

Étude de fond sur le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins



Résumé : Le présent rapport analyse les possibilités et les enjeux principaux liés au financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins. Il examine les différents besoins financiers pour la création et le fonctionnement d'organes communs ainsi que pour l'élaboration et la mise en œuvre de la gestion des bassins et de projets de mise en valeur. Il superpose ces besoins aux sources potentielles de financement, tant publiques que privées. Il vise ainsi à fournir une vue d'ensemble et une typologie complètes des sources de financement potentiellement disponibles pour les acteurs impliqués dans la gestion et à la mise en valeur des bassins transfrontières. Ce faisant, le rapport s'efforce de permettre une bonne compréhension des possibilités et des enjeux qui accompagnent chaque type de financement. Il espère aussi encourager le dialogue entre les personnes chargées de la gestion et de la mise en valeur des bassins d'une part et les représentants du secteur financier – tant public que privé – d'autre part.

La présente étude de fond a été réalisée en 2020 dans le cadre de la Convention sur la protection et l'utilisation des cours d'eau transfrontières et des lacs internationaux (Convention sur l'eau) et de son programme visant à faciliter le financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, dont l'objectif principal est d'aider les pays et les organismes de bassins versants à comprendre et à identifier les mécanismes de financement durables pour la coopération et la gestion dans le domaine des eaux transfrontières. Ce travail a débuté le 9 octobre 2018 par un atelier de haut-niveau sur le financement de la mise en valeur des bassins transfrontières, organisé par la CEE-ONU en partenariat avec la Suisse, les Pays-Bas, la Banque mondiale, le Réseau de partage des savoirs et des ressources sur les eaux internationales du Fonds pour l'environnement mondial (IW:LEARN FEM), la Banque asiatique de développement (BASD) et la Banque européenne d'investissement (BEI).

L'étude de fond a été préparée par Mme Susanne Schmeier et M. Wim Verdouw, consultants de la CEE-ONU. Elle a été élaborée en collaboration avec des représentants de la Banque africaine de développement (BAfD), la BASD, la BEI, le FEM, le Réseau de partage des savoirs et des ressources sur les eaux internationales du Fonds pour l'environnement mondial (IW:LEARN FEM), la Banque interaméricaine de développement (BID), les Pays-Bas (Ministère de l'environnement et des infrastructures), l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), le Sénégal (Ministère de l'eau et de l'assainissement), la Suisse (Direction du développement et de la coopération), le Fonds d'équipement des Nations Unies (FENU), le Fonds mondial pour la nature (WWF) et la Banque mondiale, qui ont apporté leurs contributions tout au long du processus.

Table des matières

Acronymes	4
Glossaire.....	6
Résumé analytique	9
1 Introduction	13
2 Besoins de financement pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins	16
2.1 Coûts de base de la coopération – les organes communs et autres.....	16
2.2 Coûts des projets, programmes et activités	19
3 Sources de fonds et de financement pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins	24
3.1 Fonds et financement publics	24
3.1.1 <i>Contributions directes des États membres</i>	24
3.1.2 <i>Taxes régionales</i>	28
3.1.3 <i>Redevances d'utilisation et de pollution.....</i>	29
3.1.4 <i>Vente de données et de services.....</i>	31
3.1.5 <i>Frais de gestion et d'administration.....</i>	32
3.1.6 <i>Frais de gestion du projet.....</i>	32
3.1.7 <i>Prêts publics.....</i>	33
3.1.8 <i>Subventions</i>	34
3.1.9 <i>Assistance technique</i>	35
3.1.10 <i>Fonds pour le climat</i>	36
3.2 Fonds et financement privés	41
3.2.1 <i>Fonds privés.....</i>	41
3.2.2 <i>Financement privé</i>	42
3.2.3 <i>Initiatives de financement innovantes.....</i>	49
3.3 Le financement mixte	51
3.3.1 <i>Le projet hydroélectrique de Bujagali – Ouganda</i>	52
3.3.2 <i>Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 – Laos</i>	54
4 Défis à relever et possibilités en matière de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins.....	57
4.1 Principales conclusions sur les coûts de la coopération, de la gestion et de la mise en valeur des ressources en eau partagées.....	57
4.2 Principaux enjeux et possibilités concernant les différentes sources de financement	58
5 Conclusion et points à retenir	65
6 Références.....	71

Tables des diagrammes, des encadrés et des tableaux

Diagramme 1 : Structure typique d'un PPP.....	44
Diagramme 2 : Structure de financement du projet hydroélectrique de Bujagali.....	54
Diagramme 3 : Structure de financement du projet hydroélectrique Nam Theun 2.....	56
Carte 1 : Le projet hydroélectrique de Bujagali en Ouganda	52
Carte 2 : Le projet hydroélectrique de Nam Theun au Laos	54
Encadré 1 : Décentralisation des fonctions essentielles de gestion des bassins versants par la MRC .	21
Encadré 2 : Relever les défis posés par les arriérés de cotisations des membres (exemple de la CICOS)255	
Encadré 3 : Le développement des mécanismes de partage des coûts dans la MRC.....	277
Encadré 4 : De la clé de partage des coûts au partage égalitaire des coûts dans la CIPD	Error! Bookmark not defined. 7
Encadré 5 : Compléter les contributions directes par des taxes régionales (exemple de la CICOS) Error!	Bookmark not defined. 9
Encadré 6 : La vente de données et de services par la MRC.....	31
Encadré 7 : L'École régionale de formation aux métiers de la navigation intérieure de la CICOS.....	31
Encadré 8 : L'assistance technique de la GIZ à l'appui de la gestion et de la mise en valeur des bassins versants dans le bassin du Niger	Error! Bookmark not defined. 6
Encadré 9 : Le bassin du Niger : premier bassin transfrontière à recevoir un financement du FVC pour un projet transfrontalier d'adaptation au changement climatique	377
Encadré 10 : Soutien de l'IKI à la gestion des zones humides dans le bassin du Nil	40
Encadré 11 : Commission des Grands Lacs – Les fonds privés en action.....	41
Encadré 12 : Projet de transfert d'eau Lesotho-Botswana	45
Encadré 13 : Les obligations « Blue Peace ».....	Error! Bookmark not defined. 9
Encadré 14 : Fonds bleu pour le bassin du Congo.....	51
Tableau 1 : Types d'instruments de financement privé.....	422
Tableau 2 : Atouts et points faibles des sources de fonds et de financement	60

Acronymes

ABN	Autorité du bassin du Niger
AF	Fonds pour l'adaptation
AFD	Agence Française de Développement
AMGI	Agence multilatérale de garantie des investissements
APD	Aide publique au développement
AT	Assistance technique
BAfD	Banque africaine de développement
BAsD	Banque asiatique de développement
BEI	Banque européenne d'investissement
BEL	Bujagali Energy Limited
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 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
CRBMF	Fonctions essentielles de gestion des bassins versants
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	Société allemande d'investissements et de développement (Deutsche Investitions- und Entwicklungsgesellschaft, fait partie de KfW)
EPC	Ingénierie, approvisionnement et construction
ERFMNI	École régionale de formation aux métiers de la navigation intérieure
EUR	Euro
FCC	Fonds commun de créances
FEM	Fonds pour l'environnement mondial
FENU	Fonds d'équipement des Nations Unies
FMO	Banque néerlandaise de développement (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 (Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit)
GLC	Commission des Grands Lacs
GPR	Garantie partielle du risque
GWh	Gigawatt-heure
IBJC	Commission fluviale mixte Inde/Bangladesh
IBN	Initiative du bassin du Nil

IBWC	Commission internationale des frontières et des eaux
IDA	Association internationale de développement
IFC	Société financière internationale
IFI	Institutions financières internationales
IKI	Initiative internationale pour le climat (Allemagne) (Internationale Klima Initiative)
ISRBC	Commission internationale du bassin de la Save
JICA	Agence japonaise de coopération internationale
KfW	Banque allemande de développement (Kreditanstalt für Wiederaufbau)
LKTC	Autorité binationale autonome du lac Titicaca
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
ODD	Objectifs de développement durable
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 d'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	Organismes de bassins versants
SCCF	Fonds spécial pour les changements climatiques
SDAGE	Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (France)
UE	Union européenne
USD	Dollar des États-Unis
WASH	Eau, assainissement et hygiène

Glossaire

- **Actifs** : Ressource ayant une valeur économique qu'un individu, une société ou un pays possède ou contrôle en espérant qu'elle lui procurera un avantage futur.
- **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.
- **Assurance contre les risques politiques** : Assurance souscrite par les bailleurs de fonds pour se prémunir contre des risques politiques spécifiques, tels que les restrictions sur les transferts 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.
- **Capitaux propres** : Les capitaux propres désignent la valeur résiduelle d'une entreprise ou d'un projet, déduction faite de l'encours de sa dette. En tant que tels, ils reflètent 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.
- **Dette** : Désigne des titres de créance, tels que les prêts et les obligations.
- **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.
- **Financement** : Capitaux mis à disposition pour couvrir les coûts d'investissement initiaux qui doivent être remboursés plus tard, généralement en sus d'une certaine rémunération du temps et du risque (paiements d'intérêts ou de dividendes).
- **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.
- **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.
- **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.
- **Fonds** : Capitaux mis à disposition pour financer l'investissement initial ou les frais de fonctionnement courant sans obligation de remboursement. Par exemple, les subventions publiques ou les redevances d'utilisation (tels que les péages et les tarifs de l'électricité).
- **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, protégeant ainsi les investisseurs des dettes au-delà de 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.

- **Fonds de pension** : Fonds à partir duquel sont versées les pensions, accumulés grâce aux cotisations des employeurs 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.
- **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.
- **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.
- **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.
- **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.
- **Obligations à impact social** : Titre de dette utilisé 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).
- **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.
- **Obligations vertes** : Titre de créance utilisé pour financer des projets climatiques et environnementaux.
- **Placement privé** : Vente d'obligations ou d'actions directement par le biais 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.
- **Prêt** : Type d'instrument financier en vertu duquel l'emprunteur (par exemple un pays, une municipalité, un organisme public, une entreprise) est redevable aux prêteurs (par exemple les banques) 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.
- **Ratio d'endettement sur capitaux propres** : Indique la proportion de capitaux propres utilisés pour financer un projet. Ce concept est également appelé « levier financier ».

- **Recettes fiscales** : Revenu obtenu par les gouvernements par le biais de 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.
- **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.
- **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.
- **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.
- **Transfert de risque** : Stratégie de gestion des risques qui transfère le risque d'une partie à une autre dans le but d'attribuer le risque à la partie qui peut le mieux gérer le risque et ses impacts potentiels au moindre coût.

Résumé analytique

La gestion et la valorisation durables et concertées 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 régionales. Les différents éléments et étapes de la gestion et de la valorisation durables et concertées des ressources en eau transfrontières nécessitent un financement. Cet aspect est souvent négligé lors de l'examen des différentes conditions préalables et des exigences pour une coopération et une mise en valeur réussies. En outre, le manque de ressources financières et de mécanismes de financement adéquats peut entraver la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins, y compris lorsque tous les États riverains s'y engagent. 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 initiatives dans le domaine de l'eau, notamment dans les pays émergents, sont souvent perçues comme particulièrement risquées dans un contexte transfrontière car les risques normalement afférents 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 quant à l'allocation de 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.
- 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.
- Une prise en compte limitée des avantages de la coopération et un manque général de coopération de la part des États riverains dans de nombreux bassins du monde.

Le présent rapport vise à explorer les différents besoins et possibilités de financement associés à la gestion des eaux transfrontières et à la coopération dans ce domaine ainsi qu'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 autre – de mieux comprendre les besoins et mieux prendre connaissance des sources disponibles pour financer durablement la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins.

Dans la première partie, le rapport fournit un résumé complet des besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins. Il distingue les coûts de base – coûts liés à la mise en place et au maintien de mécanismes de coopération institutionnalisés – des coûts de programme – coûts liés à la gestion d'un bassin transfrontière et à la valorisation de ses ressources en eau. Ces deux types de coûts ont tendance à varier considérablement dans les bassins partagés du monde, 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.

Dans la partie suivante, le rapport évalue les différentes sources disponibles pour répondre aux besoins de financement susmentionnés. Il les regroupe en différentes catégories, 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, le rapport examine d'abord les contributions directes des États membres à la coopération dans le domaine des eaux transfrontières, à la gestion de ces ressources et à la mise en valeur des bassins – en soulignant la grande importance qu'elles revêtent pour assurer la pérennité financière mais aussi politique de l'action de coopération – et évalue certaines des caractéristiques et des difficultés typiques associées à ces contributions. Ensuite, le rapport évalue d'autres sources publiques directes, moins couramment utilisées, telles que les taxes régionales ou les redevances d'utilisation ou de pollution. Il constate que celles-ci s'accompagnent de nombreux obstacles et ne constituent pas, à ce jour, une large base de financement pour les organes communs. Le rapport évalue également 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 que les frais de gestion et d'administration et frais de gestion de projet que les organes communs peuvent facturer pour les projets, et qui peuvent constituer une source de revenus, bien que non viable à long terme. Les dernières sources de financement et de fonds publics examinées comprennent les prêts publics, les subventions et les mécanismes d'assistance technique. Si le rapport convient de l'importance qu'elles pourraient revêtir pour surmonter les difficultés en matière de capacité financière dans les bassins des pays en développement – permettant ainsi de relancer la coopération, la gestion conjointe et la mise en valeur des bassins, y compris en période de restriction budgétaire –, il met également en évidence les enjeux liés à la viabilité financière à long terme.

En ce qui concerne le financement et les fonds privés, le rapport évalue tout d'abord les mécanismes de fonds privés et le rôle que les organisations philanthropiques privées peuvent jouer. Reconnaisant la capacité limitée des organisations philanthropiques et autres types de fonds privés à répondre aux besoins financiers dans de nombreux bassins du monde, le rapport s'attache ensuite à étudier le recours au financement privé pour l'élaboration de projets d'infrastructure liés à l'eau. Il commence par examiner les partenariats public-privé, expliquant comment ils peuvent être structurés pour parvenir à une répartition efficace des risques tout en relevant certains des principaux défis liés au développement des infrastructures. Le rapport évalue ensuite le rôle de la dette et des capitaux propres dans le financement privé et la manière dont ils peuvent être utilisés dans les bassins transfrontières. Il souligne également certaines des contraintes qui y sont rattachées, notamment une obligation de remboursement pour la dette privée et une exigence de rendement positif ajusté en fonction du risque pour les capitaux propres, ce qui rend le financement privé généralement plus onéreux que le financement public.

Le rapport 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 innovants qui ont vu le jour ces dernières années, notamment sous la forme d'obligations vertes, de contrats à impact social et d'obligations bleues. Le rapport détaille la manière dont ces mécanismes pourraient fonctionner et salue le potentiel d'innovation de ces approches ; parallèlement, le rapport fournit également des renseignements sur les inconnues et les risques encore associés à ces mécanismes, toujours en cours de développement.

Le chapitre conclut l'examen du financement et des fonds en abordant le « financement mixte » comme moyen de financer des projets d'infrastructure liés aux eaux transfrontières, et en s'intéressant à deux études de cas pertinentes qui ont utilisé cette approche avec succès. L'OCDE (2018) définit le financement mixte comme l'utilisation stratégique du financement du développement visant à mobiliser des financements additionnels en faveur 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 peut mobiliser des financements par émission d'obligations et d'actions qui n'auraient pas été disponibles autrement. Outre la mobilisation de ressources financières supplémentaires, le financement mixte peut contribuer à répartir efficacement les risques entre les parties prenantes les mieux placées pour les gérer ou les absorber, tout en réduisant potentiellement le coût global du capital pour le projet. Le financement mixte offre donc des possibilités importantes de mobilisation de fonds pour des projets d'infrastructures de gestion des eaux transfrontières.

Tout au long du rapport, des études de cas seront mises à profit pour illustrer les différents mécanismes de fonds et de financement à l'œuvre. Les études de cas décrivent l'exploitation de ces mécanismes dans des contextes transfrontières. Ces derniers 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. Les autres exemples sont abordés dans des encadrés tout au long du rapport. Ce faisant, le rapport relie des projets réels aux divers mécanismes, explorant ainsi les enjeux et les possibilités uniques afférents aux différents scénarios et soulignant l'absence de « solution universelle » pour assurer le financement dans le domaine des eaux transfrontières.

Le chapitre suivant résume les principales conclusions du rapport et met l'accent sur les difficultés et les possibilités rattachées à chaque mécanisme de financement, dans l'objectif de souligner 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. Il met également en exergue les défis à relever dont les responsables des bassins et autres acteurs impliqués dans ces processus doivent avoir conscience.

Enfin, les principales conclusions des travaux de recherche entrepris dans le cadre de cette étude sont résumées à la fin du rapport 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. Vous trouverez ci-dessous les points saillants de l'étude :

- Il est essentiel de créer un environnement propice à la mobilisation de ressources financières pour les États et les organes communs partageant des bassins. Cela peut être réalisé par 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 de l'eau des bassins. Identifier et communiquer les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières peut concourir à l'obtention de contributions budgétaires nationales.
- Pour compléter les contributions budgétaires nationales et répondre aux besoins de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, un certain nombre d'autres options de financement public sont disponibles pour les États riverains et les organes communs.
- Le financement privé peut également être mobilisé car il offre des possibilités 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 des bassins, les représentants des ministères nationaux chargés de la planification économique et des finances, et les représentants des organes communs ainsi que les représentants des institutions financières internationales et des bailleurs de fonds privés, peuvent s'engager dans un dialogue plus approfondi sur la meilleure façon de répondre aux besoins financiers de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins.

1 Introduction

La coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins est confrontée à d'énormes besoins financiers dans le monde entier. Si les cours d'eau transfrontaliers – cours d'eau, lacs et aquifères – sont d'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 socio-économique et leur stabilité politique), la fourniture de moyens financiers pour leur gestion, leur valorisation et leur protection demeure insuffisante dans la plupart des régions du monde. Cela concerne plus de 40 % de la population mondiale qui vit à proximité ou dépend des plus de 300 bassins fluviaux et lacustres transfrontières (et de nombreux autres aquifères) de notre planète.

Pour comprendre les difficultés à répondre aux besoins financiers de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins, il peut être utile de se pencher d'abord 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 par conséquent son prix 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 qu'il faut beaucoup de temps pour récupérer les premiers investissements. En outre, de nombreux effets positifs de la gestion de l'eau et des infrastructures hydrauliques ne peuvent être facilement monétisés, 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 dans le domaine de l'eau ont tendance à dépendre étroitement du contexte, ce qui augmente les coûts de transaction et peut limiter l'utilisation efficace des nouveaux modèles de financement innovants. Enfin, en se concentrant sur les flux financiers plutôt que sur les avantages économiques, les bailleurs de fonds et les planificateurs donneront probablement la priorité aux projets présentant une possibilité de recettes importantes, tout en ignorant les projets qui ne présentent peut-être pas un fort intérêt économique mais qui génèreraient des externalités positives importantes. Outre les difficultés liées à la monétisation des avantages économiques, les projets intersectoriels relatifs à l'eau ont souvent du mal à saisir, quantifier et faire connaître les effets positifs dans tous les secteurs, dont, notamment, l'énergie, l'agriculture, la pisciculture, la navigation et le tourisme.

Si tout ce qui précède s'applique également aux projets liés à la gestion des eaux transfrontières et à la mise en valeur des bassins, il existe un certain nombre de complications supplémentaires qui rendent particulièrement difficile le fait de répondre aux besoins de financement de ces initiatives. Tout d'abord, si les initiatives dans le domaine de l'eau peuvent être intrinsèquement risquées, en particulier dans les pays émergents, elles sont souvent perçues comme particulièrement risquées dans un contexte transfrontalier, étant donné que les risques normalement afférents à un 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 entre les pays sur la coopération dans le domaine des eaux transfrontières. L'existence 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 sont confrontés à des contraintes en matière de capacité financière et doivent prendre des décisions difficiles quant à la manière d'allouer leurs maigres fonds publics. Bien que cela soit vrai pour tous les secteurs et toutes les initiatives, la gestion

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

et la valorisation des eaux transfrontières ne figurent souvent pas en tête des priorités des pays. La coordination des usages 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 des pays. Troisièmement, la majeure partie de l'aide publique au développement (APD) qui pourrait temporairement combler ce déficit de financement va au secteur WASH, tandis que la plupart des financements privés internationaux vont aux grands projets d'infrastructures élaborés et mis en œuvre au niveau national. La gestion et la valorisation des eaux transfrontières sont donc encore largement sous-financées malgré l'intérêt croissant des donateurs internationaux. Enfin, la prise en compte limitée des 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. Selon le premier exercice d'évaluation de l'indicateur 6.5.2 des objectifs de développement durable (ODD) (CEE-ONU/UNESCO/ONU-Eau 2018)², entrepris en 2017-2018 et qui mesure la proportion de la superficie des bassins transfrontaliers faisant l'objet d'un accord effectif de coopération dans le domaine de l'eau, des progrès ont récemment été réalisés dans le renforcement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières dans le monde entier mais il reste encore beaucoup à faire. Sur la base des données recueillies auprès de 67 des 153 pays partageant des eaux transfrontières, le pourcentage moyen de zone nationale de bassin transfrontière couverte par un accord effectif était de 59 % et seuls 17 pays ont déclaré que toutes leurs eaux transfrontières étaient couvertes par des 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 une coopération transfrontière se traduit par un manque de volonté de lui allouer des moyens financiers.

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 créer un cercle vicieux de diminution des fonds disponibles. L'incapacité à gérer les ressources en eau partagées de manière concertée et à les valoriser de manière coordonnée et durable fait peser une myriade de menaces, dont certaines ont des répercussions bien au-delà du secteur de l'eau.

Il est donc important 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, les autres organes conjoints, les professionnels du secteur de l'eau et les autres acteurs impliqués dans la gestion et la valorisation 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 mécanismes de financement. Cela contribuera 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 apportera ainsi une contribution importante à la gestion et à la valorisation 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, elles sont généralement liées à des priorités politiques différentes ou à un manque général d'engagement en faveur de la coopération sur les ressources en eau partagées, ce qui contribue à expliquer l'absence de conditions favorables à la coopération et de moyens financiers suffisants.

² Progress on Transboundary Water Cooperation. Global baseline for SDG indicator 6.5.2 (2018). UNECE, UNESCO, UN-Water. Available at:

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 abordé (à quelques exceptions près, voir Henkel et al. 2014 ; CEE-ONU 2018, ainsi que les rapports qui abordent les enjeux de la coopération transfrontière de manière plus générale, soulignant ainsi également l'importance du financement de la coopération transfrontière, comme le rapport du Groupe mondial de haut niveau sur l'eau et la paix (2017)) et la recherche se concentre souvent sur des sujets spécifiques uniquement, tels que le financement par l'APD de la gestion des eaux transfrontières (ODI 2002 ; GTZ 2007), les fonds pour le climat (Banque mondiale 2019) ou les mécanismes innovants permettant de lever des fonds publics et privés (Blue Peace 2018). Des informations supplémentaires pour ce rapport ont été obtenues à partir de documents propres aux bassins que les organismes de bassins versants (RBO) ont élaborés dans le cadre de processus de réforme et de changement économique ainsi qu'à partir d'études de cas pertinentes portant sur des projets antérieurs d'infrastructures hydrauliques transfrontières.

Le reste de ce rapport se compose de deux parties principales : Dans la première partie (Section 2), nous présentons les besoins de financement pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins en établissant une distinction entre les besoins de financement des organes communs sous forme de coûts de base (voir Section 2.1) et les besoins de financement pour la mise en œuvre des projets et d'activités liés à la gestion et à la mise en valeur des bassins (voir Section 2.2). La deuxième partie (Section 3) analyse les différentes sources de financement public et privé pour couvrir ces différentes dépenses. Le rapport résume les principaux obstacles à surmonter et les chances à saisir pour chacune des sources de financement dans la section 4, suivie des conclusions dans la section 5. Veuillez vous référer au glossaire pour un aperçu des termes clés utilisés dans ce rapport, celui-ci pouvant constituer un guide utile pour les lecteurs ayant une expérience limitée dans le domaine du financement.

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

Cette première partie du rapport examine les différents besoins de financement pour la coopération, la gestion et la valorisation des eaux transfrontières. Elle distingue ainsi les coûts de base – les frais induits par la simple existence d'un mécanisme de coopération institutionnalisé – des coûts de programme – les frais liés à l'élaboration et à la mise en œuvre des activités de gestion et de valorisation des bassins. Elle montre que les coûts de base sont relativement similaires d'un organe commun à l'autre – pourtant, le montant dépensé pour ceux-ci varie considérablement et est largement déterminé par la taille du secrétariat d'un organisme de bassin, qui à son tour est 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.

2.1 Coûts de base de la coopération – les organes communs et autres

La présente section 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 des activités et des projets de gestion et de valorisation des bassins versants sont évoqués dans la section suivante. Les coûts de base comprennent les coûts liés à la simple existence d'un organe commun et incluent donc les coûts liés aux salaires du personnel, aux bureaux, au matériel de bureau et à d'autres éléments qui assurent le fonctionnement d'un organe commun, en particulier de son secrétariat. Ils comprennent également les dépenses engagées pour les réunions (et de leur préparation) des organes directeurs de l'organe commun (tel qu'un conseil des ministres ou une réunion des chefs d'État) car elles garantissent l'existence et le fonctionnement continu de l'organisation.

Il convient de noter qu'il n'existe pas de définition précise 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. Un « budget ordinaire » est encore un peu plus large et peut être défini comme 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 de projet si elles sont considérées comme relevant du fonctionnement courant de l'organe commun comme la surveillance hydrologique et environnementale. Dans ce rapport, le terme « coûts de base » sera utilisé et compris comme comprenant les dépenses occasionnées par l'existence et le fonctionnement d'un organe commun, mais pas les coûts liés à la gestion et à la valorisation des ressources en eau d'un bassin. Les coûts de base comprennent donc :

- Les dépenses pour les réunions des organes directeurs de l'organisme de bassin, telles que les réunions ministérielles, les réunions techniques (y compris la préparation, la documentation, etc.)
- Les frais de personnel du secrétariat (personnel permanent et temporaire ainsi que les consultants qui ne participent pas à des projets spécifiques de gestion et de valorisation des bassins versants)

- Les coûts engendrés par les bâtiments, les bureaux, les équipements de bureau, les voitures et les 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 acteurs du bassin)

Dans ce contexte, il est également important de noter que les organes communs se présentent sous de nombreuses formes. La nature spécifique d'un organe commun déterminera également les coûts qui lui sont associés. En général, on peut caractériser les organes communs selon un continuum qui s'étend des institutions ayant des fonctions de coordination très limitées aux institutions ayant 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 plate-forme 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 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), tandis que la Commission germano-néerlandaise des eaux transfrontières (GDBWC) et la Commission technique mixte permanente (PJTC) pour le fleuve Cunene n'ont pas de secrétariat permanent.

Le modèle opposé – les organismes de bassin à vocation de mise en œuvre – sont des institutions qui non seulement fournissent une plate-forme de coordination, mais qui ont également la responsabilité de développer et de mettre en œuvre elles-mêmes des projets de gestion et de valorisation des bassins versants. Cela s'accompagne souvent de pouvoirs plus étendus et d'une plus grande indépendance vis-à-vis des États membres de l'organisme (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 modèles 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 coûts des organismes de bassin axés sur la coordination sont des frais de 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 (constitués en grande partie par les frais de personnel). En revanche, les organismes de bassin axés sur la mise en œuvre ont tendance à avoir un budget beaucoup plus important, les coûts des projets ou des activités représentant la grande majorité de tous les coûts³.

³ Toutefois, certains organismes de bassin axés sur la mise en œuvre ont également une part relativement élevée de frais de personnel malgré la part élevée des coûts des projets par rapport aux coûts globaux. Une augmentation continue des frais de personnel au fil du temps peut notamment être liée à des problèmes d'efficacité et nécessite donc un suivi et éventuellement des changements. Dans le cas de l'ABN, par exemple, les frais de personnel sont passés de 62 % des coûts globaux 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).

Les organes communs peuvent prendre des décisions conscientes, du point de vue des coûts, lorsqu'ils décident de la portée et de la fonction de leurs secrétariats compte tenu de certaines limitations budgétaires. En d'autres termes, les considérations de coût peuvent être un paramètre qui aide à définir la portée et le mandat d'une organisation, en garantissant que les activités prévues sont également budgétisées à long terme et ne dépassent pas les capacités budgétaires des États membres. L'Initiative du bassin du Nil (IBN), par exemple, a étudié différents scénarios concernant les coûts de fonctionnement de base du Secrétariat du Nil (SEC-Nil) par rapport aux fonctions et au mandat du SEC-Nil et a finalement opté pour une option dite de « fonctionnalité minimale » avec un certain plafond budgétaire (IBN 2011).

Il est important de noter que les coûts de base d'un organisme de bassin peuvent varier dans le temps et ont tendance 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 découvertes et comblées. Une fois que l'organisation se stabilise, les coûts de base ont tendance à rester les mêmes 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 au fil du temps en raison de l'expansion de l'organigramme et des postes du secrétariat, ainsi que de l'augmentation des frais liés au personnel. L'ABN est un exemple intéressant de cette évolution : ses frais de personnel sont passés de 302 millions de FCFA (environ 460 000 euros au taux de change actuel) 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 l'augmentation des salaires (à la fois en raison de l'embauche de personnel et de l'augmentation des salaires individuels), mais aussi à une augmentation des coûts connexes, à savoir les frais de voyage et les avantages sociaux, dont certains sont liés à l'expansion des activités de l'organisation.

Il est important de mentionner ici deux éléments supplémentaires : premièrement, les coûts relatifs à la création d'un organe commun en tant que moyen institutionnalisé de coopération transfrontière, et deuxièmement, les coûts relatifs à la coopération qui n'est pas institutionnalisée par un organe commun à part entière mais par d'autres mécanismes (le plus souvent bilatéraux).

Le lancement de la coopération (échanges et instauration de la confiance entre les États riverains, négociations et plates-formes nécessaires permettant aux représentants des pays de se réunir dans un cadre bien préparé ainsi que la négociation et la mise en œuvre d'un traité international sur l'eau et, à terme, d'un organe commun) a déjà en soi des implications financières importantes. Ces coûts varient considérablement d'un bassin à l'autre. Dans de nombreux cas, dans le monde en développement, des tiers ont soutenu les processus de négociation, non seulement en facilitant les négociations, mais aussi en fournissant des moyens financiers pour permettre ces négociations au départ. Citons par exemple l'engagement de la Banque mondiale dans la négociation du Traité de 1960 sur les eaux de l'Indus ou le soutien du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), de 1991 à 1994, aux négociations de l'accord du Mékong de 1995. Plus récemment, la GIZ 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 avec moins d'États riverains, le plus souvent seulement deux – la coopération, la gestion ou le développement transfrontières sont organisés sans organes communs (c'est-à-dire sans mécanisme de coopération institutionnalisé

permanent, par exemple sous la forme d'un secrétariat). Les États membres se rencontrent régulièrement de manière bilatérale, souvent dans l'un des États et dans des locaux appartenant à cet État, les données et les informations sont échangées par des moyens bilatéraux sans impliquer un organe commun et les projets sont décidés conjointement mais mis en œuvre par des agences nationales dans chaque pays. Parmi les exemples, on peut citer 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'est pas question de coûts de base d'organes communs. Au lieu de cela, chaque pays dispose généralement d'une unité de coordination au sein du ministère responsable des ressources en eau (ou d'une entité séparée ayant 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 normal (au niveau national) du ministère ou de l'agence concerné et ne sont souvent pas spécifiquement affectés à la coopération transfrontière (surtout si les activités doivent également être mises en œuvre dans le cadre de stratégies nationales de gestion de l'eau). Il est donc difficile de les chiffrer précisément.

2.2 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 valorisation des bassins versants au niveau du bassin afin d'obtenir les 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 ». Les coûts de programme, tels qu'ils seront mentionnés dans ce rapport, peuvent inclure les coûts liés à :

- La surveillance des bassins versants (quantité d'eau, qualité de l'eau, santé écologique, pêche, facteurs socio-économiques, etc.) et les équipements nécessaires, les systèmes informatiques, les logiciels de gestion des bassins versants, etc.
- La préparation des plans stratégiques et des documents connexes (vision commune, plans de gestion des bassins, etc.) et des processus (consultations des parties prenantes, etc.)
- La mise en œuvre des plans stratégiques et des activités spécifiques définies dans ceux-ci (y compris le suivi de la mise en œuvre)
- L'élaboration et la mise en œuvre de projets d'infrastructure, notamment dans le cadre de la gestion des bassins et des plans d'investissement.
- La gestion et l'entretien 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 selon les bassins et, le cas échéant, selon les organismes de bassin. L'ampleur de ces coûts est largement déterminée par la nature de l'organisme de bassin (coordination ou mise en œuvre). Les organismes de bassin axés sur la coordination mettent en œuvre moins d'activités eux-mêmes, ce qui minimise l'effet sur les coûts. Ils coordonnent plutôt les projets et les activités mis en œuvre par les États membres. Cela limite leurs coûts de projet à quelques éléments qui doivent être réalisés au niveau du bassin, tels que l'acquisition, l'analyse et l'échange de données et d'informations (notamment 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 programmes communs de gestion du bassin. D'autres activités, telles que la mise en œuvre de mesures visant à réduire la pollution d'un fleuve ou à réhabiliter une zone humide d'importance transfrontière, sont mises en œuvre par les pays

membres, généralement non pas au niveau national mais au niveau infranational. En revanche, les organismes de bassin axés sur la mise en œuvre disposent d'un budget dédié aux projets considérablement plus élevé, surtout si – comme dans le cas de l'OMVS – la mise en œuvre comprend l'élaboration, la maintenance et la gestion de grands projets d'infrastructure. La grande majorité des organismes de bassin se situe entre ces deux extrêmes.

Il convient de noter que dans le cas d'organes communs de coordination dont les activités de gestion et de valorisation des bassins, convenues conjointement, sont mises en œuvre par des agences nationales, généralement avec la participation de différents niveaux de gouvernement tels que les provinces ou États et les autorités locales responsables de l'eau (Schmeier 2021), ces coûts ne sont souvent pas pris en compte au niveau du bassin et sont donc également difficiles à comptabiliser de manière globale⁴. Cela est d'autant plus vrai que nombre de ces activités (par exemple, le contrôle régulier de la qualité de l'eau) 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 du bassin). Il n'est donc pas possible de fournir le détail de tous les coûts des programmes de gestion et de valorisation engagés dans un bassin en un seul chiffre global.

Ces coûts de programme sont généralement déterminés par les plans de gestion, d'action ou d'investissement de l'organisme de bassin qui précisent les activités à mettre en œuvre afin d'atteindre des objectifs spécifiques pour le bassin, sa gestion et sa mise en valeur. Dans le cas de la Commission internationale du Congo-Oubangui-Sangha (CICOS), son Plan d'action stratégique de 2010 demandait la gestion des ressources en eau et était suivi d'un programme détaillé de mesures pour la réalisation du plan d'action pour la gestion et la mise en valeur des ressources en eau (Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux, SDAGE ; CICOS 2016). Ces documents énumèrent un certain nombre d'activités (notamment les études de préfaisabilité 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) à mettre en œuvre de 2010 à 2015 et de 2016 à 2020, et servent ainsi de base à la budgétisation desdites 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 SDAGE entre 2016 et 2020 ont été estimés à 25 millions d'euros.

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 importants arriérés de certains États membres, voir également la section 3.1.2) en particulier depuis l'élargissement du mandat de la CICOS (initialement axé sur la navigation intérieure) à la gestion intégrée des ressources en eau en 2004. Plus tard dans le processus, les organismes de bassin, dans certains cas, se repenchant sur les coûts de programme, notamment à la lumière des implications des coûts croissants, et mettent en place des procédés de réduction des coûts (trop) élevés des programmes, par exemple par la décentralisation.

⁴ La comptabilisation des coûts au niveau du bassin est rendue d'autant plus compliquée par le fait 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 valorisation de l'Elbe dans la partie allemande du bassin sont supportés au niveau national, mais aussi au niveau des Länder allemands 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 versants par la MRC

Les coûts de la Commission du Mékong (MRC) – tant les coûts de base que les coûts des projets – ont augmenté 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 des fonctions de gestion des bassins versants, telles que la surveillance du débit et de la qualité de l'eau ou la préparation de programmes nationaux pour l'aménagement des bassins.

À la fin des années 2000, il est apparu clairement que ce développement n'était pas durable : le budget croissant de la MRC n'était pas compensé par les contributions des membres, le financement des donateurs était appelé à diminuer dans un avenir proche à mesure que les pays membres connaissaient une croissance économique et quittaient le statut de pays en développement et les progrès en matière de compétences des pays membres permettaient une mise en œuvre des fonctions de gestion des bassins versants de manière plus décentralisée. En 2010, lors du sommet de Hua Hin des chefs d'État et de gouvernement des pays membres de la MRC, il a été décidé de décentraliser une partie importante du travail de gestion des bassins versants de la MRC dans le cadre d'un effort plus large de réforme organisationnelle. Le but ultime de cet effort était d'assurer l'autonomie financière de l'organisation d'ici 2030. Au cours des années suivantes, les fonctions essentielles de gestion des bassins versants (CRBMF), telles que la surveillance des paramètres de débit ou des charges sédimentaires, ont été identifiées comme étant prêtes à être décentralisées (sur la base d'une évaluation de la capacité technique et financière des États membres à les mettre en œuvre). Ces fonctions ont ensuite été décentralisées, la MRC assumant un rôle de coordination de plus en plus important.

Bien qu'il y ait eu quelques retards dans le processus et que toutes les CRBMF qui avaient été identifiées comme pouvant être décentralisées ne l'aient pas encore été (ou pas dans la mesure prévue à l'origine), cette réforme a contribué à réduire les coûts de projet du MRC tout en renforçant l'appropriation par les États membres de la gestion des bassins versants.

Sources: MRC 2014; MRC 2019a

Les paragraphes suivants donnent un aperçu des éléments typiques contenus dans les coûts de programme.

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

Les informations sont nécessaires pour comprendre l'état d'un bassin, ses problèmes importants de gestion de l'eau ainsi que les changements dans le temps causés par les fluctuations naturelles ou par les infrastructures. Ces informations sont nécessaires pour que les organismes de bassin et les pays riverains puissent prendre des décisions en matière de gestion et de mise en valeur des bassins sur la base de connaissances solides. Cela nécessite, par exemple, la mise en place et l'entretien de réseaux de surveillance pour la collecte de données hydrologiques, l'analyse des données dans des laboratoires qualifiés, le développement de modèles appliqués au bassin, l'utilisation d'outils d'aide à la décision, la production 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. Tous ces projets ont des coûts connexes qui peuvent être importants. Les coûts de mise en place d'un système de surveillance hydrométéorologique à fonctionnalité minimale, par exemple, sont estimés 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 cela était le cas pour les derniers rapports de la CICOS et de l'IBN sur l'état du bassin, ou jusqu'à 400 000 dollars dans le cas du dernier rapport de la MRC sur l'état du bassin. Souvent, les États riverains ne disposent pas de ces moyens financiers

(ou ne sont pas disposés à les investir) 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.

Activités de gestion des bassins

Les projets et programmes de gestion des bassins occasionnent également divers frais. Ils comprennent l'élaboration d'un plan de gestion du bassin ainsi que la mise en œuvre de ses diverses activités identifiées comme étant nécessaires pour atteindre l'état souhaité du bassin convenu par les pays membres. La Stratégie 2016-2020 de mise en valeur du bassin de la MRC (MRC 2016), par exemple, décrit un certain nombre d'activités telles qu'une révision et une mise à jour du guide de conception des principaux barrages, la préparation de lignes directrices pour faire face aux risques liés au changement climatique, notamment les impacts de la sécheresse, la mise en place d'un système de prévision des crues soudaines et l'établissement d'un réseau régional de communication d'urgence sur les inondations et les sécheresses ou une étude pour le potentiel de gestion conjointe des eaux de surface et des eaux souterraines (MRC 2016). Les activités de gestion des bassins servent également souvent de base à la mise en valeur coordonnée des bassins, notamment au développement des infrastructures.

Développement et gestion des infrastructures

Les projets d'infrastructure nécessitent également des ressources financières, de la préparation des projets (comprenant, éventuellement, un plan d'investissement à l'échelle du bassin) à leur élaboration, leur exploitation et leur maintenance. Les coûts de préparation des investissements d'infrastructure (études de préfaisabilité 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 développent finalement le projet d'infrastructure et bénéficient de son retour sur investissement. Souvent, lorsque des 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. Le Plan d'investissement pour la résilience climatique du bassin du Niger qui vise à coordonner les investissements dans le bassin les plus bénéfiques du point de vue de la gestion et de la mise en valeur à l'échelle du bassin, en est un exemple.

L'élaboration des projets d'infrastructure nécessite généralement la plus grande part des ressources financières. Les coûts diffèrent selon le secteur, le type de projet, sa taille, sa conception et de nombreux autres facteurs ; mais dans presque tous les cas, les coûts dépassent les capacités financières des acteurs individuels, des agences gouvernementales ou des organismes de bassin. Un financement public et privé est donc nécessaire dans la plupart des cas comme nous le verrons plus en détail dans la section 3.

L'exploitation et l'entretien des infrastructures doivent également être pris en compte lors de l'évaluation des coûts des infrastructures hydrauliques. De nombreux pays – riches et pauvres – ont du mal à établir un budget approprié pour l'exploitation et l'entretien des infrastructures hydrauliques existantes (Rozenberg et Fay, 2019). Ces coûts permanents peuvent varier considérablement selon le type d'infrastructure et la solution technologique choisie mais ils sont souvent plus importants que l'investissement initial lorsqu'ils sont pris en compte sur la durée de vie de l'actif. Des dépenses d'exploitation et d'entretien suffisantes et opportunes dans les infrastructures hydrauliques permettent d'éviter d'autres dépenses ultérieures : l'absence d'entretien de routine augmente le coût global de remplacement de matériel d'au moins 60 % (Rozenberg et Fay, 2019). Dans le secteur de l'électricité, autre domaine d'investissement clé lié à la gestion des eaux transfrontières, les coûts

d'entretien annuels varient entre 0,5 et 6 % du coût de l'investissement nécessaire en fonction de la technologie et de la capacité installée (Rozenberg et Fay, 2019). Les coûts d'exploitation et de maintenance peuvent constituer un enjeu financier important, surtout s'ils ne sont pas correctement planifiés ou si aucun acteur ne trouve la gestion de ce programme d'infrastructure spécifique financièrement intéressante. Dans le bassin du fleuve Sénégal, l'entreprise d'infrastructure sud-africaine ESKOM, chargée de gérer et d'entretenir le barrage de Manantali, a dû faire face à des rendements nettement inférieurs aux prévisions. ESKOM s'est abstenue de renouveler son contrat en 2014 car le projet n'était plus viable financièrement pour l'entreprise. L'OMVS, en tant que propriétaire de l'infrastructure, a donc dû faire face à un défi majeur et à une augmentation soudaine des coûts. Afin d'éviter de telles situations, il pourrait être nécessaire de trouver des accords communs entre les pays. Cela a été fait, par exemple, pour le fleuve Chu-Talas, où les coûts d'exploitation et de maintenance ont été inclus dans un accord entre le Kazakhstan et le Kirghizstan sur la gestion des projets commun de barrage (Banque mondiale 2018). Dans ce cas, le Kazakhstan, en aval, couvre les frais de maintenance des infrastructures du Kirghizstan, en amont, en raison de sa position économique plus forte et compte tenu du fait qu'il est le principal bénéficiaire des infrastructures – un exemple rare de mesures de partage des coûts dans un bassin partagé.

3 Sources de fonds et de financement pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins

Cette partie du rapport se concentre sur les différentes sources disponibles pour le financement de la gestion et de la mise en valeur des bassins transfrontières. Pour les besoins de cette étude, le terme « fonds » fait référence à l'argent mis à disposition qui ne s'accompagne pas d'une obligation de remboursement, tandis que les mécanismes de « financement » comprennent une composante de remboursement. Alors que le financement aide à combler l'écart temporel entre l'investissement initial et le remboursement futur, les fonds, par exemple sous la forme de subventions gouvernementales ou de redevances d'usage (péages, tarifs) permettent de financer en fin de compte les projets et les activités. Ces sources de fonds et de financement comprennent des capitaux publics et privés, qui seront examinés séparément dans les sections 3.1 et 3.2.

3.1 Fonds et financement publics

Les fonds publics sont essentiels à la gestion et à la mise en valeur des bassins versants transfrontières, en grande partie en raison du caractère de bien public des ressources en eau et des services connexes. Pourtant, la mobilisation des fonds publics a été et reste un défi pour les raisons évoquées dans la section 0. La volonté de payer pour les ressources en eau et les services connexes est souvent limitée (et souvent non appliquée par le biais de taxes ou de redevances), ce qui limite la disponibilité des fonds publics pour la gestion et la mise en valeur des bassins versants transfrontières. De même, les avantages multisectoriels de la gestion et de la mise en valeur transfrontières et concertées des bassins versants sont souvent insuffisamment reconnus par les États membres d'un organe commun (ou insuffisamment clairs pour eux en raison d'un manque de résultats tangibles produits par l'organe commun), ce qui diminue encore la volonté de payer des membres du bassin. Les sections suivantes aborderont les différentes sources de fonds publics – des États membres de l'organe commun aux sources externes.

3.1.1 Contributions directes des États membres

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

Les moyens financiers utilisés pour les contributions des membres proviennent généralement du budget national des pays concernés, tirés de divers impôts et d'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 valorisation de l'eau devient ainsi un élément de la planification budgétaire annuelle d'un État, entrant, de ce fait, directement en concurrence avec de nombreuses autres priorités budgétaires nationales⁵.

⁵ Dans certains cas, les processus budgétaires et les calendriers des organes régionaux et conjoints ne sont pas suffisamment coordonnés avec les processus budgétaires et les calendriers nationaux. Les exemples montrent que les organes communs ont été confrontés à des contraintes de financement (temporaires) lorsque leurs demandes de budget aux pays membres

Il est également possible d'obtenir séparément les moyens financiers utilisés pour la contribution directe d'un pays par le biais de taxes spécifiques sur l'eau, de taxes écologiques, etc. Il convient de noter que celles-ci sont différentes des redevances d'usage de l'eau ou des instruments du type « pollueur-payeur » qui sont examinés au point 3.1.3. Si cette approche est suivie au niveau 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. Les contributions en nature peuvent prendre de nombreuses formes différentes, notamment la mise à disposition d'un bâtiment ou d'un bureau par l'État hôte, la mise à disposition de personnel (en permanence ou par le biais de personnel national 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. Le gouvernement du Botswana, par exemple, paie le loyer des bureaux d'OKACOM, anciennement à Maun et désormais à Gaborone, tandis que le gouvernement d'Afrique du Sud fournit les bureaux de l'ORASECOM à Centurion, en Afrique du Sud, et accorde à l'ORASECOM et à son personnel certaines exonérations fiscales.

Fiabilité des contributions des membres

La fiabilité des contributions des États membres est une question très 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 et avoir un impact négatif 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 versant.

Plusieurs organismes de bassin ont été confrontés à de tels problèmes au cours des dernières années : dans le bassin du fleuve Niger, par exemple, l'ABN a dû faire face à des arriérés considérables de contributions de la part des pays membres pendant une longue période. Les contributions des États membres n'ont pas atteint les montants convenus ou ont été versées avec des retards importants. Dans le même temps, les dépenses de l'ABN ont considérablement augmenté, creusant un écart toujours plus grand 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 certaines de ces lacunes, notamment en finançant certains postes du Secrétariat exécutif et les réunions des organes de gouvernance. La CBLT et d'autres organes communs ont rencontré des difficultés similaires.

Encadré 2 : Relever les défis posés par les arriérés de cotisations des membres (exemple de la CICOS)

La 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 Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC) (voir section 3.1.2) et doit donc verser ses cotisations directement à la CICOS à partir de son budget national. Dans la période de 2004 à 2018, la

(notamment en cas d'augmentation des contributions) ont été soumises trop tard pour être prises en compte dans le budget national de l'année en question.

RDC a largement manqué à ses engagements financiers, avec seulement deux versements effectués qui représentent environ 30% de ce qu'elle devait à la CICOS sur cette période.

En grande partie à cause du manquement de la RDC à ses obligations financières, la CICOS n'a pas été en mesure de pourvoir tous les postes du personnel. Cela a entraîné 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 des bassins versants, a entraîné une diminution de l'engagement des États membres en matière de coopération car les avantages de la coopération n'ont pas été à la hauteur des attentes des membres du bassin.

En conséquence de ces difficultés, les États membres et les organes de gouvernance de la CICOS réexaminent les mesures coercitives qui pourraient être appliqués en cas d'arriérés importants, y compris durant les derniers efforts de réforme organisationnelle de la CICOS. Selon l'accord de la CICOS de 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 jamais été appliquée jusqu'à présent, elle est de plus en plus discutée par les États membres de la CICOS. En outre, un éventuel déménagement du siège de la CICOS, actuellement basé à Kinshasa, en RDC, a également été discuté dans le cadre des efforts de réforme organisationnelle en cours de la CICOS.

Source: IMG Rebel 2019

Mécanismes de partage des coûts

Il existe diverses approches de partage des coûts entre les États membres d'un organe commun ; dans un certain nombre de bassins, les coûts sont partagés de manière égale par tous les États membres. Autrement dit, chaque État membre d'un organisme de bassin contribue à la même hauteur au budget. Dans l'ORASECOM, par exemple, chaque pays membre contribue à hauteur de 500 000 RAND par an à l'ORASECOM, ce qui fixe le budget de son secrétariat à 2 000 000 RAND par an. Le budget global est ensuite, une fois approuvé par les organes directeurs de l'organe commun, divisé par le nombre d'États membres. Parmi les autres exemples de partage égal des coûts, on peut citer l'Autorité du lac Tanganyika (LTA), la Commission internationale du bassin de la Save (ISRBC) ou l'Autorité binationale autonome du lac Titicaca (LKTC).

Dans d'autres bassins, les différences liées aux capacités économiques, au nombre de parts dans le bassin ou aux avantages tirés des ressources du bassin ont conduit les pays à accepter de répartir les coûts de manière non équitable et à définir à la place certaines clés de partage des coûts. Parmi les bassins dotés de mécanismes de partage des coûts basés sur des clés de répartition on compte, par exemple, le bassin du fleuve Congo avec la CICOS, l'Escaut et la Commission internationale de l'Escaut (CIE), le bassin du fleuve Niger et l'ABN ou le bassin de la Volta avec l'ABV. Ces « clés » de partage des coûts peuvent être basées sur un certain nombre de paramètres différents (ou des combinaisons de ces derniers), notamment la part des pays membres dans l'ensemble du territoire du bassin et le PIB des pays. 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 la contribution de ce dernier au mécanisme de partage des coûts. C'est le cas, par exemple, de la Comisión Técnica Mixta de Salto Grande (CTMS), dans laquelle l'Argentine et l'Uruguay partagent les coûts sur la base de l'énergie hydroélectrique qu'ils reçoivent du projet commun.

Il est possible de trouver des arguments en faveur des deux approches. En fin de compte, le contexte spécifique du bassin devrait guider les décisions des États membres sur la manière de partager les

coûts. Toutefois, il convient de mentionner ici, à titre de mise en garde, que les mécanismes de partage des coûts basés sur les clés de répartition s'accompagnent d'un certain nombre de problèmes : à savoir, ils sont en contradiction avec le principe d'égalité souveraine qui guide généralement le comportement des États dans les relations internationales et ils peuvent sous-entendre que les pays qui assument une plus grande part des coûts (par exemple parce qu'ils couvrent une plus grande partie du bassin ou parce qu'ils sont économiquement plus puissants) peuvent également exiger d'exercer une plus grande influence sur la gestion et la mise en valeur du bassin, ce qui, associé à une position généralement dominante dans la région, n'est pas toujours souhaitable pour tous les riverains.

Il convient également de noter que la manière dont les coûts sont partagés peut changer au fil du temps, reflétant les changements dans le bassin ou dans les capacités financières des États du bassin – comme le soulignent les deux encadrés ci-dessous.

Encadré 2 : Le développement des mécanismes de partage des coûts dans la MRC

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

Au fil du temps, cependant, le budget de base de l'organisation a augmenté et il a été nécessaire d'ajuster les cotisations des membres afin de répondre aux nouveaux besoins budgétaires. Les pays ont négocié que ces augmentations des contributions des membres ne seraient pas les mêmes pour tous les pays mais seraient plutôt basées sur 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 ainsi que les bénéfices qu'ils tiraient de l'utilisation des ressources du bassin. Cela a conduit en l'an 2000 à l'adoption de la décision d'augmenter 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.

Ces dernières années, dans le cadre de la réforme organisationnelle globale de la MRC, le mécanisme de partage des coûts a été réévalué. Ce réexamen a également été motivé par le mécontentement des grands contributeurs (en particulier la Thaïlande) face à l'inégalité des contributions par rapport aux avantages tirés de la coopération, notamment à la lumière des services et avantages fournis par la MRC à chaque pays membre. En outre, des préoccupations ont été soulevées concernant les paramètres utilisés pour déterminer la clé de partage des coûts, telles que le fait que les zones irriguées ont été prises en compte mais pas les avantages tirés de l'hydroélectricité. En conséquence, pour le budget de base de la MRC – estimé à 6,5 millions de dollars pour 2030 – les contributions des pays seront à nouveau basées sur une répartition à parts égales.

Sources : MRC 2000 ; MRC 2019b

Une évaluation approfondie des capacités financières des États membres est également essentielle pour déterminer 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 le montre l'encadré ci-dessous.

Encadré 4 : De la clé de partage des coûts au partage égalitaire des coûts dans la CIPD

Les documents fondateurs de la CIPD stipulent que les coûts de la CIPD doivent être partagés de manière égale entre tous les États membres. Dans le même temps, 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 économiquement faibles, de participer au processus de coopération, une clé de répartition temporaire des coûts qui regroupait les États membres en quatre catégories différentes en fonction de leur capacité économique a été adoptée. Au départ, les pays des catégories économiquement faibles paieraient moins et le déficit serait comblé par les pays en amont économiquement plus forts. Au fil du temps, cependant, la contribution des premiers pays augmenterait progressivement et celle des seconds diminuerait, jusqu'à parvenir à un partage égal.

Source : Henkel et al. 2014 : 30

Dans l'ensemble, les contributions des membres demeurent très faibles dans un certain nombre d'organes communs du monde car elles ont été fixées à des niveaux peu élevés par rapport aux besoins budgétaires globaux de l'organe commun ou parce que les États membres ont accumulé des arriérés considérables. Dans le bassin du Nil, par exemple, jusqu'en 2012, date à laquelle le principal mécanisme de financement extérieur, le Fonds d'affectation spéciale du bassin du Nil (NBTF), devait prendre fin, les contributions des États membres ne représentaient que 2 % des ressources financières totales allouées au Secrétariat du bassin du Nil (IBN-SEC) depuis sa création en 1999 (ou 12 % si l'on inclut toutes les contributions en nature) (IBN 2011). Cela a conduit les organes conjoints à rechercher d'autres sources de financement qui sont présentées et examinées dans les paragraphes suivants.

3.1.2 Taxes régionales

Les organismes de bassins versants peuvent également être financés via des contributions des 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 au nom de l'organisation régionale, bien que les modalités exactes de perception de la taxe varient. 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 bassins versants sont des organisations spécialisées pouvant être financées par la taxe régionale. Comme 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 évite de devoir entrer en concurrence avec de nombreuses priorités de financement nationales. En outre, cela peut éventuellement contribuer à 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 le travail ou les priorités de l'organisme de bassin. De là peuvent surgir des problèmes liés 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 parce que la taxe régionale répond aux besoins de financement de base, indépendamment des contributions nationales. D'un autre côté, comme 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 5 : Compléter les contributions directes par des taxes régionales (exemple de la CICOS)

La CICOS est un excellent exemple de la manière dont les taxes régionales peuvent financer les organismes de bassin. La CICOS est une agence spécialisée de la CEMAC qui bénéficie à la fois d'une contribution directe de deux de ses États membres (République démocratique du Congo et Angola) et du financement de la CEMAC, via 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. Alors que les contributions directes des États membres ont été instables et insuffisantes au cours des 15 dernières années, comme indiqué au point 3.1.1, le financement de la CEMAC basé sur les taxes a été relativement stable, fournissant ainsi à la CICOS un flux de revenus fiable pour mener à bien ses opérations et ses activités. Cette différence dans la fiabilité et la suffisance du financement est également corroborée par le taux de recouvrement, qui était de 80 % pour le financement de la CEMAC basé sur l'impôt contre environ 30 % pour les contributions directes.

La relation entre la CICOS et la CEMAC illustre également la complexité potentielle des accords institutionnels associés aux taxes régionales. Tous les membres de la CEMAC ne font pas partie de la CICOS, et tous les pays qui partagent le 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 pour les pays membres du bassin qui ne font pas partie de la CEMAC et qui peuvent prendre du retard sur leurs contributions directes comme le montre le cas de la RDC (qui contrôle 70 % du bassin mais n'est pas membre de la CEMAC) évoqué précédemment. Bien que la RDC n'ait cotisé que deux fois au cours des 15 dernières années et soit donc en retard sur ses obligations financières, elle continue à tirer avantage de nombreuses activités de la CICOS.

Source : IMG Rebel 2019

3.1.3 Redevances d'utilisation et de pollution

Considérées comme des mécanismes de financement plus innovants au niveau transfrontière, les approches de financement par l'utilisateur-payeur ou le pollueur-payeur reposent sur l'idée que ceux qui utilisent ou polluent la ressource doivent financer l'organisme chargé de la gestion des ressources en eau et de la navigation intérieure. Elles ont été appliquées aux niveaux national et infranational dans de nombreux pays, ce qui fournit quelques indications sur leur application potentielle au niveau transfrontière.

Bien qu'en théorie tous les usagers et pollueurs puissent potentiellement contribuer, la question du coût de transaction (c'est-à-dire le coût de la collecte de l'argent) rend 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 usager-payeur ou 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 basé 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 payer une redevance pour le droit de prélever une certaine quantité d'eau. De même, les navires commerciaux pourraient payer 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 clair à leurs usagers. Dans le cadre de la coopération sur les eaux transfrontières, il peut toutefois être difficile pour un organisme de bassin ou les États riverains de prouver la valeur du service. Une autre difficulté potentielle du financement basé sur les redevances d'utilisation est que les États membres peuvent décider de ne pas transférer (tous) les revenus des redevances d'utilisation à l'organisme de bassin. Plusieurs organismes de bassin transfrontières dans les pays en développement (Commission du Mékong, Autorité du bassin du Niger) ont envisagé un mécanisme de financement basé sur les redevances d'utilisation mais ont été confrontés à des conflits d'intérêts entre les États membres.

Les organismes de bassin non transfrontières ont mieux réussi à mettre en place un mécanisme de financement basé sur des redevances d'utilisation. On peut citer comme exemple le Burkina Faso, où de 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 basés sur les redevances d'utilisation sont utilisés depuis de nombreuses décennies, générant des revenus substantiels pour leurs organismes respectifs. Dans ce dernier cas, les recettes provenant des redevances d'utilisation sont utilisées non seulement pour soutenir les activités des organismes de bassin, mais aussi pour mettre en œuvre des projets spécifiques.

Dans le cadre d'un mécanisme de financement basé sur la redevance pour pollution, les pollueurs paient pour les dommages causés par leur pollution. La pénalité que les pollueurs paient 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 (comme l'installation de 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 basé sur la redevance pour pollution pourrait générer des revenus substantiels – possiblement au-delà des 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 l'activité économique bénéfique pourrait être découragée. 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 en fin de compte générer des revenus dépassant ses besoins de financement. Un mécanisme de financement basé sur la redevance pour pollution ne peut donc fonctionner que si les recettes sont collectées par une entité indépendante qui veille également à ce que les pénalités soient fixées de manière appropriée. Un mécanisme de financement basé sur la redevance pour pollution exige également que les pollueurs puissent être identifiés et suivis grâce à un système de contrôle efficace, par exemple par le biais d'une « police de l'eau ».

Alors que de nombreux États ont introduit l'idée d'usager-payeur ou de pollueur-payeur dans leur législation nationale, on connaît peu d'exemples où un tel système de financement génère des ressources substantielles permettant de financer la gestion des ressources en eau. Différents organismes de bassin (MRC ou NBA) 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 œuvre un système de pollueur-payeur au niveau d'un bassin versant transfrontière (Henkel et al. 2014).

3.1.4 Vente de données et de services

Ces dernières années, la vente de services a été de plus en plus perçue comme une nouvelle source potentielle de financement pour la gestion et la mise en valeur des bassins versants 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 additionnels pour couvrir certains coûts (généralement les coûts de base) de l'organe commun.

Encadré 6 : La vente de données et de services par la MRC

La MRC vend maintenant ses données et ses projets de données spécifiques (tels que des ensembles de données disponibles sur CD-ROM, des publications papier de la MRC ou des photos du bassin) aux usagers. Les prix varient entre 3 et 50 dollars par produit ou article (plus les frais d'expédition et de traitement des données), en fonction des différents groupes d'usagers (par exemple, à visée commerciale ou éducative). Le revenu total généré par ces ventes reste 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 des organismes de bassin sur des données et des cartes supplémentaires 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 formations ou de cours, voire de créer des instituts de formation spécifiques pour lesquels ils facturent des frais d'enseignement ou de participation (ou envisagent de le faire).

Encadré 7 : 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). En plus de ces programmes éducatifs, la CICOS propose également des cours et des formations de courte durée au personnel des compagnies de navigation commerciales 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 sur cette base : 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 coûts de l'école (bâtiments, logements des étudiants, personnel enseignant, etc.). En fait, les revenus provenant des droits de scolarité ne représentent que 14 % de l'ensemble des dépenses de l'école. En outre, l'ERFMNI a eu du mal à attirer des participants aux cours de courte durée car la capacité financière de nombreuses compagnies maritimes locales reste faible et l'intérêt pour l'amélioration des compétences en navigation limité. En conséquence, l'ERFMNI reste financièrement dépendante de la CICOS (et de ses donateurs qui financent dans une large mesure le maintien et le fonctionnement de la CICOS) 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. Bien qu'il puisse 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, le potentiel de revenus associés devrait en principe être limité.

3.1.5 Frais de gestion et d'administration

Les organismes de bassin peuvent tirer parti de leur rôle dans les projets liés aux eaux transfrontières afin de financer leur propre fonctionnement grâce à des frais de gestion et d'administration (traités dans cette section) ou des frais de gestion de projet (traités dans la section 3.1.6). Cette source de financement dépend du mandat de chaque organisme de bassin ; ceux qui sont régis par un mandat limité 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 de frais de gestion et d'administration ainsi que de frais de gestion de projet se heurte à plusieurs difficultés, dont les contraintes liées au mandat et la dépendance à ces revenus pour compenser les coûts.

Les frais de gestion et d'administration sont différents des frais de gestion de projet car ils ne se limitent pas aux projets d'infrastructure. Ils sont facturés pour des projets ou des activités « non techniques », autres que d'infrastructure 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 utilisé les frais de gestion et d'administration pour financer leurs dépenses de fonctionnement ; la commission représente 11 % des dépenses du projet. Les projets indiquent 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 le coût des services techniques et administratifs rendus au projet.

Il existe un risque que le nombre d'heures de travail du personnel consacrées à la gestion et à l'administration du projet dépasse le montant des frais versés à l'organisme de bassin, ce qui signifie que les sommes dépensées sont supérieures aux sommes perçues. Cela se répercute négativement sur le budget de l'organisme de bassin. 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, le flux de revenus diminue également.

3.1.6 Frais de gestion du projet

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 effectuer diverses activités pour lesquelles il peut facturer des frais de gestion de projet, notamment pour 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 viable si le personnel possède les compétences nécessaires. Les tâches qui nécessitent 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 ceux-ci 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 ayant un mandat limité à la coordination.

L'ABN a envisagé les frais de gestion de projet comme l'un des multiples mécanismes de financement proposés pour couvrir ses frais de fonctionnement. Les États membres de l'ABN se sont engagés, au niveau politique, à payer pour les services de l'ABN, 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 ; les travaux antérieurs comprenaient une étude à l'échelle du bassin pour évaluer la demande en électricité et une aide à la mise en œuvre de plusieurs projets hydroélectriques. 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 programmes sont mis en œuvre par les bénéficiaires.

3.1.7 Prêts publics

Les prêts peuvent potentiellement 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 souvent offrir des prêts à long terme à des taux inférieurs à ceux du marché ou à des taux préférentiels aux emprunteurs publics. Les emprunteurs privés peuvent également emprunter auprès de certaines IFI telles que la Société financière internationale (IFC), Proparco et la Banque néerlandaise de développement (Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden, FMO), mais elles appliquent généralement les taux d'intérêt du marché.

Dans la pratique, de nombreux organismes de bassin ont du mal à obtenir des prêts pour l'une des deux raisons suivantes : 1) ils n'ont pas le statut juridique qui leur permettrait de contracter des prêts ou 2) 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. Comme ces prêts sont 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 potentiel du projet d'infrastructure. Le projet de centrale hydroélectrique de Rusumo sur le fleuve 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.

Tout comme les subventions, les prêts peuvent être assortis de nombreuses conditions qui doivent être remplies pour obtenir les 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 monnaie différente de celle dans laquelle le prêt a été émis ; cela est particulièrement important pour les organismes de bassin opérant dans des

pays en développement dont les monnaies locales sont moins stables. Étant donné 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, il est arrivé que des organismes de bassin reçoivent des prêts directement. Le projet de centrale hydroélectrique de Manantali, mené par l'OMVS, en est un exemple. Douze organisations bilatérales et multilatérales⁶ ont accordé des prêts et des subventions à l'OMVS pour la construction du barrage de Manantali. Des dispositions spécifiques ont été prises selon lesquelles chaque pays membre devait établir 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 prennent à leur charge les dépassements de coûts (garantie souveraine de l'État). Pour mener à bien ce projet, l'OMVS a créé un Fonds commun de créances (FCC) dont tous les pays membres étaient actionnaires. Le FCC a géré les structures hydroélectriques et le prêt accordé à l'OMVS. Dix ans après le concours de projets, l'OMVS a obtenu des prêts supplémentaires, en grande partie auprès des mêmes prêteurs, afin d'augmenter la puissance et la production hydroélectrique.

3.1.8 Subventions

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 des États riverains sont limitées ou lorsque des activités ponctuelles spécifiques doivent être entreprises. Ces subventions peuvent provenir d'institutions multilatérales (Banque mondiale, Fonds pour l'environnement mondial (FEM), banques régionales de développement, Nations Unies) ou bilatérales (Agence française de développement (AFD) ou Banque allemande de développement (KfW)). Contrairement aux prêts, les subventions n'ont pas à être remboursées. Les subventions sont donc idéales pour les organismes publics qui ne disposent pas d'une source de revenus pouvant servir spécifiquement à rembourser la dette, qui ne peuvent pas s'endetter ou dont les pays membres ne peuvent pas répondre aux besoins budgétaires. Souvent, les subventions sont associées à d'autres types de fonds ou 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, elles sont généralement assorties de limites quant à l'utilisation de l'argent. Par exemple, les subventions sont souvent utilisées pour mettre en œuvre des projets ou des activités spécifiques et ne peuvent généralement pas être utilisées pour les dépenses de fonctionnement courant 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 requises pour l'obtention de 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 subvention peut être important ; cela détourne le personnel du travail en lien avec les activités courantes de l'organisme de bassin. Un cercle vicieux s'installe dans lequel moins

⁶ Parmi les contributeurs figurent les gouvernements d'Arabie Saoudite, du Koweït, d'Abu Dhabi et d'Iran ainsi que les organisations suivantes : la KfW, l'AFD, l'ACDI, la BASD, l'USAID et la Banque mondiale. Les agences de crédit à l'exportation allemandes et suisses ont également été impliquées.

un organisme de bassin dispose d'argent, plus il dépend des subventions et plus son personnel consacre de temps à la rédaction des demandes de subvention. Cela détourne l'organisme de sa mission principale et rend également les budgets extrêmement instables d'une année à l'autre.

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 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 est à 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) peut signer pour des subventions mais ne peut pas signer pour des prêts et des accords de paiement. Ceux-ci doivent être approuvés par les États membres. Dans le cas de l'IBN, le NBTF, un fonds d'affectation spéciale de la Banque mondiale, et de la Commission du NBTF, ont été mis sur pied car l'IBN lui-même n'a pas de personnalité juridique. Le NBTF a coordonné les fonds des donateurs et l'allocation des subventions à l'IBN.

Si le bassin ne dispose pas d'un organe commun ou d'un organisme de bassin coordonné, il est toujours possible pour les États du bassin de s'engager dans des activités transfrontières financées par des subventions. Cela peut se faire par le biais de fonds spécifiques pour l'eau, conçus pour financer les activités du bassin. Le haut bassin du fleuve Lempa (que se partagent le Salvador, le Guatemala et le Honduras) en est un exemple. Bien que n'étant pas régi par un organe commun, il dispose d'un accord-cadre sur les activités transfrontières sous la forme du traité et du « Plan Trifinio » connexe. En s'appuyant sur cette base, les activités transfrontalières communes ont intégré des projets hydroélectriques et des initiatives pour la préservation. Des subventions de la Banque interaméricaine de développement (BID) et des banques régionales de développement ont servi à financer ces activités jusqu'à présent⁷. Afin de soutenir la continuité et le 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. Les redevances et droits d'usage font également partie des options de financement à l'étude (Artiga 2003).

3.1.9 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'APD. Les deux vont de pair et souvent il n'existe pas de séparation claire entre l'aide financière sous forme de prêts ou de subventions et l'assistance technique, toutes deux étant souvent mises en œuvre par le même donateur de manière conjointe. Il est donc parfois difficile de différencier les deux. L'assistance technique désigne généralement des services de conseil et des activités de renforcement des capacités pour les acteurs du secteur de l'eau – ministères, organismes publics secondaires, organismes de bassin, etc. L'assistance technique met l'accent sur l'amélioration des compétences, permettant aux acteurs d'un bassin d'accomplir eux-mêmes certaines tâches, activités et fonctions dans la gestion et la mise en valeur des ressources en eau transfrontières. L'infrastructure entre moins en ligne de compte dans le contexte de l'assistance technique – sauf si elle concerne la capacité des partenaires à planifier et à gérer des projets d'infrastructure ou à 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

⁷ La BID a dirigé le projet de Biens publics régionaux (BPR) au 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 transfrontalière 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 fleuve Lempa ; les trois pays du bassin ont participé à ce projet.

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 la GIZ – pendant une longue période le seul partenaire pour le développement – ont assuré le fonctionnement de l'organisme de bassin et la création de produits clés (tels que le plan de gestion du bassin versant) ainsi que le financement 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 a augmenté dans les années 2000 et jusque dans les années 2010, lorsque divers donateurs européens se sont activement engagés dans la gestion des eaux transfrontières, en particulier dans les bassins africains. Cependant, ces dernières années, l'appui de l'assistance technique à la gestion des eaux transfrontières a de nouveau diminué. 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'utilisation efficace des fonds d'assistance technique à des fins de promotion des objectifs de coopération régionale.

Encadré 8 : L'assistance technique de la GIZ à l'appui de la gestion et de la mise en valeur des bassins versants dans le 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 fleuve Niger et, en particulier, l'ABN. Depuis 2009, plus de 13 millions d'euros ont été dépensés. Dans sa phase actuelle, le projet d'assistance technique aide l'ABN à élaborer un cadre juridique complet pour la coopération transfrontière et à développer et mettre en œuvre un cadre de planification global pour le bassin, en insistant particulièrement sur le lien entre l'eau, l'énergie et la sécurité alimentaire. Cet accompagnement se traduit par la mise à disposition, au sein de l'ABN, d'experts techniques extérieurs au bassin versant, la mise à disposition de consultants à court terme pour des tâches spécifiques et techniquement complexes, telles que la rédaction de certaines parties de la Charte de l'eau avec le personnel de l'ABN et de ses pays membres et également par 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 directement des moyens financiers, 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 est d'améliorer les compétences techniques et humaines par des formations, des ateliers, des formations sur le terrain, 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. Dans le même temps, l'octroi d'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 plans stratégiques et de travail des organes communs (ou aux documents des États membres respectifs).

3.1.10 Fonds pour le climat

Depuis l'avènement du régime mondial de lutte contre le changement climatique, 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 à la fois l'atténuation et l'adaptation dans les pays en développement, une nouvelle source de financement international pour le climat et l'environnement 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 que les pays développés ont contractée dans le cadre du régime de lutte contre le changement climatique. Néanmoins, ils présentent des similitudes considérables avec le financement international du développement. Les paragraphes suivants donnent un aperçu de certains des fonds pour le climat actuels, sans essayer de tous les mentionner. L'objectif principal est de mettre en évidence 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) a été créé en 2015 dans le but de financer des activités d'amélioration de l'adaptation et de l'atténuation dans le cadre des contributions nationales déterminées (NDC) des pays en développement, en prenant en charge les coûts supplémentaires liés au changement climatique. 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 leur caractère très attrayant, l'expérience des organismes régionaux – notamment des organes communs – en matière de financement par le FVC est encore 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 pouvant être financés par le FVC. Au vu du type d'accréditation spécifique reçu par l'OSS, ce dernier peut demander un financement du FVC à hauteur de 10 millions de dollars. Jusqu'à présent, des documents de réflexions pour de possibles projets – dont beaucoup concernent des questions régionales autres que l'eau – ont été rédigés, mais la conception définitive du projet et la décision de financement sont toujours en suspens. Un autre exemple est 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/BN) - établi à partir des mesures identifiées dans son Plan d'investissement pour la résilience face aux changements climatiques (CRIP). Cet exemple spécifique est détaillé dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 9 : Le bassin du Niger : premier bassin transfrontière à recevoir un financement du FVC pour un projet transfrontalier d'adaptation au changement climatique

Le bassin du Niger compte plus de 112 millions d'habitants répartis dans les pays suivants : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger et Nigeria. Le fleuve Niger fournit l'eau potable, l'irrigation, l'aquaculture, l'énergie et le transport à ces neuf pays riverains. La variabilité du climat est depuis longtemps un défi et un obstacle au développement dans le bassin. Élaboré en 2015, le Plan d'investissement pour la résilience face aux changements climatiques (CRIP) a servi de base à l'ABN et à ses pays membres pour élaborer le Programme intégré de développement et d'adaptation au changement climatique dans le bassin du Niger (PIDACC/BN) dont l'objectif est de faire face aux effets du changement climatique dans le bassin du Niger, notamment grâce au renforcement de la gestion partagée des ressources naturelles. Après plusieurs années de coopération et de discussions avec les partenaires financiers, le Fonds vert pour le climat a finalement approuvé le financement du PIDACC par la Banque africaine de développement, faisant du bassin du Niger le premier bassin transfrontière à recevoir un soutien financier du FVC pour un projet transfrontalier. Le fait que l'ABN ait réussi à approcher des partenaires financiers et à assurer le financement du PIDACC

avec succès s'explique par la volonté politique des États membres de coopérer, démontrée par le cofinancement des États membres de l'ABN. L'existence d'un solide plan d'investissement partagé, élaboré pour le bassin, a également été un élément clé dans le processus pour montrer la cohérence 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 *Développement et financement du plan d'investissement pour la résilience face aux changements climatiques du 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), créé en 2007 dans le cadre du protocole de Kyoto, aide les pays en développement à faire face aux effets du changement climatique. Il est, ces derniers temps, de plus en plus actif dans l'accompagnement de projets au niveau régional ou à vocation régionale, impliquant également des 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 d'exécution 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 qui partagent des difficultés d'adaptation similaires peuvent présenter une demande conjointe si leurs organismes d'exécution nationaux s'associent les uns aux autres et s'ils peuvent prouver la valeur ajoutée d'une approche régionale.

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 évaluant la vulnérabilité du bassin face au climat, réalisées par la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'organisation mère de la LVBC, cette dernière a proposé un projet pour la mise en pratique de ces études qui a été accepté par le Fonds pour l'adaptation en 2017 et s'étend de 2018 à 2020. Le projet est mis en œuvre par le PNUD car la Communauté d'Afrique de l'Est (CAE), l'institution mère de la LVBC, n'est pas accréditée auprès du FVC (Banque mondiale 2019 : 18, LVBC 2019). Il se concentre sur la réduction de la vulnérabilité face aux effets négatifs du changement climatique dans les pays du bassin et alloue 5 millions de dollars à la LVBC en tant qu'organisme d'exécution. Les activités comprennent 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 ainsi que des projets spécifiques avec les communautés locales (FVC 2020).

L'OSS est également accrédité auprès du Fonds pour l'adaptation depuis 2013. Peu de temps après son accréditation, l'OSS a préparé un projet national de mise en valeur des ressources en eau en Ouganda, son premier projet en partenariat avec le Fonds pour l'adaptation. Deux projets régionaux ont suivi quelques années plus tard : le projet d'« Intégration des mesures d'adaptation au changement climatique dans la gestion concertée du complexe transfrontalier W-Arly-Pendjari (WAP) (ADAPT-WAP) » de 2019 bénéficie au Bénin, au Burkina Faso et au Niger et, en particulier, à une réserve de biosphère transfrontalière et à deux parcs dans ces pays et a pour but de renforcer la résilience des écosystèmes face aux menaces liées au climat telles que les inondations, les sécheresses et les feux de

brousse. Le programme de 2020 « Renforcement de la résilience face à la sécheresse des petits agriculteurs et des pasteurs de la région de l'IGAD" (DRESS-EA), qui couvre Djibouti, le Kenya, l'Ouganda et le Soudan, 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 actuellement en cours de préparation et se concentre sur la résilience des communautés locales du sud-ouest de l'Afrique face à la sécheresse.

Il est important de noter que si ces projets sont, dans une certaine mesure, de nature internationale et soutenus par une organisation régionale (OSS), ils ne se concentrent pas spécifiquement sur un bassin fluvial ou lacustre transfrontière (et sur la gestion intégrée et concertée ou la mise en valeur conjointe de ceux-ci) et ne sont pas mis en œuvre par un organe commun pour un bassin partagé. Il convient de garder cela à l'esprit lorsque l'on tire des conclusions et que l'on partage les expériences du cas de l'OSS.

Le troisième cas de financement de gestion des eaux transfrontières par le Fonds pour l'adaptation se trouve dans le bassin du Drin, où le projet de « Gestion intégrée et résiliente face aux changements climatiques des risques d'inondation transfrontières dans le bassin du Drin dans les Balkans occidentaux » (Drin FRM) a été approuvé en 2019. 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 qui a été élaboré au cours des années précédentes. Il est mis en œuvre par le PNUD, de la même manière que dans l'exemple de la LVBC mentionné plus haut.

Autres fonds mondiaux pour le climat

Par ailleurs, des fonds climatiques plus modestes ont été mis en place pour des groupes de pays ou des secteurs spécifiques. Le Fonds spécial pour les changements climatiques (FSCC) accompagne les projets d'adaptation dans les pays en développement dans des secteurs spécifiques (y compris la gestion de l'eau). Il est ouvert à tous les pays en développement qui sont 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 soutenu 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 également 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 le changement climatique – eu du mal à mettre en évidence les avantages spécifiques des projets transfrontières pour l'adaptation au changement climatique et la valeur ajoutée de ces projets par rapport au financement du développement plus traditionnel passant par les prêts et les subventions plutôt que par les fonds pour le climat. En particulier dans les pays les moins avancés et leurs bassins, les données sur le changement climatique permettant de soutenir la formulation d'une logique climatique font souvent défaut tandis que les besoins de développement à court terme semblent plus pressants que les mesures climatiques à long terme.

Deuxièmement, on ne sait pas encore très bien si et 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 FVC, ne couvrent pas toujours la totalité des coûts d'un projet. Cela signifie que l'organe commun doit collecter les fonds restants auprès de ses États membres – qui manquent souvent de ces capacités financières – ou auprès d'autres sources comme cela a été fait par l'ABN pour le financement du PIDACC.

Troisièmement, pour pouvoir accéder à de tels mécanismes de financement, les organismes de bassin doivent se soumettre à des modalités et des procédures très compliquées et diverses d'un fonds à l'autre. Comme pour les autres types de subventions abordés dans la section 3.1.8, la capacité technique, humaine et financière des organes conjoints à préparer des propositions et à s'engager dans les processus de demande souvent très longs et compliqués est cependant limitée. Cela est malheureusement particulièrement vrai pour les organes conjoints des régions en développement qui ont le plus besoin de ressources financières pour remplir leur rôle important de coordination des mesures d'adaptation au changement climatique des États riverains et s'engager dans des activités communes (telles que la mise en place 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 tâches différentes qu'il peut être 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 au changement climatique à l'échelle du bassin, à moins que le budget et le mandat ne soient adaptés en conséquence. Un moyen prometteur de combler ces lacunes pourrait être que les États membres fournissent cette expertise à leurs organismes de bassin par l'intermédiaire des ministères et des organismes publics compétents qui traitent des questions de financement de l'action climatique au niveau national. Cela requiert toutefois un engagement considérable de la part des États membres envers leur organisme de bassin et envers une gestion et une mise en valeur conjointes, concertées et confiantes du bassin.

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 objectifs spécifiques. 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, aide à mettre en œuvre les 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 au changement climatique dans le secteur de l'eau. La sélection des projets se fait par un processus compétitif en deux étapes basé sur un appel d'offres concernant un pays ou un thème particulier, publié régulièrement. 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 impacts respectifs sur les forêts tropicales, la protection contre les inondations adaptée sur le plan climatique, la protection de la biodiversité transfrontière et la gestion des zones humides.

Encadré 10 : Soutien de l'IKI à la gestion des zones humides dans le bassin du Nil

Le mécanisme allemand IKI fournit un financement de 6 millions d'euros (2015-2021) à l'Initiative du bassin du Nil (IBN) et à ses États membres pour renforcer leurs capacités techniques et institutionnelles en matière de gestion durable des zones humides du bassin du Nil comme moyen d'adaptation au changement climatique.

Le projet a produit plusieurs études et outils analytiques importants, notamment une étude des aspects économiques des zones humides, du rôle des tourbières du bassin pour le stockage des gaz à effet de serre et donc pour l'atténuation du changement climatique, 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 débits environnementaux dans le bassin du Nil qui contribuent au processus d'aménagement du bassin de l'IBN visant à intégrer les besoins des zones humides dans l'aménagement à l'échelle du bassin et à élaborer des plans de gestion spécifiques des zones humides qui peuvent aider à s'adapter au changement climatique 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 et constitue donc un projet véritablement transfrontière qui est construit autour du bassin versant plutôt que sur des projets spécifiques à un pays.

Sources : GIZ 2020b ; IKI 2020

3.2 Fonds et financement 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 ; cela se limite généralement à des projets d'infrastructure, comme nous le verrons en détail ci-dessous. Alors que les capitaux privés se présentent principalement sous forme de financement par emprunt ou par émission d'actions, il existe un nombre limité d'exemples de financement privé sous forme de dons et de subventions, qui seront examinés ci-après.

3.2.1 Fonds privés

Il convient de souligner que la philanthropie privée et les dons aux organismes de bassin et aux États membres de bassins, sans obligation de remboursement ni attente de rendement, sont rares. Les exemples que nous avons 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 fut le cas des 5,5 milliards de dollars de dons privés effectués en réponse au tremblement de terre et au tsunami de 2004 dans l'océan Indien. Ces fonds sont en grande partie allés à des organisations à but non lucratif qui ont orienté une partie des fonds vers des projets relatifs aux eaux transfrontières ainsi que vers les efforts de redressement et de reconstruction⁸. La Commission des Grands Lacs est un autre exemple de financement par fonds privés, détaillé dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 11 : Commission des Grands Lacs – Les fonds privés en action

La Commission des Grands Lacs (GLC) est un organisme de bassin versant transfrontière créé par un pacte inter-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. Des organisations philanthropiques telles que 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. Le travail du projet transfrontière est directement facturable aux différentes fondations, tandis que le fonctionnement et le budget de base sont couverts par des fonds publics. Les fonds privés représentant

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 plans de relèvement et de reconstruction. Sur la base des documents disponibles, il est impossible de déterminer qui étaient les bénéficiaires réels des fonds.

une part aussi importante du budget, la GLC doit faire preuve de souplesse car les priorités des fondations, et donc les fonds qu'elles mettent à disposition, évoluent d'année en année.

Source : Entretien avec d'anciens membres du personnel de la GLC

3.2.2 *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 portera sur le financement privé des projets d'infrastructure. Dans ce contexte, le financement privé (par l'endettement ou par des capitaux propres) fait référence aux investissements réalisés par des entités privées dans des projets du secteur public. Il est attendu de ces investissements qu'ils soient non seulement remboursés, mais qu'ils génèrent également des rendements positifs. Selon le 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 des capitaux propres. Les acteurs peuvent être des banques commerciales, des sociétés privées, des entrepreneurs ou des fonds d'investissement, entre autres. Le tableau ci-dessous donne un aperçu des instruments disponibles les plus pertinents pour le financement privé de projets d'infrastructures 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/fournisseurs potentiels
Dette	Prêts bancaires	<ul style="list-style-type: none"> Banques commerciales nationales et internationales Institutions financières internationales ayant un mandat concernant le 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 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 ayant un mandat concernant le secteur privé et la capacité d'investir en actions
Garanties de crédit & 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 pourquoi il n'est pas très utilisé pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et la mise en valeur des bassins. Ces problèmes comprennent la nécessité de rembourser le principal et de générer un rendement positif ajusté en fonction du risque reflété dans le taux d'intérêt (pour 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. Cela peut réduire la volonté des consommateurs de payer, compliquant ainsi la monétisation des bénéfices (souvent intangibles) de la gestion de l'eau et limitant le potentiel de génération de revenus.

Dette : désigne les prêts ou les obligations qui doivent être remboursés 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 : Les 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 est une autre difficulté. De nombreuses parties prenantes actives dans différents secteurs et pays, avec 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, il peut y avoir un risque (perçu comme) plus élevé d'instabilité politique, qui soit fait augmenter le coût des capitaux privés, soit les rend totalement indisponibles. Les risques monétaires peuvent compliquer davantage le financement privé car les prêteurs sont généralement réticents à assumer un risque monétaire. Cela est particulièrement important si les marchés obligataires locaux sont insuffisants et qu'il faut utiliser des devises étrangères. Dans ce contexte, les projets transfrontières qui couvrent plusieurs zones monétaires sont particulièrement vulnérables. Toutes ces questions s'ajoutent aux complexités typiques qui accompagnent la mise en œuvre de grands projets d'infrastructure dans des endroits potentiellement reculés.

Ce qui précède limite la disponibilité des capitaux privés pour la gestion de l'eau. Nonobstant ces difficultés, des capitaux privés ont été mobilisés pour développer des projets d'infrastructure de gestion des eaux transfrontières, généralement dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) pour les actifs générateurs de revenus, même si une structure similaire peut être utilisée pour les actifs non générateurs de revenus. Avant d'examiner comment il est possible de faire appel aux prêteurs et aux investisseurs privés pour développer des projets d'infrastructure dans le domaine des eaux transfrontières, la section suivante entend éclairer le lecteur sur les partenariats public-privé et leur fonctionnement.

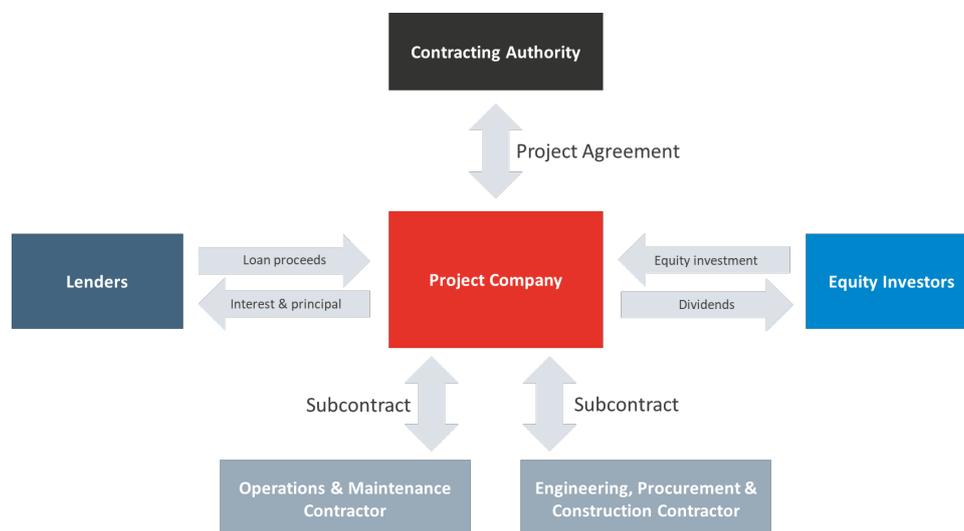
Définir les partenariats public-privé

Les partenariats public-privé peuvent prendre de nombreuses formes et peuvent souvent désigner des choses différentes pour différentes personnes. Dans le cadre de cette étude, les PPP désigneront un contrat à long terme (le contrat de projet) entre une entité publique et une entité privée en vue de la fourniture d'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 la maintenance et du financement de l'actif. Le contrat de projet définit les droits et

responsabilités exacts de la société projet et de l'entité publique et établit ainsi le cadre juridique et organisationnel de la collaboration entre les deux parties 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 (conception, travaux de génie civil, exploitation, maintenance).

La plupart des risques liés à la conception, à la construction et à l'exploitation du bien 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 exigences décrites dans le contrat de projet, souvent sans frais pour l'entité publique. La nature à long terme et intégrée du contrat de projet incite la société projet à maximiser l'innovation et à intégrer des considérations d'exploitation et de maintenance dans sa conception, réduisant ainsi le coût global du cycle de vie de l'actif. En outre, une gestion plus efficace des risques peut réduire encore les coûts. Le diagramme ci-dessous donne un aperçu simplifié de la structure contractuelle d'un projet PPP typique.

Diagramme 1 : Structure typique d'un PPP



Pour emprunter et lever des capitaux privés, on a généralement recours à une structure de financement de projet « sans recours » ou à « recours limité ». Dans le cadre de cette structure, les prêteurs et les investisseurs sont rémunérés à partir du 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 donc 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 paiements de disponibilité basés sur la performance et des redevances d'utilisation (tarifs, péages, etc.). Sur les marchés en développement, les PPP ont plus souvent été utilisés pour des actifs générateurs de revenus, car les actifs non générateurs de revenus créent des dettes publiques supplémentaires qui devraient ensuite être remboursées par l'impôt. Un régime 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.

Alors que pour les installations de production d'électricité, telles que les centrales hydroélectriques, le mécanisme de paiement est généralement directement lié à la quantité d'électricité produite,

l'élaboration d'un mécanisme de paiement pour un projet d'infrastructure hydraulique polyvalente en PPP peut être plus difficile. 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 indûment la production d'électricité par rapport aux autres usages de l'eau. Dans le cas des infrastructures hydrauliques transfrontières, ces problèmes peuvent être davantage aggravés par les difficultés posées par des points de vue nationaux potentiellement concurrents sur la manière d'exploiter l'actif (notamment les priorités en amont par rapport à celles en aval) ainsi que par l'augmentation du nombre de parties prenantes concernées.

Ce dernier point est également lié à la question de l'identité 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 PPP pour réaliser le projet d'infrastructure. En outre, le financement de projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières peut comporter un niveau de complexité supplémentaire si plusieurs devises sont en jeu, par exemple parce que 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 hydrauliques 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 que les investisseurs privés peuvent apporter, une passation de marché bien organisée qui encourage une saine pression concurrentielle reste également essentielle pour obtenir cette valeur.

L'encadré ci-dessous présente un exemple de projet d'infrastructure hydraulique polyvalent pouvant être mis en œuvre par le biais d'un PPP et le rôle potentiel que les organismes de bassin peuvent jouer.

Encadré 12 : Projet de transfert d'eau Lesotho-Botswana

Le Projet de transfert d'eau entre le Lesotho et le Botswana (Lesotho-Botswana Water Transfer Scheme - 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 de l'actuel Lesotho Highlands Water Project (LHWP), mais aussi au Botswana par l'acheminement de l'eau du fleuve Makhaleng depuis le Lesotho. Cela permettra d'accroître la résilience du Botswana, du Lesotho et de l'Afrique du Sud face aux changements climatiques ainsi que la production d'électricité par l'énergie hydraulique et le potentiel d'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 milliards de dollars) en dépenses d'investissement et 450 millions de pula (39 millions de dollars) en dépenses annuelles de fonctionnement. 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 PPP, le financement privé ferait également partie de la solution. Actuellement, l'ORASECOM mène des études pour mieux comprendre la portée, le tracé et les implications économiques à long terme.

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 transfrontalière de ce projet rend d'autant plus compliqué. Par exemple, le Lesotho 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 potentiellement entraîner des conflits et une concurrence pour l'allocation des ressources, le fait que l'ORASECOM dirige cet effort est un signe important que les États membres cherchent à collaborer sur ces questions. En outre, l'ORASECOM peut servir de plate-forme pour réconcilier ces objectifs concurrents. Cela est d'autant plus vrai que l'ORASECOM comprend également la Namibie, l'État le plus en aval, qui ne bénéficiera pas directement du projet, mais qui doit être informé et consulté.

Source : Lesotho Highlands Botswana Water Transfer, Étude documentaire (2015)

Instruments de financement dans les partenariats public-privé

Dans de nombreux PPP, l'endettement et les capitaux propres sont utilisés pour financer les investissements nécessaires. L'endettement et les capitaux propres ont chacun leur propre profil de risque et de rendement, la dette étant rémunérée par le paiement d'intérêts et les capitaux propres par les dividendes versés aux actionnaires. L'endettement et les capitaux privés peuvent également être associés au financement public dans ce que l'on appelle souvent le « financement mixte ».

Pour attirer le financement privé, les garanties d'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, peut garantir les investissements transfrontières sous forme de participation à concurrence de 90% et propose une garantie allant jusqu'à 95 % du principal d'une dette privée contre les risques non commerciaux. Par exemple, l'ensemble des garanties de l'AMGI couvre la restriction de transfert de devises (dont l'inconvertibilité), l'expropriation, les conflits armés et les troubles civils, la rupture de contrat et le non-respect d'obligations financières. L'AMGI prélève une commission annuelle pour la garantie, normalement exprimée en un faible pourcentage du montant du prêt. Alors que 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 une telle contre-garantie mais 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 les 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 peuvent être protégés contre des risques qu'ils ne peuvent pas bien gérer tout en étant pleinement responsables des risques techniques et commerciaux.

Les deux sections suivantes aborderont plus en détail l'émission d'actions et l'emprunt pour les projets d'infrastructure dans le cadre d'un partenariat public-privé. Après la discussion sur les capitaux propres et l'endettement, le concept de financement mixte sera introduit dans la section 3.3, accompagné de plusieurs études de cas qui illustrent la manière dont les fonds et financements privés et publics ont été mis à profit pour des projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières.

Les capitaux propres

Dans les PPP de projets d'infrastructure, 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 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 dont le mandat couvre le secteur privé et ayant la capacité d'investir en capitaux propres, comme la Société financière internationale (IFC).

Ces investisseurs en fonds 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. Ceux-ci comprennent 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 n'est pas en mesure de 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 réaliser le projet dans les délais et le budget prévus tout en respectant les exigences de performance.

Bien que le recours au financement par capitaux propres soit généralement beaucoup plus onéreux que l'emprunt privé et public en termes de rendement cible, l'utilisation de capitaux propres dans la structure de financement PPP 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 construction, d'exploitation et de 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 ; cependant, ils peuvent aussi perdre tout ce qu'ils ont versé au 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 l'endettement. 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 comprennent les risques spécifiques au projet ainsi que les risques nationaux et régionaux, comme l'indique l'encadré ci-dessous.

L'endettement

Alors que le principal avantage du financement par les capitaux propres dans une structure de financement PPP est le transfert de risque substantiel de l'entité publique vers la société projet, comme nous l'avons vu plus haut, son coût plus élevé a un impact négatif sur le coût global du projet. C'est pourquoi les capitaux propres sont souvent associés à l'endettement pour réduire le coût global du capital tout en garantissant un niveau important de transfert de risque. Parmi les autres avantages de l'endettement, on peut citer l'audit préalable approfondi que les prêteurs conduisent sur le projet avant d'accepter de prêter de l'argent, ainsi que la discipline qu'ils imposent à la société projet pendant la durée du projet. L'emprunt public manque généralement du même niveau de précaution et de discipline, car le remboursement de la dette publique n'est souvent pas lié aux recettes du projet et est plutôt garanti par les recettes fiscales.

Un des principaux défis de la structuration du financement de projet est de déterminer quel est le ratio d'endettement sur capitaux propres approprié. Ce concept est également appelé « levier financier ». Comme l'emprunt privé est généralement moins onéreux que les capitaux propres, le recours à un endettement plus important réduira le coût global du capital et donc le coût du projet. Toutefois, les

prêteurs bénéficient d'un avantage limité (dans le meilleur des cas, ils seront remboursés intégralement dans les délais) tandis que les investisseurs en fonds propres peuvent éventuellement réaliser des gains monétaires importants (mais risquent aussi davantage de perdre la totalité de leur investissement). C'est pourquoi il existe des limites strictes au montant que les prêteurs sont disposés à fournir pour un projet donné. Comme dans le cas des rendements cible pour les capitaux propres, 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 réduit à 15 % seulement s'il n'existe aucun risque lié à la demande.

Outre 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 zones géographiques ou les secteurs d'infrastructure perçus comme étant plus risqués auront tendance à voir les taux d'intérêt augmenter. 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 le taux d'intérêt car les investisseurs s'attendent à obtenir 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 potentiellement plus bas.

La dette privée peut être divisée en prêts bancaires et en obligations. Les prêts bancaires peuvent provenir de diverses sources, notamment des banques commerciales nationales, des banques commerciales internationales et des institutions financières internationales finançant le secteur privé, comme 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 probablement très différentes. Les prêts publics aux gouvernements sont souvent assortis de conditions préférentielles, les recettes fiscales étant utilisées pour rembourser ces dettes. Dans le cas d'un prêt à une société projet par l'IFC, par exemple, le remboursement de ce prêt est basé 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 être similaire aux taux offerts par les banques commerciales, qui sont probablement beaucoup plus élevés que le taux d'intérêt de la dette publique.

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 est 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 par rapport aux obligations.

En plus du financement bancaire, il est possible de lever des fonds privés par l'émission d'obligations ou par des placements privés. Une émission d'obligations est la vente de titres obligataires par le biais d'une offre publique. Un placement privé est similaire 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 est la réduction des obligations d'information, qui peuvent être coûteuses et longues. Il est à noter que le financement obligataire privé est moins courant pour le financement des infrastructures en dehors des États-Unis.

3.2.3 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 et 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 ont vu le jour, notamment des obligations vertes et des 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 ou social. Elles sont aussi parfois appelées « use of proceeds bonds » (« obligations avec utilisation du produit »). Pour les obligations vertes, ces projets sont liés au climat ou 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 pour des projets éligibles qui cherchent à atténuer le changement climatique ou à aider les personnes touchées par celui-ci à s'y adapter » (Banque mondiale : 2020). La Banque mondiale a émis pour plus de 13 milliards de dollars d'obligations vertes ; chacune d'entre elles est notée AAA, comme les autres obligations de la Banque mondiale.

Pour les obligations à impact social, ces projets soutiennent des retombées sociales positives nettes ; ce type d'obligation est également appelé financement « pay-for-success » (paiement pour la réussite). Il sert à couvrir les coûts initiaux des interventions de services socialement utiles. Les obligations sociales ont également pour fonction de réduire le rôle du gouvernement dans la fourniture de services sociaux ; elles permettent aux investisseurs sociaux d'assumer les risques associés 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 résultats prédéfinis sont atteints » (Warner : 303). En acceptant ce type de conditionnalité de remboursement, les investisseurs acceptent effectivement un rendement financier à risque pondéré inférieur à celui du marché, car ils tiennent également compte de la valeur des bénéfices sociaux dans leur processus de décision d'investissement.

Alors que l'univers des investisseurs en obligations vertes et en obligations à impact social est en pleine croissance, la concurrence d'autres initiatives environnementales ou sociales 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 a toujours besoin d'un flux de revenus pour assurer le service de la dette comme c'est le cas pour les formes plus traditionnelles d'endettement. Un nouveau concept qui a suscité l'intérêt des professionnels du secteur de l'eau est celui des obligations « Blue Peace », abordées dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 13 : 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 d'entre eux demeurent largement au stade conceptuel. L'une de ces innovations potentielles est l'initiative « Blue Peace », promue par la Direction suisse du développement et de la coopération (DDC) en collaboration avec divers autres 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 » envisage l'élaboration d'un plan directeur multisectoriel et transfrontière composé de plans d'investissement qui couvrent les besoins en infrastructures ainsi que les données, le suivi et d'autres actifs immatériels. Un tel plan directeur serait alors la propriété partagée de tous

les pays d'un bassin. Il constituerait une base pour une coopération à long terme au profit de tous les secteurs et pays tout en réduisant le risque de conflit et en renforçant la stabilité et la paix.

Pour financer les projets prévus dans les plans directeurs, le concept « Blue Peace » prévoit l'utilisation d'obligations « Blue Peace » qui vise 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 et privés additionnels afin de répondre aux besoins globaux de financement, vraisemblablement sous la forme de garanties de crédit ou de subventions, ce qui n'est pas différent d'un financement mixte (voir section 3.3). Plutôt que des obligations publiques émises par les pays riverains, ces obligations seraient émises par des organisations ou des municipalités de 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 examinée dans d'autres parties de cette étude. Les excédents de trésorerie d'un projet pourraient éventuellement être utilisés pour soutenir d'autres projets qui ne disposent pas d'une source de revenus solide. Les obligations « Blue Peace » seraient commercialisées auprès d'investisseurs nationaux et internationaux. L'un des obstacles que l'initiative « Blue Peace » tente de surmonter est le processus long et coûteux de négociation des conditions de financement entre l'émetteur, les banques et les gouvernements, afin de simplifier le processus de collecte de fonds pour la mise en œuvre du projet. Outre la nécessité d'une base juridique qui permette aux organisations ou aux municipalités qui s'occupent des eaux transfrontières d'émettre des titres de créance pour financer des projets d'infrastructure, un facteur de succès essentiel pour cette approche innovante sera la forte volonté politique des pays riverains de soutenir une telle initiative. En cette fin d'année 2020, le FENU, en tant qu'agence de mise en œuvre du financement « Blue Peace », est en train de déployer un projet pilote « Blue Peace » en collaboration avec l'OMVS et l'OMVG. Bien qu'il soit encore au stade de la conception/du début de la mise en œuvre, il sera intéressant pour les professionnels de suivre le déroulement du projet pilote « Blue Peace » et de voir comment il peut être adapté à d'autres organismes de bassin.

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

Comme en rendent compte les sections précédentes, il existe de nombreux types d'instruments de dette privée susceptibles d'être utilisés pour financer des projets PPP d'infrastructures hydrauliques transfrontières. Lorsqu'elle est associée à des capitaux propres, une solution de financement optimale qui garantit un transfert de risque important de l'entité publique aux investisseurs privés peut être créée. Toutefois, dans la pratique, les projets PPP intègrent souvent aussi des fonds ou des financements publics qui seront examinés dans la discussion ci-dessous sur le financement mixte.

3.3 Le financement mixte

Le financement mixte fait référence à 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. En utilisant des fonds et des financements publics associés à des instruments spécifiques pour surmonter les risques que les bailleurs de fonds du marché ne peuvent pas facilement absorber, une approche de financement mixte peut mobiliser des financements privés par emprunt et par fonds propres 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 partiellement surmontés lorsqu'ils sont associés. Plus précisément, le financement privé a tendance à être onéreux, car il rémunère les investisseurs pour les risques qu'ils prennent. Alors que le financement public n'offre pas le même niveau de transfert de risque, il est souvent beaucoup moins cher que le financement privé, car le remboursement n'est généralement pas lié au projet lui-même. S'ils sont structurés de manière intelligente, les gouvernements peuvent utiliser des fonds et subventions publics ainsi que des financements publics moins coûteux pour couvrir une

partie des coûts d'investissement d'un projet PPP tout en assurant un transfert de risque important par le recours à un financement privé pour le reste du coût du projet. Le cas échéant, 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'utilise que des capitaux privés. En outre, les fonds publics peuvent potentiellement être utilisés comme filet de sécurité pour protéger la société de projet contre des inconvénients spécifiques, ce qui peut contribuer à améliorer les modalités de financement privé, réduisant ainsi le coût global du projet. Compte tenu des besoins importants en capitaux pour la plupart des projets PPP d'infrastructures hydrauliques transfrontières, 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 permettant de mobiliser des financements additionnels en faveur du développement durable dans les pays en développement. Parmi les principaux instruments pouvant contribuer à l'atténuation de certains risques pour les bailleurs de fonds privés et ainsi à la mobilisation de dette et de capitaux propres, on trouve : les garanties et les produits d'assurance, les assurances contre le risque de change, le « first loss capital », le financement du déficit de viabilité (financements compensatoires destinés à assurer la viabilité d'un projet) et l'assistance technique.

Encadré 14 : 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 des activités liées à l'eau (par exemple, la navigation, l'hydroélectricité, l'irrigation, la pêche et le tourisme) et à stimuler ainsi 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 payer les intérêts sur les prêts des IFI ainsi que pour couvrir les coûts d'assurance et autres frais techniques. Ainsi, le Fonds bleu pour le bassin du Congo utiliserait ses subventions afin d'aider à réduire le coût du capital pour des projets d'infrastructures transfrontières. Parmi les

contributeurs suggérés du fonds figurent le FVC et le FEM ainsi que des États, les IFI et des donateurs privés. Le fonds serait géré par un conseil d'administration comprenant des représentants des gouvernements, des organisations régionales et des IFI. Bien que ce fonds ait fait l'objet d'une attention considérable en tant que moyen innovant potentiel de financement de la coopération régionale et des projets de développement connexes, il n'est pas encore clair que le fonds ait été formellement établi et ait collecté des ressources financières.

Source : <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>

Les études de cas présentées ci-après illustrent les différentes façons d'exploiter des fonds et des financements publics et privés dans une structure PPP pour des projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières.

3.3.1 Le projet hydroélectrique de Bujagali – Ouganda

Le projet Bujagali est un projet de centrale hydroélectrique au fil de l'eau d'une capacité de 250 MW sur le Nil en Ouganda, disposant d'un réservoir suffisant pour le stockage journalier, d'un complexe prise d'eau - centrale et d'un barrage en enrochement d'une hauteur maximum d'environ 30 mètres. Le projet vend de l'électricité à l'opérateur local dans



Bujagali Hydropower Project Uganda

Carte 1: Le projet hydroélectrique de Bujagali en Ouganda

Source: Encyclopaedia Britannica.
 Avertissement: Les frontières et les noms indiqués ainsi que les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies © Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (2020)

le cadre d'un contrat d'achat d'électricité (PPA) d'une durée de 30 ans. L'évacuation de l'électricité du projet a nécessité la construction d'environ 100 kilomètres de ligne de transmission, ainsi que la construction d'une sous-station. La ligne de transmission fait partie d'une ligne électrique transfrontalière à haute tension reliant le barrage de Bujagali en Ouganda à une sous-station à Lessos, au Kenya. Ladite ligne relie les réseaux électriques des deux pays et est promue par le Programme d'action subsidiaire des lacs équatoriaux du Nil, qui fait partie de l'IBN, en tant qu'initiative de partage de l'énergie. La centrale a été mise en service en 2012.

Des complications potentielles sont apparues en raison de l'emplacement du projet. Le barrage se trouve au carrefour du bassin du lac Victoria et du bassin du Nil. Dans le bassin du lac Victoria, l'Ouganda est le riverain en aval du Kenya et de la Tanzanie ; dans le bassin du Nil, l'Ouganda est le riverain en amont dans un bassin partagé avec neuf autres pays, dont le Soudan et l'Égypte. Les États du bassin du lac Victoria, étant moins touchés par le projet, n'ont pas exprimé le souhait d'être très impliqués ; les États du bassin du Nil, étant plus touchés, étaient initialement nerveux quant à l'impact que ce projet pourrait avoir sur les débits dans leur propre territoire. Comme l'Ouganda est situé entre deux bassins et qu'il est exposé à la fois au point de vue des riverains en amont et en aval, il est possible

que l'Ouganda ait été considéré comme plus crédible dans son action en faveur des intérêts du bassin et qu'il ait été perçu comme intégrant mieux les préoccupations des États du bassin inférieur.

En outre, l'objectif unique du projet en matière de production d'énergie a permis de contourner un conflit transfrontalier potentiel. Des études techniques ont montré que la centrale hydroélectrique au fil de l'eau aurait des impacts insignifiants sur le débit de l'eau. Cela a permis d'apaiser les craintes des pays en aval du Nil qui craignaient que leurs propres débits d'eau ne soient affectés. L'Égypte, le poids lourd en aval, a signé un accord avec l'Ouganda approuvant le barrage car « la construction [...] n'avait/n'a pas l'intention de prélever de l'eau » (Kimbowa 170). Avec cette approbation, le projet a pu aller de l'avant.

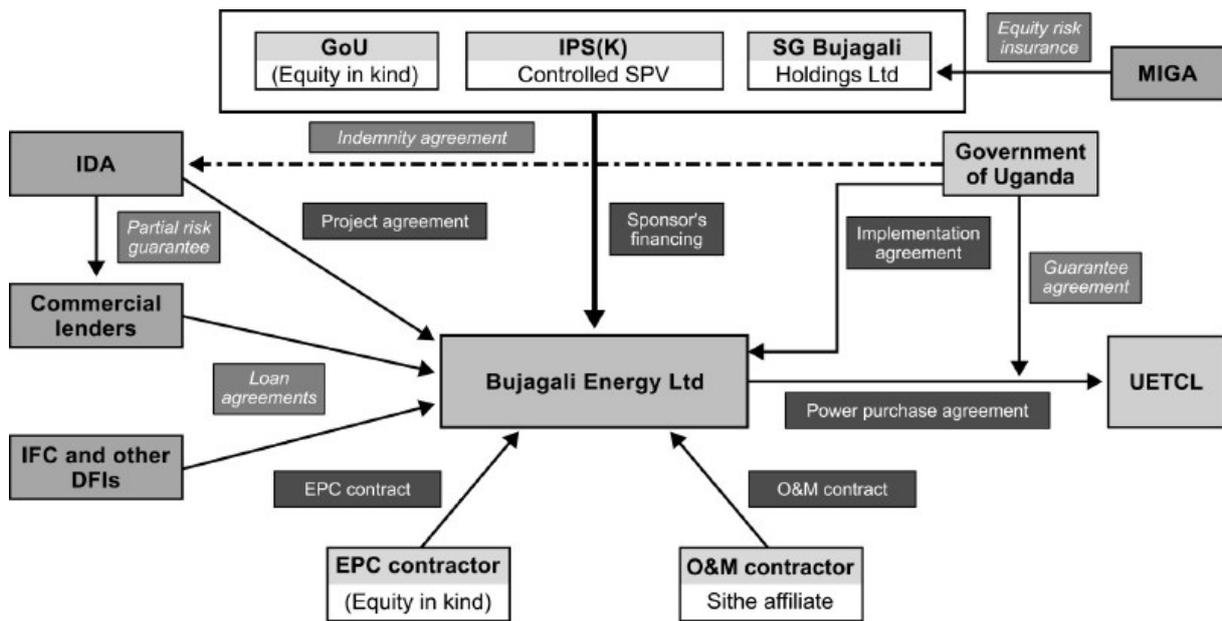
Le défi suivant s'est présenté sous la forme d'exigences de capitaux propres. Le projet a été développé sous forme de PPP afin de maximiser les bénéfices de l'investissement privé mais a aussi obtenu un financement public. Le coût global du projet s'élevait à 866 millions de dollars, avec un ratio d'endettement sur capitaux propres de 78:22. Une société projet, Bujagali Energy Limited (BEL), a été créée pour développer le projet. Les commanditaires de BEL étaient : Sithe Global Power (58 %), Industrial Promotion Services of Kenya (31,5 %) et le gouvernement ougandais (10,5 %). En impliquant les membres du bassin en aval, comme 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 BEL et Salini Costruttori d'Italie, avec Alstom Power comme l'un de ses principaux sous-traitants. La date de certains contrats EPC clés en main obligeait le contractant EPC à respecter le calendrier de construction de 44 mois de BEL, les retards entraînant le paiement de pénalités à BEL.

Pour BEL 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 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 de résiliation dus, les événements de force majeure politiques, les changements de loi rendant les accords contractuels inapplicables, et la convertibilité ou la transférabilité des devises.
- IFC : jusqu'à 130 millions de dollars de prêts.
- AMGI : une garantie de 120,3 millions de dollars pour se prémunir contre le risque politique.
- Soutien de l'Association internationale de développement (IDA) : 80 millions de dollars d'aide budgétaire générale, et 13,5 millions de dollars d'assistance technique.

L'implication 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 participé au projet dans le cadre de la garantie partielle de risque. La ligne de transmission destinée à évacuer l'électricité de la centrale a été financée par la BAfD et l'Agence japonaise de coopération internationale (JICA). Bujagali a représenté une réalisation importante dans le secteur du financement de projet, étant donné les 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 financements publics et privés, soulignant ainsi le succès de l'approche de financement mixte.

Diagramme 1: 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 approfondies du secteur de l'électricité associées au rôle de catalyseur de la Banque mondiale dans l'atténuation des risques et à un cadre d'arrangement contractuel sous-tendant la rentabilité du projet pour le secteur privé.

3.3.2 Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 – Laos

Le projet hydroélectrique de Nam Theun 2 (NT2) est une centrale électrique à dérivation trans-bassin et transfrontière sur le cours d'eau Nam Theun au Laos, mise en service en 2010. La Nam Theun, qui fait partie du Mékong, est un affluent du cours d'eau Xe Bangfai. Cette interconnexion a ajouté à la complexité de l'environnement des parties prenantes, car le projet a eu un impact non seulement sur son bassin immédiat, mais aussi sur le cours d'eau d'où il s'écoulait (le Mékong) et vers lequel il était détourné (le Xe Bangfai). Bien que situé au Laos, le bassin s'étendait jusqu'en Thaïlande.



Carte 2: Le projet hydroélectrique de Nam Theun au Laos

Source : Encyclopaedia Britannica. **Avertissement** : Les frontières et les noms indiqués ainsi que les désignations employées sur cette carte n'impliquent pas reconnaissance ou acceptation officielle par l'Organisation des Nations Unies © Commission économique pour l'Europe des Nations Unies (2020)

Nam Theun 2 Hdropower project Laos

Ces complications ont conduit la construction du projet polyvalent de 1,45 milliard de dollars à s'étaler sur une décennie après une phase de préparation du projet de près de dix ans. L'exportation commerciale de l'électricité de la centrale vers la Thaïlande a finalement commencé en mars 2010. Le projet a une puissance installée de 1 070 MW et produit 6 000 GWh d'électricité par an. Une partie importante de la puissance de la centrale (995 MW) est utilisée pour produire de 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, le projet utilisera les 75 MW restants pour fournir de l'électricité à l'entreprise publique Électricité du Laos. Pour la Thaïlande comme pour le Laos, la production d'électricité a représenté un avantage de taille ; cela a incité les États du bassin à travailler ensemble pour obtenir des résultats de production optimaux.

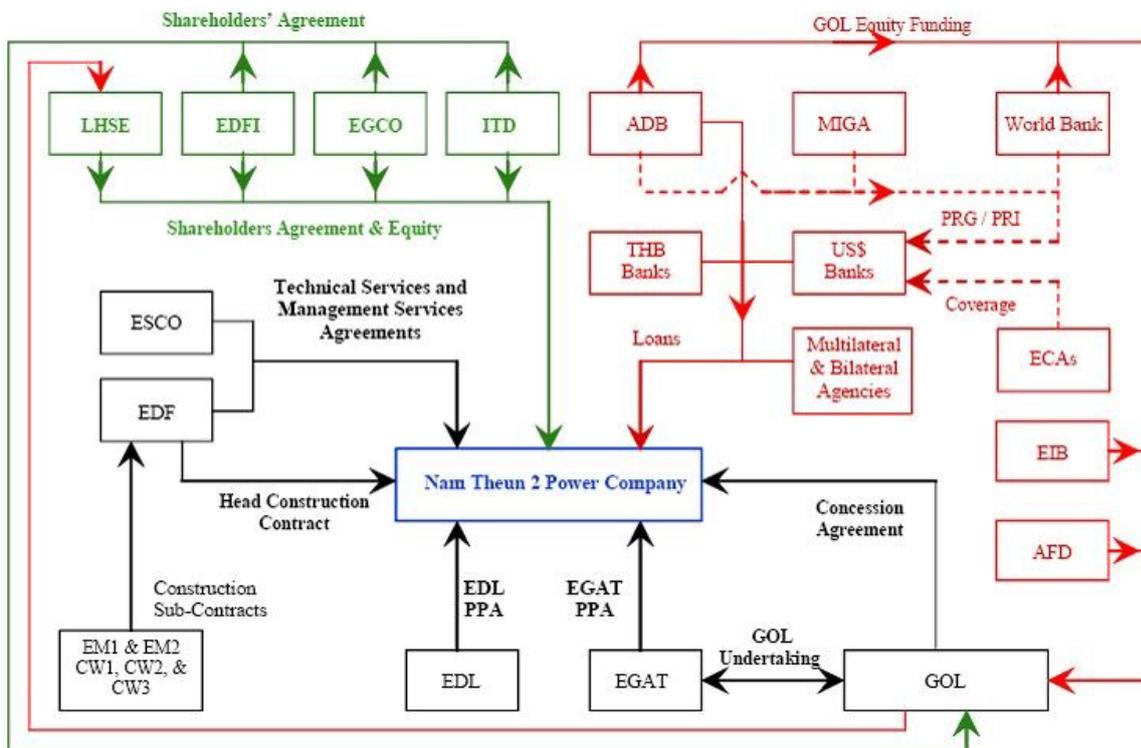
Exploité par la Nam Theun 2 Power Company (NTPC), le projet PPP est assorti d'une période de concession de 31 ans, dont 25 ans d'exploitation. La NTPC est détenue par un consortium comprenant le français Électricité de France International (35 %), la Compagnie publique de production d'électricité de Thaïlande (25 %), Italian Thai Development de Thaïlande (15 %) et le gouvernement du Laos (25 %). À la fin de la période d'exploitation, 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 publiques et privées ainsi que des capitaux propres dans le cadre d'une structure PPP, le projet a réussi à réunir les capitaux nécessaires malgré un risque transfrontalier (perçu comme) élevé. Les subventions et les prêts accordés par diverses institutions financières internationales ont été la clé de ce succès :

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

L'implication des institutions financières internationales et des agences de crédit à l'exportation a permis d'atténuer les risques et de rassurer neuf banques commerciales internationales et sept banques commerciales thaïlandaises.

Diagramme 2: Structure de financement du projet hydroélectrique Nam Theun 2



Source: PPIAF, Banque mondiale

Étant donné sa nature transfrontalière et l'implication d'une myriade d'acteurs financiers internationaux, la dette a été émise à la fois en devises fortes (dollar américain, 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 avec le baht thaïlandais ait été sensiblement inférieur à celui acheté avec le dollar américain.

4 Défis à relever et possibilités en matière de financement de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins

La présente section résume les principales conclusions du rapport et se concentre plus particulièrement sur les défis à relever et les possibilités liés à des ressources financières spécifiques, qui sont résumés dans le tableau 2 ci-dessous. Elle décrit également la voie à suivre pour améliorer la viabilité financière de la coopération, de la gestion et de la mise en valeur des ressources en eau partagées.

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

Le présent rapport a souligné que les besoins en ressources financières 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. Il a également mis en évidence l'importance primordiale de l'engagement des États membres et des contributions financières correspondantes pour la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et de la mise en valeur des bassins.

Les coûts liés à la création et au maintien – ainsi qu'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 conjoints – eux-mêmes influencés par des facteurs tels que les capacités techniques des États membres et le mandat de l'organe conjoint. Les coûts de gestion et de mise en valeur des ressources en eau partagées varient encore davantage – là encore en fonction du mandat et des fonctions dont un organe commun a été doté (ou des engagements de coopération pris par les États riverains d'un bassin ne disposant pas d'organe commun). Il est important de noter ici encore que les coûts supportés directement par les États membres d'un organe commun par le biais de la mise en œuvre nationale d'activités convenues conjointement ne figurent généralement pas dans les budgets des bassins et sont donc difficiles à inclure dans les calculs.

Les organes communs voient leur mandat et leurs fonctions s'étoffer au fil du temps. Un examen périodique de la pertinence du mandat et des activités d'un organe commun pour traiter les questions clés de gestion de l'eau dans un bassin et répondre aux besoins des États membres peut aider les organes communs à orienter leurs ressources limitées vers les enjeux de gestion de l'eau qui sont les plus importants dans un bassin.

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 en général assez faibles par rapport aux avantages que la coopération, la gestion et la mise en valeur conjointes peuvent procurer et par rapport au 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, les contributions des États membres à la MRC sont actuellement fixées 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, par exemple) ou aux budgets gouvernementaux (3,9 milliards de dollars pour le Laos en 2019), et compte tenu de la grande importance du Mékong pour les pays du bassin, ce montant n'apparaît pas déraisonnablement élevé. C'est donc souvent l'ordre de priorité des

dépenses publiques – et l'importance accordée à la coopération, à la gestion et à la mise en valeur du bassin – qui importe le plus.

Comme les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières ne sont souvent pas suffisamment clairs et visibles, il peut être utile de déployer des efforts pour les identifier et les faire connaître, par exemple en utilisant la méthode d'évaluation des avantages mise au point par la CEE-ONU (2015)⁹ ou d'autres approches pour identifier, évaluer et éventuellement quantifier les avantages pour toutes les parties concernées.

4.2 Principaux enjeux et possibilités concernant les différentes sources de financement

L'identification et l'acquisition de sources de financement pour la coopération sur les ressources en eau partagées et 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 la forme de contributions directes des gouvernements. La gestion des ressources en eau étant un bien public, le financement public continue à jouer (ou du moins devrait jouer) un rôle crucial.

Cependant, dans de nombreuses régions du monde, le financement public direct de la gestion et de la mise en valeur des eaux (transfrontières) est insuffisant. Diverses autres sources ont donc été utilisées ou du moins étudiées par le passé. Cela ne doit cependant pas faire oublier que les fonctions clés de la gestion des eaux transfrontières resteront une mission publique et qu'il est peu probable qu'elles suscitent l'intérêt du financement privé. Cela exige que les gouvernements riverains des bassins partagés prennent des engagements financiers en faveur de leur bassin, de sa gestion et de sa mise en valeur – 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.)

Au-delà du financement direct par les gouvernements de la gestion et de la mise en valeur des eaux transfrontières, la présente étude a évalué de nombreux autres types de sources de financement publiques et privées. L'une des principales conclusions est qu'il n'existe pas de solution de remplacement évidente au financement public direct, du moins lorsqu'il s'agit de couvrir les coûts de base et les coûts des projets, programmes et activités de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières. Si différents modèles de financement ont été testés dans divers pays et organismes de bassin, chacun présente des avantages et des inconvénients, mais aucune « stratégie gagnante » évidente n'a émergé. Alors que les organismes de bassin et les pays 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. Cette étude montre que le capital privé, dans l'ensemble, n'est disponible que pour les projets qui sont en mesure de générer un rendement pour leurs bailleurs de fonds. 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 économiques sur le bassin et ses États riverains. Dans ce contexte, les capitaux privés peuvent, et devraient, jouer un rôle dans la coopération dans le domaine des eaux transfrontières et en particulier dans la mise en valeur des bassins transfrontières, mais cela restera probablement limité aux projets

⁹ Note d'orientation sur les avantages de la coopération dans le domaine des eaux transfrontières : Identification, évaluation et communication, CEE-ONU, 2005, https://www.unece.org/env/water/publication/ece_mp.wat_47.html

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.

Si ce qui précède démontre qu'il n'existe pas de source de financement miraculeuse, il fournit aux organismes de bassin et aux États riverains un aperçu complet des sources de financement potentielles qu'ils pourraient envisager. Le tableau ci-dessous résume ces différentes sources de financement et souligne leurs atouts et leurs points faibles respectifs du point de vue des organismes de bassin et des États riverains.

Tableau 2 : Atouts et points faibles des sources de fonds et de financement

	Atouts	Points faibles	Utilisation	Exemple
Contribution directe 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 pour la paix, la coopération et l'intégration régionales, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessite des liens juridiques, institutionnels et procéduraux solides entre la coopération au niveau du bassin, la planification nationale, la gestion et la budgétisation • Concurrence avec d'autres priorités nationales pour les ressources budgétaires • Peut être peu fiable d'une année sur l'autre en fonction des budgets nationaux • La prise de décision sur le partage des coûts peut être ardue et conflictuelle 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coût des projets, programmes et activités 	<p>La plupart des organes conjoints</p> <p>Section 3.1.1</p>
Taxes régionales	<ul style="list-style-type: none"> • La stabilité relative des montants des fonds d'une année sur l'autre permet une planification plus efficace et tournée vers l'avenir. • Permettent de surmonter les faiblesses des budgets nationaux et de limiter la concurrence avec d'autres priorités nationales • Peuvent contribuer à rééquilibrer la balance en termes d'influence entre les États membres dont les moyens budgétaires sont déséquilibrés • Reflètent 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 quant à 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 • Créent une dépendance à l'égard des organes régionaux et une vulnérabilité aux changements au sein de ces derniers 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coût des projets, programmes et activités 	<p>La CICOS</p> <p>Section 3.1.2</p>
Redevances d'utilisation et de pollution	<ul style="list-style-type: none"> • Reflètent les responsabilités réelles en matière d'utilisation des ressources en eau • Empêchent l'externalisation des coûts par des usagers ou groupes d'usagers individuels au détriment de l'ensemble de la communauté riveraine 	<ul style="list-style-type: none"> • Difficiles à établir au niveau transfrontière en raison des différentes réglementations nationales en matière de redevances d'utilisation et de pollution 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coût des projets, programmes et activités 	<p>Aucun au niveau transfrontière</p> <p>Section 3.1.3</p>

	<ul style="list-style-type: none"> • Les grands usagers et pollueurs industriels de l'eau peuvent contribuer par des moyens financiers importants 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de transaction (c'est-à-dire coût de la collecte) élevés, en particulier pour les petits usagers et pollueurs • Difficulté de démontrer la valeur ajoutée de la collaboration dans le domaine des eaux transfrontières pour les usagers 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 n'est disponible 		
Vente de données et de services	<ul style="list-style-type: none"> • Nouvelle approche du financement qui permet de tirer un revenu des produits des organes communs • Peut contribuer à populariser le travail des organismes de bassin et à lui donner 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 des questions clés liés à la gestion de l'eau vers des activités génératrices de revenus 	Immatérielle	La MRC, la CICOS Section 3.1.4
Frais de gestion et d'administration	<ul style="list-style-type: none"> • Peut être un moyen efficace d'amener les donateurs et partenaires à couvrir une partie des frais de fonctionnement de l'organisme de bassin • Ajoute une couche de responsabilité aux donateurs et partenaires 	<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 d'organismes de bassin axés sur la coordination) • Dépend de la volonté de payer des donateurs et des 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 clés relatives à la gestion de l'eau 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des projets, programmes et activités 	La MRC Section 3.1.5
Frais de gestion de projet	<ul style="list-style-type: none"> • L'implication dans la préparation de projets d'infrastructure potentiellement importants peut donner une plus grande visibilité aux organismes de bassin • Ajoute une couche de responsabilité pour les propriétaires et les bailleurs de fonds 	<ul style="list-style-type: none"> • Dépend du mandat de l'organisme de bassin (les frais de gestion de projet existent uniquement dans le cas des organismes de bassin ayant un mandat de mise en œuvre d'infrastructures) • Les frais associés peuvent ne pas couvrir la totalité des frais de personnel ou les autres dépenses 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures 	L'IBN Section 3.1.6

	<ul style="list-style-type: none"> • Offre d'importantes possibilités d'apprentissage au personnel 	<ul style="list-style-type: none"> • Le personnel doit avoir les compétences nécessaires (et être éventuellement très spécialisé) 		
Prêts publics	<ul style="list-style-type: none"> • Proposent souvent des taux d'intérêt inférieurs à ceux du marché • Le remboursement n'est généralement 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"> • Coût des projets, programmes et activités • Développement des infrastructures 	<p>OMVS Section 3.1.7</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 organismes de bassin ayant un mandat ou un projet de mise en œuvre) • Peuvent s'accompagner de « conditions » • Peuvent ne pas s'aligner sur les lignes stratégiques des organismes de bassin • Spécifiques à un projet et ne peuvent généralement pas être utilisées pour financer le fonctionnement courant 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des projets, programmes et activités • Développement des infrastructures 	<p>De nombreux organes communs Section 3.1.8</p>
Assistance technique	<ul style="list-style-type: none"> • Peut aider à amorcer la coopération avec des capacités techniques et financières • Tirer parti de l'expertise externe et des enseignements tirés ailleurs 	<ul style="list-style-type: none"> • Peut potentiellement affecter l'adhésion à la coopération et à la gestion dans le bassin • Peut créer des dépendances à l'égard de ressources extérieures (techniques, financières, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts de base • Coût des projets, programmes et activités 	<p>Many joint bodies Section 3.1.9</p>
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 • Dispositions et exigences juridiques 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"> • Projet, programmes et activités liés au climat • Développement d'infrastructures liées au climat 	<p>OSS LVBC ABN ABV Section 3.1.10</p>

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 s'aligner sur les lignes stratégiques des organismes de bassin • Spécifiques à un projet et ne peuvent généralement pas être utilisées pour financer le fonctionnement courant • Rares, car la philanthropie tend à privilégier la contribution aux ONG ayant des projets de mise en œuvre pratique plutôt que la coopération publique en matière d'eaux transfrontières 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des projets, programmes et activités 	GLC Section 3.2.1
Capitaux propres	<ul style="list-style-type: none"> • Grâce à la structure en PPP, les investisseurs en capitaux propres sont pleinement incités à contribuer à la réussite du projet • Transfert de risques importants au secteur privé plus élevé que dans le cadre d'une structure de projet traditionnelle (non PPP) 	<ul style="list-style-type: none"> • S'accompagne d'une structure de projet PPP, 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 l'emprunt public ou privé car les investisseurs prennent davantage de risques 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures 	Bujagali Nam Theun 2 Section 3.3.1 & Section 3.3.2
Endettement (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 risques importants au secteur privé plus élevé que dans le cadre d'une structure de projet traditionnelle (non PPP) • Les prêteurs privés ajoutent une couche supplémentaire de prudence et de discipline de marché • Le recours à l'endettement réduit le coût du capital par rapport à une solution de financement par des capitaux propres uniquement 	<ul style="list-style-type: none"> • S'accompagne d'une structure de projet PPP, dont l'acquisition et la mise en place sont coûteuses et nécessitent beaucoup de ressources • Les prêteurs s'attendent à être entièrement remboursés (avec intérêts), de sorte que le projet doit générer des revenus suffisants • L'emprunt privé est plus coûteux que l'emprunt public car les prêteurs dans un PPP prennent plus de risques 	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures 	Bujagali Nam Theun 2 Section 3.3.1 & Section 3.3.2
Financement innovant	<ul style="list-style-type: none"> • Exploite des sources de financement privées dont les attentes en termes de rentabilité sont peut-être plus faibles, les investisseurs recherchant un 	<ul style="list-style-type: none"> • Très peu testé dans le domaine de la coopération en matière d'eaux transfrontières • Les investisseurs s'attendent à un rendement juste ajusté à l'impact social ou environnemental, 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût des projets, programmes et activités 	OMVS OMVG

	<p>rendement modeste associé à un impact social ou environnemental.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Donne potentiellement accès à des solutions de financement par l'emprunt aux organismes de bassin qui ne peuvent actuellement pas emprunter 	de sorte que le projet doit tout de même générer des revenus suffisants	<ul style="list-style-type: none"> • Développement des infrastructures 	
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 privé et des capitaux propres, en combinaison avec les subventions et l'emprunt public, pour créer une structure de financement relativement peu coûteuse qui imite le transfert de risques 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 	<p>Bujagali Nam Theun 2</p> <p>Section 3.3.1 & Section 3.3.2</p>

5 Conclusion et points à retenir

Cette dernière partie résume les principales conclusions du présent rapport – en se concentrant à la fois 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. Ces points principaux à retenir, qui s'appuient sur les analyses du rapport et les différents exemples examinés, peuvent également fournir un éclairage important aux responsables des bassins, aux décideurs politiques ainsi qu'aux représentants du secteur financier (public et privé), et renforcer leurs efforts communs pour assurer 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 du monde et de leurs habitants.

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 dans ce domaine 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 dans ce domaine 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, ce qui explique aussi pourquoi la gestion des ressources en eau transfrontières et la coopération dans ce domaine font partie des ODD. 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, empêche les avantages potentiels de la coopération et de la mise en valeur des bassins transfrontières d'être pleinement réalisés.
- 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 pour la collecte et le traitement des données et des informations requises pour gérer les ressources naturelles du bassin ; pour lancer et soutenir le processus de coopération transfrontière et ses accords institutionnels ; et pour mettre en œuvre les investissements et les autres mesures de gestion et de mise en valeur des bassins.
- 3. Les traités et accords internationaux, les organes communs et plus particulièrement les organismes de bassin (RBO) 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 base à la génération et au partage des avantages de la coopération au fil du temps, dans tous les États riverains et entre les usagers. Des accords efficaces et des organismes de bassin solides sont également des facteurs qui permettent 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 sont inclus dans les cadres juridiques.

4. **Les plans de gestion et d'investissement des bassins versants 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 faire progresser la mise en valeur des bassins.** Ils constituent également un instrument important pour communiquer les avantages de la coopération aux États membres et contribuent 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 devraient 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 organes communs, 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 des programmes et 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 en chiffres absolus 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 les 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 pour 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 d'un organe commun entre les États riverains (partage égal des coûts, par opposition au partage des coûts selon une clé de répartition) exige de trouver un équilibre subtil entre le principe de l'égalité souveraine et les capacités économiques potentiellement inégales des États.** Les budgets et les mécanismes de partage des coûts peuvent varier au fil du temps, à mesure que les défis à relever dans le bassin ou les capacités financières des États évoluent. 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 en ce qui concerne le travail et les activités des organes communs, et examiner et contrôler leurs activités régulièrement.** Étant donné que 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 ces ressources soient dépensées 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 financements publics : 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 locale sont essentielles à leur longévité et à leur viabilité.** Un engagement ferme des pays, exprimé à travers le financement national de la coopération transfrontière, peut faciliter l'accès aux financements ou aux appuis 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 années balbutiantes des organes communs, en échange du soutien des donateurs pour des activités ou des achats spécifiques, peut contribuer à garantir l'adhésion au niveau local. Sans financement des États membres, le projet risque de ne pas être viable une fois que l'aide extérieure se tarit. Les stratégies visant à atteindre l'autonomie financière constituent donc un élément important de 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.** Malheureusement, le financement de la gestion des ressources en eau transfrontières ne repose pas simplement sur l'ampleur des efforts de recherche déployés. L'« argent gratuit » n'existe pas : tous les mécanismes de financement abordés dans la présente étude 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 financement, afin de s'assurer qu'ils s'orientent vers des possibilités de financement qui correspondent de près 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 versants** ainsi qu'aux 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 sa maintenance ultérieures. En conséquence, les États membres, les donateurs, les bailleurs de fonds et 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 priorités.

13. Des mécanismes de financement publics additionnels existent pour compléter les contributions des États membres, certains s’annonçant plus prometteurs que d’autres.

- a. **Taxe régionale** : Un nombre limité d’organismes de bassin ont utilisé avec succès les taxes perçues par les organisations régionales pour financer diverses initiatives, mais on ne connaît aucun exemple de taxe créée dans le seul but de financer un organisme de bassin.
- b. **Redevances d’utilisation et 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.
- c. **Vente de données et services** : La vente de données ou de services a tendance à avoir un potentiel de revenu global 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.
- d. **Prêts** : Les organes communs peuvent être en mesure d’attirer des 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. Leur remboursement étant requis, 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.
- e. **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 ne peut généralement pas servir à couvrir les dépenses de fonctionnement régulières de l’organisme de bassin.
- f. **Fonds pour le climat** : Les fonds pour le climat sont une catégorie spéciale de subventions qui pourraient potentiellement servir à financer certaines activités des organes communs, bien qu’il existe à ce jour peu d’exemples d’organismes de bassin ayant réussi à obtenir ce type de fonds.
- g. **Assistance technique** : Si l’assistance technique permet aux organes communs d’obtenir des fonds pour le renforcement des capacités et la réalisation de projets

spécifiques, elle est également assortie de certaines exigences 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 ayant 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. Toutefois, cela est 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 la maintenance 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 et 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 un risque important du gouvernement vers le secteur privé.
- 17. Si les projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières sont assortis de risques du fait de la complexité due à la multiplicité des acteurs, il existe des instruments d'atténuation des risques pour 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 permettre de surmonter certains de ces obstacles en aidant à mobiliser des capitaux privés pour les projets d'infrastructures hydrauliques transfrontières. Les accords de coopération en vertu desquels plusieurs États du bassin partagent les coûts et les risques grâce à une gestion et un développement conjoints 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 a été utilisé pour élaborer des projets d'infrastructures hydrauliques dans le monde entier.** S'il 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 le transfert des risques importants 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, on peut citer 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 afin de simplifier le processus de collecte de fonds pour la mise en œuvre de projets, bien que les implications pratiques soient encore en cours d'élaboration (dans un contexte de financement mixte, où les sources publiques sont aussi utilisées pour l'assistance technique et la réduction des risques ; les obligations « Blue Peace » constituent donc également un exemple de financement mixte au sens du 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 plate-forme 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 les informations. La facilitation du financement de la coopération transfrontière¹¹ demeurera 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>

6 Références

- ABN (2010) : *Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN*, BRL Ingénierie/ICEA, January 2010
- Artiga, R. (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 PCCP, <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000133304>
- 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 (no year): *Financing and Investing in Blue Peace*, <https://www.thebluepeace.org/blue-peace-financing>
- CBLT (2010): *Etude Stratégique sur le Financement autonome et durable des Activités de la CBLT*, N'Djamena (unpublished internal document)
- CICOS (2015): *Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha*, Kinshasa: CICOS/GIZ/RebelGroup (confidential)
- CICOS (2016): *Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Exaux de la CICOS (SDAGE)*, Kinshasa: CICOS
- CICOS (2015): *Etude sur les Mécanismes de Financement de la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha*, Kinshasa: CICOS (unpublished internal document)
- Congo Blue Fund (no year): *Congo Basin Blue Fund*, Brazzaville Foundation for Peace and Conservation, <https://brazzavillefoundation.org/images/nos-actions/congo-basin-blue-fund.pdf>
- CRIDF (2018): *Lesotho-Botswana Water Transfer (L-BWT) Scheme*, ORASECOM, http://www.orasecom.org/system/writable/DMSStorage/2711P2953_project_pitches_LBW_T_web_FINAL.pdf
- European Investment Bank. *Red Sea Dead Sea Water PPP Phase 1*. <https://www.eib.org/en/projects/loans/all/20150559> (retrieved 31 August 2020).
- EUWI (2013): *Mapping of Financial Support to Transboundary Water Cooperation in Africa*, EU Water Initiative Africa Working Group, May 2013
- GCF (2020): *Adapting to Climate Change in Lake Victoria Basin*, GCF Website, <https://www.adaptation-fund.org/project/adapting-climate-change-lake-victoria-basin-burundi-kenya-rwanda-tanzania-uganda/> (retrieved 20 August 2020)
- GIZ (2020a): *Niger Flussbehörde (ABN). Support for the Niger Basin Authority*, GIZ Website, https://www.giz.de/projektdaten/projects.action?request_locale=en_EN&pn=201225143 (retrieved 13 August 2020)
- GIZ (2020b): *Conserving biodiversity in the Nile Basin transboundary wetlands*, GIZ Website: <https://www.giz.de/en/worldwide/43317.html> (retrieved 17 July 2020)
- Global High-Level Panel on Water and Peace, Recommendation 7: Financial Innovation for Transboundary Water Cooperation, September 2017, https://www.genevawaterhub.org/sites/default/files/atoms/files/a_matter_of_survival_www.pdf
- GTZ (2007): *Donor activity in transboundary water cooperation in Africa. Results of a G8-initiated survey 2004-2007*, Eschborn: GTZ

- Henkel, M., Schüler, F., Carius, A. & Wolf, A. (2014): *Financial Sustainability of International River Basin Organizations*, Eschborn: GIZ
- High-Level Panel on Water, UN and World Bank (2018): Making every drop count. An Agenda for Water Action, general chapter on infrastructure and water investment, 14 March 2018, https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/17825HLPW_Outcome.pdf.
- IKI (2020): *Biodiversity conservation and utilization of ecosystem services in wetlands of transboundary significance in the Nile Basin*, IKI Website: 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 (retrieved 17 July 2020)
- IMG Rebel (2019): *Etude sur la Réforme Institutionnelle de la CICOS. Rapport d'analyse final*, Washington, DC: IMG Rebel, September 2019 (internal CICOS document)
- IRENA (2012): *Renewable Energy Technologies: Cost Analysis Series – Hydropower*, Bonn: IRENA, https://www.irena.org/documentdownloads/publications/re_technologies_cost_analysis-hydropower.pdf
- Kweifio-Okai, Carla (2014): “Where did the Indian Ocean tsunami aid money go?” The Guardian, <https://www.theguardian.com/global-development/2014/dec/25/where-did-indian-ocean-tsunami-aid-money-go> (retrieved 31 August 2020).
- LVBC (2019): Experiences on Climate Change Adaptation in Transboundary Basins, Presentation at the 4th Meeting of the Global Network of Basins Working on Climate Change Adaptation, 14-15 February 2019, Geneva
- MRC (2000): *New Formula for Member Annual Contributions*, adopted at the 7th Meeting of the MRC Council, 24 October 2000, Pakse, Lao PDF (confidential document)
- 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: MRC (unpublished internal document)
- 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: MRC Secretariat, 22 February 2019
- MRC (2019b): *Sustainable Financing of Transboundary Water Cooperation in Basins – Case of the MRC*, presented at the 2019 Stockholm World Water Week, 28 August 2019
- MRC Data Portal (no year): *Data fees for MRC Data Portal price categories*, <https://portal.mrcmekong.org/about/data-fees> (retrieved 17 July 2020)
- Mukherji, Anuradha (no year): *Funding Flows: Transboundary Considerations of Disaster Recovery*, DOI: 10.1093/acrefore/9780199389407.013.223 (retrieved 13 August 2020).
- NBA (2009): *Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN. Rapport Final*, Novembre 2009, Niamey, Niger: ABN, BRL, ICEA
- NBI (2011): *Briefing Paper. For consideration by the Nile Council of Ministers for future NBI Member State contributions to the Nile Secretariat*, November 2011, Entebbe, Uganda

- NBI (2011): *Institutional Development Study. Financial Sustainability*, Entebbe (unpublished internal document)
- NBI (2012): *NBI Financing Strategy*, Entebbe, March 2012 (unpublished internal document)
- NBI (2020): *Commissioning of Rwanda-Uganda Power Interconnection and Synchronization of Kenya-Uganda-Rwanda-Burundi-DRC Grids in 2020*, NELSAP-CU, 09 March 2020.
<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>
- Nolden, T. (2020): *Financing Public River Basin Management Functions in the Elbe and the Meuse River Basin*, IHE Delft Master of Science Thesis, 25 March 2020
- ODI (2002): *Financing Transboundary Water Management*, Water Policy Brief No 2, London: ODI, July 2002
- OECD (2018): *Financing Water. Investing in sustainable growth*, OECD Environment Policy Paper No 11, Paris, <https://www.oecd.org/water/Policy-Paper-Financing-Water-Investing-in-Sustainable-Growth.pdf>
- OECD (2019): *Making Blended Finance Work for Water and Sanitation, Unlocking Commercial Finance for SDG 6*, Paris, <http://www.oecd.org/environment/resources/making-blended-finance-work-for-sdg-6-5efc8950-en.htm>
- ORASECOM (2009): *Feasibility Study for the Development of a Mechanism to Mobilize Funds for Catchment Conservation. Business Case for the ORASECOM Conservation Fund*, Centurion: ORASECOM, June 2009 (unpublished internal document)
- Rees, J.A., Winpenny, J. & Hall, A.W. (2008): *Water financing and governance*, 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): *New Life for the Dead Sea*, European Investment Bank, <https://www.eib.org/en/stories/red-sea> (retrieved 31 August 2020)
- Rozenberg, Julie; Fay, Marianne. (2019): *Beyond the Gap: How Countries Can Afford the Infrastructure They Need while Protecting the Planet. Sustainable Infrastructure*, Washington, DC: World Bank
- SADC (2010): *Guidelines for Strengthening River Basin Organizations. Funding and Financing*, Gaborone: SADC Water Division/GIZ
- Schmeier, S. (2013): *Governing international watercourses. River Basin Organizations and the sustainable governance of internationally shared rivers and lakes*, London/New York: Routledge
- Schmeier, S. (2021): *Managing river basins across governance levels – The complexity of legal and institutional frameworks*. Ferrier, B. & Jenkins, A. (eds.): *Handbook of Catchment Management*, Hoboken: Wiley
- SIWI (2020): *Public-Private Partnerships and the risk of corruption in the water sector*, <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: Swiss Federal Office for the Environment, 16 June 2020
- UNCDF (2019): *Blended Finance in the Least Developed Countries*, 2019, <https://www.uncdf.org/en/article/4220/blended-finance-in-ldcs-report>

- UNECE (2018): *Background document prepared for the high-level workshop on financing transboundary basin development*,
https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/documents/2018/WAT/10Oct_9_HLWS_Astana/Final_Background_Document_Workshop_on_FinancingTBCoop_15_11_2018.pdf
- UNECE/UNESCO/UN-Water (2018): *Progress on Transboundary Water Cooperation. Global baseline for SDG indicator 6.5.2*, Geneva: UNECE, UNESCO, UN-Water,
<https://www.unwater.org/publications/progress-on-transboundary-water-cooperation-652/>
- World Bank (2013a): *Rwanda, Tanzania and Burundi – Regional Rusumo Falls Hydroelectric Project*,
<https://www.worldbank.org/en/news/loans-credits/2013/08/06/rwanda-tanzania-and-burundi-regional-rusumo-falls-hydroelectric-project>
- World Bank (2013b): *World Bank Approves Rusumo Falls Hydropower Plant*,
<https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/08/06/world-bank-approves-rusumo-falls-hydropower-plant>
- World Bank (2018): *Promoting Development in Shared River Basins. Case Studies from International Experience*, Washington, DC: World Bank,
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/29449/W17105.pdf?sequence=4&is%20Allowed>
- World Bank (2019): *Financing climate change adaptation in transboundary basins: Preparing bankable projects*, <https://www.unece.org/index.php?id=51488>
- World Water Council (2015): *Report on Water: Fit for Financing?*,
https://www.worldwatercouncil.org/sites/default/files/2017-10/WWC_OECD_Water-fit-to-finance_Report.pdf