son applicabilité aux opérations continues des organes communs, qui ne génèrent en général aucun revenu.
- 16. Les partenariats public-privé (PPP) ont amplement permis de mobiliser des capitaux privés pour des projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières.** Dans une structure PPP, l'investisseur privé prend en charge la conception, la construction, le financement, l'exploitation et l'entretien d'un projet d'infrastructure publique tout en percevant un retour sur cet investissement. L'organisme public conserve généralement la propriété formelle du projet pendant toute sa durée de vie, mais reprend en charge l'exploitation une fois que l'actif lui est remis au terme de la durée du projet, généralement à titre gratuit. Un PPP bien structuré peut contribuer à mobiliser des capitaux privés sous forme de dette ou de capitaux propres tout en transférant le risque important du gouvernement vers le secteur privé.
- 17. Si les projets d'infrastructure transfrontière ne sont pas exempts de risques du fait de la complexité due à la multiplicité des acteurs, il existe des instruments d'atténuation des risques permettant de s'y soustraire.** Cette complexité est amplifiée sur les marchés émergents, où la gouvernance, la force économique et la stabilité peuvent se révéler insuffisantes. Ainsi, les investisseurs privés peuvent hésiter à s'impliquer si une part trop importante du risque repose sur leurs épaules. Toutefois, les garanties de crédit, l'assurance contre les risques politiques ainsi que d'autres instruments peuvent servir à surmonter certains de ces obstacles en permettant de mobiliser des capitaux privés pour les projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières. Les accords de coopération, en vertu desquels plusieurs États d'un bassin partagent les coûts et les risques grâce à une gestion et une mise en valeur conjointes, peuvent constituer un autre moyen d'atténuer les risques.
- 18. Le financement mixte désigne l'utilisation de fonds et de financements publics conjointement avec des financements privés, et est utilisé pour élaborer des projets d'infrastructures hydrauliques dans le monde entier.** Si cela est structuré de manière intelligente, les gouvernements peuvent utiliser des fonds publics ou des subventions ainsi que des financements publics à moindre coût pour couvrir une partie des dépenses d'investissement d'un projet, en assurant toujours un transfert de risque important grâce à l'utilisation de financements privés pour couvrir les coûts du projet restant. De nombreux PPP dans le monde ont utilisé de manière efficace le financement mixte, même s'il n'a peut-être pas toujours été nommé ainsi.
- 19. Des instruments financiers innovants sont en cours d'élaboration et à l'essai, ce qui pourrait éventuellement déboucher sur de nouvelles solutions de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur de ces ressources.** Parmi les innovations financières récentes figurent les obligations vertes et les obligations à impact social. Les premières sont exclusivement destinées à des projets axés sur le climat ou l'environnement, tandis que le remboursement des secondes est lié à la réalisation de certains

objectifs sociaux prédéfinis. Ces deux types d'instruments comportent une attente de remboursement, ce qui les rend plus appropriés pour des projets générateurs de revenus. En outre, les organismes de bassin peuvent rencontrer des difficultés à tirer parti de l'intérêt croissant du marché pour ces produits financiers innovants en raison de la concurrence croissante qui provient d'autres initiatives environnementales ou sociales. Les obligations « Blue Peace » constituent une autre innovation en cours. Le processus long et coûteux de négociation des conditions de financement entre l'émetteur, les banques et les gouvernements est l'un des principaux obstacles que l'initiative « Blue Peace » tente de surmonter, car cela simplifierait le processus de levée de fonds pour la mise en œuvre de projets. Néanmoins, les implications pratiques sont encore en cours d'évaluation, d'autant que les sources publiques sont aussi utilisées pour l'assistance technique et la réduction des risques dans le cas d'un financement mixte. À cet égard, les obligations « Blue Peace » constituent également un exemple de financement mixte (voir paragraphe 18).

- 20. Il est nécessaire de poursuivre le renforcement des capacités et l'échange d'expériences et d'informations sur les possibilités de financement, les défis à relever et les enseignements tirés.** La plateforme de la Convention sur l'eau¹⁰ (dont le secrétariat est assuré par la CEE-ONU), entre autres, offre une occasion de renforcer les capacités et d'échanger des informations. La facilitation du financement de la coopération transfrontière¹¹ continuera de figurer au programme de travail de la Convention sur l'eau pour les années à venir.

¹⁰ <https://www.unece.org/env/water/>

¹¹ <https://www.unece.org/environmental-policy/conventions/water/areas-of-work-of-the-convention/financing-of-transboundary-water-cooperation.html>

Références

- ABN (2009). Étude stratégique sur le financement autonome et durable des activités de l'ABN. Rapport final, novembre 2009, Niamey, Niger : Autorité du bassin du Niger [en français].
- ABN (2010). Étude stratégique sur le financement autonome et durable des activités de l'ABN. BRL Ingénierie/ICEA, janvier 2010 [en français].
- Artiga, Raúl (2003). The Case of the Trifinio Plan in the Upper Lempa: Opportunities and challenges for the shared management of Central American transnational basins. Paris : UNESCO PC-CP Series. Disponible à l'adresse suivante : <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133304>
- Banque européenne d'investissement. Red Sea Dead Sea Water PPP Phase 1. <https://www.eib.org/fr/projects/loans/all/20150559> Consulté le 20 juillet 2021.
- Banque mondiale (2018). Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Disponible à l'adresse suivante : <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>
- Banque mondiale (2019). Financing Climate Change Adaptation in Transboundary Basins: Preparing Bankable Projects. Washington, DC: International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank. Disponible à l'adresse suivante : https://unece.org/sites/default/files/2020-12/Financing_Climate_Adaptation_Final_Paper_pub.pdf
- Banque mondiale. La Banque mondiale approuve le financement de la centrale hydroélectrique des chutes de Rusumo. *Communiqué de presse*, 6 août 2013. <https://www.worldbank.org/fr/news/press-release/2013/08/06/world-bank-approves-rusumo-falls-hydropower-plant> Consulté le 20 juillet 2021.
- Banque mondiale. Rwanda, Tanzania and Burundi – Regional Rusumo Falls Hydroelectric Project. *Loans & Credits*, 6 août 2013. <https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2013/08/06/rwanda-tanzania-and-burundi-regional-rusumo-falls-hydroelectric-project> Consulté le 20 juillet 2021.
- Blue Peace (2018). Blue Peace: Invest in Peace Through Water. https://blue-peace-movement.github.io/website/Invest_in_Peace_through_Water.pdf
- Blue Peace Movement. Financing and Investing in Blue Peace. <https://www.thebluepeace.org/blue-peace-financing> Consulté le 20 juillet 2021.
- BMU (2010). Wasserwirtschaft in Deutschland. Grundlagen, Belastungen, Maßnahmen. Dessau - Roßlau, BMU/UBA (Hrsg.) [en allemand]
- CBLT (2010). Étude stratégique sur le financement autonome et durable des activités de la CBLT. N'Djamena : Commission du bassin du Lac Tchad (document interne inédit). [en français]
- CEE-ONU (2018). Background document High-Level Workshop on Financing Transboundary Basin Development, Astana, Kazakhstan, 9 octobre 2018. Disponible à l'adresse suivante : https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/WAT/10Oct_9_HLWS_Astana/Final_Background_Document_Workshop_on_FinancingTBCoop_15_11_2018.pdf
- CEE-ONU (2021). A revised draft People-first Public-Private Partnerships Evaluation Methodology for the Sustainable Development Goals (ECE/CECI/WP/PPP/2020/3/Rev.1). Disponible à l'adresse suivante : https://unece.org/sites/default/files/2021-05/2014920E_0.pdf

- CEE-ONU/UNESCO/ONU-Eau (2021). Progrès en matière de coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Données mondiales de référence pour l'indicateur 6.5.2 des ODD, Genève : CEE-ONU, UNESCO, ONU-Eau, <https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652-2021-update/>
- CICOS (2015). Étude sur les mécanismes de financement de la Commission internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha. Kinshasa : CICOS/GIZ/RebelGroup (confidentiel) [en français].
- CICOS (2016). Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la CICOS (SDAGE). Kinshasa : Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha [en français].
- Fonds bleu pour le Congo (non daté). Fonds bleu pour le Congo. Fondation Brazzaville pour la paix et la préservation de l'environnement [en anglais]. Disponible à l'adresse suivante : <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>
- Conseil mondial de l'eau (2015) Water : Fit for Finance ? Catalyzing National Growth Through Investment in Water Security. Marseille : Conseil mondial de l'eau. Disponible à l'adresse suivante : https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC_OECD_Water-fit-to-finance_Report.pdf
- CRIDF (2018). Lesotho-Botswana Water Transfer (L-BWT) Scheme. The Orange-Senqu River Commission (ORASECOM). Disponible à l'adresse suivante : http://www.orasecom.org/system/writable/DMSStorage/2711P2953_project_pitches_LBW_T_web_FINAL.pdf
- Earth Security Partnerships (2018). The Finance Sector's Contribution to Water and Peace. Risk management policies and impact investments to support transboundary water cooperation. Disponible à l'adresse suivante : <https://earthsecuritygroup.com/wp-content/uploads/2018/12/ESP-Finance-Water-Peace.pdf>
- EUWI (2013). Mapping of Financial Support to Transboundary Water Cooperation in Africa. Groupe de travail sur l'Afrique de l'Initiative de l'UE sur l'eau, mai 2013.
- FENU (2019). Blended Finance in the Least Developed Countries (Financement mixte dans les Pays les moins avancés). Fonds d'équipement des Nations Unies. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.unctf.org/fr/article/4220/blended-finance-in-ldcs-report>
- FVC (2020). Adapting to Climate Change in Lake Victoria Basin. Fonds vert pour le climat. <https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-lake-victoria-basin-burundi-kenya-rwanda-tanzania-uganda/> Consulté le 20 juillet 2021.
- GIZ (2020a). Niger Flussbehörde (ABN). Support for the Niger Basin Authority. https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_EN&pn=201225143 Consulté le 20 juillet 2021.
- GIZ (2020b). Conserving biodiversity in the Nile Basin transboundary wetlands. <https://www.giz.de/en/worldwide/43317.html> Consulté le 20 juillet 2021.
- Groupe de haut niveau sur l'eau (2018). Making every drop count. An Agenda for Water Action (Faire en sorte que chaque goutte compte : un programme d'action pour l'eau) Rapport du Groupe de haut niveau sur l'eau. ONU et Banque mondiale. Disponible à l'adresse suivante : https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf
- GTZ (2007). Donor activity in transboundary water cooperation in Africa. Results of a G8-initiated survey 2004-2007. Eschborn : Ministère fédéral de la coopération économique et du développement.
- Henkel, Marianne, Fiona Schüller, Alexander Carius, Aaron T. Wolf (2014). Financial Sustainability of International River Basin Organizations. Eschborn : Ministère fédéral de la coopération économique et du développement.

- IBN (2011a). Briefing Paper. For consideration by the Nile Council of Ministers for future NBI Member State contributions to the Nile Secretariat, November 2011. Entebbe, Ouganda: Initiative du bassin du Nil.
- IBN (2011b). Institutional Development Study. Financial Sustainability. Entebbe, Ouganda : Initiative du bassin du Nil (document interne inédit).
- IBN (2012) NBI Financing Strategy. Entebbe, Ouganda : Initiative du bassin du Nil (document interne inédit, mars 2012)
- IBN (2020) Commissioning of Rwanda-Uganda Power Interconnection and Synchronization of Kenya-Uganda-Rwanda-Burundi-DRC Grids in 2020. NELSAP-CU, 9 mars 2020. Initiative du bassin du Nil. <https://nilebasin.org/nelsap/index.php/en/news-events/311-commissioning-of-rwanda-uganda-power-interconnection-and-synchronization-of-kenya-uganda-rwanda-burundi-drc-grids-in-2020>
- IKI (2020). Biodiversity conservation and utilisation of ecosystem services in wetlands of transboundary significance in the Nile Basin. Initiative internationale pour le climat. https://www.international-climate-initiative.com/en/details/project/biodiversity-conservation-and-utilisation-of-ecosystem-services-in-wetlands-of-transboundary-significance-in-the-nile-basin-15_IV_045-427?iki_lang=en Consulté le 20 juillet 2021.
- IMG Rebel (2019). Étude sur la réforme institutionnelle de la CICOS. Rapport d'analyse final. Washington, DC : IMG Rebel, septembre 2019 (document interne CICOS) [en français].
- IRENA (2012). Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series – Hydropower. Volume 1 : Power Sector. Bonn : Agence internationale pour les énergies renouvelables. Disponible à l'adresse suivante : https://www.irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2012/RE_Technologies_Cost_Analysis-HYDROPOWER.pdf
- Kweifio-Okai, Carla. Where did the Indian Ocean tsunami aid money go? *The Guardian*, 25 décembre 2014. <https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go>
- LVBC (2019). Experiences on Climate Change Adaptation in Transboundary Basins. Présentation lors de la 4^e réunion du réseau mondial de bassins travaillant sur l'adaptation au changement climatique, 14-15 février 2019, Genève. Commission du bassin du lac Victoria.
- MRC (2000). Nouvelle formule pour les contributions annuelles des membres, adoptée lors de la 7^e réunion du Conseil de la MRC, 24 octobre 2000, Pakse, Lao PDF. Commission du Mékong (document confidentiel).
- MRC (2014). Final draft report for comment: Core River Basin Management Functions Decentralisation Project, Financial Component. Towards Financial Sustainability of the Mekong River Commission through Member Countries' Contributions, Vientiane: Commission du Mékong (document interne inédit).
- MRC (2016). *Integrated Water Resources Management-based Basin Development Strategy 2016-2020 for the Lower Mekong Basin*, Vientiane : MRC Secretariat, <https://www.mrcmekong.org/assets/Publications/strategies-workprog/MRC-BDP-strategy-complete-final-02.16.pdf>
- MRC (2019a). *Review of the Decentralization of Core River Basin Management Function Activities. Undertaken for the Mekong River Commission as part of the Mid-Term review of the Strategic Plan 2016-2020*, Vientiane : Secrétariat de la MRC, 22 février 2019
- MRC (2019b). *Sustainable Financing of Transboundary Water Cooperation in Basins – Case of the MRC*, présenté lors de la Semaine mondiale de l'eau 2019 à Stockholm, 28 août 2019

- Mukherji, Anuradha (2019). Funding Flows : Transboundary Considerations of Disaster Recovery. Disponible à l'adresse suivante : <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780199389407.013.223>
- Nolden, Tim (2020). Financing Public River Basin Management Functions in the Elbe and the Meuse River Basin, IHE Delft Master of Science Thesis, 25 mars 2020.
- OCDE (2018). Financing Water. Investing in sustainable growth. Policy Perspectives. OECD Environment Policy Paper No 11. Paris : Organisation de coopération et de développement économiques. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.oecd.org/water/Policy-Paper-Financing-Water-Investing-in-Sustainable-Growth.pdf>
- OCDE (2019). Making Blended Finance Work for Water and Sanitation, Unlocking Commercial Finance for SDG 6. (Financement mixte au service de l'eau et de l'assainissement). Paris : Organisation de coopération et de développement économiques. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/environment/resources/making-blended-finance-work-for-sdg-6-5efc8950-en.htm>
- ODI (2002). Financing Transboundary Water Management, Water Policy Brief No 2, July 2002. London : Overseas Development Institute.
- ORASECOM (2009). Feasibility Study for the Development of a Mechanism to Mobilize Funds for Catchment Conservation. Business Case for the ORASECOM Conservation Fund. Centurion, South Africa: Orange-Senqu River Basin Commission (document interne inédit, juin 2009).
- Panel mondial de haut niveau sur l'eau et la paix (2017) : *Une question de survie*, Genève. Disponible à l'adresse suivante : https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/une_question_de_survie_r_apport_panel_mondial_eau_et_paix_finalcouvrvb.pdf
- PNUD-FEM (2016). International Waters – Delivering Results. New York : UNDP Bureau of Policy and Programme Support. New York : Programme de développement des Nations Unies et Fonds pour l'environnement mondial.
- Portail de données de la MRC. Data fees for MRC Data Portal price categories. <https://portal.mrcmekong.org/about/data-fees> Consulté le 20 juillet 2021.
- Rees, Judith A., James Winpenny and Alan W. Hall (2008). Water financing and governance. TEC Background Papers No. 12. Stockholm : Global Water Partnership, Technical Committee (TEC).
- Republic of Botswana Ministry of Minerals, Energy and Water Resources (2018). Lesotho Highlands Botswana Water Transfer Desktop Study – Final Report.
- Robotti, Chiara (2017). Une nouvelle vie pour la mer Morte, *Banque européenne d'investissement*, 19 septembre 2017. <https://www.eib.org/fr/stories/red-sea>
- Rozenberg, Julie and Marianne Fay, eds. (2019). Beyond the Gap. How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure Series. Washington, DC : Groupe de la Banque mondiale.
- SADC (2010). Guidelines for Strengthening River Basin Organizations. Funding and Financing, Gaborone, Botswana: Southern African Development Community, Water Division/GIZ. Disponible à l'adresse suivante : https://www.sadc.int/files/4513/5333/8265/SADC_guideline_establishment.pdf
- Schmeier, Susanne (2013). *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the Sustainable Governance of Internationally Shared Rivers and Lakes*. London/New York : Routledge.

- Schmeier, Susanne (2021). *Managing river basins across governance levels – The complexity of legal and institutional frameworks*. Ferrier, B. and Jenkins, A. (eds.). Handbook of Catchment Management. Hoboken: Wiley.
- SIWI (2020). Public-Private Partnerships and the risk of corruption in the water sector. Institut international de l'eau de Stockholm. Disponible à l'adresse suivante : https://www.siwi.org/wp-content/uploads/2020/03/Water-Integrity-in-Water-Infrastructure_2020.pdf
- South Pole (2020). An Investor Guide on Basin Water Security Engagement: Aligning with SDG 6, Zurich: Office fédéral de l'environnement. Disponible à l'adresse suivante : <https://www.southpole.com/uploads/media/an-investor-guide-basin-water-security-engagement.pdf>
- UICN, CEE-ONU, DDC et USAID (2020). Sio-Malaba-Malakisi Basin Investment Plan and Financial Sustainability Strategy. Disponible à l'adresse suivante : https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/smm_policy_brief_-_march_2021.pdf
- USAID/CAREC (2020). Handbook Establishment and Operation of Small Basin Councils in Central Asia and Afghanistan. Almaty, Kazakhstan : The Regional Environment Centre for Central Asia. Disponible à l'adresse suivante : <http://www.riverbp.net/upload/iblock/1a4/1a4469ef7e26714ff483b3083efb1017.pdf>
- Warner, Mildred (2013). Private finance for public goods: Social impact bonds. *Journal of Economic Policy Reform* . No. 16, vol. 4, pp. 303–319. DOI : 10.1080/17487870.2013.835727
- Water Funder Initiative. Priority Strategies. <https://www.waterfunder.org/priority-strategies>
- Yu, Winston (2008). Benefit Sharing in International Rivers: Findings from the Senegal River Basin, the Columbia River Basin, and the Lesotho Highlands Water Project. Banque mondiale : Africa Region Water Resources Unit Working Paper No. 1. Washington, DC : The World Bank.
- Zingraff-Hamed, Aude, Barbara Schröter, Simon Schaub, Robert Lepenies, Ulf Stein, Frank Huesker, Claus Meyer, Christian Schleyer, Susanne Schmeier and Martin P. Pusch (2020). Perceptions of Bottlenecks in the Implementation of the European Water Framework Directive. *Water Alternatives*, vol. 13, no. 3, pp. 458–483.

Financement des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins

Plus de 60 % du débit mondial d'eau douce sur la planète fait l'objet d'un partage entre deux ou plusieurs États riverains. La gestion durable et concertée de ces ressources en eau transfrontières est essentielle pour l'accès à l'eau et le développement durable, ainsi que pour la paix et la stabilité régionale. Cependant, de nombreux pays et bassins peinent à identifier et à mobiliser les financements nécessaires aux processus de coopération dans le domaine des eaux transfrontières et aux projets de mise en valeur des bassins.

La mobilisation de ressources financières pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins est souvent entravée par les contraintes financières auxquelles sont confrontés certains pays, ainsi qu'une compréhension limitée des avantages de la coopération. Le risque perçu de l'investissement dans des contextes transfrontières est souvent considéré comme un obstacle, en particulier par les investisseurs.

La présente publication offre une vue d'ensemble des sources de financement disponibles à l'appui de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et des activités liées à la gestion et à la mise en valeur des bassins partagés. Elle propose une analyse des principales possibilités et des difficultés liées à leur financement. Elle explore les différents besoins de financement pour la création et le fonctionnement d'organes communs et pour l'élaboration et la mise en œuvre de projets de gestion et de mise en valeur des bassins. Elle relie également ces besoins aux éventuelles sources de financement existantes, provenant d'entités publiques et privées.

La présente publication s'adresse aux professionnels de la gestion de l'eau, aux responsables de bassin, aux représentants des ministères nationaux chargés de la planification économique et des finances, ainsi qu'aux organes communs, aux institutions financières internationales et au secteur et aux bailleurs de fonds privés. Elle vise à engager avec eux un dialogue sur la meilleure façon de répondre aux besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, au profit des bassins partagés du monde et de leurs communautés riveraines.

Service de l'information
Commission économique des Nations Unies pour l'Europe

Palais des Nations
CH - 1211 Genève 10, Suisse
Téléphone : +41(0)22 917 12 34
Courriel : unece_info@un.org
Site Web : <http://www.unece.org>

ISBN : 978-92-1-117270-6



9 789211 172706