

Etude sur les mécanismes de financement durable pour l'Autorité du Bassin du Mono

Rapport final, janvier 2017

Source du financement : Banque mondiale
Référence du projet : #1200570

RebelGroup

Abréviations & Définitions

ABT	Agence de Bassin Transfrontalier
ABM	Autorité du Bassin du Mono
ABN	Autorité du Bassin du Niger
ABV	Autorité du Bassin de la Volta
BAD	Banque Africaine de Développement
CCRE	Centre de Coordination des Ressources en Eau de la CEDEAO
CEDEAO	Communauté Economique des Etats d'Afrique de l'Ouest
CEB	Communauté Electrique du Bénin
CEMAC	Communauté Economique et Monétaire de l'Afrique Centrale
CICOS	Commission Internationale du bassin Congo-Oubangui-Sangha
Convention	Convention Portant Statut du Fleuve Mono et Création de l'Autorité du Bassin du Mono
FCFA	Franc CFA (1 EUR = 655.957 CFA)
Feuille de Route	Feuille de Route pour la Mise en Œuvre Effective de l'Autorité du Bassin du Mono
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit - Agence Allemande de coopération internationale
OMVG	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie
OMVS	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal
PNUE	Programme des Nations Unies pour l'environnement
PPP	Partenariat public-privé
RGI	RebelGroup International
Statut	Statut de l'Autorité du Bassin du Mono
TCI	Taxe Communautaire d'Intégration
Textes Organiques	Textes Organiques de l'Autorité du Bassin du Mono
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine

Résumé analytique

Etablie en 2014, l’Autorité du Bassin du Mono (ABM) est à un stade initial mais critique de sa formation et de son établissement. Les Textes Organiques de décembre 2014 définissent les organes directeurs pour l’ABM, dont notamment le Conseil des Ministres, le Comité Technique des Experts, le Forum des Parties Prenantes, et la Direction Exécutive. Bien que le Conseil des Ministres ait été mis en place et un comité technique ad hoc d’experts a été formé, d’autres organes doivent encore être institutionnalisés et opérationnalisés. Etant donné que l’ABM n’a pas encore été totalement établie et opérationnée, les décideurs ont encore une marge de manœuvre pour redéfinir la structure organisationnelle proposée afin d’assurer sa réussite à long terme.

Pour assurer la pérennité de l’Autorité, l’ABM a poursuivi deux initiatives clés—le développement d’un Plan d’Action Stratégique et une Etude sur les Mécanismes de Financement (ci-après dénommée l’Etude). Le but de l’Etude est d’identifier, d’analyser et de proposer des mécanismes de financement à court, moyen et long terme pour assurer la viabilité financière et technique de l’ABM. L’Etude a été entreprise avant la finalisation du Plan d’Action Stratégique (qui devrait être achevé au début de l’année 2017) et par conséquent, n’a pas été en mesure de faire des références spécifiques aux investissements ou activités prévues. Une fois le Plan d’Action Stratégique disponible, ses priorités et son calendrier prévu vont aider à définir les besoins exacts de l’ABM en termes de budget pour les années à venir.

L’Etude comprend une analyse comparative avec des Agences de Bassin Transfrontalier (ABT) en Afrique pour identifier les meilleures pratiques en matière de structures organisationnelles, de besoins de financement et de mécanismes de financement dans les ABT. L’analyse comparative a examiné cinq facteurs dans les ABT à l’échelle mondiale : (1) la structure institutionnelle ; (2) le mandat ; (3) le nombre d’employés recrutés à temps plein ; (4) le niveau du budget opérationnel ; et (5) les mécanismes de financement. Elle a examiné vingt bassins versants en Afrique qui ont des bassins versants entre 10.000 km² et 75.000 km². Etant donné que seulement quatre de ces bassins versants avaient établi des ABT, l’analyse comparative a été étendue pour inclure quatre ABT plus grandes et bien établies : L’Autorité du Bassin de la Volta (ABV), L’Autorité du Bassin du Niger (ABN), l’Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), et la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS).

L’analyse comparative a révélé qu’il est atypique pour un bassin versant de petite taille comme le Mono (24.000 km²) d’être régi par une ABT formalisée avec un secrétariat relativement grand (tel que proposé dans les Textes Organiques). La majorité des ABT à travers le monde ont des superficies de bassins de 100.000 km² et plus. L’ABM est, par conséquent, la plus petite ABT africaine structurée comme une autorité. L’analyse comparative a également révélé que de nombreuses ABT à travers le monde rencontrent des difficultés pour subvenir à leurs frais de fonctionnement en raison de structures institutionnelles lourdes et / ou sources de financement instables. Ces résultats ont servi pour alimenter les recommandations de l’Etude dans l’objectif d’assurer que l’ABM évite les difficultés et les lacunes auxquelles d’autres ABT ont fait face.

La structure organisationnelle proposée dans les Textes Organiques de l’ABM a été utilisée pour analyser les besoins de financement et pour créer le projet de budget opérationnel. Les Textes

Organiques ont proposé une structure organisationnelle de 23 employés recrutés à temps plein. En utilisant les frais de fonctionnement d'ABT régionales similaires, un budget opérationnel préliminaire a été développé sur la base de la structure organisationnelle décrite dans les Textes Organiques. Le budget opérationnel (qui comprend les salaires, les indemnités, les dépenses du bureau et les réunions annuelles) estime les frais de fonctionnement annuels à long terme à approximativement 500.000.000 CFA.

Pour tenir compte des difficultés éventuelles à assurer les ressources financières pour la structure organisationnelle proposée dans les Textes Organiques, l'Etude propose deux alternatives de structures organisationnelles. Ces structures alternatives proposent de réduire le personnel à long terme de l'ABM de 23 personnes (sur la base de la Structure Organisationnelle des Textes Organiques) à près de 17 personnes (sur la base d'une Structure Organisationnelle Intermédiaire) ou près de 12 personnes (sur la base d'une Structure Organisationnelle Légère). Les estimations montrent qu'elles permettraient de réduire les frais de fonctionnement annuels de l'ABM prévus à long terme de 25% et 43%, respectivement. Une structure organisationnelle plus légère réduirait les incidences budgétaires pour les Etats membres, le Togo et le Bénin, et pourrait augmenter la durabilité de l'ABM. L'Etude propose un plan de transition sur cinq ans, mettant l'accent sur le fait que l'ABM devrait recruter son personnel de manière progressive et sur la base des priorités et calendriers proposés dans le Plan d'Action Stratégique.

L'Etude note que des structures opérationnelles plus légères n'empêcheraient pas l'ABM de s'acquitter de sa mission, dans la mesure où le personnel de gestion du projet peut être couvert à travers des budgets financés par les bailleurs. Le financement des bailleurs de fonds pour l'exécution d'activités et de projets spécifiques dans Plan d'Action Stratégique peut inclure le financement de personnel chargé de gérer et de superviser lesdits projets. Cette disposition permettrait à l'ABM de réaliser sa mission tout en limitant le nombre de personnel à temps plein sur le budget de fonctionnement.

Outre l'examen de nouveau de la structure organisationnelle de l'ABM, des approches de réduction des coûts pourraient être appliquées à chacun des trois scénarios pour fournir une plus grande souplesse de financement. L'Etude a identifié des mécanismes de réduction des coûts, dont notamment : la création de groupes de travail pour réduire les besoins de disposer de plusieurs employés à temps plein ; le recours aux contributions en nature des Etats membres ; et le détachement de personnel qui peut être envisagé comme une alternative à la création de postes à temps plein surtout durant les premières années. Ces approches de réduction des coûts pourraient être appliquées à chacun des trois scénarios organisationnels et institutionnels au cas où les sources de financement venaient à être en deçà des attentes.

L'Etude a identifié et évalué les risques et les opportunités associés aux mécanismes de financement potentiels et leur applicabilité à l'ABM. Les mécanismes de financement examinés comprenaient : les contributions des Etats membres (financières ou en nature) ; une taxe régionale dédiée ; un financement utilisateur-payeur ; un financement pollueur-payeur ; la vente de données et de services ; la maîtrise d'ouvrage pour des projets d'infrastructure ; les contributions aux frais de gestion et d'administration ; les dividendes issus des placements des Etats dans des fonds d'investissement ; les contributions des bailleurs de fonds et les partenariats public-privé/investissements privés. L'Etude a également déterminé la manière dont les frais de

fonctionnement seront partagés entre le Bénin et le Togo en se fondant sur les Textes Organiques de l'ABM (38,9% pour le Bénin contre 61,1% pour le Togo). Parmi les mécanismes de financement évalués, les plus pertinents pour l'ABM comprennent : les contributions directes des Etats membres, la taxe dédiée, le financement utilisateur-payeur, les frais de gestion et d'administration, et les contributions des bailleurs (pour des activités et / ou des investissements spécifiques).

Sur la base de l'évaluation des besoins en financement de l'ABM et l'identification des mécanismes de financement éventuels, l'Etude propose des stratégies de financement durable pour le court, moyen et long termes. Les stratégies de financement à court terme devraient s'appliquer aux deux premières années de fonctionnement, les stratégies de financement à moyen terme à la période de transition constituée des trois années suivantes et les stratégies de financement à long terme au-delà de la sixième année de fonctionnement. La phase de transition proposée peut, bien sûr, être étendue ou raccourcie selon le calendrier du Plan d'Action Stratégique et la volonté politique et financière des décideurs de l'ABM.

Dans le court terme (années 1 à 2 de fonctionnement), il est prévu que l'ABM s'appuie sur les contributions des Etats membres pour financer le budget opérationnel et sur les bailleurs pour financer les investissements et les activités. Dès le début, le budget de fonctionnement de l'ABM aurait très probablement besoin d'être totalement couvert par les contributions monétaires du Bénin et du Togo. Les bailleurs de fonds devraient financer une partie importante du budget d'investissement de l'ABM dans les biens physiques et les activités en rapport avec la mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique. La taille du budget des activités reste à déterminer étant donné que le Plan d'Action Stratégique est encore en cours d'élaboration.

A moyen terme (années 3 à 5 de fonctionnement), il est prévu que l'ABM continue à s'appuyer largement sur les contributions des Etats membres pour financer le budget opérationnel, même si elle peut se préparer à une transition vers un financement utilisateur-payeur ou un financement sur la base d'une taxe régionale à long terme (à partir de l'année 6 de fonctionnement). A moyen terme, l'ABM pourrait, soit poursuivre sa stratégie de financement à court terme (se fondant sur les contributions des Etats membres) soit commencer la transition vers des mécanismes de financement utilisateur-payeur ou de taxe régionale.

Dans le long terme (à partir de l'année 6), l'ABM pourrait potentiellement financer la totalité de son budget opérationnel par les frais d'utilisation ou les recettes de la taxe régionale. Cela se fonde sur l'hypothèse que l'ABM décide de poursuivre ces stratégies de financement et de les préparer, les mettre en œuvre, et les rendre opérationnelles efficacement. S'il s'avérait que l'ABM a besoin davantage de temps pour mettre en œuvre et opérationnaliser ces stratégies de financement, ou venait à décider de ne pas poursuivre les adopter, les Etats membres devront continuer à financer le budget opérationnel. Dans le cadre de la stratégie de financement à long terme, les bailleurs de fonds devraient continuer à financer une grande partie du budget d'investissement en biens physiques et activités de l'ABM.

Les estimations d'ordre de grandeur indiquent qu'il y aurait une activité économique suffisamment grande dans le bassin du Mono pour soutenir un financement sur la base utilisateur-payeur. En adoptant une approche de financement utilisateur-payeur, l'Etude recommande que l'ABM se focalise sur les gros consommateurs d'eau tels que la CEB

(Hydroélectricité) et les sociétés minières/industrielles. L'Etude présente des calculs d'ordre de grandeur pour deux scénarios : (1) la CEB finance la totalité du budget de fonctionnement de l'ABM ; et (2) la CEB finance 50% du budget de fonctionnement de l'ABM et les 50% qui restent sont financés par d'autres gros consommateurs industriels d'eau. Si la CEB est appelée à financer la totalité du budget de fonctionnement de l'ABM (près de 500 millions de CFA pour le Scénario 1, de l'année 6 et au-delà), le coût de l'électricité augmenterait de près de 3 CFA/kWh sur la base de la production annuelle de 65.6 MW du barrage Nangbéto. Une fois le barrage Adjarala (147 MW) entre en exploitation, le coût de l'électricité augmenterait de moins de 1 CFA/kWh. Dans l'hypothèse où la CEB ne contribuerait qu'à hauteur de 50% du budget de fonctionnement de l'ABM, l'impact sur le coût de l'électricité baisserait à moins de 0.50 CFA/kWh après l'achèvement du barrage Adjarala. Selon le deuxième scénario, et si l'on considère que 10 grands sites miniers/industriels existent dans le bassin du Mono, chacun contribuerait en moyenne avec 25 millions de CFA pour un total de 250 millions de CFA (les 50% qui restent du budget de fonctionnement de l'ABM après la contribution de la CEB). La contribution réelle de chaque site minier/industriel dépendra de son utilisation d'eau et/ou de son empreinte écologique.

Un financement par une taxe régionale comme par exemple un prélèvement communautaire pourrait être une approche de financement alternative stable et efficace, mais il devra faire partie d'une stratégie régionale plus large. L'ABM pourrait adopter un financement par une taxe régionale (tel qu'un prélèvement sur l'importation de biens entrant dans la région de la CEDEAO) dans le cadre d'une stratégie régionale plus large pour soutenir la gestion intégrée des ressources en eau à travers les différentes ABT dans la zone. Une stratégie régionale pourrait être exécutée en étroite collaboration avec le Centre de Coordination des Ressources en Eau (CCRE) de la CEDEAO. L'établissement et l'opérationnalisation d'une taxe régionale est un projet politique ambitieux qui pourrait affecter non seulement d'autres ABT, mais également d'autres institutions régionales. Ainsi, une telle taxe s'appliquerait dans le cadre d'efforts supplémentaires en vue de l'intégration régionale ou serait accompagnée de ces derniers.

L'Etude conclut que le mécanisme de financement utilisateur-payeur constitue la stratégie de financement la plus prometteuse à long terme pour l'ABM et devrait cibler les grands consommateurs d'eau tels que la CEB et autres industries minières et industrielles. Une stratégie de financement utilisateur-payeur 1) prendra probablement moins de temps pour être mise en œuvre que la négociation d'une taxe régionale et 2) relie directement les avantages de l'utilisation de l'eau à l'activité économique (un principe clé qui sous-tend la GIRE). Par ailleurs, les consultations avec les parties prenantes indiquent l'existence d'un appui fort en faveur du mécanisme de financement utilisateur-payeur dans les deux pays. Toutefois, une telle stratégie ne pourra réussir que si l'ABM est en mesure de prouver clairement son apport en faveur des divers groupes d'utilisateurs et notamment ceux appelés à contribuer financièrement aux coûts opérationnels de l'ABM. En plus d'une structure organisationnelle plus légère, la stratégie de financement sur la base utilisateur-payeur telle que présentée dans l'Etude devrait permettre à l'ABM d'assurer sa durabilité à long terme.

Sommaire

Abréviations & Définitions	2
Résumé analytique	3
Sommaire	7
Liste des figures.....	9
Liste des tableaux.....	9
Liste des encadrés.....	10
1 Introduction	11
1.1 Contexte de l'Etude.....	11
1.2 Objectifs de l'Etude.....	15
2 Approche et méthodologie	16
2.1 Analyse comparative	17
2.2 Engagement des parties prenantes	17
2.3 Evaluation des besoins en financement et développement d'un budget opérationnel	17
2.4 Identification et évaluation des mécanismes de financement	18
2.5 Validation des résultats et retour d'information des parties prenantes.....	19
3 Situation actuelle de l'ABM	20
3.1 Examen des Documents.....	20
3.2 Conclusions sur la structure juridique et institutionnelle de l'ABM.....	24
4 Exercice de benchmarking	26
4.1 Méthodologie	26
4.2 L'échantillon des Agences de Bassin Transfrontalier	26
4.3 Structure institutionnelle des Agences de Bassin Transfrontalier.....	29
4.4 Comparaison de l'ABM à d'autres Agences de Bassin Transfrontalier africaines.....	32
4.5 Mandat.....	32
4.6 Dotation en personnel.....	33
4.7 Budget opérationnel.....	34
4.8 Mécanismes de financement et de partage des coûts.....	35
4.9 Conclusions du Benchmarking.....	37
5 Principes directeurs	38
5.1 Evaluation indépendante de besoins en financement.....	38
5.2 Responsabilité des frais de fonctionnement.....	39
5.3 Coordination vs. Investissement.....	39
5.4 Sources de revenus prévisibles.....	40
5.5 Mécanismes de financement simples.....	41
5.6 Partage des coûts équitables	41
6 Analyse des mécanismes de financement.....	44

6.1	<i>Contributions financières directes de l'Etat membre</i>	44
6.2	<i>Contributions en nature des Etats membres</i>	44
6.3	<i>Une taxe dédiée</i>	45
6.4	<i>Financement sur la base du principe utilisateur-payeur</i>	46
6.5	<i>Financement sur la base du principe pollueur-payeur</i>	47
6.6	<i>Vente de données et de services</i>	48
6.7	<i>Frais de gestion de projet et maîtrise d'ouvrage</i>	49
6.8	<i>Frais de gestion & d'administration</i>	49
6.9	<i>Dividendes & cessions de fonds (d'investissement)</i>	51
6.10	<i>Financement des bailleurs</i>	51
6.11	<i>Investissement privé et partenariats public-privé</i>	52
6.12	<i>Conclusions sur l'analyse des mécanismes de financement</i>	52
7	Scénarios des besoins de financement de l'ABM	54
7.1	<i>Scénario 1 : Organigramme des Textes Organiques</i>	55
7.2	<i>Scénario 2 : Organigramme intermédiaire</i>	60
7.3	<i>Scénario 3 : Organigramme léger</i>	62
7.4	<i>Stratégies alternatives de réduction des coûts</i>	64
8	Approche proposée pour le financement à court terme	68
8.1	<i>Approche pour le financement du budget opérationnel à court terme</i>	69
8.2	<i>Approche pour le financement du budget d'investissement et d'activité à court terme</i>	70
8.3	<i>Approche globale du financement à court terme</i>	71
9	Approche proposée pour le financement à moyen et long termes	72
9.1	<i>Stratégie à moyen et long terme 1 : Poursuite du financement à court terme</i>	73
9.2	<i>Stratégie à moyen et long termes 2 : Transition vers le financement utilisateur-payeur</i>	74
9.3	<i>Stratégie à moyen terme 3 : Transition vers le financement par une taxe régionale</i>	83
9.4	<i>Conclusions sur les stratégies de financement à moyen et à long termes</i>	90
10	Conclusions & recommandations	92
Annexe I.	Liste des parties prenantes durant les missions sur le terrain (Juin 2016)	95
Annexe II.	Résumé de l'atelier régional de validation	97
Annexe III.	Résumé des principales hypothèses de coûts	101
Annexe IV.	Coûts opérationnels selon le Scénario 1	104
Annexe V.	Coûts opérationnels selon le Scénario 2	105
Annexe VI.	Coûts opérationnels selon le Scénario 3	107

Liste des figures

Figure 1 :	Flux de liquidités de l'ABM.....	41
Figure 2 :	Organigramme tel qu'indiqué dans les Textes Organiques (Scénario 1).....	55
Figure 3 :	Aperçu de l'évolution du budget opérationnel (applicable aux Scénarios 1-3).....	56
Figure 4 :	Projection des besoins de financement selon le Scénario 1.....	59
Figure 5 :	Organigramme intermédiaire (Scénario 2).....	60
Figure 6 :	Projection des besoins de financement selon le Scénario 2.....	62
Figure 7 :	Organigramme léger (Scénario 3).....	63
Figure 8 :	Projection des besoins de financement selon le Scénario 3.....	64
Figure 9 :	Etapes de mise en œuvre pour le mécanisme de financement utilisateur-payeur.....	81
Figure 10 :	Etapes de mise en œuvre du mécanisme de financement par une taxe régionale.....	89

Liste des tableaux

Tableau 1 :	Approche et méthodologie pour l'Etude sur les mécanismes de financement durable pour l'ABM.....	16
Tableau 2 :	Bassins de petite taille en Afrique (superficie de 10.000 km ² à 75.000 km ²).....	27
Tableau 3 :	Comparaison du bassin Mono aux autres ABT africaines.....	31
Tableau 4 :	Mécanismes de partage des coûts des ABT.....	36
Tableau 5 :	Résultats du mécanisme de partage des coûts de l'ABM.....	42
Tableau 6 :	Budget opérationnel de démarrage.....	57
Tableau 7 :	Budget opérationnel annuel à long terme selon le Scénario 1.....	58
Tableau 8 :	Investissements dans les biens physiques et le Plan d'Action Stratégique.....	58
Tableau 9 :	Budget opérationnel annuel à long terme selon le Scénario 2.....	61
Tableau 10 :	Budget opérationnel annuel à long terme selon le Scénario 3.....	63
Tableau 11 :	Partage des coûts de fonctionnement annuels à court terme (Année 1 & 2).....	69
Tableau 12 :	Partage des coûts des investissements & activités à court terme (Année 1 & 2).....	70
Tableau 13 :	Partage global des coûts à court terme (Années 1 & 2).....	71
Tableau 14 :	Répartition des coûts à moyen terme (Années 3-5) dans la poursuite de la stratégie à court terme.....	73
Tableau 15 :	Répartition annuelle des coûts à long terme dans la poursuite de la stratégie à court terme.....	74
Tableau 16 :	Principe utilisateur-payeur appliqué à l'hydroélectricité uniquement.....	77
Tableau 17 :	Principe utilisateur-payeur appliqué à l'hydroélectricité (50%) et à l'activité minière (50%).....	78
Tableau 18 :	Transition des contributions des Etats membres au financement utilisateur-payeur..	82
Tableau 19 :	Répartition des coûts à moyen terme (Année 3-5) dans la transition au financement utilisateur-payeur.....	82
Tableau 20 :	Répartition annuelle des coûts à long terme dans la transition au financement utilisateur-payeur.....	82
Tableau 21 :	Transition des contributions des Etats membres au financement par la taxe régionale	89
Tableau 22 :	Répartition des coûts à moyen terme (Année 3- 5) dans la transition au financement par la taxe régionale.....	90
Tableau 23 :	Répartition annuelle des coûts à long terme dans la transition au financement par la taxe régionale.....	90

Liste des encadrés

Encadré 1 : Définition de la gestion intégrée des ressources en eau	11
Encadré 2 : L'importance des cadres institutionnels pour la GIRE	12
Encadré 3 : Energie hydroélectrique sur le Bassin du fleuve Mono	13
Encadré 4 : Objectifs de l'ABM	14
Encadré 5 : Examen des documents.....	20
Encadré 6 : Etude de cas de la taxe dédiée à la CICOS	45
Encadré 7 : Etude de cas de Frais de gestion & d'administration	50

1 Introduction

L'Afrique de l'Ouest est largement reconnue comme l'une des régions du monde ayant le plus besoin de solutions innovantes pour relever les défis posés par l'eau et par le changement climatique. Les ressources en eau limitées ont été soumises à des pressions dont notamment la croissance démographique, le changement climatique et le changement de l'utilisation des sols. Les défis liés à l'utilisation durable des ressources et le manque d'infrastructure institutionnelle pour relever ces défis ont constitué des obstacles au développement socio-économique.

L'Autorité du Bassin Mono (ABM) a été créée dans le cadre d'un effort régional plus large pour établir des structures institutionnelles transfrontalières pour relever ces défis sociaux et environnementaux de grande envergure. Les résultats fournis dans le cadre de cette Etude visent à fournir à l'ABM une base solide sur laquelle fonder les décisions opérationnelles cruciales dans la conception de son plan d'action au cours des prochaines années. Le Chapitre 1 présente le contexte dans lequel l'ABM a été établie et développe les objectifs de l'Etude.

1.1 Contexte de l'Etude

L'Etude a été conçue dans le cadre d'une initiative régionale visant à améliorer la coordination dans la gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) en Afrique de l'Ouest à travers la mise en place de structures institutionnelles transfrontalières, y compris dans le bassin du Fleuve Mono.

Encadré 1 : Définition de la gestion intégrée des ressources en eau

Gestion intégrée des ressources en eau

Selon le Partenariat mondial pour l'eau (GWP) : "la GIRE est un processus qui encourage la mise en valeur et la gestion coordonnées de l'eau, des terres et des ressources associées, en vue de maximiser le bien-être économique et social qui en résulte d'une manière équitable, sans compromettre la pérennité des écosystèmes vitaux. La gestion intégrée doit être appliquée par le biais d'une révision complète des institutions de gestion de l'eau – plaçant les personnes au centre".

1.1.1 Gestion intégrée des ressources en eau en Afrique de l'Ouest

Au cours des dernières décennies, les gouvernements ouest-africains ont fait des efforts pour améliorer la coopération transfrontière en matière de GIRE à travers la création d'Agences de Bassin Transfrontalier (ABT).

Plusieurs pays de l'Afrique de l'Ouest ont eu un plan d'action national pour mettre en œuvre la GIRE pendant un certain nombre d'années. Le Togo et le Bénin, par exemple, ont tous les deux adopté des

codes nationaux de l'eau en 2010 qui sont basés sur le principe de la GIRE.¹ Néanmoins, jusqu'à l'établissement de l'ABM en 2014, les gouvernements du Togo et du Bénin ne disposaient pas d'un cadre transfrontalier de gouvernance pour la gestion des ressources en eau dans le bassin du Mono.

Une approche régionale et intégrée pour la GIRE a été menée par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Après l'adoption de la Déclaration de Ouagadougou en 1998, les pays ont adopté un Plan d'Action Régional pour la GIRE en Afrique de l'Ouest en 2000. Le Plan d'Action Régional a constitué les fondements pour la création d'un Cadre permanent pour la coordination et la supervision de la GIRE en Afrique de l'Ouest en 2001. Une des priorités définies aussi bien dans la Déclaration de Ouagadougou que le Plan d'Action Régional pour la GIRE en Afrique de l'Ouest a été la création et le renforcement des cadres de coopération entre les pays pour la GIRE transfrontalière.

Ces initiatives ont donné lieu à trois nouvelles Agences de Bassin Transfrontalier (ABT) :²

1. **Comoé-Bia-Tano Tano** (entre le Burkina, la Côte d'Ivoire, le Ghana et le Mali) ;
2. **Cavaly-Cestos-Sassandra** entre la Côte d'Ivoire, la Guinée, et le Libéria ; et
3. **Mono** entre le Bénin et le Togo.

Encadré 2 : L'importance des cadres institutionnels pour la GIRE

Harmonisation des cadres institutionnels pour la GIRE dans la Politique Nationale

L'établissement et la mise en œuvre de politiques, de lois et d'institutions au niveau national sont essentiels pour la gestion efficace des ressources en eau. Toutefois, de telles politiques et institutions sont considérablement renforcées dans leur efficacité, lorsqu'elles sont mises en œuvre à une échelle transfrontalière ou dans l'ensemble du bassin. Une approche « bassin » permet d'examiner les implications systémiques des défis environnementaux et sociaux - indépendamment de l'emplacement géographique ou du pays - et d'y remédier de manière plus dynamique et intégrée.³

Par conséquent, les éléments essentiels de la GIRE sont l'harmonisation des politiques et des lois nationales ; l'établissement de procédures coordonnées pour la bonne gouvernance ; et la création de dispositions institutionnelles et réglementaires efficaces qui facilitent les décisions équitables et durables. Le Partenariat mondial pour l'eau reconnaît plusieurs piliers institutionnels et statutaires décisifs pour la GIRE :

¹« Loi No 2010 - 004 du 14 juin 2010 Portant Code de l'Eau » Gouvernement du Togo, juin 2010, accessible à travers : <http://droit-afrique.com/upload/doc/togo/Togo-Code-2010-de-l-eau.pdf> ou http://www.pseau.org/outils/ouvrages/Code_de_l_eau_Togo_2010.pdf et « Loi n° 2010-44 portant gestion de l'eau en République du Bénin, » Gouvernement du Bénin, Octobre 2010, accessible à : http://www.pseau.org/outils/ouvrages/dgeau_loi_n_2010_44_portant_gestion_de_l_eau_2010.pdf

²Dans une publication récente, Susanne Schmeier, Andrea Gerlak et Sabine Blumstein ont défini les agences de bassin internationales comme des "formes institutionnalisées de coopération qui sont fondées sur des accords internationaux contraignants couvrant la zone géographique définie des bassins versants ou de lacs internationaux caractérisées par des principes, des normes, des règles et des mécanismes de gouvernance."

³« Manuel de Gestion Intégrée de Ressources en eau par Bassin, » Partenariat Mondial de l'eau (GWP), 2009, consultable en français à : <http://www.riob.org/IMG/pdf/GWP-RIOBManuelDeGIREparBassin.pdf>, et en anglais à <http://www.unwater.org/downloads/GWP-INBOHandbookForIWRMinBasins.pdf>

- Mise en place d'un **environnement favorable** à des politiques, des stratégies et des législations propices au développement et à la gestion des ressources en eau durables ;
- Création d'un **cadre institutionnel** nécessaire pour opérationnaliser les politiques, les stratégies et la législation ; et
- Développement des **instruments de gestion** dont ces institutions ont besoin pour fonctionner, y compris le renforcement des capacités.⁴

1.1.2 Importance de la GIRE dans le bassin du Mono

Le bassin du fleuve Mono fait face à divers défis environnementaux, sociaux, infrastructurels et industriels qui nécessitent une collaboration transfrontalière.

Pendant des décennies, de nombreuses initiatives ont été menées sur ou près du fleuve Mono, dont notamment la construction de barrages, des activités agricoles et des activités minières. Bien que beaucoup d'entre ces activités aient eu des retombées économiques, elles ont également engendré des préoccupations liées à des déplacements forcés, des modifications écologiques et la pollution, ainsi que des conflits résultant d'un manque de coordination entre les parties prenantes.

Encadré 3 : Energie hydroélectrique sur le Bassin du fleuve Mono

Les barrages hydroélectriques de Nangbéto et Adjarala

Les deux barrages hydroélectriques de Nangbéto et Adjarala (en cours d'aménagement) sont deux exemples de projets d'infrastructures qui pourraient profiter considérablement d'une approche transfrontalière de GIRE.

- **Le barrage de Nangbéto** : Le barrage de Nangbéto (65.6 MW) construit entre 1984 et 1987 visait à approvisionner le Togo et le Bénin en énergie hydroélectrique et à produire une réserve en eau pour la pêche et l'irrigation. Le projet, qui a été financé par la Banque Mondiale et la Banque Africaine de Développement (BAD), a été géré par la Communauté Electrique du Bénin (CEB), une agence entre Etats qui œuvre à la promotion de l'hydroélectricité dans le bassin du Mono pour le Togo et le Bénin. Le barrage de Nangbéto a été critiqué pour l'érosion et les inondations qu'il cause dans plusieurs communautés locales
- **Le barrage d'Adjarala** : Les gouvernements du Togo et du Bénin prévoient de construire un deuxième barrage hydroélectrique pour augmenter leur autosuffisance énergétique. Le barrage hydroélectrique de 147 MW dont la construction est en cours soulève des controverses parce qu'il a nécessité le déplacement d'un important nombre d'habitants vers de nouvelles zones.

⁴ Partenariat Mondial de l'Eau, accessible à : <http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/IWRM-pillars/>

1.1.3 Etablissement de l'ABM

Les gouvernements du Togo et du Bénin ont établi l'ABM en 2014 avec pour mandat entre autres d'harmoniser les politiques nationales ; développer des plans d'action intégrés ; et entreprendre des activités d'investissement sur le bassin du Mono.

En juillet 2014, une réunion du Conseil des Ministres tenue à Cotonou a adopté un projet de Résolutions Constitutives pour l'établissement de l'ABM. En décembre 2014, les gouvernements du Togo et du Bénin ont signé le projet de convention sur les Statuts du fleuve de Mono créant ainsi l'Autorité du Bassin du Mono (ABM) et il a été décidé que le siège de l'organisation serait au Bénin. Les objectifs de l'ABM sont présentés dans l'encadré ci-dessous.

Encadré 4 : Objectifs de l'ABM

Résolutions constitutives : Objectifs de l'ABM

- ✓ Organiser et renforcer la coopération entre les pays riverains ainsi qu'entre ces pays d'un côté et tous les partenaires de développement concernés par la gestion durable des ressources en eau dans le bassin du Mono de l'autre.
- ✓ Harmoniser les politiques nationales de gestion des ressources en eau à travers l'adoption et la mise en œuvre d'une approche intégrée pour la gestion des ressources en eau du bassin.
- ✓ Mobiliser les ressources humaines, techniques et financières pour l'exécution des études, des recherches et des travaux pour l'utilisation des ressources en eau au profit du développement économique, social et environnemental du bassin du Mono.
- ✓ Coordonner les études, les recherches et les travaux entrepris dans le bassin pour le développement des ressources en eau et notamment ceux en rapport avec l'approvisionnement des populations en eau et les services d'assainissement, la production d'hydroélectricité, l'irrigation, l'élevage, la pêche, la navigation et la préservation des écosystèmes qui y sont liés.
- ✓ Créer et/ou renforcer les outils et les systèmes pour la collecte, le traitement, le stockage et la diffusion des données et des informations nécessaires pour la recherche scientifique, la planification du développement et la gestion des ressources naturelles du bassin et notamment ses ressources en eau.
- ✓ Développer et mettre en œuvre la capacité institutionnelle et les outils de planification, de suivi et d'évaluation pour une gestion efficace et durable des ressources en eau dans le bassin de Mono.
- ✓ Entreprendre toute autre action en rapport avec la gestion durable et le développement des ressources en eau dans le bassin dans l'intérêt commun des Etats membres.
- ✓ Promouvoir la coopération entre l'ABM et les organisations similaires aux niveaux régional et international.
- ✓ Autoriser l'exécution des travaux et des projets prévus par les Etats membres qui pourraient avoir un impact significatif sur les ressources en eau du bassin.
- ✓ Mettre en œuvre des projets et des travaux conjoints ou superviser des projets et des travaux d'intérêt commun.

- ✓ Renforcer les efforts des pays riverains qui visent à gérer les risques et les catastrophes qui risquent d'avoir lieu dans le bassin.

Source : Termes de Référence de l'Etude

1.2 Objectifs de l'Etude

L'Etude sur les mécanismes de financement durable est en cours d'élaboration en parallèle avec l'élaboration du Plan d'Action Stratégique de l'ABM.

Lors de la réunion constitutive de l'ABM, l'une des propositions clés examinées par le Conseil ministériel consacré à l'ABM et approuvée par les Présidents du Bénin et du Togo a été le développement d'un Plan d'Action Stratégique. Le Conseil ministériel a aussi convenu de consacrer un budget initial financé essentiellement par les contributions des Etats membres pour permettre à l'ABM de répondre à ses besoins initiaux de fonctionnement et pour couvrir les dépenses en rapport avec le Plan d'Action Stratégique.

Le Conseil ministériel a demandé au Centre de coordination des ressources en eau de la CEDEAO (CCRE-CEDEAO), avec l'aide de ses partenaires techniques et financiers, d'entreprendre une étude sur des mécanismes de financement durable pour l'ABM. L'Etude vise à identifier les sources de financement potentielles qui permettraient à l'ABM de devenir une institution durable et indépendante. Etant donné que le Plan d'Action Stratégique n'est pas encore disponible, les deux études sont conduites en parallèle.

L'Etude a pour objectif de proposer des mécanismes de financement durable pour trois phases clés des opérations de l'ABM : à court terme (les deux premières années) ; à moyen terme (les trois années suivantes) ; et à long terme (au-delà de cinq ans).

Les deux premières phases constituent l'essentiel de cette Etude.

1. **Court terme** : Une phase initiale de deux ans qui se focalise sur le financement du plan opérationnel à court terme de l'ABM et qui prendra en considération les frais de fonctionnement de l'ABM. Cette phase de deux ans devrait avoir lieu entre 2017 et 2018.
2. **Moyen terme** : La phase suivante de trois ans (2019 – 2021) prend en compte les besoins de budget opérationnel à court et à moyen termes.
3. **Long terme** : L'Etude examine également les objectifs de financement à long terme de l'ABM et propose des sources de financement susceptibles de répondre à ces besoins.

L'Etude suppose que l'ABM commencera à financer les activités liées au Plan d'Action Stratégique dans la première année de fonctionnement, et que ces contributions augmenteront au fil du temps.

2 Approche et méthodologie

L'approche et la méthodologie utilisées pour cette Etude reposent sur le principe que les opérations de l'ABM devraient être basées à la fois sur les meilleures pratiques régionales et internationales, et l'engagement des parties prenantes. La méthodologie employée pour l'Etude comprend cinq piliers représentés par la figure ci-dessous et décrits plus en détail dans le tableau ci-dessous.

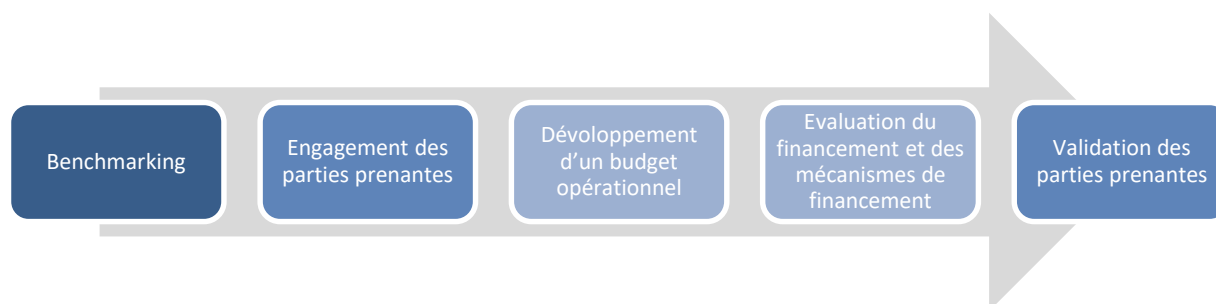


Tableau 1 : Approche et méthodologie pour l'Etude sur les mécanismes de financement durable pour l'ABM

	Activités	Intrants/Ressources	Méthodologie	Extrants
1	Analyse comparative	<ul style="list-style-type: none"> • Documents sur l'opération et financement des ABT • Entretiens 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue documentaire • Entretiens avec les parties prenantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Compréhension du cadre juridique et institutionnel de l'ABM • Inventaire des meilleures pratiques • Recommandations sur l'application des meilleures pratiques à l'ABM
2	Echanges avec les parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> • Documents sur l'opération et financement des ABT • Entretiens 	<ul style="list-style-type: none"> • Entretiens avec les parties prenantes 	<ul style="list-style-type: none"> • Besoins de financement de l'ABM (court / moyen / long-termes)
3	Evaluation des besoins de financement et développement d'un budget opérationnel	<ul style="list-style-type: none"> • Textes Organiques de l'ABM et autre documentation pertinente • Plan d'Action Stratégique 2016-2020 (pas encore disponible) • Grille des salaires, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Entretiens avec les parties prenantes • Exercice de benchmarking 	<ul style="list-style-type: none"> • Besoins de l'ABM en financement • Budget opérationnel sur la base des scénarios
4	Identification, évaluation des mécanismes de financement, et recommandations	<ul style="list-style-type: none"> • Besoins en financement de l'ABM • Documents sur l'opération et financement des ABT • Entretiens • Analyse comparative des mécanismes de financement 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse documentaire • Entretiens avec les parties prenantes • Analyse comparative des risques & opportunités 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse comparative des mécanismes de financement • Recommandation pour des mécanismes de financement (court/moyen/long termes) • Projet de rapport
5	Validation des parties prenantes	<ul style="list-style-type: none"> • Recommandations pour des mécanismes de financement • Projet de rapport 	<ul style="list-style-type: none"> • Communication avec les parties prenantes • Atelier régional de validation 	<ul style="list-style-type: none"> • Recommandations validées des mécanismes de financement • Rapport final

2.1 Analyse comparative

Un exercice de benchmarking (analyse comparative) a permis à l'équipe d'examiner et d'analyser les meilleures pratiques régionales et internationales dans la gestion des ABT.

L'équipe a entrepris une analyse comparative de plusieurs ABT dans le but général d'identifier les meilleures pratiques dans les mécanismes de financement. L'exercice de benchmarking s'est grandement appuyé sur les documents et les bases de données suivantes :

- Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), "Financial Sustainability of International River Basin Organizations", août 2014 ;
- Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE)/ Fonds pour l'Environnement Mondial (FEM), Programme d'évaluation des eaux transfrontalières, Fiches d'information sur les bassins versants et base de données d'eaux douces transfrontalières ; et
- Oregon State University, College of Earth, Ocean and Atmospheric Sciences, www.transboundarywaters.orst.edu.

Les résultats de l'analyse comparative sont décrits dans le Chapitre 4.

2.2 Engagement des parties prenantes

Des missions sur le terrain ont été menées dans un stade initial pour garantir que l'Etude se fonde sur une compréhension approfondie des priorités et intérêts des parties prenantes.

Afin de s'assurer que les résultats de l'Etude correspondent aux besoins et préoccupations des parties prenantes, l'équipe a entrepris des missions sur le terrain au Togo, au Bénin, et au Burkina Faso en juin 2016 pour recueillir des données et organiser des entretiens avec les parties prenantes. L'équipe a rencontré les points focaux nationaux pour le Bénin et le Togo ; la CEDEAO-CCRE (comprenant le Coordinateur Régional de Projet) ; les partenaires techniques et financiers, en particuliers ceux qui sont actifs dans le secteur ; les ministères sectoriels travaillant dans des secteurs comprenant l'environnement, l'eau, et les ministères des finances ; les entreprises et agences nationales concernées. La liste complète des parties prenantes avec lesquelles l'équipe a organisé les entretiens est présentée dans l'Annexe I.

Lors des réunions avec les parties prenantes, les trois thèmes majeurs examinés portaient sur : (1) les défis actuels et futurs pour l'ABM ; (2) le rôle prévu, les activités, et les investissements devant être entrepris par l'ABM à court, moyen, et long terme ; et (3) la viabilité des différents mécanismes de financement identifiés à court, moyen, et long termes.

2.3 Evaluation des besoins en financement et développement d'un budget opérationnel

Afin d'évaluer les besoins de l'ABM en financement, l'équipe a étudié le cadre juridique, institutionnel, et opérationnel proposé pour l'ABM – en particulier son projet d'organigramme.

L'équipe a utilisé des documentations existantes sur l'ABM et les entretiens avec les parties prenantes afin de comprendre à la fois : (1) la structure institutionnelle et juridique proposée pour l'ABM ; et (2) dans quelle mesure elle a été opérationnalisée. L'équipe a examiné les documentations pertinentes incluant les Textes Organiques de l'ABM, ses statuts, et son organigramme. Les conclusions de l'analyse documentaire sont décrites dans le Chapitre 3.1

Sur la base des besoins opérationnels identifiés, l'Equipe a développé un budget opérationnel par type de dépenses.

Pour évaluer les besoins de l'ABM en financement, l'équipe a développé un budget opérationnel correspondant à la structure organisationnelle présentée dans les *Textes Organiques de l'Autorité du Bassin du Mono*. Dans le cas où les coûts opérationnels n'étaient pas fournis dans le cadre des Textes Organiques, ils ont fait l'objet d'une analyse comparative avec les budgets opérationnels d'autres ABT.⁵

Le budget a été élaboré sur la base de deux principes fondamentaux : (1) s'assurer que les besoins opérationnels peuvent être satisfaits en toutes circonstances et indépendamment de toute source de financement supplémentaire (les activités et investissements dépendront de sources de financement additionnelles et potentiellement moins stables) ; et (2) prendre en considération les changements temporels des besoins.

Dans le but d'aider à alléger la structure des coûts institutionnels et opérationnels, l'Equipe a mis au point trois scénarios opérationnels et institutionnels.

Les exercices de benchmarking ainsi que les entretiens avec les parties prenantes ont révélé que plusieurs ABT font face à des difficultés pour subvenir à leurs coûts opérationnels, ce qui entrave sérieusement leur capacité à mener à bien leur mission et diminue la volonté politique. La structure organisationnelle proposée par les Textes Organiques de l'ABM a été jugée relativement lourde par rapport à la taille globale du bassin (voir Chapitre 4 pour plus de détails). Afin d'éviter de reproduire les mêmes difficultés rencontrées par d'autres ABT, l'Etude propose trois scénarios institutionnels correspondant à trois budgets opérationnels distincts. Ceci est décrit plus en détail dans le Chapitre 7.

2.4 Identification et évaluation des mécanismes de financement

Les recommandations pour le plan de financement se sont basées sur une évaluation détaillée de différents mécanismes de financement et leur applicabilité à l'ABM.

En premier lieu, l'équipe a examiné l'accord de partage des coûts proposé dans les Textes Organiques et développé des calculs préliminaires afin de refléter la proportion des coûts opérationnels qui seront assurés par chaque gouvernement. Ensuite, l'équipe a examiné d'autres mécanismes de financement potentiels ainsi que leur durabilité, notamment :

⁵ Note : Les deux principales ABT utilisées pour le benchmarking des coûts opérationnels sont la Commission Internationale du Bassin Congo-Oubangui-Sangha (CICOS) et L'Autorité du Bassin de la Volta (ABV).

- Des contributions en nature
- Une taxe dédiée
- Un système d'utilisateur-payeur
- Un système de pollueur -payeur
- La vente de données et de services
- La maîtrise d'ouvrage dans des projets de développement d'infrastructure
- Les frais de gestion et d'administration
- Les dividendes des fonds d'investissement
- Le financement par les bailleurs de fonds
- L'investissement privé et les partenariats public-privé

Les avantages et les inconvénients de chacun de ces mécanismes potentiels de financement sont décrits en détail dans le Chapitre 6. L'équipe a entrepris une évaluation détaillée des risques et opportunités pour chaque mécanisme de financement, ce qui a permis d'élaborer des stratégies de financement dans les Chapitres 8 et 9.

2.5 Validation des résultats et retour d'information des parties prenantes

Un atelier régional a été organisé en vue de valider les résultats de l'Etude et d'intégrer le retour d'information des parties prenantes.

En décembre 2016, l'équipe a organisé un atelier régional à Cotonou pour présenter les résultats préliminaires de l'étude. L'atelier avait pour but de recueillir le retour d'information concernant les résultats et les recommandations destinés à être intégrés dans la version finale du rapport. Un résumé de l'atelier régional est présenté dans l'Annexe II.

3 Situation actuelle de l'ABM

Déterminer les besoins de financement de l'ABM exige une compréhension du cadre juridique et institutionnel ainsi qu'une compréhension de la mesure dans laquelle l'ABM a été opérationnalisée. Le but de ce chapitre est de présenter les différents textes liés à la création de l'ABM et la mesure dans laquelle ils ont été mis en pratique.

3.1 Examen des Documents

Pour évaluer le cadre juridique et institutionnel de l'ABM, l'équipe a examiné les documents énumérés dans le tableau ci-dessous.

Encadré 5 : Examen des documents

Documents examinés

- Convention Portant Statut du Fleuve Mono et Création de l'Autorité du Bassin du Mono ;
- Statut de l'Autorité du Bassin du Mono ;
- Textes Organiques de l'Autorité du Bassin du Mono ;
- Résolutions Constitutives de l'Autorité du Bassin du Mono ;
- Rapport Provisoire pour l'Etude Relative à la Constitution d'une Plateforme des Organisations de la Société Civile du Bassin du Mono ; et
- Feuille de Route pour la Mise en Œuvre Effective de l'Autorité du Bassin du Mono.

Nous présentons ci-dessous un résumé de ces documents.

3.1.1 Convention Portant Statut du Fleuve Mono et Création de l'ABM

La Convention est l'un des textes fondateurs de l'ABM décrivant son établissement, son mandat et sa mission.

L'objectif de la Convention est de : (1) définir le fleuve Mono et ses affluents, sous-affluents et défluent en tant que fleuve international ; et (2) créer l'Autorité du Bassin du Mono. Elle trace les principes directeurs qui régissent la coopération entre les deux Etats membres (le Togo et le Bénin) et décrit les missions et le mandat de l'ABM. Par ailleurs, la Convention définit les organes directeurs de l'ABM (Conseil des Ministres, Comité Technique des Experts, Forum des Parties Prenantes au développement du bassin du Mono et Direction Exécutive). La Convention contient également des directives sur la résolution des conflits et sur des questions pratiques telles que le processus pour apporter des changements à la Convention ; le lieu du siège de l'ABM (Cotonou) ; la langue de travail (français) et le processus de ratification.

Bien que la Convention examinée pour les besoins de l'Etude ne soit pas datée, d'après les informations recueillies elle a été signée par les Présidents du Bénin et du Togo le 30 Décembre 2014 et par conséquent, constitue une base importante pour l'ABM.

3.1.2 Statut de l'ABM

Le Statut de l'ABM vient compléter la Convention en détaillant les objectifs spécifiques, les procédures de fonctionnement et les organes directeurs de l'ABM ainsi que les sources potentielles de financement.

Le statut comprend une liste détaillée des objectifs spécifiques mettant l'accent notamment sur la coopération en matière de gestion intégrée des ressources en eau (GIRE). Par ailleurs, le statut définit la composition et les rôles des organes directeurs. Le statut comprend également un chapitre sur les dispositions financières y compris l'obligation pour le Conseil des Ministres d'adopter annuellement un budget équilibré.

Le statut prévoit une liste des sources potentielles de financement : (1) les contributions des Etats membres ;(2) d'autres ressources financières mises à disposition par les pays membres ; (3) les crédits, les subventions, les donations ... ; et (4) tous les biens et ressources obtenus par l'ABM. Le statut mentionne clairement que les pays membres sont tenus de payer leurs contributions avant le 31 mars de chaque année (sans spécifier comment le niveau des contributions est déterminé) et que les retards de paiement font l'objet de sanctions telles que définies dans le règlement financier faisant partie des Textes Organiques (voir le Chapitre 3.1.3 ci-dessous). Il faut également noter que tous les frais doivent être approuvés par le Conseil ministériel.

Suite à la signature de la Convention, le Statut a été signé le 31 décembre 2014 à Lomé par les ministres respectifs du Bénin et du Togo chargés de la gestion des eaux.

3.1.3 Textes Organiques de l'ABM

Les Textes Organiques détaillent l'organigramme opérationnel prévu de l'ABM, y compris les dispositions concernant le personnel, les compensations, et le partage des coûts.

La première partie des Textes Organiques présente les principes directeurs de l'ABM, reflétant les informations contenues dans la convention, et énonce les grandes lignes de l'organigramme de l'ABM. L'organigramme proposé contient les départements et les unités ci-dessous :

- Direction Exécutive
 - Contrôleur financier
 - Unité de la coopération internationale et de la communication
- Direction des opérations
 - Unité de l'irrigation
 - Unité de l'approvisionnement en eau potable et de l'assainissement
 - Unité de la pêche
 - Unité de l'hydroélectricité
- Direction de la planification et de la mise en œuvre de la GIRE
 - Unité de la coordination avec les parties prenantes et les points focaux nationaux
 - Unité du suivi et de l'évaluation
 - Unité des études et de la planification
- Direction administrative et financière

- Unité d'administration et de gestion des ressources humaines et matérielles
- Unité financière et comptabilité
- Observatoire du bassin

Le Chapitre 7 comprend une représentation visuelle de l'organigramme de l'ABM tel que décrit dans les Textes Organiques.

La deuxième partie des Textes Organiques donne une description détaillée de tous les postes faisant partie de l'organigramme de l'ABM. Au total, l'organigramme prévoit 23 postes dont 7 postes pour le personnel d'appui (assistants, secrétaires et chauffeurs).

La troisième partie décrit le règlement financier de l'ABM et précise les sources potentielles de revenus pour l'ABM y compris les contributions des Etats membres et des partenaires techniques et financiers ; la vente de services et de produits ; les retours sur les investissements réalisés par l'ABM ; les subventions et d'autres sources. Les revenus sont répartis en revenus ordinaires et revenus extraordinaires. Les dépenses de l'ABM sont également réparties en dépenses ordinaires (frais de fonctionnement, investissements en locaux administratifs, matériels et équipements ainsi que les frais en rapport avec les activités habituelles de l'ABM) et dépenses extraordinaires (grands investissements, frais de fonctionnement et d'intervention imputables aux années précédentes). La troisième partie expose brièvement l'élaboration du budget annuel et le processus de son approbation ainsi que les procédures pour apporter des changements au budget. En outre, cette partie détaille les procédures pour l'exécution du budget et la passation des marchés. Enfin, la troisième partie explique les contrôles internes et externes pratiqués sur le budget et sur la comptabilité.

La quatrième partie des Textes Organiques énonce les conditions d'emploi du personnel de l'ABM, y compris la classification interne des postes ; les procédures de recrutement ; la gestion et l'évaluation du personnel ; la compensation ; les devoirs, droits et obligations du personnel ; les déplacements, les missions et les transferts ; la résiliation ; et les sanctions.

La cinquième partie contient la grille des salaires de l'ABM. Cette dernière en combinaison avec l'organigramme proposé constituent un point de départ important pour l'évaluation des besoins de financement de l'ABM à moyen terme, tel qu'abordé plus en détail dans le Chapitre 7.

La cinquième partie détaille les dispositions de partage des coûts de l'ABM et identifie quatre critères qui déterminent la contribution des deux Etats membres se présentant comme suit :

- La taille relative du bassin versant (en km²) de l'Etat membre, ce qui reflète la valeur potentielle que l'Etat membre pourrait tirer du développement des ressources en eau du bassin.
- Le nombre d'habitants qui résident dans le bassin versant de l'Etat membre, ce qui représente l'utilisation actuelle des ressources naturelles du bassin et leur niveau de dégradation.
- Le revenu annuel par habitant, ce qui reflète la capacité économique de l'Etat membre de contribuer de manière équitable aux frais de fonctionnement de l'ABM.

- La solidarité parmi les deux Etats membres, traduite par le fait que tous les deux Etats membres contribueront avec une part à hauteur d'au moins 30% des frais de fonctionnement de l'ABM.

Bien que les Textes Organiques aient été examinés et approuvés par un groupe de travail composé d'un certain nombre d'experts techniques du Bénin et du Togo, ils n'ont pas encore été adoptés.

3.1.4 Résolutions Constitutives de l'ABM

Les résolutions constitutives fournissent la base permettant de veiller à ce que chaque Etat membre prenne des mesures pour contribuer au budget opérationnel de l'ABM.

Les résolutions constitutives sont un ensemble de décisions prises par les ministres respectifs chargés de la gestion des eaux pour le Bénin et le Togo qui incluent :

- L'approbation de la Convention et du Statut et l'engagement pour la signature et la ratification de la Convention ;
- L'adoption de la Feuille de Route (voir 3.1.6 ci-dessous) ;
- La désignation du président intérimaire du Conseil ministériel ;
- La garantie que les mesures nécessaires seront prises pour établir dans les deux Etats les dispositions budgétaires permettant la contribution au budget opérationnel de l'ABM ; et
- La requête faite au pays hôte de mettre à la disposition de l'ABM les moyens logistiques lui permettant de fonctionner pendant les 5 premières années.

Les Résolutions constitutives sont datées du 4 juillet 2014.

3.1.5 Rapport provisoire sur la constitution d'une plateforme de la société civile pour l'ABM

Bien que la structure institutionnelle de la plateforme de la société civile ait été déterminée, elle n'a toujours pas été établie et opérationnalisée.

Le rapport provisoire pour l'étude relative à la constitution d'une plateforme des organisations de la société civile de l'ABM (daté de février 2016) contient un inventaire exhaustif des 3591 organisations de la société civile (dont les groupes d'utilisateurs, les ONG, les fondations, les entreprises, les centres de recherches...) actives dans le bassin du Mono et identifie les besoins et les attentes de ces organisations. Il propose également une structure juridique pour la plateforme, ses organes directeurs, ses sources potentielles de financement et ses règles de procédures. Le rapport provisoire contient aussi une feuille de route pour la création de la plateforme (Plateforme régionale) avec une liste d'activités à entreprendre ainsi que l'estimation des coûts.

3.1.6 Feuille de Route pour la Mise en Œuvre Effective de l'ABM

Certaines des étapes décrites dans la Feuille de Route, notamment le développement du Plan d'Action Stratégique, l'opérationnalisation du Forum des intervenants, et les activités de promotion, doivent encore être achevées.

La Feuille de Route se compose de six étapes (avec les activités y relatives, les parties responsables, les délais et les observations) qui doivent être réalisées entre juillet 2014 et juillet 2015. Les six étapes et leur degré d'achèvement sont présentés ci-dessous.

1. **Les accords juridiques** : Les accords juridiques entre le Bénin et le Togo pour l'établissement de l'ABM ont été signés par les Présidents des deux pays et leurs ministres respectifs chargés de la gestion des eaux – *se basant sur l'examen du document, nous constatons que ce résultat a été réalisé.*
2. **Les Textes Organiques** : Les Textes Organiques de l'ABM ont été adoptés et les organes directeurs (y compris la Direction Exécutive) sont en place. – *Bien que les Textes Organiques aient été examinés et approuvés par un groupe de travail composé d'experts techniques du Bénin et du Togo, ils n'ont pas encore été adoptés. En outre, aucun des organes directeurs autres que le Conseil ministériel n'a été institutionnalisé ni opérationnalisé.*
3. **La Convention** : La Convention portant Statut du Fleuve Mono et Création de l'Autorité du Bassin du Mono est ratifiée par les deux pays membres. – *Sur la base de l'examen du document, nous constatons que la convention a été signée par les deux présidents du Bénin et du Togo. Ce résultat a été réalisé.*
4. **Le Plan d'Action Stratégique** : Le Plan d'Action Stratégique de l'ABM est élaboré. – *Au moment de la rédaction du présent rapport, la rédaction du Plan d'Action Stratégique est en cours, mais n'est pas encore achevée.*
5. **Le Forum des Parties Prenantes** : Le Forum des Parties Prenantes est opérationnel. – *Le Forum des Parties Prenantes n'est pas encore opérationnel.*
6. **Les actions de promotion** : Les actions de promotion pour l'ABM sont entreprises (y compris la création d'un site web ; l'échange avec la population à propos de la création et du fonctionnement de l'ABM ; des rencontres régionales et internationales ; l'adhésion à des organisations régionales et internationales actives dans le secteur des eaux ; et des partenariats). – *A la connaissance de l'équipe, ces activités doivent encore être entreprises.*

3.2 Conclusions sur la structure juridique et institutionnelle de l'ABM

Bien que la structure institutionnelle et juridique de l'ABM ait été définie dans les divers documents fondateurs, elle doit encore être pleinement institutionnalisée et mise en œuvre.

Les divers documents fondateurs signés en décembre 2014 définissent les organes directeurs pour l'ABM dont le Conseil ministériel, le Comité Technique des Experts, le Forum des Parties Prenantes et la Direction Exécutive. Le Conseil des Ministres a bien été mis en place et un comité technique ad hoc d'experts a été créé pour soutenir la création de l'ABM. Toutefois, les autres organes doivent encore être institutionnalisés et opérationnalisés.

Bien que le Bénin et le Togo aient nommé des points focaux nationaux pour coordonner les questions liées à la mise en œuvre de l'ABM, les progrès sur l'opérationnalisation demeurent limités à ce jour.

Au cours de sa visite au Bénin et au Togo en Juin 2016, l'équipe s'est appuyée sur les points focaux respectifs dans chaque pays pour rencontrer les principaux intervenants et les membres du Comité technique ad hoc d'experts, ce qui démontre leur rôle dans la mobilisation des spécialistes du secteur

dans le contexte de la gestion intégrée des ressources en eau. Toutefois, il convient de noter que certains de ces experts n'avaient jamais participé aux réunions du comité ad hoc et ignoraient l'existence de l'ABM, ce qui peut justifier qu'à l'heure actuelle l'ABM demeure relativement méconnue.

Le Plan d'Action Stratégique final ne devrait pas être disponible avant le début de 2017.

Dans le calendrier initial, il a été prévu que l'équipe chargée de l'Etude puisse accéder au Plan d'Action Stratégique de l'ABM et baser ainsi ses mécanismes de financement sur des objectifs stratégiques confirmés. Toutefois, étant donné que l'élaboration du Plan d'Action Stratégique a été retardée et qu'il ne sera pas achevé avant le début de 2017, l'Etude utilise des données indirectes et des analyses comparatives pour estimer les besoins de financement.

4 Exercice de benchmarking

Dans le cadre de l'Etude, l'équipe a entrepris une analyse comparative pour recueillir des informations sur les bassins versants en Afrique de taille similaire (sur la base de la superficie totale du bassin versant) à celle de l'ABM.

La superficie du bassin versant du Mono est d'environ 24.000 km². En raison de la disponibilité limitée des données sur les bassins versants dans la même gamme de taille (entre 10.000 km² et 75.000 km²), l'analyse comparative a été élargie pour englober quatre autres ABT africaines bien connues qui pourraient fournir des informations importantes sur la structure institutionnelle et opérationnelle de l'ABM.



4.1 Méthodologie

Les cinq questions qui ont été étudiées dans le cadre de l'analyse comparative sont les suivantes :

1. **Structure institutionnelle** : Est-il courant pour des bassins versants transfrontaliers de taille similaire au bassin du fleuve Mono d'établir des structures formalisées et sous quelle structure fonctionnent-ils ?
2. **Mandat** : Quels types de mandats les ABT d'envergure et de taille similaires possèdent-elles habituellement ? Est-ce qu'elles assument un rôle de coordination ou un mandat d'exécution de projet (axé sur la mise en œuvre) ?
3. **Dotation en personnel** : De combien de personnes se compose habituellement l'effectif des ABT d'envergure et de taille similaires ? Combien de personnes sont habituellement employées par les ABT qui opèrent dans des bassins versants plus grands que le bassin versant du fleuve Mono ?
4. **Budget opérationnel** : Quel est le niveau du budget opérationnel que les ABT d'envergure et de taille similaires demandent généralement ? Quel est le niveau du budget opérationnel qui a été développé pour les ABT qui opèrent dans des bassins versants plus grands que le bassin versant du fleuve Mono ?
5. **Mécanismes de financement** : Quels sont les mécanismes de financement utilisés par les ABT d'envergure et de taille similaires ? Quels sont les mécanismes de financement utilisés par les ABT qui opèrent dans des bassins versants plus grands que le bassin versant du fleuve Mono ?

4.2 L'échantillon des Agences de Bassin Transfrontalier

Bien que plus de vingt bassins versants en Afrique aient des superficies de bassin versant entre 10.000 km² et 75.000 km², seulement quatre de ces bassins versants sont actuellement régis à travers des structures d'ABT.

Il existe plus de soixante bassins versants reconnus en Afrique. Parmi ceux-ci, vingt (y compris le bassin du fleuve Mono) tombent dans la catégorie de bassins à l'étude (entre 10.000 km² et 75.000 km²). Ces vingt bassins versants ont été utilisés comme des points de référence pour l'ABM, tel qu'indiqué dans le tableau ci-dessous.

Tableau 2 : Bassins de petite taille en Afrique⁶ (superficie de 10.000 km² à 75.000 km²)

Nom	Traité	ABT	Créé	Membres	Superficie (km ²)	Population	Densité (hab./km ²)	PIB par habitant (US\$)
Cestos	Non	Non		Libéria Côte d'Ivoire Guinée	13.000 10k (82%) 2k (12%) <1k (1%)	711.500	56	782
St. John	Non	Non		Libéria Guinée Côte d'Ivoire	16.000 13k (83%) 2.5k (16%) 0.5k (1%)	761.500	47	472
Tano	Non	Non		Ghana Côte d'Ivoire	17.000 15k (89%) 2k (11%)	1.750.000	104	1.803
Little Scaries	Non	Non		Sierra Leone Guinée	19.000 13k (70%) 6k (30%)	926.000	50	742
St. Paul	Non	Non		Libéria Guinée	20.000 11k (54%) 9k (46%)	1.026.500	51	499
Medjerda	Non	Non		Tunisie Algérie	23.000 15k (66%) 8k (34%)	2.554.000	110	4.600
Gash	Oui	Non	1951	Erythrée Soudan Ethiopie	24.000 17k (71%) 6k (25%) 1k (4%)	1.906.000	81	549
Corubal	Oui	Non	1978	Guinée Guinée Bissau	24.000 18k (72%) 7k (28%)	662.000	27	524
Mono	Oui	Autorité	2014	Togo Bénin	24.000 21k (89%) 3k (11%)	2.159.000	90	694
Nyanga	Non	Non		Gabon Congo-Brazzaville	25.000 20k (80%) 5k (20%)	100.500	4	8.038
Buzi	Non	Commission	2002	Mozambique Zimbabwe	28.000 24k (87%) 4k (13%)	1.318.500	46	639
Cavally	Non	Non		Côte d'Ivoire Libéria Guinée	29.000 16k (55%) 12k (40%) 1k (5%)	1.525.000	52	1.123

⁶ Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) / Fonds pour l'environnement mondial (FEM) Programme d'évaluation des eaux transfrontalières, Fiches d'information sur les bassins versants

Maputo	Oui	Commission	1992	Afrique du Sud Swaziland Mozambique	30.000 17k (58%) 11k (37%) 2k (5%)	1.335.000	44	4.877
Pangani	Non	Non		Kenya Tanzanie	40.000 37k (93%) 3k (7%)	2.901.500	72	703
Ntem	Non	Non		Cameroun Guinée Equatoriale Gabon	44.000 18k (40%) 15k (34%) 11k (26%)	657.000	15	10.103
Incomati	Oui	Commission	1983	Afrique du Sud Mozambique Swaziland	47.000 29k (62%) 15k (33%) 3k (5%)	2.105.000	45	4.606
Daoura	Non	Non		Maroc Algérie	50.000 40k (81%) 10k (19%)	725.000	16	3.165
Cross	Non	Non		Nigéria Cameroun	52.000 39k (74%) 13k (26%)	10.76.500	205	2.844
Oueme	Oui	Non		Bénin Nigéria Togo	60.000 49k (82%) 10k (17%) 1k (1%)	8.482.698	142	1.861
Gambie (OMVG)	Oui	Autorité	1978	Gambie Guinée Sénégal	72.158 7k (10%) 12k (16%) 53k (74%)	1.793.018	25	814

Source : Programme d'évaluation des eaux transfrontalières (<http://www.twap-rivers.org>)

Comme déjà mentionné, sur les vingt bassins versants en Afrique qui se situent dans la même gamme de taille, seulement quatre (à l'exclusion de l'ABM) ont établi des ABT. Les quatre ABT sont plus grands que l'ABM en termes de la taille des bassins versants, avec trois d'entre elles (Buzi, Maputo, Incomati) étant mises en place sous forme de commissions. La quatrième, l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie (OMVG), est mise en place comme une autorité similaire à l'ABM.

Avec plus de soixante bassins versants reconnus en Afrique, seulement un peu plus d'un tiers d'entre eux ont la désignation officielle d'ABT. Des données limitées sont disponibles pour ce qui pourrait être qualifié de bassins versants politiquement inorganisés absents des traités officiels ou d'autres accords transfrontaliers.

En raison du manque de données disponibles sur des ABT avec des bassins versants similaires à celui du bassin du fleuve Mono, l'analyse comparative a été élargie pour inclure quatre ABT plus grandes.

Au-delà des données techniques de base (taille du bassin, densité de population, etc.) l'étude comparative a trouvé qu'il y a peu de données disponibles pour les bassins versants figurant au Tableau 2. En conséquence, l'étude comparative a été élargie pour inclure des ABT avec des bassins versants de plus de 100.000 km², qui ont des données nettement plus disponibles et permettent donc d'apporter un éclairage supplémentaire sur les structures opérationnelles et institutionnelles.

Les quatre ABT plus grandes qui ont été incluses dans l'analyse comparative sont les suivantes : (1) l'Autorité du Bassin de la Volta (ABV), (2) l'Autorité du Bassin du Niger (ABN), (3) l'Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS), et (4), la Commission Internationale des Bassins Congo-Oubangui-Sangha (CICOS). Ces quatre ABT ont été retenues parce qu'elles sont bien reconnues et peuvent fournir d'importantes informations pour l'analyse comparative. Trois de ces ABT sont dans la même région que l'ABM, et deux ont en commun des Etats membres de l'ABM (l'ABV comprend le Togo et le Bénin tandis que l'ABN comprend le Bénin).



4.3 Structure institutionnelle des Agences de Bassin Transfrontalier

Avec plusieurs centaines de bassins versants à l'échelle mondiale, moins de 100 d'entre eux peuvent être classés comme des ABT dans une perspective de gouvernance.

La grande majorité des bassins versants transfrontaliers dans le monde est régit par des traités. En règle générale, ces traités sont mis en place pour répondre à un problème spécifique. A titre d'exemple, le Nil est régi par treize traités bien qu'aucun ne s'applique à l'ensemble du bassin versant. Au lieu de cela, ils se concentrent sur des questions spécifiques telles que la gestion du lac Victoria ou les écoulements de l'eau entre l'Egypte et le Soudan. Ces traités ne portent pas sur des questions couvrant l'ensemble du bassin et ne fournissent qu'un cadre de coopération pour le cas où des questions plus larges devaient se poser.

Même si la recherche suggère que la mise en place d'un traité sur les eaux augmente la coopération et réduit les conflits, le contenu réel des traités peut varier d'un cadre global pour la gestion des eaux à des règles simples sur le partage des données, l'engagement des parties prenantes, ou la protection de l'environnement. En bref, les traités sont loin d'être égaux. Ainsi, la simple existence d'un accord ne suggère pas qu'il existe des mécanismes pour aborder tous les problèmes qui pourraient surgir au sujet des eaux à l'échelle de l'ensemble du bassin.

L'ABM est classée comme une ABT en raison de sa nature transfrontalière (le bassin versant est partagé entre le Togo et le Bénin) et de l'existence d'une convention formelle entre les deux pays membres.

Il existe généralement trois dispositifs institutionnels pour les ABT. Les plus courants sont les comités et les deux autres sont les commissions et les autorités. Les comités ont tendance à avoir le moins de pouvoir lorsque les Etats membres ont accordé une responsabilité limitée au comité. Les comités se trouvent à travers le monde et se concentrent généralement sur les questions de coordination plutôt que sur des projets spécifiques ou des ouvrages. Les commissions ont le plus souvent un pouvoir relativement limité. Les autorités, quant à elles, ont tendance à avoir beaucoup plus de pouvoir

qu'une commission et sont connus pour fonctionner indépendamment de leurs Etats membres. Les autorités ont tendance à être particulièrement dédiées à des projets spécifiques.

L'ABM est classée comme une ABT étant donné qu'elle fait l'objet d'un accord international entre les deux Etats membres qui couvrent le bassin versant du Mono. L'ABM, à travers ses Textes Organiques, a une série d'accords en place qui portent sur l'adhésion, la structure organisationnelle, et d'autres facteurs clés sur l'ensemble du bassin et non pas seulement un ou plusieurs domaines d'intervention déterminés.

Le bassin versant de l'ABM (24.000 km²) est le plus petit parmi toutes les ABT en Afrique et représente une sorte d'anomalie.

La plupart des ABT à l'échelle mondiale couvre des bassins versants de 100.000 km² et plus. L'ABM est la plus petite ABT existante en Afrique. Les quatre autres bassins qui ont un bassin versant de moins de 75.000 km² sont Buzi (28.490 km²), Maputo (30.228 km²), Incomati (46.630 km²), et OMVG (72.158 km²). Des données opérationnelles limitées sont disponibles sur ces ABT qui pourraient servir de point de référence pour l'ABM (peut-être à l'exception de l'OMVG). Les ABT de Buzi, Maputo et Incomati sont mises en place sous forme de comités ou de commissions et ont des missions axées sur la coordination. Elles ne disposent pas de secrétariats et fonctionnent sous un profil relativement bas. L'OMVG a été établie comme une autorité et fournit plus d'informations à des fins de comparaison, tel que présenté au Tableau 3.

Tableau 3 : Comparaison du bassin Mono aux autres ABT africaines

Nom du fleuve	Mono	Buzi	Maputo	Incomati	Gambie	Volta	Sénégal	Niger	Congo
Nom ABT	Autorité du Bassin Mono (ABM)	Commission mixte de gestion des eaux entre le Mozambique et le Zimbabwe	Commission mixte de gestion des eaux entre l'Afrique du Sud et le Swaziland	Comité technique permanent tripartite	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Gambie (OMVG)	Autorité du bassin de la Volta (ABV)	Organisation pour la Mise en Valeur du Fleuve Sénégal (OMVS)	Autorité du bassin Niger (ABN)	Commission Internationale du Bassins Congo-Oubangui-Sangha (CICOS)
Bassin versant	24.000 km ²	28.490km ²	30.228km ²	46.630km ²	72.158 km ²	410.992 km ²	448.379 km ²	2.111.475 km ²	3.688.878 km ²
Etats riverains	Benin Togo	Zimbabwe Mozambique	Mozambique Swaziland Afrique du Sud	Mozambique Swaziland Afrique du Sud	Gambie Guinée Sénégal	Burkina Faso Benin Ghana Mali Togo Côte d'Ivoire	Guinée Mali Mauritanie Sénégal	Benin Burkina Faso Cameroun Guinée Côte d'Ivoire Mali Niger Nigeria Tchad Algérie Mauritanie Sierra Leone	Angola Burundi Cameroun CAR DRC Gabon Malawi Congo-Brazzaville Rwanda Soudan Tanzanie Uganda Zambie
Etats membres	Benin Togo	Zimbabwe Mozambique	Swaziland Afrique du Sud	Mozambique Swaziland Afrique du Sud	Gambie Guinée Sénégal	Burkina Faso Benin Ghana Mali Togo	Guinée Mali Mauritanie Sénégal	Benin Burkina Faso Cameroun Guinée Côte d'Ivoire Mali Niger Nigeria Tchad Algérie Mauritanie Sierra Leone	Cameroun CAR DRC Congo-Brazzaville Angola Gabon
Etablissement	2014	2002	1983	1983	1978	2006	1972	1980	1999
Population	2.159.469	1.318.346	1.334.942	2.104.987	1.793.018	24.282.921	7.409.034	93.617.850	90.605.235
Densité (hab. /km ²)	90	46	44	45	25	59	17	44	25
PIB par hab. (US\$)	\$694	\$639	\$4.877	\$4.606	\$814	\$1.106	\$855	\$2.125	\$723.

Source : Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) / Fonds pour l'environnement mondial (FEM) Programme d'évaluation des eaux transfrontalières, Fiches d'information sur les bassins versants et la Base de données des eaux douces, Oregon State University (College of Earth, Ocean, and Atmospheric Sciences), www.transboundarywaters.orst.edu; Financial Sustainability of International River Basin Organizations /Rapport final GIZ, août 2014, Fiches d'information en annexe.

4.4 Comparaison de l'ABM à d'autres Agences de Bassin Transfrontalier africaines

Le statut de l'ABM comme étant une "Autorité" devrait lui offrir davantage d'influence opérationnelle et d'autonomie ; toutefois, l'ABM demeure la plus petite ABT africaine structurée comme une autorité.

L'établissement de l'ABM comme autorité (et non pas une commission ou un comité) est pertinent d'un point de vue structurel et fonctionnel. Généralement, les ABT établies comme autorités ont un plus grand pouvoir et opèrent d'une manière plus autonome que les commissions et les comités. Pour des raisons comparatives, l'OMVG, l'ABV et l'ABN sont aussi établies comme des autorités.

En termes de superficie de bassin, l'ABM est la plus petite ABT structurée comme autorité. En comparaison, l'OMVG fait presque le triple de sa taille. L'Autorité du Bassin de la Volta a une superficie de bassin vingt (20) fois plus large que celle de l'ABM, tandis que l'Autorité du Bassin du Niger a une superficie de bassin qui fait 85 fois celle de l'ABM.

Quoique l'ABM possède une superficie de bassin relativement petite, la densité de sa population est considérablement supérieure à celle d'autres ABT.

Comme l'indique le Tableau 3, avec un bassin d'une population de 2,16 millions, l'ABM surpasse celle de l'OMVG d'environ 350.000 – alors que l'OMGV fait quasiment trois fois sa taille. Ceci engendre une densité de population de l'ABM de 90 habitants/km², près de 3,5 fois la densité de l'OMVG. Parmi les huit ABT étudiées dans le Tableau 3, l'ABM est la plus densément peuplée, dans une large mesure. Et bien que l'ABN et la CICOS aient des bassins avec des populations de plus de 90 millions d'habitants, leurs densités globales sont respectivement moins de la moitié et le tiers de celle de l'ABM. Une densité de population plus grande est susceptible d'augmenter le potentiel de conflits puisque les usages concurrentiels de l'eau se concentrent dans une zone relativement petite. Ainsi, la densité démographique peut constituer un important facteur qui détermine la structure de l'ABT.

Une comparaison du PIB par habitant montre que le PIB de l'ABM de 694 US\$, est, à l'exception de Buzi, le plus bas des huit. Buzi et la CICOS sont relativement comparables à l'ABM, avec d'autres variant d'environ 1,5 fois à plus de sept fois le PIB de l'ABM.

Ces comparateurs de base démontrent que les ABT ne suivent pas un ensemble type de normes au cours de leur formation. Elles constituent plutôt un aperçu des conditions géographiques et économiques plus générales. C'est seulement en examinant les ABT en termes de mandats, structure organisationnelle, et mécanismes de financement que les tendances commencent à apparaître.

4.5 Mandat

L'un des facteurs-clés différenciant les ABT est si elles sont axées sur la coordination (la gestion des ressources en eau) ou sur la mise en œuvre (le développement actif des projets et de la mise en œuvre).

Les petites ABT comme Buzi, Maputo, et Incomati ont tendance à être orientées vers la coordination dans leurs tâches fonctionnelles et à agir en tant que commissions. Leur objectif principal est l'utilisation durable et la conservation des ressources communes en eau de leurs Etats riverains, ainsi

que la prévention, la réduction, et le contrôle de la pollution. Quoique ces ABT offrent également des informations, une gestion, et une assistance technique afin de soutenir le développement de l'infrastructure, elles ne pilotent généralement pas de tels projets.

Les ABT de plus grande taille telles que l'ABV, l'OMVS, l'ABN, et la CICOS font face à une pression de la part d'organismes de développement et de parties prenantes pour s'orienter vers la mise en œuvre. Les bassins versants plus étendus ont des populations considérablement plus élevées et nécessitent des qualités de services supérieures et ont souvent des impacts plus importants sur l'environnement.

Sur la base de l'étude effectuée, l'Etude conclut que l'ABM établira de nouvelles bases concernant la fonctionnalité et la structure organisationnelle des ABT à petite échelle.

Les structures opérationnelles des petites ABT demeurent relativement pauvres en termes de documentation. Les données de référence disponibles sur les quelques ABT de même taille que l'ABM sont assez limitées. Déterminer le mandat fonctionnel de l'ABM sera dicté, en grande partie, par le Plan Stratégique qui est encore en cours de finalisation. Etant donné que l'ABM a été établie comme une autorité (et non pas une commission ou un comité), il est probable que son mandat sera d'une manière ou d'une autre orienté plus vers la mise en œuvre. Ceci est également reflété dans le Statut et les Textes Organiques de l'ABM. Ainsi, l'ABM devrait tendre vers les mandats de développement plus ambitieux de l'OMVG, l'ABV, et l'ABN.

Toutefois, les structures orientées vers la coordination et celles vers la mise en œuvre ne s'excluent pas mutuellement. La plupart des ABT maintiennent une structure mixte qui s'inscrit quelque part sur le spectre des deux, reconnaissant que les mandats évoluent avec le temps suivant la maturation des ABT. Il est prévu que l'ABM visera à trouver un terrain intermédiaire pour une structure axée sur une mission entre coordination et mise en œuvre. Les projets hydroélectriques pourraient l'inciter à avoir un objectif orienté vers la mise en œuvre ; cependant, sa surface de bassin relativement petite pourrait aboutir à un mandat axé sur la coordination à long terme. Pour une discussion plus détaillée sur les missions de coordination/ mise en œuvre ainsi que la relation de l'ABM avec la Communauté Electrique du Bénin (CEB), prière de se référer aux chapitres 5.3 et 6.7.

4.6 Dotation en personnel

La structure organisationnelle proposée dans les Textes Organiques de l'ABM est similaire à celle des ABT avec des bassins versants nettement plus grands, soulevant des questions sur la durabilité opérationnelle de l'ABM.

L'examen de la structure organisationnelle et de la dotation en personnel des ABT plus petites pâtit du manque de données détaillées. Trois des quatre ABT en dessous de 75.000 km² sont mis en place sous forme des commissions avec seulement l'OMVG comme une autorité. Aucune d'entre elles n'est dirigée par une direction exécutive. Elles sont plutôt dirigées par une commission ou autre organe de direction mis en place par ses Etats membres pour fournir des conseils et des orientations. Seules les ABT plus grandes ont tendance à avoir une structure organisationnelle dirigée par une direction exécutive. Dans les ABT plus grandes, on trouvera aussi un Conseil de ministres ou des Chefs d'Etat, ainsi que d'autres ministres et des comités spécifiquement institués pour assurer le mandat fonctionnel de l'ABT.

Pour une ABT de la taille de l'ABM, l'élaboration d'un organigramme à travers les Textes Organiques avec un directeur exécutif et des sous-départements (et d'autres sous-ensembles de ces départements) avant la formulation d'un Plan d'Action Stratégique est une approche assez peu orthodoxe. Pour référence, une représentation visuelle de l'organigramme de l'ABM, tel que décrit dans les Textes Organiques est incluse dans le Chapitre 7.

Ce niveau de dotation en personnel de direction, ainsi qu'en personnel d'appui, peut placer une charge financière et administrative excessive sur une ABT nouvellement formée. Un des plus grands défis (et risques) pour une ABT naissante est d'obtenir des fonds durables pour couvrir les frais de fonctionnement, sans imposer des charges inutiles à ses Etats membres. Plus les coûts seront étroitement maîtrisés au cours des années de formation, plus solide sera la base financière de l'ABT sur le long terme. Il est conseillé de laisser la structure organisationnelle prendre forme seulement une fois qu'un mandat clair et qu'un Plan d'Action Stratégique sont mis en place. La structure et les effectifs vont croître organiquement lorsque l'ABM aura développé une meilleure compréhension de sa fonctionnalité. Une analyse plus détaillée des besoins en personnel de l'ABM est incluse dans le Chapitre 7.

Aux fins de comparaison, les données montrent quatre ABT en Afrique australe avec des bassins versants allant de 400.000 km² à plus de 1,3 million de km² qui sont définis comme axés sur la coordination avec des postes de directeur exécutif. Ces quatre ABT (Limpopo, Okavango, Orange, et Zambèze) ont chacun quatre employés à l'exception du Zambèze (le plus grand), qui est doté de trois personnes.⁷

Comme autre comparaison, aussi bien le CICOS que l'ABN sont des ABT axées sur la coordination et la mise en œuvre. Tous les deux sont plusieurs fois plus grands que l'ABM. La CICOS a neuf employés au total tandis que l'ABN a 77 employés.⁸

4.7 Budget opérationnel

La plupart des budgets des ABT sont divisés en deux composantes, (1) les coûts opérationnels permanents, et (2) les coûts liés à l'activité.

La plupart des ABT opérationnelles ont des budgets qui entrent dans deux catégories générales. La première est celle du budget ordinaire qui est défini comme « le budget permanent et récurrent qui est attribué ou convenu par ses pays membres pour soutenir les opérations de base régulières de l'institution ».⁹ La deuxième est celle du budget du programme, du projet ou de développement de l'ABT qui est généralement élevé et alloué à des programmes et / ou des activités spécifiques. Au fur et à mesure que le budget de programme ou de développement augmente, le budget ordinaire aura lui aussi tendance à augmenter afin de soutenir pleinement les activités sur une base continue.

⁷ Financial Sustainability of International River Basin Organizations / Rapport final, GIZ, août 2014, Tableau 3 : Aperçu des indicateurs de l'échantillon d'ABT (p. 18)

⁸ Financial Sustainability of International River Basin Organizations / Rapport final, GIZ, août 2014, Tableau 3 : Aperçu des indicateurs de l'échantillon d'ABT (p. 19)

⁹ Financial Sustainability of International River Basin Organizations / Rapport final, GIZ, août 2014, p. 12

Il existe peu de données sur les procédures budgétaires pour les ABT avec des bassins versants de moins de 75.000 km². Les petites ABT ont généralement des mandats axés sur la coordination sans directeur exécutif. Les budgets sont généralement financés par des contributions en nature des Etats membres avec chacun couvrant ses propres frais engagés pour les réunions et autres dépenses analogues. Les études externes et les rapports sont généralement financés par ceux qui devraient en être les principaux bénéficiaires.

Avec un bassin versant en dessous de 75.000 km², l'OMVG repose sur son Conseil des Ministres pour déterminer les travaux en cours de l'organisation. Le Conseil approuve également le budget annuel de fonctionnement et détermine les contributions financières nécessaires des Etats membres pour atteindre le budget. Aucune procédure budgétaire claire n'a été trouvée pour les ABT de Buzi, Maputo, ou Incomati.

Chacune des quatre ABT plus grandes examinées au cours de l'analyse comparative (sauf la CICOS) dispose d'un Haut-commissaire qui est responsable des opérations financières de l'organisation. Ce commissaire prépare les budgets nécessaires pour les opérations en cours et les projets de travaux spéciaux. Dans le cas de la CICOS, le Secrétariat assume les responsabilités de la préparation du budget et de sa mise en œuvre qui sont approuvés à la fois par le Comité de Direction et le Comité des Ministres.

En 2013, la CICOS (avec son effectif de neuf personnes) a fonctionné avec un budget ordinaire de 1,4 million \$ US et des fonds de développement de 1,7 million \$. L'ABN (avec un effectif de 77 personnes) avait un budget ordinaire en 2012 de 2,8 millions \$ et un budget de fonds de développement de 52,8 millions de \$.¹⁰

4.8 Mécanismes de financement et de partage des coûts

La plupart des ABT examinées ont principalement financé leurs budgets de fonctionnement à travers les contributions directes des Etats membres.

Pratiquement toutes les ABT - petites ou grandes - ont des budgets de fonctionnement qui sont principalement financés par les contributions des Etats membres définies par le biais de mécanismes de partage des coûts. De tels mécanismes peuvent soit répartir les coûts à parts égales entre tous les Etats membres ou s'appuyer sur un ou plusieurs paramètres, dont ceux qui suivent :

- Le pourcentage de la superficie des terres dans la zone du bassin versant détenu par chaque Etat membre ;
- La répartition de la population de chaque Etat membre au sein de la zone du bassin versant ;
- La densité de la population de chaque Etat membre au sein de la zone du bassin versant ; et
- Le revenu par habitant de chaque Etat membre au sein de la zone du bassin versant.

L'ABM doit encore confirmer son mécanisme de partage des frais de fonctionnement, bien que les Textes Organiques proposent plusieurs critères. Il est intéressant de noter que les frais de

¹⁰ Financial Sustainability of International River Basin Organizations / Rapport final, GIZ, août 2014, Tableau 3 : Aperçu des indicateurs de l'échantillon d'ABT (p. 19)

fonctionnement sont peu susceptibles d'être partagés à parts égales entre les deux Etats membres, étant donné que 89% du bassin versant se trouve au sein des frontières du Togo. Une discussion plus détaillée du mécanisme de partage des coûts est incluse dans le Chapitre 5.6.

Même si un financement de bailleurs de fonds pourrait être disponible, il est prévu que ce dernier soit canalisé vers un budget d'activité (plutôt que le budget opérationnel permanent).

En plus des contributions des Etats membres, les ABT reçoivent également un soutien financier essentiel des partenaires financiers, des bailleurs, des subventions, des prêts et des revenus générés par l'exécution de projets. Ce niveau de soutien est généralement axé sur les coûts engagés en dehors du budget opérationnel annuel.

Les bailleurs extérieurs veulent généralement que leurs contributions soutiennent des programmes et des projets qui améliorent l'état général du bassin versant que ce soit sur le plan économique, environnemental ou social. Les bailleurs veulent généralement s'assurer que les Etats membres présentent l'engagement et la capacité tant sur le plan financier que politique pour couvrir les frais de fonctionnement de l'ABT, en particulier sur le long terme. Par conséquent, un financement durable à long terme doit en principe être fourni par le biais d'un engagement clair des Etats membres. Les mécanismes de partage des coûts devront refléter les spécificités du bassin versant et les accords entre les membres de l'ABT, tenant compte de leur capacité économique à prendre des engagements de financement sur une base annuelle.

Le tableau 4 indique généralement comment les huit ABT financent leurs budgets de fonctionnement et autre coûts générés par des projets en dehors du budget.

Tableau 4 : Mécanismes de partage des coûts des ABT

ABT	Mécanisme de partage des coûts
ABT Buzi	<ul style="list-style-type: none"> Les Etats membres couvrent les frais de participation de leurs propres délégués aux réunions conjointes. Chaque Etat membre assume les coûts des mesures et des études mises en œuvre à l'intérieur de leurs propres frontières ; les études conjointes sont à frais partagés.
ABT Maputo	<ul style="list-style-type: none"> Tous les coûts sont partagés à parts égales, sauf accord contraire par la Commission.
ABT Incomati	<ul style="list-style-type: none"> Les coûts sont financés par des contributions des Etats membres avec chaque Etat prenant en charge ses propres dépenses.
OMVG	<ul style="list-style-type: none"> Le Conseil des Ministres décide du programme de travail de l'ABT et décide des contributions financières nécessaires de chaque Etat membre en combinaison avec toutes les autres ressources financières, internes ou obtenues à partir de sources externes par le Conseil.
ABV	<ul style="list-style-type: none"> Le soutien financier principal est fourni par les Etats membres par le biais des mécanismes de partage des coûts avec un appui supplémentaire des partenaires financiers, de l'exécution des projets et des partenariats liés à l'eau. Le partage des coûts est basé sur la proportion du territoire du bassin, la proportion de la population du bassin et le pouvoir économique (% du PIB du bassin).
OMVS	<ul style="list-style-type: none"> Financé par les contributions des membres (sur la base des avantages tirés des travaux communs et des contributions à l'administration) ainsi que les contributions de bailleurs tiers.

	<ul style="list-style-type: none"> • Pour les travaux partagés / projets d'infrastructure, le partage des coûts entre les membres est fonction des avantages déterminés des travaux pour chaque Etat membre.
ABN	<ul style="list-style-type: none"> • Les dépenses de l'Autorité, y compris celles liées au Secrétaire exécutif, sont approuvées, pour chaque exercice par le Conseil des Ministres. • Le budget annuel de fonctionnement est financé par des contributions égales de chaque Etat membre. • Depuis 2000, un paramètre clé a été en usage qui prend en compte la base des avantages passés et attendus découlant de l'exploitation des ressources du bassin pour l'Etat membre.
CICOS	<ul style="list-style-type: none"> • Les ressources financières proviennent des Etats membres, des revenus provenant des activités de la CICOS, des prêts, des subventions et des fonds d'autres bailleurs. • Le paramètre clé pour le partage des coûts est basé sur le pourcentage du territoire des Etats membres au sein du bassin versant. • 70% du budget ordinaire de la CICOS est fourni par les membres de la CEMAC et déduit de 1% de la taxe à l'importation communautaire.

Source : Base de données d'eau douce transfrontalière, Oregon State University (College of Earth, Ocean, and Atmospheric Sciences), www.transboundarywaters.orst.edu ; Financial Sustainability of International River Basin Organizations / Rapport final GIZ, août 2014, Annexe Fiches d'information

Quels que soient les mécanismes de financement mis en œuvre, un financement durable et sécurisé est une condition nécessaire pour que l'ABM puisse s'acquitter de sa mission de manière efficace et rentable. L'ABM doit se concentrer sur la garantie de la base de son financement à court, moyen et long termes, aussi bien des Etats membres que de ses partenaires de développement.

4.9 Conclusions du Benchmarking

L'ABM est une sorte d'anomalie parmi les ABT en raison de son bassin versant relativement petit (24.000 km²) par rapport à la structure organisationnelle proposée dans ses Statuts et Textes Organiques. Aucun précédent n'a été trouvé à ce jour d'une structure organisationnelle égale pour une gamme de bassin versant similaire. L'ABM, cependant, a l'occasion de se structurer de manière durable et efficace, et de ce fait se présenter en exemple pour d'autres bassins versants à petite échelle pour qu'ils assurent un plus grand contrôle de leurs ressources en eau. Cela doit être fait d'une manière financièrement responsable et durable et dans le cadre d'un Plan d'Action Stratégique réalisable et réaliste, qui doit encore être finalisé. Une compréhension claire du raisonnement derrière l'institutionnalisation de l'ABM en tant qu'autorité sera importante dans l'établissement de son Plan d'Action Stratégique.

La dotation en personnel de niveau cadre, ainsi que le personnel d'appui, tel qu'identifié dans les Textes Organiques de l'ABM, est inhabituel pour une ABT de son échelle. D'autres ABT comparables ne sont pas gérées par un directeur exécutif mais plutôt par un comité ou une commission ; ou des chefs d'Etat. Un budget opérationnel fortement doté en personnel peut rapidement placer une charge financière et administrative excessive sur une ABT nouvellement formée. Ce dernier point sera examiné plus en détail dans le Chapitre 7.

5 Principes directeurs

Dans l'évaluation des mécanismes de financement potentiels l'ABM, il est impératif de s'inspirer de l'expérience d'autres ABT en Afrique et ailleurs. L'exercice de benchmarking dans le Chapitre 4 fournit des directives clés dans ce contexte. Sur la base des résultats de l'analyse comparative ainsi que l'expérience de l'équipe dans le développement de mécanismes de financement durable pour d'autres ABT, plusieurs principes directeurs peuvent être identifiés.

5.1 Evaluation indépendante de besoins en financement

Outre l'identification des mécanismes de financement durable, les besoins de financement doivent être évalués objectivement.

Dans le cadre d'une étude sur les mécanismes de financement, il peut être tentant de se concentrer sur l'identification des nouveaux mécanismes de financement aux dépens de l'analyse des besoins de financement de l'ABT. Cependant, étant donné que les ABT sont des institutions publiques et sont généralement financées par des ressources publiques (des impôts, les contributions des utilisateurs, ou les contributions directes du gouvernement), leur budget devrait recevoir le même niveau de contrôle que d'autres institutions publiques. Dans ce contexte, le principe fondamental devrait être celui du "rapport qualité-prix" (ou « *value for money* » en anglais) : s'assurer que chaque dollar (ou franc CFA) dépensé des deniers publics rapporte le maximum de retombées pour le gouvernement et les contribuables.¹¹ Le concept de la "bonne gouvernance" est en lien étroit avec ce principe. Il peut être interprété comme étant un processus de prise de décision transparent, efficace et équitable. Aussi bien le "rapport qualité-prix" que la "bonne gouvernance" mettent l'accent sur l'utilisation judicieuse des fonds publics, élément essentiel dans l'évaluation des besoins en financement et l'identification des mécanismes de financement d'une ABT.

A la lumière de ce qui précède, il est important que l'ABT soit efficace et flexible. En d'autres termes, les ABT devraient disposer suffisamment de financement pour remplir efficacement leur mission tout en gardant une structure légère et en restant flexibles pour pouvoir répondre aux évolutions des besoins. Une évaluation objective des besoins d'une ABT peut toutefois être difficile, étant donné que ses rôles et responsabilités peuvent être différents d'autres ABT. En particulier, les besoins en financement d'une ABT qui se concentre principalement sur la coordination seront moins que les besoins en financement d'une ABT qui est responsable de la réalisation d'un programme complet d'activités de production de connaissances ou d'une ABT qui a pour mandat d'investir dans les infrastructures.

Néanmoins, il est important d'évaluer si le budget proposé correspond à une ABT efficace et flexible. Dans le cadre de l'ABM, cette exigence peut être encore plus pertinente compte tenu de la petite taille du bassin versant et donc de l'impact élevé sur ses utilisateurs (si un modèle utilisateur-payeur

¹¹ Un bon rapport qualité-prix est réalisé lorsque le service ou le produit désiré est obtenu au plus bas prix possible avec une qualité optimale et un niveau de risques acceptable.

devait être adopté). Afin de satisfaire à cette exigence, divers scénarios de besoins de financement seront examinés dans le Chapitre 7.

5.2 Responsabilité des frais de fonctionnement

Les frais de fonctionnement d'une ABT devraient être couverts par des contributions (directes ou indirectes) des Etats membres et ne devraient pas dépendre matériellement d'un soutien extérieur.

Il existe trois groupes de contributeurs financiers viables pour toute ABT : (1) les gouvernements des Etats membres, (2) les utilisateurs, et (3) les partenaires techniques et financiers. Les partenaires techniques et financiers s'attendent généralement à ce que les Etats membres financent les frais de fonctionnement de l'ABT, soit directement, par exemple par des contributions directes, soit indirectement, par le biais d'une taxe supplémentaire sur les importations ou des contributions des utilisateurs. Les frais de fonctionnement comprennent les salaires du personnel, les frais de bureau, et d'autres dépenses de fonctionnement. L'autofinancement renforce l'appropriation et démontre l'engagement des Etats membres au mandat et à la réussite de l'ABT. L'autofinancement des frais de fonctionnement permet également à l'ABT de continuer à fonctionner et d'atteindre ses objectifs clés, même si les partenaires techniques et financiers devaient réduire (temporairement) le financement.

Les partenaires techniques et financiers sont également plus susceptibles de contribuer aux activités de l'ABT et au budget d'investissement si ses frais de fonctionnement sont adéquatement couverts par d'autres sources de financement. Un chevauchement peut exister, cependant, entre le budget opérationnel et le budget des activités. Les salaires du personnel devraient sans doute faire partie du budget opérationnel, mais si les tâches de certains membres du personnel sont principalement associées aux activités dans le cadre du budget des activités, la distinction entre les dépenses de fonctionnement et d'activités peut devenir moins évidente.

La capacité et la volonté des Etats membres et des utilisateurs à contribuer aux frais de fonctionnement de l'ABM seront évaluées en détail dans le Chapitre 6 alors que le dimensionnement de son budget opérationnel sera analysé dans le Chapitre 7.

5.3 Coordination vs. Investissement

Les ABT devraient se concentrer sur la coordination et déléguer, dans la mesure du possible, les investissements à grande échelle aux structures existantes possédant la compétence et l'expérience dans ce domaine.

En fonction du mandat spécifique d'une ABT, encourager et faciliter la construction d'infrastructures clés liées à l'eau peuvent faire partie de ses objectifs primordiaux. Toutefois, le financement nécessaire au développement des infrastructures a tendance à être d'un ordre de grandeur autre que celui du budget opérationnel et nécessite généralement des professionnels hautement spécialisés qui a priori ne font pas partie du personnel de l'ABT. En outre, dans de nombreux pays, les structures existantes telles que les ministères sectoriels ont une forte expérience en développement de projets

d'infrastructure. Dans ces cas, le développement et le financement des projets d'infrastructure gagnent à être délégués aux ministères sectoriels concernés dans les Etats membres.

Dans le cas de l'ABM, la Communauté Electrique du Bénin (CEB) est la structure la plus compétente pour le développement hydroélectrique dans le bassin du Fleuve du Mono. En tant que tel, la CEB devrait conserver la responsabilité du développement et du financement des projets hydroélectriques alors que l'ABM peut fournir un rôle de coordination et de soutien. Plus généralement, l'ABM devrait être complémentaire avec les structures existantes et éviter d'être perçue comme étant en rivalité avec ces dernières. Le rôle de l'ABM peut être particulièrement pertinent en proposant et approuvant des projets et en identifiant des sources potentielles de financement. En même temps et conformément à la mission qui lui a été confiée dans le cadre de la Convention, l'ABM peut aussi prendre en charge la réalisation des projets et ouvrages communs qui présentent un avantage mutuel pour le Bénin et le Togo. Bien que non mentionné de manière explicite dans la Convention, il nous paraît raisonnable de supposer que de tels développements excluraient tout projet d'hydroélectricité entrepris par la CBE.

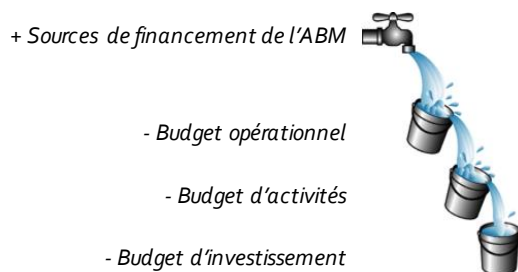
5.4 Sources de revenus prévisibles

Pour assurer la continuité et la stabilité, les ABT devraient identifier et mettre en œuvre des mécanismes de financement fiables qui produisent des revenus stables et prévisibles.

La gestion au jour le jour d'une ABT peut être considérablement perturbée par un financement peu fiable. A titre d'exemple, dans le cas de la CICOS, l'un des Etats membres, en l'occurrence la République Démocratique du Congo, n'a payé aucune de ses contributions annuelles jusqu'en 2013. En 2013, la RDC a réglé en un seul paiement représentant près de 52% du total de ses contributions dues pour la période s'étalant entre 2004 et 2012. Depuis aucun autre paiement n'a été fait pour régler le reste des sommes dues. Les autres Etats membres de la CICOS (la République du Congo, la République Centrafricaine et le Cameroun) ont, toutefois, payé leurs contributions à partir d'une taxe sur les importations qui s'est avérée relativement stable. La CICOS a été en mesure de maintenir les opérations à travers les contributions sur la base d'une taxe sur les importations tout en utilisant la contribution de la RDC qui est substantielle mais peu fiable principalement pour financer les investissements dans les équipements. D'autres ABT ont connu des difficultés similaires, avec des Etats membres qui ne payent pas leurs contributions à temps ou en totalité.

Un des objectifs de cette Etude est d'identifier des sources de financement stables et prévisibles pour garantir la stabilité financière de l'ABM. Dans la mesure où la source de revenu utilisée pour financer l'ABM n'est pas stable et fiable, la partie des revenus qui est relativement stable devrait être utilisée pour financer les frais de fonctionnement de l'ABM alors que la partie qui fluctue doit être réservée au financement des activités et investissements. En calquant sur les structures de financement projet d'infrastructure, nous pouvons l'envisager comme étant une cascade de flux de liquidités (« cash-flow waterfall »), dans laquelle les revenus de l'ABM financent d'abord les frais de fonctionnement puis le reste des revenus peuvent être utilisés pour le financement des activités et des investissements.

Figure 1 : Flux de liquidités de l'ABM



Source : RebelGroup

Cette approche devrait être en mesure de fournir suffisamment de fonds pour assurer le fonctionnement continu de l'ABM tout en imposant une certaine flexibilité au niveau des budgets des activités et des investissements.

5.5 Mécanismes de financement simples

Les mécanismes de financement des ABT doivent être suffisamment simples et exécutables pour permettre à l'ABM de développer des plans de budget à long terme.

Les mécanismes de financement potentiels pour des ABT seront examinés plus en détail dans le Chapitre 6. Cependant, tous les mécanismes de financement ne sont pas à fiabilité égale (comme précédemment discuté) et ne sont pas non plus tous facilement exécutables. Par exemple, les sources de financement basées sur un système de l'utilisateur- payeur ou du pollueur-payeur sont plutôt complexes et d'application plus difficile. Pour l'approche pollueur-payeur, il serait difficile d'établir le bon prix que les pollueurs devraient être appelés à payer pour la pollution qu'ils génèrent (voir Chapitre 6.5 pour plus de détails). L'établissement d'un système basé sur le principe de l'utilisateur-payeur peut également présenter des difficultés puisque les utilisateurs n'accepteront de payer que si un service est clairement fourni en contrepartie de la redevance. Dans le cas de la GIRE, il serait peut-être difficile de démontrer la valeur du service fourni par l'ABT au profit des utilisateurs de l'eau, particulièrement dans le court terme.

Dans l'analyse des mécanismes de financement dans le Chapitre 6, une attention particulière sera accordée à leur complexité globale pour s'assurer que les mécanismes de financement retenus n'apportent pas des complications inutiles. Dans l'ensemble, il est important d'identifier et de développer des mécanismes de financement qui sont assez simples à mettre en œuvre et suffisamment fiables pour permettre à l'ABM d'élaborer des plans budgétaires à long terme.

5.6 Partage des coûts équitable

Outre l'efficacité et la simplicité, les dispositions de partage des coûts doivent prendre en considération la capacité à payer et la justice/équité.

La question qui se pose toujours lorsqu'il s'agit de financement des ABT concerne la façon de partager les coûts parmi les Etats membres. Une première approche préconise un partage égal des coûts parmi tous les Etats membres. Cela peut être particulièrement intéressant dans le cas où les avantages et la taille relative des Etats membres sont comparables. Une deuxième approche détermine l'allocation des coûts sur la base d'un plusieurs critères tels que la taille relative des Etats membres (ou de leur

économie qui reflète leur capacité à payer), leur part du fleuve/bassin ou les avantages escomptés qui seraient tirés des activités de l'ABT.

Lors de l'établissement des paramètres de partage des coûts, il est important que l'ABT prenne en considération les principes de justice et d'équité. Les désaccords entre les Etats membres peuvent conduire au refus de verser les contributions financières en temps opportun. La justice et l'équité peuvent être examinées sous deux angles différents - l'un axé sur les paramètres clés et l'autre sur le partage égal. Les ABT semblent suivre différentes approches ; ce qui fonctionne pour une ABT peut ne pas fonctionner pour une autre. Le partage des coûts peut également évoluer dans le temps et passer de contributions égales à des critères fondés sur des paramètres, ou inversement.

Les règlements financiers contenus dans les Textes Organiques de l'ABM répertorient divers critères pour la détermination de la contribution de chaque Etat membre, adoptant effectivement la deuxième approche :

1. **Le bassin versant** : Le bassin versant (en km²) du fleuve dans chacun des Etats membres respectifs ;
2. **La population** : le nombre d'habitants qui résident dans la zone du bassin versant de la portion du bassin respective de l'Etat membre ; et
3. **Le revenu** : le revenu annuel par habitant.

Les règlements financiers font aussi mention d'une contribution de solidarité de taille égale de l'ordre de 30% du budget opérationnel à partager par les deux Etats membres, évoquant les principes de justice et d'équité. Les règlements financiers contenus dans les Textes Organiques ne fournissent pas d'indications quant à la pondération relative des trois critères ci-dessus. Ils ne précisent pas non plus la formule pour effectuer des calculs exacts. En supposant une pondération égale des trois critères et un calcul proportionnel de la superficie du bassin versant, de la population et du PIB, le mécanisme ci-dessus produirait le résultat suivant :

Tableau 5 : Résultats du mécanisme de partage des coûts de l'ABM

Critère	Pondération	Bénin	Togo	Total
Superficie bassin versant		3.000 km ²	21.000 km ²	24.000 km ²
Superficie bassin versant – part proportionnelle	1/3	12,5%	87,5%	100,0%
Habitants dans le bassin		734.000	1.425.000	2.159.000
Habitants dans le bassin - part proportionnelle	1/3	34,0%	66,0%	100,0%
PIB par habitant		\$805	\$636	\$1.441
PIB par habitant - part proportionnelle	1/3	55,8%	44,2%	100,0%
Part de contribution variable		23,9%	46,1%	70,0%
Part de contribution de solidarité		15,0%	15,0%	30,0%
Partage global des coûts		38,9%	61,1%	100,0%

Sources : Textes Organiques ; Programme d'évaluation des eaux transfrontalières (www.twap-rivers.org), RebelGroup

Sur la base de ce qui précède, les règlements financiers suggèrent que le Bénin et le Togo seraient responsables d'environ 39% et 61% du budget, respectivement.¹² Bien que le mécanisme englobe clairement les deux approches dans le sens du partage des coûts, le mécanisme final de partage des coûts convenu sera le résultat des négociations entre les deux Etats membres. Avant l'adoption d'un mécanisme formel de partage des coûts, les Etats membres doivent s'entendre sur : 1) la pondération appropriée des trois indicateurs ; 2) la façon selon laquelle ils seront combinés et traduits dans le mécanisme de partage des coûts ; 3) la source statistique utilisée pour déterminer ces indicateurs ; et 4) la procédure et la fréquence des mises à jour de ces indicateurs. En ce qui concerne le dernier point, le nombre d'habitants résidants dans la zone du bassin ainsi que le revenu annuel par habitant changeront avec le temps, et des procédures devront être instaurées pour intégrer ce processus. La suite de ce rapport suppose que l'interprétation ci-dessus du mécanisme de partage des coûts entre le Bénin et le Togo sera appliquée.

¹² Lors de l'atelier organisé pour valider l'Etude en décembre 2016, les participants ont confirmé la méthode globale de calcul de l'Etude, exposée ci-dessus.

6 Analyse des mécanismes de financement

Ce chapitre identifie et analyse les mécanismes de financement qui ont été utilisés par les ABT dans le monde ainsi qu'une sélection d'autres mécanismes innovants de financement qui pourraient être mis en œuvre pour identifier les meilleures pratiques et les solutions de financement appropriées pour l'ABM. Les mécanismes de financement étudiés dans ce chapitre correspondent globalement aux sources potentielles de revenus identifiées dans le règlement financier de l'ABM faisant partie des Textes Organiques (voir le Chapitre 3.1.3).

6.1 Contributions financières directes de l'Etat membre

Même si les contributions directes des Etats membres seraient faciles à mettre en œuvre et courants dans différentes ABT dans le monde, elles peuvent néanmoins être instables et imprévisibles.

Un mécanisme simple pour financer une ABT se compose des contributions financières directes des Etats membres. Ce mécanisme de financement est utilisé par différentes ABT dans le monde, y compris l'Autorité du Bassin de la Volta et l'Autorité du Bassin du Niger. D'autres agences de bassin combinent des contributions financières directes avec d'autres mécanismes de financement. Par exemple, la CICOS reçoit des contributions financières directes de la RDC (et bientôt l'Angola) alors que ses autres membres contribuent par le biais d'une taxe sur la base des importations (voir ci-dessous).

Bien que les contributions financières directes soient relativement simples à mettre en œuvre et ont des coûts de transaction faibles, elles sont également sujettes à une forte volatilité. Les autorités gouvernementales peuvent décider à tout moment de retarder leurs contributions à l'ABT ou d'accorder la priorité à d'autres dépenses. Cette source de financement pourrait donc entraîner des fluctuations interannuelles et des arriérés si les Etats membres venaient à retenir leurs contributions pour plusieurs années d'affilées.

6.2 Contributions en nature des Etats membres

Même si les contributions en nature par les Etats membres pourraient être plus importantes que les contributions directes, les bailleurs peuvent les percevoir comme représentant un engagement moindre que les contributions directes.

Les Etats membres peuvent également fournir des contributions en nature à l'ABT dont notamment des espaces de bureau, du personnel et l'accueil de réunions ou d'événements. Il est fréquent, par exemple, pour l'Etat membre accueillant le siège de l'ABT de fournir un espace de bureau gratuitement. La valeur des contributions en nature peut être sensiblement plus élevée que celle des contributions financières directes. Par exemple, la valeur des contributions en nature par les Etats

membres de l'Initiative du Bassin du Nil entre 1999 et 2011 est estimée à \$19,3 million comparée à des contributions financières directes de \$6,5 million.¹³

Etant donné que les salaires constituent habituellement une grande part du budget annuel, les ABT peuvent réduire leurs besoins financiers si les Etats membres conviennent de pourvoir l'agence en personnel. Le détachement de personnel pourrait aussi être une option mais risque de donner lieu à une rotation excessive du personnel. De plus, l'ABT risque d'avoir ainsi moins de contrôle sur le choix des profils ou de l'expérience de son futur personnel que lorsqu'elle le recrute directement suivant un processus de recrutement concurrentiel.

Les bailleurs peuvent percevoir les contributions financières directes comme un plus grand engagement des Etats membres que les contributions en nature. A ce titre, les contributions financières directes seraient susceptibles d'entraîner un soutien plus substantiel des bailleurs que des contributions en nature de la même valeur.

6.3 Une taxe dédiée

Un prélèvement dédié tel qu'une taxe sur l'importation est une source de financement plus stable et plus fiable que les contributions directes des Etats membres, mais peut ne pas avoir de lien direct avec les services fournis par l'ABM.

Les ABT peuvent aussi être financées par le biais d'une taxe dédiée. Par exemple, la Communauté économique et monétaire de l'Afrique centrale (CEMAC) utilise une taxe sur les importations pour financer ses institutions spécialisées dont la CICOS (voir encadré ci-dessous).

Encadré 6 : Etude de cas de la taxe dédiée à la CICOS

Recettes fiscales basées sur l'importation : Etude de cas de la CICOS

La CICOS est financée à travers une combinaison de contributions financières directes de la RDC (et bientôt l'Angola) et des recettes fiscales basées sur les importations de ses autres Etats membres (Cameroun, Congo, République centrafricaine, et bientôt le Gabon), qui sont tous membres de la CEMAC. En plus du Cameroun, du Congo, de la République centrafricaine et du Gabon, la CEMAC compte deux autres membres qui ne font pas partie de la CICOS : le Tchad et la Guinée équatoriale. La CICOS a été établie à l'origine en tant que commission internationale indépendante, mais rapidement après sa création en 1999, elle a connu une conversion pour devenir une institution spécialisée de la CEMAC.

En 2002, les chefs d'Etats de la CEMAC ont établi une taxe à l'importation – *Taxe Communautaire d'Intégration* ou TCI – pour couvrir les coûts de cette organisation régionale. La TCI est une taxe forfaitaire de 1% imposée par tous ses Etats membres sur toutes les marchandises importées vers la région CEMAC. Chaque Etat membre est censé reverser, sur une base régulière, la totalité des recettes fiscales de la taxe à l'importation à la CEMAC. Bien qu'en pratique, la recette générée par cette taxe dédiée ne va pas dans sa totalité à la CEMAC, ces recettes fiscales financent non seulement le fonctionnement de la CEMAC elle-même mais également celui de ses institutions

¹³ Financial Sustainability of International River Basin Organizations / Rapport final, GIZ, août 2014, p. 20

spécialisées dont la CICOS. Sur le total de la recette fiscale dont bénéficie la CEMAC, la CICOS reçoit moins de 2%.

Ces dernières années, la CEMAC a pris des mesures pour améliorer son taux de recouvrement des taxes afin d'augmenter ses revenus, chose qui devrait bénéficier à la CICOS. Etant donné que l'adhésion de la CICOS et de la CEMAC ne chevauchent pas entièrement, les deux pays de la CEMAC qui ne sont pas membres de la CICOS (le Tchad et la Guinée équatoriale) subventionnent en réalité les opérations de la CICOS.

La TCI apporte à la CICOS une source de revenus relativement stable qui lui permet de continuer à fonctionner lorsque les contributions directes de la RDC ne sont pas disponibles.

Il ressort clairement de ce qui précède que le grand avantage de ce mécanisme de financement est sa fiabilité. Un prélèvement ou une taxe dédiée peut également être plus facile à mettre en œuvre que les systèmes utilisateur-payeur ou pollueur-payeur (voir ci-dessous) bien que cela va dépendre en définitive de divers facteurs dont le nombre de pays qui seront impliqués et des produits et services qui seront taxés. Dans le cas de CICOS, il importe également de noter que la TCI n'a pas été établie par la CICOS et n'a pas non plus été établie spécifiquement pour la CICOS. La taxe à l'importation a été, plutôt, imposée pour financer la CEMAC et apporter, à titre corollaire, un financement pour la CICOS et plusieurs autres organisations régionales.

L'inconvénient potentiel d'un prélèvement ou d'une taxe dédiée est que, en fonction du type de biens ou de services taxés, il peut n'y avoir aucun lien direct entre la taxe et les services fournis par l'ABT. Par exemple, la taxe d'importation utilisée par la CEMAC s'applique à toutes les marchandises importées, mais les recettes sont utilisées à des fins qui n'ont pas de lien direct avec le commerce. En outre, la taxe peut être appliquée à une géographie ou un ensemble de pays qui ne coïncident pas nécessairement avec le bassin versant, comme cela est actuellement le cas pour la CEMAC.

Parce que les recettes fiscales sont directement transférées aux ABT sans confirmation ni implication active des gouvernements nationaux, une taxe à l'importation pourrait réduire l'intérêt des Etats membres dans les travaux de l'agence de bassin. Enfin, les taxes sur l'importation peuvent être soumises à des modifications si, par exemple, une zone de libre-échange est établie (un problème que connaît la CICOS, par exemple, puisque la CEMAC essaie de négocier un Accord de Partenariat Economique avec l'Union Européenne).

6.4 Financement sur la base du principe utilisateur-payeur

Le financement qui se fonde sur le principe de l'utilisateur-payeur peut être difficile à justifier pour l'ABM jusqu'à ce que l'Autorité soit capable de fournir un service clair à ses utilisateurs.

Dans le cadre d'un système de financement fondé sur le principe d'utilisateur-payeur, les utilisateurs sont tenus de payer pour les ressources en eau. Les gros consommateurs d'eau tels que l'hydroélectricité, l'irrigation, l'industrie et l'exploitation minière pourraient être invités à payer un supplément pour le droit de retirer une certaine quantité d'eau. De même, les bateaux commerciaux pourraient payer des frais de passage. Pour justifier un tel système, l'ABT doit être en mesure de fournir un service clair à ses utilisateurs. Dans le contexte de la GIRE, cependant, il peut être difficile pour une ABT de démontrer la valeur du service.

Un autre défi pour le financement basé sur le principe utilisateur-payeur est que les Etats membres peuvent décider de ne pas transférer à l'ABT (toute) la recette payée par les utilisateurs. Plusieurs ABT dans des pays en développement (la Commission du Mékong, l'Autorité du Bassin du Niger) ont envisagé le mécanisme de financement utilisateur-payeur, mais se sont trouvées confrontées à des conflits d'intérêt entre les Etats membres. Les ABT non transfrontalières ont mieux réussi dans la mise en œuvre d'un mécanisme de financement sur la base de l'utilisateur-payeur. Des exemples tels que le Burkina Faso, montrent que les grands utilisateurs d'eau comme les sociétés minières peuvent aider à soutenir des ABT sous-nationales. En France et aux Pays Bas également, des mécanismes de financement utilisateur-payeur sont adoptés depuis plusieurs décennies permettant de générer des recettes substantielles pour leurs organisations respectives. Dans ce dernier cas, les recettes ainsi générées sont utilisées non seulement pour financer le fonctionnement de l'ABT mais également pour mettre en œuvre des projets spécifiques. L'obtention de tels fonds à travers des redevances d'utilisation deviendrait peut-être possible à long terme, mais aux fins de l'Etude, les mécanismes de financement sur la base utilisateur-payeur seront essentiellement envisagés pour financer le fonctionnement de l'ABT.

Dans les deux Etats membres de l'ABM, le concept que l'eau a une valeur économique dans toutes ses utilisations concurrentes et qu'elle devrait être reconnue comme un bien économique (l'un des cinq principes clés de la GIRE), a été fermement établi.¹⁴ En effet, l'idée que « *l'eau paie l'eau* » est largement utilisée aussi bien par les fonctionnaires que les ONG au Bénin et au Togo. Le concept est également inscrit dans les Codes de l'eau des deux pays et dans la Convention de l'ABM. Il semble y avoir, néanmoins, un consensus sur le fait qu'un mécanisme de financement basé sur le principe utilisateur-payeur doit prendre en considération la capacité à payer. Tout mécanisme de financement fondé sur le principe utilisateur-payeur devrait principalement cibler les grands utilisateurs d'eau et épargner les agriculteurs de subsistance. Bien que le mécanisme de financement utilisateur-payeur pour l'ABM bénéficie d'un fort appui de la part des parties prenantes, il est important de reconnaître que ce serait une stratégie de financement innovante sans véritable précédent pour les ABT transfrontaliers.

6.5 Financement sur la base du principe pollueur-payeur

Le financement qui se fonde sur le principe de pollueur-payeur peut être difficile et coûteux à mettre en œuvre, et si les sanctions sont trop élevées, il pourrait générer plus de revenus qu'il n'en faut.

Dans le cadre d'un mécanisme de financement fondé sur le principe de pollueur payeur, les pollueurs paient pour les dommages causés par leur pollution. L'amende que les pollueurs paient devrait plutôt refléter fidèlement les externalités causées par la pollution.

Si la valeur de l'amende est trop basse, une structure pollueur-payeur peut établir un « droit à la pollution » sans promouvoir un changement 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 une valeur à peu près égale à la valeur des externalités causées par la pollution, le mécanisme de

¹⁴ Partenariat Mondial de l'eau, <http://www.gwp.org/en/The-Challenge/What-is-IWRM/IWRM-Principles/>

financement fondé sur le principe pollueur-payeur pourrait générer des revenus potentiellement importants allant au-delà des besoins de financement de l'ABT. Dans ce cas, les revenus excédentaires devraient être remboursés aux Etats membres. Si l'amende est trop élevée, le système pourrait impacter négativement l'économie globale parce que l'activité économique bénéfique serait découragée.

Si l'amende est fixée par l'ABT et que tous les revenus qui y sont associés sont aussi reversés à l'ABT, cette dernière pourrait, au bout du compte générer des revenus au-delà de ses besoins de financement. Un mécanisme de financement pollueur-payeur ne peut ainsi fonctionner que si les revenus sont collectés par une entité indépendante qui assure également que les sanctions soient définies de manière appropriée. Un mécanisme de financement fondé sur le principe de pollueur-payeur nécessite également que les pollueurs puissent être identifiés et supervisés à travers un système de contrôle efficace (« *police des eaux* »). Dans le cas de l'ABM, les principaux pollueurs potentiels qui seraient en mesure de contribuer à ses coûts de fonctionnement pourraient inclure les entreprises minières et industrielles ainsi que les utilisateurs des pesticides.

Une étude GIZ de grande envergure sur les mécanismes de financement des ABT transfrontalières a conclu qu'aucune des ABT n'avait mis en place un mécanisme de financement fondé sur le principe pollueur-payeur.¹⁵ L'ABM pourrait certes envisager un financement sur la base du principe pollueur-payeur, mais un mécanisme de financement basé sur le principe utilisateur-payeur serait probablement beaucoup plus facile à mettre en œuvre et à appliquer. Comme ce fut le cas pour le financement sur la base de l'utilisateur-payeur, le concept du financement sur la base du pollueur-payeur est également inscrit dans les Codes de l'eau des deux pays et dans la Convention de l'ABM.

6.6 Vente de données et de services

Bien que certaines ABT génèrent des revenus provenant des ventes de produits et de services, l'ABM trouverait probablement des difficultés à réaliser cela dans ses premières années d'exploitation.

Une autre source de financement est la vente de produits, tels que les cartes et les données ou des services tels que l'éducation. Beaucoup d'ABT vendent leurs données hydrologiques aux utilisateurs d'eau. La Commission du Mékong et l'Initiative du Bassin du Nil offrent également des services de conseil aux clients externes.

Toutefois, les recettes des ventes de produits et de services sont généralement assez limitées. En outre, la vente de produits et / ou de services peut distraire le personnel de l'ABT ou réduire le temps qu'ils peuvent consacrer à leurs tâches essentielles.

Dans le cas de l'ABM, il semble y avoir un potentiel limité pour générer des revenus substantiels de la vente de projets et de services. Parce que l'ABM est encore embryonnaire, il serait souhaitable qu'elle se concentre sur les tâches essentielles et qu'elle évite d'être distraite par d'autres activités non essentielles.

¹⁵ Financial Sustainability of International River Basin Organizations / Rapport final, GIZ, août 2014.

6.7 Frais de gestion de projet et maîtrise d'ouvrage

Les services de gestion de projet / maîtrise d'ouvrage pourraient aider à générer des revenus pour les ABT ayant une mission orientée vers la mise en œuvre mais, pour être bénéfiques en tant que mécanisme de financement, ils doivent dépasser les coûts engagés.

Selon son mandat, une ABT peut être chargée de plusieurs activités en rapport avec la réalisation et/ou l'exploitation de projets d'infrastructure dans la zone du bassin versant. Une ABT peut, par exemple, mener les études de (pré)faisabilité, lever des fonds, assurer la passation de marchés et/ou la construction d'un nouveau projet hydroélectrique. Pour être en mesure d'assurer de tels services, l'ABT doit disposer du personnel et de l'expertise nécessaires. En tant que tel, l'ABT devrait pouvoir être indemnisée (soit par l'entrepreneur privé ou par d'autres entités gouvernementales) pour les services qu'elle rend tout au long de la durée du projet.

Dans le cas de l'Autorité du bassin du Niger (ABN), les frais de gestion de projet ont constitué l'un des divers mécanismes de financement proposés pour couvrir ses coûts de fonctionnement (avec les contributions des Etats membres et un supplément constitué par une taxe à l'importation).¹⁶ Dans la mesure où les services proposés peuvent être assurés à travers le personnel existant de l'ABT, les frais de gestion de projet peuvent aider à couvrir les frais de fonctionnement global de l'ABT. Toutefois, si l'ABT doit ramener un nouveau personnel (éventuellement des profils très spécialisés) et/ou encourir des coûts pour pouvoir assurer les services de gestion du projet proposé, les frais de gestion de projet ne pourront pas constituer un mécanisme de financement. Par ailleurs, pour les ABT dont la mission se limite à la coordination, les frais de gestion de projet ne constituent pas une option viable.

Selon la Convention, le mandat de l'ABT inclut la réalisation des projets et ouvrages communs. Mais en dehors des projets hydroélectriques actuellement en cours de réalisation par la CEB, aucun autre projet d'infrastructure ne semble avoir été identifié à ce jour. Comme indiqué précédemment, il conviendrait que la CEB se charge de tout projet hydroélectrique dans le bassin versant. Sans l'identification préalable d'autres projets d'infrastructure, les frais de gestion de projet en rapport avec la maîtrise d'ouvrages risque de ne pas constituer un mécanisme de financement viable pour l'ABT à moyen terme.

Les frais de gestion pour les projets autres que les projets d'infrastructure sont discutés dans le paragraphe suivant.

6.8 Frais de gestion & d'administration

Avec les frais de gestion et d'administration, les bailleurs cofinancent effectivement le budget opérationnel de l'ABM, ce qui pourrait entraîner une dépendance excessive à l'égard des bailleurs.

¹⁶ Etude Stratégique sur le Financement Autonome et Durable des Activités de l'ABN, BRL Ingénierie/ICEA, janvier 2010, page 169.

Les frais de gestion et d'administration représentent une autre source potentielle de financement des ABT. Par exemple, la Commission du Mékong fait payer 11% des frais de gestion et d'administration pour toutes les activités financées par des bailleurs. En effet, cela signifie que les partenaires techniques et financiers cofinancent son budget opérationnel. Les organismes internationaux comme l'UNICEF utilisent une structure similaire lorsqu'ils mettent en œuvre des projets utilisant des fonds externes d'autres bailleurs.

Les contributions des bailleurs au budget opérationnel d'une ABT peuvent se justifier si le personnel de l'ABT est directement impliqué dans la mise en œuvre du plan d'action financé par les bailleurs. Cependant, les frais des structures de gestion et d'administration pourraient entraîner des augmentations injustifiables dans le budget opérationnel. En outre, l'ABT pourrait devenir excessivement tributaire des financements extérieurs et risque de faire face à des difficultés pour poursuivre les opérations de base lorsque les bailleurs ne sont plus disposés ou en mesure de fournir des fonds. Enfin, la disposition des bailleurs de fonds de cofinancer le budget opérationnel d'une ABT par le biais des frais de gestion et d'administration devrait être prise en considération.

Encadré 7 : Etude de cas de Frais de gestion & d'administration

Etude de cas du Fleuve Mékong

Le budget de fonctionnement de la Commission du Mékong pour l'année 2012 qui était de l'ordre de \$3,23M était réparti entre les contributions des Etats membres à hauteur de \$1,83M (57%) et les frais de gestion et d'administration sur les activités financées par les bailleurs à hauteur de \$1,40M (43%). Etant donné que le budget du programme de travail égal à \$15,4M était totalement financé par les partenaires techniques et financiers, la Commission du Mékong était très dépendante de ses bailleurs de fonds. Les chiffres ci-dessus montrent qu'un budget de programme de travail conséquent peut lever des fonds substantiels par le biais des frais de gestion et d'administration.

Néanmoins, les pays membres de la Commission du Mékong se sont engagés en 2000 à couvrir, à l'horizon de 2014, 100% du budget de fonctionnement à travers les contributions des pays. Comme ils n'ont pas été en mesure d'honorer cet engagement ou d'avancer suffisamment sur la rationalisation de l'organisation, les bailleurs se sont montrés réticents à l'idée de continuer à payer pour les frais de gestion et d'administration. Par conséquent, la Commission du Mékong passe actuellement par une importante phase de restructuration avec une réduction de près de 50 employés. A l'avenir, la Commission du Mékong devrait être beaucoup moins tributaire des bailleurs de fonds pour son budget et s'est fixée comme objectif stratégique (i) d'optimiser son organisation pour qu'elle devienne axée autour des fonctions clés de gestion du bassin et (ii) arriver d'ici 2030 à assurer un financement qui provient à 100% de ses Etats membres, aussi bien pour son budget de fonctionnement que celui du programme de travail.

Comme montré dans l'étude de cas de la Commission du Mékong, les frais de gestion et d'administration pourraient cofinancer le budget opérationnel de l'ABM à moyen terme. A long terme, cependant, l'étude du Mékong démontre que les bailleurs de fonds ne sont pas susceptibles de soutenir indéfiniment le budget de fonctionnement de l'ABM à travers des frais de gestion et d'administration. Au début et jusqu'au moment où l'ABM obtienne des engagements de la part de bailleurs de fonds pour le financement du budget de ses activités à travers un accord de frais de gestion et d'administration, l'ABM devra compter sur d'autres sources de financement. Les bailleurs

souhaiteraient probablement voir un engagement clair des deux Etats membres à veiller à ce que l'ABM soit une institution viable et qu'elle soit financée de manière largement indépendante.

6.9 Dividendes & cessions de fonds (d'investissement)

Même si la création d'un fonds d'investissement peut s'avérer difficile dans les pays qui connaissent des contraintes dans les budgets publics, un fonds de gestion intégrée de l'eau pourrait être financé par la participation des utilisateurs-payeurs.

Les Etats membres pourraient constituer un fonds d'investissement et utiliser ses dividendes pour payer les frais de fonctionnement de l'ABT. Ceci exigerait un investissement de départ significatif mais pourrait assurer également l'indépendance financière de l'ABT. En pratique, la constitution d'un fonds peut être relativement difficile dans les pays en développement qui connaissent de grandes contraintes au niveau de leurs budgets publics. Dans le contexte de l'ABM, l'établissement d'un fonds d'investissement serait susceptible de mettre une pression excessive sur des budgets publics déjà très limités.

Alternativement, les Etats membres pourraient créer un "fonds de gestion intégrée de l'eau" qui trouve ses ressources dans les frais payés par les utilisateurs. Le Bénin et le Togo ont institué des dispositions légales pour établir un tel fonds, même si aucun des deux pays ne dispose d'un fonds de GIRE en fonctionnement à l'heure actuelle. Bien que les modalités puissent être légèrement différentes, cette méthode de financement est effectivement l'équivalent du système de financement de l'utilisateur-payeur précitée et pourrait servir de transition naturelle du mécanisme de contributions des Etats membres à celui d'utilisateur-payeur.

6.10 Financement des bailleurs

Les contributions des bailleurs sont susceptibles d'être disponibles pour appuyer les activités et les projets, mais non pas pour financer les frais de fonctionnement.

Enfin, les Etats membres peuvent demander le soutien de la communauté des bailleurs pour financer les opérations et / ou des activités d'une ABT. Historiquement, les partenaires techniques et financiers ont joué un rôle important dans la promotion de la GIRE, aussi bien dans les pays que pour les ABT transfrontalières. Le soutien continu de la GIZ à la CICOS en est une démonstration. Depuis 2006, la GIZ a financé pour une valeur d'à peu près €9 million en activités et investissements pour développer les capacités de la CICOS, construire un centre de formation, et améliorer la gestion de l'eau. De même, la Banque mondiale et autres organisations multilatérales offrent un soutien financier substantiel à l'ABV pour la mise en œuvre d'activités clés.

Il est important de noter que la communauté des bailleurs en général ne prend pas en charge les frais de fonctionnement à long terme d'une ABT. Les bailleurs et autres contributeurs financiers s'attendent généralement à ce que les Etats membres couvrent le budget opérationnel et ne financeront les activités des ABT qu'une fois que les frais de fonctionnement auront été couverts. Les partenaires techniques et financiers préfèrent généralement soutenir des programmes et des projets qui améliorent l'état général du bassin versant ou qui permettent de renforcer la capacité.

Dans le cas de l'ABM, les frais de fonctionnement devront être couverts par le biais (d'une combinaison) de sources de financement énumérées ci-dessus alors que ses activités et ses investissements pourraient être financés par des contributions provenant de sources externes.

6.11 Investissement privé et partenariats public-privé

L'investissement privé, par exemple, à travers les partenariats public-privé (PPP) peut être mobilisé pour financer des projets individuels avec un résultat financier positif mais ne pourra très probablement pas couvrir les coûts de fonctionnement d'une ABT.

Des gouvernements partout dans le monde sont en train d'aller vers les investisseurs privés pour financer des projets et des infrastructures importantes, souvent à travers des structures PPP. Les exemples incluent les autoroutes payantes, les stations hydroélectriques et l'infrastructure sociale telles que les prisons et les hôpitaux. Lorsque les projets peuvent potentiellement générer non seulement un avantage économique (sociétal) mais aussi un bon résultat financier, les investisseurs sont disposés à courir des risques en sachant qu'ils peuvent s'attendre à obtenir un retour sur investissement proportionnel aux risques pris. Les investisseurs peuvent inclure les entreprises domestiques et internationales, les banques et les particuliers.

Dans le cas des pays émergents, une source potentielle de financement pourrait être la diaspora du pays. Ces personnes pourraient être intéressées par l'investissement dans des projets spécifiques ou des actifs pour dégager un gain financier. Dans le cas du bassin du Mono, les domaines pouvant potentiellement attirer des investissements privés pourraient être la pêche, le tourisme, l'hydroélectricité, le transport fluvial, etc. Toutefois, il serait très peu probable que des investisseurs privés veuillent financer le fonctionnement de l'ABM sans s'attendre à un retour sur investissement. En effet, il n'est pas attendu que l'ABM dégage des bénéfices financiers même si ses activités devraient soutenir une activité économique dans la zone du bassin. En tant que tel, l'ABM pourrait envisager de prospecter cette source innovante de financement pour des initiatives spécifiques qui pourraient générer des avantages aussi bien économiques (sociétaux) que financiers tout en se focalisant sur d'autres sources de financement pour couvrir ses frais de fonctionnement.

6.12 Conclusions sur l'analyse des mécanismes de financement

L'analyse montre que les mécanismes de financement viables pour le budget opérationnel de l'ABM peuvent inclure : les contributions des Etats membres, une taxe dédiée, le mécanisme de financement utilisateur-payeur, les frais de gestion et d'administration, et les contributions des bailleurs.

Le choix des mécanismes de financement que l'ABM effectuera en fin de compte dépendra de la rapidité avec laquelle le mécanisme de subvention pourra être établi et générer des financements (par exemple, un horizon de 2 ans, un horizon de 5 ans). Les mécanismes de financement sélectionnés dépendront également de l'évolution prévue de ces mécanismes au fil du temps. D'autres critères comprennent les revenus qui devraient être générés ; la fiabilité des mécanismes de financement ; la complexité de la mise en œuvre ; les contraintes techniques, juridiques, ou politiques ; et les coûts de transaction. Sur la base de ces critères, les mécanismes de financement viables les plus attractifs pour l'ABM incluent :

- Les contributions des Etats membres (financiers ou en nature) ;
- Une taxe dédiée ;
- Le financement par un système utilisateur-payeur, jumelé éventuellement avec un financement pollueur-payeur ;
- Les frais de gestion et d'administration ; et
- Les contributions des bailleurs (pour des activités et/ou investissements spécifiques).

Les mécanismes de financement en rapport avec la maîtrise d'ouvrage ne seront pertinents que si l'ABM et ses Etats membres décident de développer des projets d'infrastructure de grande envergure, au-delà de l'hydroélectricité (qui, selon l'Equipe, devrait être gérée par la CEB). Jusqu'à l'identification de tels projets, les mécanismes de financement associés à la maîtrise d'ouvrage ne seront pas applicables pour l'ABM.

Les autres mécanismes de financement discutés dans ce chapitre sont soit difficiles à mettre en œuvre, soit ne génèrent pas de revenus substantiels, ou alors ne sont pas censés être réalisables dans le contexte économique actuel du Bénin et du Togo.

Sur la base de l'analyse des besoins en financement dans le Chapitre 7, les mécanismes de financement adéquats ainsi que la stratégie globale de l'ABM pour le court, moyen, et long termes seront déterminés et analysés avec plus de détails dans les Chapitres 8 et 9.

7 Scénarios des besoins de financement de l'ABM

Afin d'identifier les mécanismes de financement les plus appropriés pour l'ABM, l'Etude a d'abord déterminé les besoins de financement de l'ABM en termes de besoins globaux et d'évolution à travers le temps. L'organigramme exposé dans les Textes Organiques de l'ABM a été utilisé pour calculer les besoins de financement annuels.¹⁷

L'analyse comparative dans le Chapitre 4 a fait ressortir qu'une structure organisationnelle fortement dotées en personnel à temps plein peut placer un fardeau financier indu sur les Etats membres de l'ABM. Plusieurs ABT à travers le monde n'ont pas été en mesure de pourvoir la totalité des postes prévus dans leur organigramme des années après leur établissement officiel et souvent pour des contraintes financières. Les parties prenantes au Togo et au Bénin ont confirmé que l'organigramme de l'ABM doit être aussi léger que possible à la fois pour : (1) limiter les incidences budgétaires pour les Etats membres, et (2) assurer la pérennité et l'autonomie à long terme de l'institution. Les intervenants ont cité des exemples tels que les Autorité du Bassin du Niger et de la Volta où les Etats membres ont de la peine à s'acquitter des contributions annuelles.

Etant donné les difficultés rencontrées par les Etats membres d'autres ABT pour s'acquitter de leurs obligations de financement (et pour établir les structures organisationnelles initialement prévues), l'Etude propose trois scénarios organisationnels. Le Scénario 1 reflète la structure organisationnelle prévue dans les Textes Organiques de l'ABM. L'Etude propose également deux autres scénarios de structures organisationnelles avec des besoins plus faibles en financement (Scénarios 2 et 3). Le but de ces trois scénarios est de fournir aux décideurs de l'ABM une flexibilité dans la détermination de la structure organisationnelle de l'ABM et augmenter ainsi les chances d'une mise en place réussie et en temps opportun de l'institution.

L'équipe note que l'analyse des besoins de financement présentée dans ce paragraphe et dans les stratégies de financement proposées dans les Chapitres 8 et 9 sont exprimés en francs CFA réels (par opposition au CFA nominal)¹⁸. Présenter les postes budgétaires en CFA réels permet d'effectuer une comparaison plus objective des dépenses (et des revenus) sur les différentes années. Pour déterminer les futures allocations de financement, un réajustement en fonction de l'inflation devra être appliqué. Cependant, dans un environnement de faible inflation (comme est actuellement le cas dans les pays qui utilisent le CFA), l'impact de l'inflation sera relativement mineure.

¹⁷ Note : Lors de l'atelier de validation organisé en décembre 2016, les consultants chargés d'élaborer le Plan d'Action Stratégique ont confirmé qu'ils avaient suivi la structure organisationnelle prévue dans les Textes Organiques de l'ABM. Toutefois, les ressources humaines anticipées qui sont exposées dans le chapitre 4 du projet de Plan d'Action Stratégique semblent inclure certaines fonctions qui ne sont pas prévues dans les Textes Organiques alors que d'autres fonctions prévues dans la structure organisationnelle des Textes Organiques sont absentes. Etant donné qu'aucune explication n'a été apportée pour justifier un organigramme différent, cette Etude continue à utiliser l'organigramme présenté dans les Textes Organiques comme point de départ pour l'analyse, conformément aux discussions et aux recommandations de l'atelier de validation.

¹⁸ En d'autres termes, tous les montants sont présentés en CFA de 2016.

7.1 Scénario 1 : Organigramme des Textes Organiques

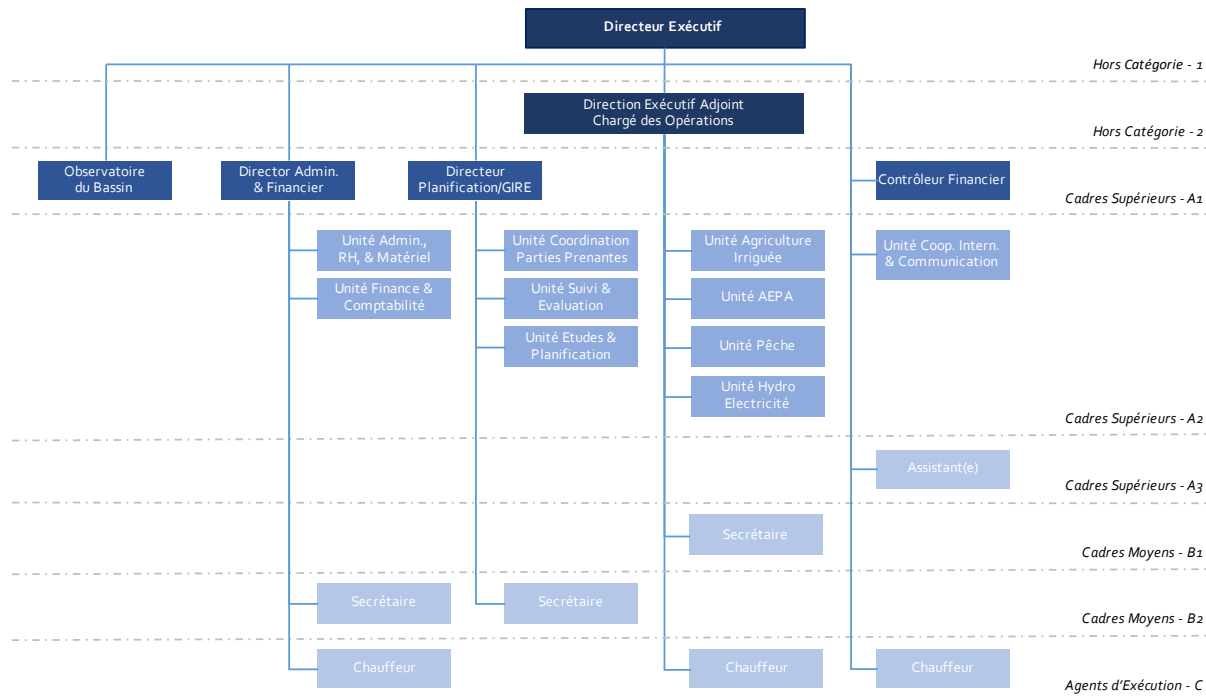
Le Scénario 1 suit l'organigramme proposé dans les Textes Organiques. Le paragraphe 7.1.1 donne un aperçu du nombre de personnel et des fonctions proposées. Le paragraphe 7.1.2 donne des recommandations sur comment l'ABM pourrait faire une transition vers la structure complète sur une période de 5 ans.

7.1.1 Organigramme des Textes Organiques

Les Textes Organiques proposent une structure organisationnelle composée de 23 employés à temps plein avec des unités spécifiques couvrant quatre domaines thématiques et quatre domaines fonctionnels supplémentaires.

La figure ci-dessous illustre la structure organisationnelle de l'ABM décrite dans les Textes Organiques. Cette structure compte 23 employés à temps plein, y compris un directeur général, un directeur général adjoint, 4 postes de niveau directeur, et 17 autres membres du personnel (11 cadres supérieurs, 3 cadres moyens et 3 agents d'exécution). La structure organisationnelle propose d'établir quatre unités dans quatre secteurs prioritaires : l'irrigation, l'eau potable et l'assainissement, la pêche et l'hydroélectricité. Elle propose également des unités indépendantes chargées de la coopération et de la communication ; la coordination avec les parties prenantes ; le suivi et l'évaluation ; et les études et la planification.

Figure 2 : Organigramme tel qu'indiqué dans les Textes Organiques (Scénario 1)



Source : Textes Organiques de l'ABM, RebelGroup

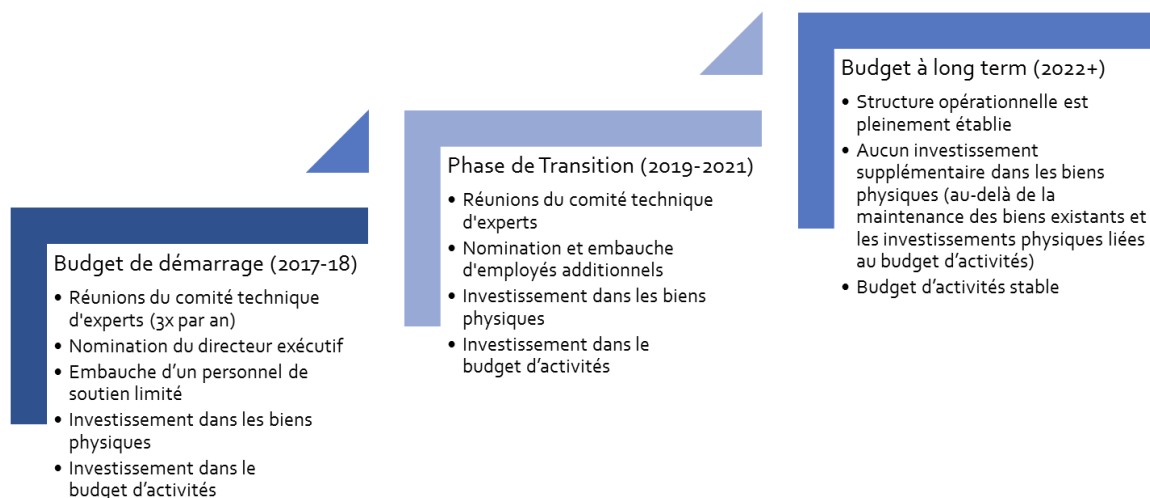
7.1.2 La période de transition

L'expérience indique que les Etats membres auront besoin d'une période de transition pour établir et opérationnaliser l'organigramme proposé.

Des ABT comparables ont établi une structure opérationnelle modeste avec un personnel limité à temps plein pendant les premières années de fonctionnement. Une structure organisationnelle modeste pendant les années de démarrage offre plusieurs avantages. (1) D'abord, elle limite l'incidence budgétaire immédiate permettant ainsi d'alléger les contributions des Etats membres. Des contributions annuelles limitées (qui vont en augmentant) pendant les premières années peuvent aider à créer un précédent pour que les Etats membres s'acquittent de leurs contributions annuelles. (2) Ensuite, une structure modeste pendant les premières années d'une ABT permet de fixer des objectifs réalistes pour l'autorité ce qui augmente les chances de réussite et d'appui de la part des parties prenantes. (3) Enfin, elle permet à l'ABM de confirmer de nouveau ses priorités stratégiques pendant les premières années de son fonctionnement et de recruter le personnel à temps plein au fur et à mesure qu'un besoin stratégique se fait sentir. Les participants à l'atelier de validation ont confirmé l'importance d'une évolution progressive de l'ABM qui soit adaptée à l'exécution des activités du Plan d'Action Stratégique.

La figure ci-dessous donne un aperçu de l'évolution potentielle de l'ABM au fil du temps. Dans la figure, une période de "démarrage" sur deux ans serait suivie par une période de transition sur trois ans et le budget à long terme et la structure opérationnelle seraient en place à partir de la sixième année. Plus de détails sur les incidences budgétaires des trois phases sont donnés ci-dessous.

Figure 3 : Aperçu de l'évolution du budget opérationnel (applicable aux Scénarios 1-3)



Source : RebelGroup

7.1.2.1 La phase de démarrage

L'Etude propose une structure organisationnelle légère durant les deux premières années de fonctionnement (2017-18) qui sera financée à travers un budget opérationnel de démarrage.

Pendant les deux premières années de démarrage, cette Etude propose la seule nomination du directeur général (avec un personnel d'appui limité), à financer par le biais d'un budget opérationnel de "démarrage". Les Textes Organiques de l'ABM donnent des indications sur les éléments de coûts, y compris les échelles salariales et les indemnités du personnel. La rémunération du personnel proposé dans les Textes Organiques est basée sur l'échelle de rémunération de l'ABV, ce qui est raisonnable compte tenu des missions comparables des organisations et de la proximité

géographique. Pour les autres dépenses, l'expérience des autres ABT a été utilisée pour déterminer des estimations de coûts réalistes. Le tableau ci-dessous présente un résumé du budget opérationnel annuel de démarrage proposé pour l'ABM selon le Scénario 1.

Tableau 6 : Budget opérationnel de démarrage

Rubrique	Année 1 (2017)	Année 2 (2018)
Salaires, indemnités et charges sociales	55.020.000	55.020.000
Fonctionnement bureau	21.168.000	21.168.000
Fonctionnement véhicules	5.750.000	5.750.000
Services externes	6.300.000	6.300.000
Fonctionnement des structures focales nationales	2.333.000	2.333.000
Réunions et missions	36.667.000	36.667.000
Budget opérationnel	127.238.000	127.238.000

Source : RebelGroup

Comme l'illustre le tableau ci-dessus, le budget opérationnel contient des postes pour le personnel à temps plein (seulement le directeur général et le personnel d'appui) ; le fonctionnement de l'espace bureau et des véhicules ; et les services externes tels que les conseils juridiques. Le budget opérationnel comprend également des allocations pour des réunions, des missions et des ateliers organisés par les organes et entités permanents de l'ABM (le Conseil des Ministres, le Comité Technique des Experts, et le Forum des Parties Prenantes). Au cours des deux premières années, le budget de réunion et missions pour le Comité Technique des Experts lui permet de se réunir trois fois par an pour permettre l'opérationnalisation rapide de l'ABM (plus que la réunion annuelle prévue dans les textes fondateurs).¹⁹

7.1.2.2 La phase de transition

L'ABM passerait, par la suite, par une phase de transition de trois ans pendant laquelle elle continuerait à recruter du personnel de manière progressive pour exécuter ses tâches prioritaires et atteindre sa pleine capacité au bout de la cinquième année.

Lorsque l'ABM aura démontré sa valeur et stabilisé ses opérations et son financement, elle pourra transiter vers un mandat axé sur la coordination et la mise en œuvre. L'Etude suppose une période de transition de trois ans, et l'ABM atteindra sa pleine capacité opérationnelle après cinq ans. En utilisant les mêmes hypothèses que celles pour le budget opérationnel de démarrage, le tableau ci-dessous montre le budget annuel de fonctionnement à long terme sur la base du Scénario de l'Organigramme des Textes Organiques. Un exposé détaillé du budget du Scénario 1 est présenté dans l'Annexe IV.

¹⁹ Note : La Plateforme Régionale des Organisations de la Société Civile pour le bassin du Mono (l'un des participants au Forum des parties prenantes) est exclue du budget de l'ABM. La Plateforme Régionale des Organisations de la Société Civile pour le bassin du Mono ne fait pas partie de l'organigramme global de l'ABM et n'est donc pas censée assurer son financement.

Tableau 7 : Budget opérationnel annuel à long terme selon le Scénario 1

Élément	Année 6+
Salaires, indemnités et charges sociales	321.812.000
Fonctionnement bureau	84.672.000
Fonctionnement véhicules	17.250.000
Services externes	31.500.000
Fonctionnement des structures focales nationales	2.333.000
Réunions et missions	38.001.000
Budget opérationnel	495.568.000

Source : Textes Organiques de l'ABM, RebelGroup

7.1.2.3 Investissements dans les biens physiques & mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique

Pour le Scénario 1, le budget pour les cinq premières années prend également en considération les investissements dans les biens physiques et les coûts associés à la mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique.

En plus du budget de fonctionnement décrit dans les paragraphes précédents, l'Etude suppose également que lors des 5 premières années, l'ABM aura besoin de tenir compte des (1) investissements dans les biens physiques (achat de voitures, mobilier de bureau, équipement informatique, etc.) et (2) les coûts associés à la mise en œuvre des activités proposées dans le Plan d'Action Stratégique.²⁰ Ces coûts indicatifs sont présentés dans les tableaux ci-dessous.

Tableau 8 : Investissements dans les biens physiques et le Plan d'Action Stratégique

Année	Investissement dans les biens physiques	Plan d'Action Stratégique [Estimation des coûts]
Année 1 (2017)	22.872.000	60.000.000
Année 2 (2018)	-	60.000.000
Année 3 (2019)	30.744.000	120.000.000
Année 4 (2020)	7.872.000	180.000.000
Année 5 (2021)	22.872.000	240.000.000
Année 6+ (2022+)	-	300.000.000

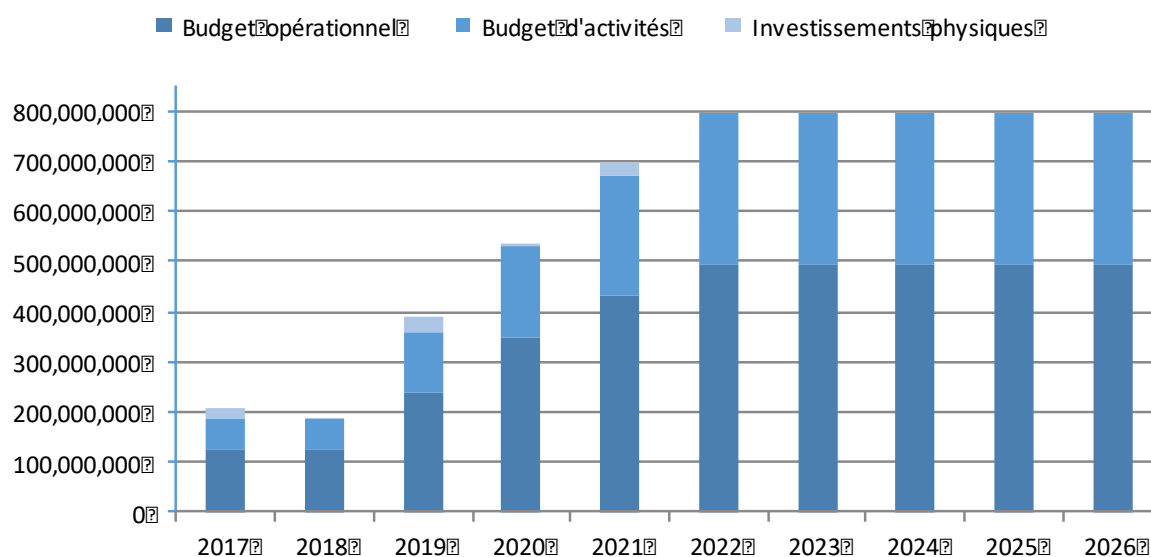
Source : RebelGroup

En pratique, l'évolution des besoins de financement de l'ABM au cours des cinq premières années est susceptible de variation par rapport aux estimations considérées dans l'Etude. Cependant, à partir de l'année 6, les besoins de fonctionnement et de financement des activités prévues devraient demeurer

²⁰ Note : Les estimations pour la mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique sont basées sur des hypothèses faites par l'Equipe qui devront être confirmés dès que des estimations plus exactes sont disponibles après la finalisation du Plan d'Action Stratégique. Etant donné que le budget des activités annuelles varie sensiblement d'une ABT à une autre, l'Etude avance un budget des activités à long terme relativement modeste de 300,000,000 FCFA par an. Cette estimation prudente peut être justifiée par la taille relativement limitée du bassin de l'ABM et sa focalisation sur la coordination.

stables. La figure ci-dessous illustre le besoin de financement de l'ABM à la fois pendant et après la phase de transition de cinq ans.

Figure 4 : Projection des besoins de financement selon le Scénario 1



Source : RebelGroup

L'établissement d'une structure organisationnelle plus légère sur le long terme pourrait être désirable et faisable étant donné que le personnel du projet pourrait être externalisé et le personnel à temps plein pourrait être recruté de manière progressive au fur et à mesure que les besoins stratégiques se manifestent.

Comme montré ci-dessus, la structure organisationnelle proposée par les Textes Organiques implique des incidences budgétaires substantielles même après la période de transition. Comme indiqué précédemment, l'expérience montre que plusieurs ABT n'ont pas été en mesure de mettre en œuvre les structures organisationnelles auxquelles elles aspiraient et ce pour des contraintes budgétaires.²¹ L'Etude reconnaît que l'ABM n'a pas encore été établie et a donc la possibilité de définir sa structure opérationnelle pour maximiser ses chances de durabilité à long terme.

Les deux chapitres suivants proposent des structures organisationnelles alternatives avec un personnel à temps plein limité. Il convient de noter deux considérations. (1) D'abord, le nombre de personnel à temps plein ainsi que les priorités fonctionnelles et sectorielles sont donnés à titre indicatif. En pratique, l'ABM devrait procéder au recrutement par rapport à ses besoins stratégiques, les priorités fonctionnelles et sectorielles se baseront sur les priorités indiquées dans le Plan d'Action Stratégiques et le personnel sera recruté progressivement pour accomplir des tâches et des priorités spécifiques. La structure organisationnelle qui en résulte sera donc très probablement différente des structures proposées dans les chapitres suivants. (2) Ensuite, il importe de souligner que la réduction du personnel à temps plein ne signifie pas que l'ABM sera moins capable de s'acquitter de sa mission

²¹ Par exemple, l'ABV fonctionne actuellement avec un personnel limité malgré une structure organisationnelle ambitieuse qui est similaire à celle proposée pour l'ABM. Similairement, la CICOS ne compte actuellement qu'un directeur en place par rapport aux quatre postes prévus dans sa structure organisationnelle.

dans la mesure où l'ABM aurait la possibilité d'externaliser le personnel chargé de gérer et de superviser des projets spécifiques. Le financement par les bailleurs de fonds pour l'exécution de projets spécifiques peut inclure le financement du personnel pour la gestion de projet ce qui permettrait à l'ABM d'entreprendre sa mission tout en limitant le nombre du personnel à temps plein sur le budget opérationnel.

7.2 Scénario 2 : Organigramme intermédiaire

7.2.1 Une structure organisationnelle intermédiaire

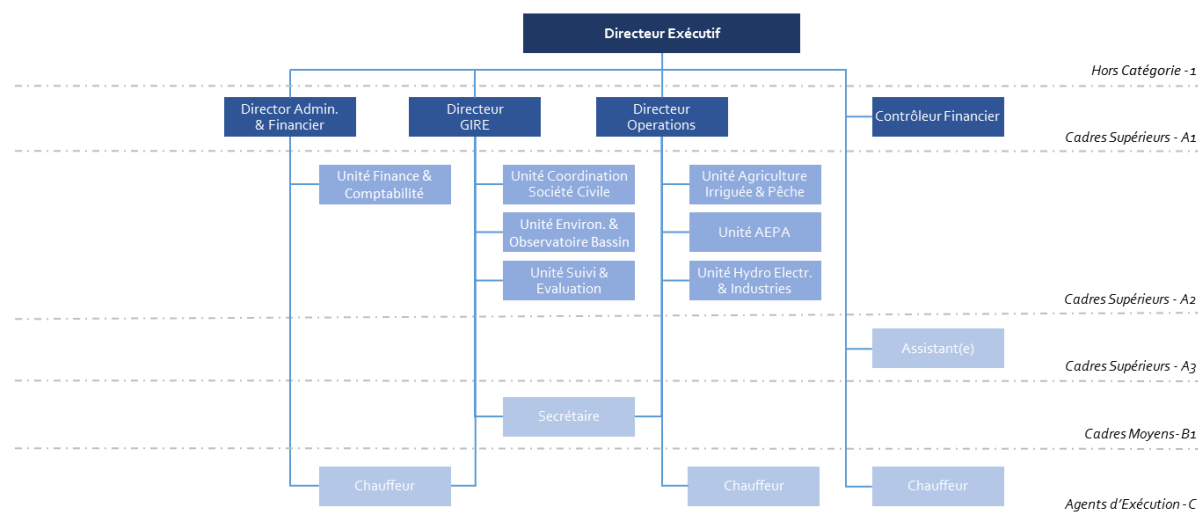
Une structure organisationnelle à long terme avec près de 16 personnes serait une structure alternative qui pourrait aider à assurer la viabilité financière de l'ABM.

Une première alternative à l'organigramme des Textes Organiques est indiquée dans la figure ci-dessous. Selon le Scénario 2, l'ABM pourrait avoir 17 employés à temps plein, y compris un directeur général, 4 postes de niveau directeur, et 12 autres membres du personnel (8 cadres supérieurs, 1 cadre moyen, et 3 agents d'exécution). Les principales différences avec l'organigramme du Scénario 1 comprennent :

- L'élimination du poste de directeur général adjoint ;
- Le déplacement de l'unité de l'observatoire du bassin sous la direction de la GIRE ;
- La fusion des unités irrigation et pêche ;
- La suppression de l'unité des ressources humaines et matérielles et de l'unité de la coopération et la communication internationale ; et
- La réduction du nombre du personnel d'appui de 7 à 5 personnes.

Ces modifications proposées permettraient à l'ABM de réduire sensiblement son budget opérationnel tout en s'acquittant de sa mission globale dans la mesure où le financement des bailleurs de fonds pour les projets et les activités puisse inclure des dispositions pour un personnel temporaire de gestion et supervision de projets.

Figure 5 : Organigramme intermédiaire (Scénario 2)



Source : RebelGroup

7.2.2 Période de transition

Comme dans le Scénario 1, le Scénario 2 propose une structure organisationnelle légère pour les deux premières années de fonctionnement suivi d'une période de transition de trois ans.

Au cours des deux premières années d'activité, la structure organisationnelle intermédiaire serait identique à celle du Scénario de l'Organigramme des Textes Organiques (Scenario 1). Au cours des deux premières années, l'ABM fonctionnerait avec seulement un directeur général et un personnel d'appui restreint. Les coûts et les hypothèses de coût seraient les mêmes que ceux utilisés pour développer le budget opérationnel de démarrage pour le Scénario 1. Le tableau ci-dessous présente le budget opérationnel annuel à long terme pour le Scénario 2. Un exposé détaillé du budget ci-dessus est présenté dans l'Annexe V.

Tableau 9 : Budget opérationnel annuel à long terme selon le Scénario 2

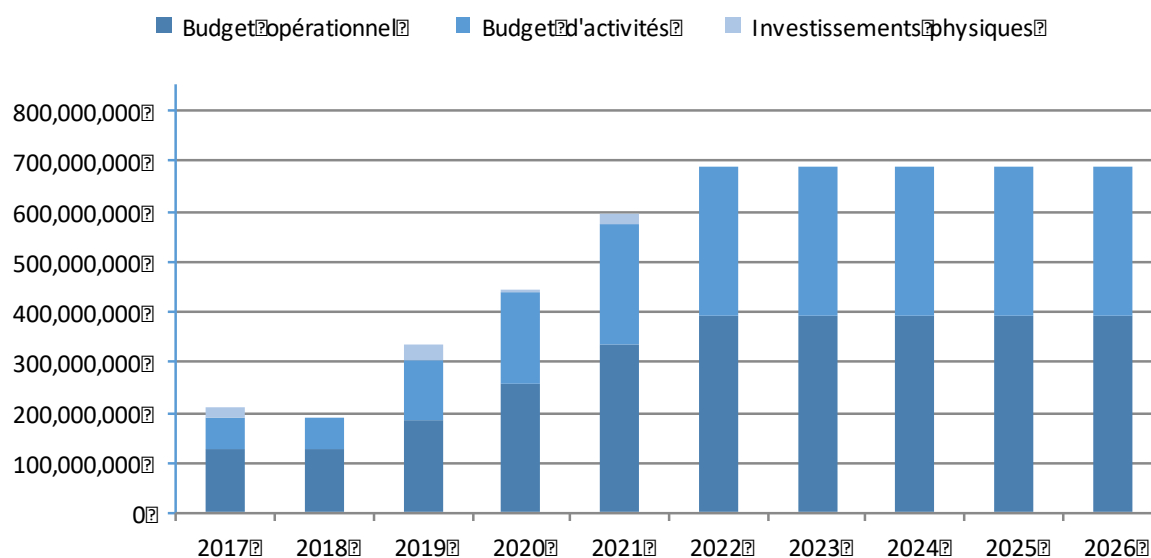
Élément	Année 6+
Salaires, indemnités et charges sociales	241.914.000
Fonctionnement bureau	63.504.000
Fonctionnement véhicules	17.250.000
Services externes	31.500.000
Fonctionnement des structures focales nationales	2.333.000
Réunions et missions	34.667.000
Budget opérationnel (année 6+)	391.168.000

Source : Textes Organiques de l'ABM, RebelGroup

Le Scénario de l'Organigramme Intermédiaire (Scenario 2) impliquerait le même niveau d'investissement dans les biens physiques et activités que celui du Scénario de l'Organigramme des Textes Organiques (Scenario 1).

La figure ci-dessous illustre les coûts de fonctionnement pendant la période de démarrage de deux ans, la période de transition de trois ans, et sur le long terme. Elle illustre également les coûts prévus pour les activités et les investissements dans les biens physiques. Même si les investissements dans les biens physiques devraient être un peu plus faibles dans le Scénario 2 par rapport au Scénario 1 (à cause des besoins plus faibles en matière de fournitures de bureau, etc.), l'Organigramme Intermédiaire suppose le même niveau d'investissement dans les biens physiques que celui de l'Organigramme des Textes Organiques pour simplifier l'analyse.

Figure 6 : Projection des besoins de financement selon le Scénario 2



Source : RebelGroup

Le Scénario de l'Organigramme Intermédiaire devrait réaliser dans le long terme une économie annuelle des coûts de fonctionnement de près de 21% en comparaison à l'Organigramme des Textes Organiques.

Une comparaison avec les besoins de financement du fonctionnement de la période initiale de cinq ans indique que l'ABM sera en mesure de réaliser une économie de coûts de fonctionnement de près de 19% dans le cas du Scénario 2 par comparaison avec le Scénario 1. En outre, dans le Scénario de l'Organigramme Intermédiaire le budget opérationnel à long terme (à partir de l'année 6) sera de 21% plus bas que dans le Scénario de l'Organigramme des Textes Organiques. Indépendamment des sources de financement de l'ABM (voir Chapitres 8 et 9), la réduction des coûts globaux contribuera à réduire les impacts budgétaires sur les Etats membres et / ou les utilisateurs.

7.3 Scénario 3 : Organigramme léger

7.3.1 Structure organisationnelle légère

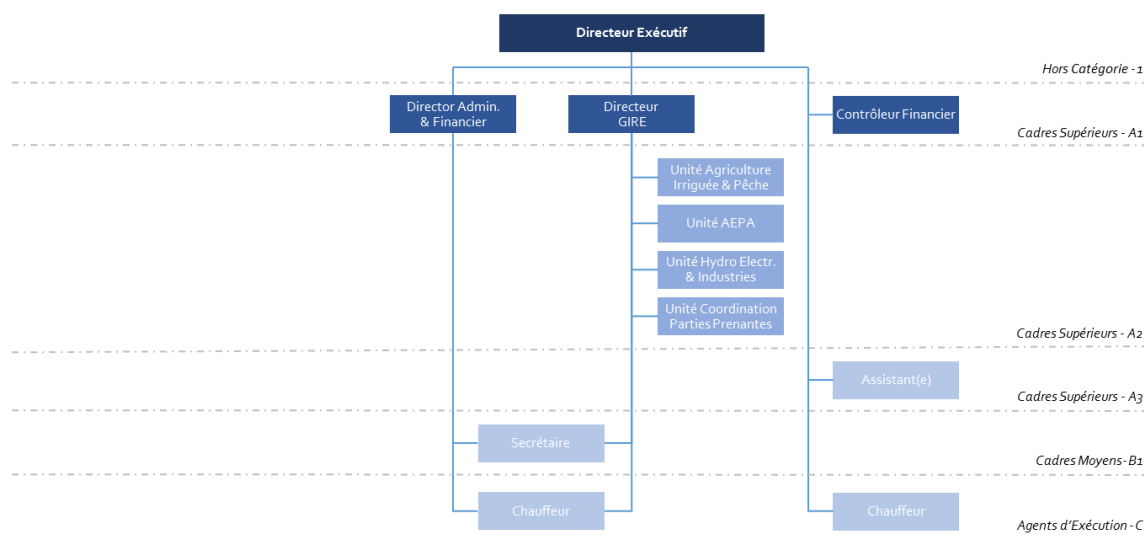
Une structure organisationnelle à long terme avec un effectif de près de 12 employés à temps plein permettrait de réduire considérablement les coûts de fonctionnement, ce qui réduirait l'incidence budgétaire sur les Etats membre de l'ABM.

Une deuxième alternative à l'Organigramme des Textes Organiques est présentée dans la figure ci-dessous. Dans la structure organisationnelle légère, l'ABM aurait près de 12 employés à temps plein, y compris un directeur général, 3 postes de niveau directeur, et 8 autres employés (5 cadres supérieurs, 1 cadre moyen, et 2 agents d'exécution). Les principales différences avec l'Organigramme Intermédiaire comprennent :

- La fusion des postes de la GIRE et du directeur des opérations ;
- La suppression de l'unité de l'observatoire du bassin, de l'unité de suivi et d'évaluation, et de l'unité de la finance et de la comptabilité ; et
- La réduction du nombre de personnel d'appui de 5 à 4 personnes.

Les modifications proposées permettraient à l'ABM de réduire davantage l'incidence budgétaire de l'organigramme. Le Scénario 3 exigerait probablement de transférer les responsabilités vers le reste des postes et des unités et d'externaliser le personnel de gestion du projet de façon à les couvrir par les budgets des activités du projet qui seraient financés par les bailleurs de fonds.

Figure 7 : Organigramme léger (Scénario 3)



Source : RebelGroup

7.3.2 Période de transition

Au cours des deux premières années d'activité, l'Organigramme léger engendrerait des coûts de fonctionnement identiques à ceux prévus pour l'Organigramme des Textes Organiques et l'Organigramme intermédiaire.

Au cours des deux premières années d'activité, la structure organisationnelle légère serait identique aux deux premiers scénarios (l'Organigramme Intermédiaire et l'Organigramme des Textes Organiques). En utilisant les mêmes hypothèses de coûts de base, le tableau ci-dessous présente le budget opérationnel annuel à long terme selon le Scénario de l'Organigramme Léger (Scénario 3). Un exposé détaillé du budget ci-dessus est présenté dans l'annexe VI.

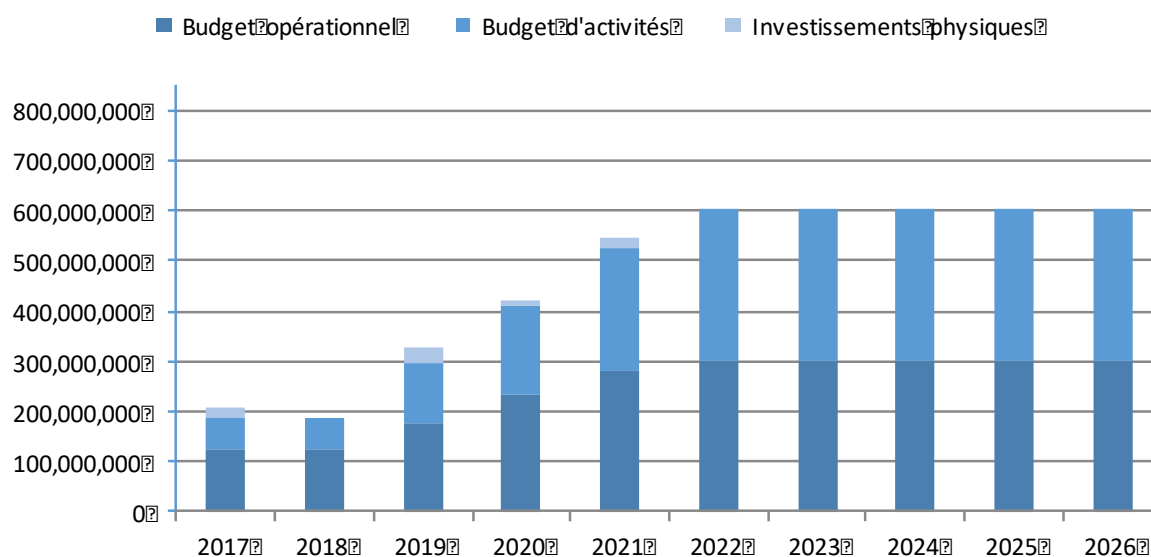
Tableau 10 : Budget opérationnel annuel à long terme selon le Scénario 3

Élément	Année 6+
Salaires, indemnités et charges sociales	178.203.000
Fonctionnement bureau	42.336.000
Fonctionnement véhicules	17.250.000
Services externes	31.500.000
Fonctionnement des structures focales nationales	2.333.000
Réunions et missions	31.334.000
Budget opérationnel (année 6+)	302.966.000

Source : Textes Organiques de l'ABM, RebelGroup

La figure ci-dessous illustre les sorties de trésorerie attendues au cours de la période de démarrage de deux ans, de la période de transition de trois ans, et de la période de fonctionnement à long terme. La figure montre également les coûts prévus des investissements en biens physiques et activités en rapport avec le Plan d'Action Stratégique.

Figure 8 : Projection des besoins de financement selon le Scénario 3



Source : RebelGroup

7.3.3 Economies de coûts par comparaison au Scénario 1

Un Organigramme Léger devrait réaliser dans le long terme des économies annuelles de coûts de près de 39% par rapport à l'Organigramme des Textes Organiques.

La structure organisationnelle légère devrait réaliser des économies de coûts de l'ordre de 26% pendant les 5 premières années de fonctionnement et près de 39% sur le long terme (à partir de l'année 6) par rapport au Scénario 1. La structure légère limite donc de manière significative les incidences budgétaires pour les Etats membres de l'ABM et/ou les utilisateurs.

7.4 Stratégies alternatives de réduction des coûts

Des stratégies alternatives de réduction des coûts peuvent être suivies pour réduire les frais de fonctionnement dans chacune des trois structures organisationnelles précédemment décrites.

Outre l'optimisation de l'organigramme de l'ABM, il peut y avoir d'autres moyens de réduire le budget opérationnel. Ce chapitre examinera cinq autres stratégies possibles pour y parvenir :

- Les groupes de travail ;
- Les contributions en nature ;
- Le détachement de personnel ;
- La modification des avantages sociaux du personnel ; et
- La fusion avec d'autres ABT.

La suite de ce chapitre examinera ces stratégies alternatives de réduction des coûts.

7.4.1 Les groupes de travail

La mise en place des groupes de travail sur des sujets de fond liés au bassin du Mono permettrait à l'ABM de rationaliser les coûts de fonctionnement dans les premières années tout en faisant des progrès vers son mandat à plus long terme.

Une façon de réduire potentiellement les coûts et de réaliser une structure organisationnelle rationalisée au cours des premières années de l'ABM tout en progressant sur les préoccupations techniques est d'envisager la création de « groupes de travail » ou « groupes d'experts ». En collaboration avec le Directeur général, les groupes de travail décentralisent des tâches spécifiques des ABT vers les Etats membres tout en renforçant l'appropriation de ces mêmes Etats. L'ABM peut donc envisager la création de groupes de travail pour diverses questions sur des sujets essentiels. Ces groupes de travail internes officiellement reconnus permettraient à l'ABM de rester flexible dans sa façon de répondre aux difficultés rencontrées dans le bassin par la mise en place de tels groupes pour aborder les questions clés, mais ayant également la possibilité de les dissoudre une fois que la question a été résolue de manière adéquate.

La mise en place des groupes de travail allège la charge administrative et financière durant les premières années de fonctionnement. En règle générale, les groupes de travail seraient constitués partiellement ou entièrement de représentants des Etats membres avec une pression minimale sur le budget opérationnel de l'ABM. Ces représentants apportent les capacités techniques, humaines et financières existantes de leurs Etats respectifs et peuvent aider à améliorer les capacités de l'ABM au cours des premières années.

Dans le Statut de l'ABM, un Comité Technique des Experts est proposé comme l'un des organes directeurs permanents de l'ABM. Ce comité comprend sept représentants des deux Etats membres, représentant les différents ministères sectoriels (agriculture, ressources en eau, industrie de l'énergie, etc.). Même si tous les membres du Comité Technique des Experts peuvent ne pas être suffisamment spécialisés pour faire face à des problèmes techniques spécifiques, le Comité pourrait aider à établir des groupes de travail et leur fournir du personnel lorsqu'il existe un besoin évident qui nécessite une expertise et du conseil sur un sujet précis. Les groupes de travail seraient alors dissous une fois que les problèmes techniques spécifiques ont été résolus, réduisant ainsi la nécessité d'une grande Direction Exécutive dans les premières années de fonctionnement de l'ABM.

7.4.2 Contributions en nature

Les contributions en nature par les Etats membres peuvent également servir à réduire les coûts de fonctionnement, en particulier ceux liés à l'espace de bureau, au matériel et l'accueil de réunions et évènements.

Tel qu'abordé dans le Chapitre 6, les contributions des Etats membres peuvent être aussi bien financières qu'en nature. Si les contributions des Etats membres sont en nature, le budget opérationnel de l'ABM peut effectivement être réduit. Les contributions en nature peuvent inclure :

- Des espaces de bureau ;

- L'accueil de réunions ou d'événements ; et
- L'équipement.

Comme mentionné précédemment, il n'est pas rare pour un pays d'accueil du siège d'une ABT de fournir un espace de bureau gratuitement. La Convention précise que le siège de l'ABM sera basé à Cotonou. Si le Gouvernement du Bénin décide de fournir un espace de bureau pour l'ABM sans frais, cela contribuera à réduire le budget opérationnel de l'ABM.

Les coûts de fonctionnement de l'ABM peuvent également être réduits si les Etats membres acceptent d'accueillir certaines réunions et / ou des événements clés. Par exemple, plutôt que d'inclure un poste distinct pour couvrir les coûts associés à la réunion annuelle du Comité Technique des Experts, les Etats membres pourraient décider d'accueillir ces réunions elles-mêmes, en alternance entre les pays membres. En particulier, si l'Etat membre d'accueil devait utiliser les locaux gouvernementaux existants plutôt que de louer des espaces commerciaux, cela pourrait non seulement réduire directement le budget opérationnel de l'ABM, mais entraînerait également des coûts globaux inférieurs pour les Etats membres.

En outre, les Etats membres pourraient décider de fournir des équipements excédentaires (voitures, ordinateurs, etc.) à l'ABM pour réduire les coûts d'investissement initiaux. Alternativement, les Etats membres pourraient décider de partager ces équipements, même si cela peut finir par entraver les opérations de l'ABM et réduire la productivité globale.

Les détachements de personnel, qui pourraient également être considérés comme une contribution en nature, seront abordés séparément dans le chapitre suivant.

7.4.3 Détachement de personnel

Les détachements de personnel des Etats membres permettraient à l'ABM de faire progresser son mandat, tout en rationalisant les coûts de la dotation en personnel, particulièrement durant les premières années.

Les salaires du personnel représentent une grande partie du budget opérationnel de l'ABM. Un moyen efficace de réduire le fardeau des salaires de l'ABM serait d'utiliser le détachement de personnel. Dans le cadre d'un programme de détachement de personnel, les Etats membres seraient appelés à fournir (temporairement) du personnel pour travailler à l'ABM, réduisant ainsi les besoins d'embauche et de masse salariale de l'ABM. Tout au long du détachement, le personnel désigné resterait fonctionnaire et sera payé directement par les Etats membres respectifs. Comme le personnel maintiendra vraisemblablement un niveau de responsabilités similaire à celui de sa position antérieure dans l'administration nationale, son salaire de base demeurera au même niveau. Le cas échéant, l'ABM pourrait offrir une compensation au personnel détaché pour tous les frais supplémentaires et / ou fournir une allocation en plus et au-delà du salaire de base. Dans ce cas, l'ABM serait seulement responsable des coûts supplémentaires liés au personnel, étant donné que les pays membres continuent à couvrir le salaire de base.

Comme mentionné précédemment, l'utilisation de personnel détaché pourrait conduire à une forte rotation du personnel, surtout si la durée du détachement est relativement courte. Cela limiterait

aussi le peloton de candidats potentiels par rapport à un processus de recrutement concurrentiel, ce qui signifie que l'ABM peut se trouver dans une situation dans laquelle les qualifications et l'expérience du personnel peuvent ne pas correspondre entièrement au profil du personnel recherché.

7.4.4 La modification des avantages sociaux du personnel

Bien qu'une réduction des avantages sociaux du personnel permette de maintenir des coûts opérationnels faibles, cela aurait probablement un impact sur la capacité de l'ABM à attirer et retenir des professionnels qualifiés.

Tout comme pour la logique derrière le choix de personnel détaché, la réduction des avantages sociaux pour le personnel pourrait contribuer à réduire le budget opérationnel de l'ABM. A l'heure actuelle, les avantages sociaux décrits dans les Textes Organiques de l'ABM sont basés sur la rémunération du personnel de l'ABV. Bien que l'impact budgétaire d'une réduction des salaires puisse être important, les parties prenantes au Bénin et au Togo ont noté que l'ABM aurait du mal à attirer du personnel qualifié. Dans ce contexte, des salaires réduits nettement inférieurs à ce que les autres ABT offrent peuvent ne pas être possibles ou souhaitables.

7.4.5 Fusion avec d'autres ABT

Même si cela pourrait générer des économies d'échelle, la fusion avec d'autres ABT créerait des problèmes logistiques importants qui seraient probablement supérieurs aux avantages.

Pour générer plus d'efficacité opérationnelle et tirer parti des économies d'échelle, certaines parties prenantes ont suggéré de combiner l'ABM avec une autre ABT existante qui a une adhésion assez semblable, comme l'ABV ou l'ABN. La fusion avec une des ABT existante réduirait potentiellement le besoin en personnel de soutien et même en personnel professionnel. Toutefois, étant donné que l'ABV et l'ABN n'ont pas exactement les mêmes membres que l'ABM,²² les combiner créerait des difficultés en termes de contribution des Etats membres ainsi qu'au sujet de l'implantation du siège de l'Autorité combinée du bassin.²³ En gardant ce qui précède à l'esprit, il semble que la fusion de l'ABM avec une des ABT existantes ne puisse pas être une solution intéressante du point de vue opérationnel.

7.4.6 Conclusions sur les stratégies alternatives de réduction des coûts

Les stratégies ci-dessus pourraient certes contribuer à réduire considérablement le budget opérationnel global de l'ABM, mais la suite de l'Etude présume qu'aucune de ces stratégies alternatives de réduction des coûts ne seront poursuivies. Si les Etats membres décident que les implications budgétaires de l'ABM sont trop élevées, ils pourraient revenir à ces stratégies pour réduire le coût de fonctionnement global.

²²Membres de l'ABV : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana, Mali, Togo. Membres de l'ABN : Bénin, Burkina Faso, Cameroun, Tchad, Côte d'Ivoire, Guinée, Mali, Niger et Nigéria.

²³ L'ABV a son siège à Ouagadougou, Burkina Faso alors que l'ABN a son siège à Niamey, Niger.

8 Approche proposée pour le financement à court terme

Sur la base de l'analyse des mécanismes de financement possibles dans le Chapitre 6 et l'évaluation des besoins de financement de l'ABM dans le Chapitre 7, ce chapitre examinera la proposition de mécanismes de financement à court terme. Dans le cadre de cette analyse, le court terme se réfère aux deux premières années de fonctionnement de l'ABM. Si l'ABM devait être opérationnelle au début de 2017, les mécanismes de financement à court terme seraient applicables aux années 2017 et 2018. Le Chapitre 9 examinera la proposition de mécanismes de financement à moyen et à long terme, qui couvre la période à partir de 2019.

Tel qu'examiné dans le Chapitre 6.12, les mécanismes de financement suivants pourraient éventuellement s'appliquer à l'ABM :

- Les contributions des Etats membres (financiers ou en nature) ;
- Une taxe dédiée ;
- Un système de financement utilisateur-payeur, éventuellement associé à un financement pollueur-payeur ;
- Les frais de gestion et d'administration ; et
- Les contributions des bailleurs (pour des activités et / ou investissements spécifiques).

Cependant, certains de ces mécanismes nécessitent des préparatifs importants et ne seraient donc pas disponibles dans le court terme. Plus précisément, les mécanismes de financement à base de taxe dédiée, les mécanismes de financement utilisateur-payeur et pollueur-payeur prendraient plusieurs années avant de pouvoir être mis en œuvre efficacement. En conséquence, ces mécanismes de financement ne peuvent être adoptés pour financer les opérations de l'ABM dans le court terme.

Les frais de gestion et d'administration s'appliquent aux activités financées par les bailleurs et mises en œuvre par l'ABM. De tels frais requièrent le consentement explicite des bailleurs de fonds qui ne peut être obtenu qu'après une consultation approfondie avec les partenaires techniques et financiers potentiels. Comme l'ABM est encore en train d'être mise en place, il semble peu probable que les frais de gestion et d'administration puissent être disponibles au cours des deux prochaines années. Cela ne laisse à l'ABM en pratique que deux mécanismes de financement à court terme :

- Les contributions des Etats membres ;
- Les contributions des bailleurs.

Tel qu'expliqué précédemment, les bailleurs s'attendent généralement à ce que le budget opérationnel des ABT soit assuré par d'autres sources, de manière à ce que le financement des bailleurs puisse être dirigé vers les investissements et / ou des activités de financement. Dans ce contexte, les coûts de fonctionnement à court terme de l'ABM devront être couverts par les deux Etats membres alors que les contributions des bailleurs pourraient être utilisés pour acquérir de l'équipement, effectuer des investissements et / ou financer (une partie) du Plan d'Action Stratégique.

8.1 Approche pour le financement du budget opérationnel à court terme

Aussi bien l'analyse des meilleures pratiques que les consultations avec les parties prenantes soutiennent un budget opérationnel à court terme directement financé par des contributions des Etats membres.

Sur la base des considérations qui précèdent, le budget opérationnel à court terme de l'ABM devra être financé par les contributions des Etats membres. Cette conclusion est également appuyée par les consultations avec les parties prenantes au Bénin et au Togo. Les parties prenantes ont confirmé que les coûts de fonctionnement devraient être financés par des contributions directes des Etats membres jusqu'à ce que l'ABM soit en mesure de démontrer son rôle et potentiellement de diversifier ses sources de financement.

En supposant que les Etats membres ne s'appuieront pas sur les contributions en nature pour réduire le budget de l'ABM, la totalité du budget opérationnel devra être couverte par des contributions monétaires du Bénin et du Togo. Bien que trois scénarios différents des besoins en financement aient été élaborés dans le Chapitre 7, la stratégie de financement à court terme sera ainsi là même pour les trois scénarios. En utilisant le mécanisme de partage des coûts décrit dans le Chapitre 5.6, le tableau ci-dessous montre comment les coûts annuels de fonctionnement devraient être partagés entre le Bénin et le Togo au cours des deux premières années.

Tableau 11 : Partage des coûts de fonctionnement annuels à court terme (Année 1 & 2)

Rubrique	Montant	Bénin (38.9%)	Togo (61.1%)
Salaires, indemnités et charges sociales	110.040.000	42,806,000	67,234,000
Fonctionnement bureau	42.336.000	16,469,000	25,867,000
Fonctionnement véhicules	11.500.000	4,474,000	7,027,000
Services externes	12.600.000	4,901,000	7,699,000
Fonctionnement des structures focales nationales	4.666.000	1,815,000	2,851,000
Réunions et missions	73.334.000	28,527,000	44,807,000
Budget opérationnel (années 1-2)	254.476.000	98,991,000	155,485,000

Source : RebelGroup

Sur la base de ce qui précède, le coût total opérationnel encouru par le Bénin et le Togo au cours des deux premières années d'activité serait de 99 millions CFA et 155 millions CFA, respectivement. Cela exclut à la fois les coûts associés à la mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique et les investissements dans les biens physiques qui sont nécessaires pour établir l'ABM, qui seront examinés dans le chapitre ci-dessous.

8.2 Approche pour le financement du budget d'investissement et d'activité à court terme

Cette Etude suppose que les partenaires techniques et financiers pourraient contribuer à hauteur de 80% du budget d'investissement et des activités ; le reste sera couvert par les contributions des Etats membres sur le court terme.

L'approche du financement à court terme doit également tenir compte de la façon dont les investissements et les activités seront financées. Sur la base du rôle des bailleurs dans d'autres ABT à travers le monde, il est probable que des partenaires techniques et financiers tels que la Banque mondiale, l'Union européenne, la GIZ, etc. contribuent de manière substantielle au budget d'investissement de l'ABM ainsi qu'aux coûts associés à la mise en œuvre des actions à court terme du Plan d'Action Stratégique. En effet, la plupart des budgets d'investissement et d'activités des ABT telles que la CICOS et la Commission du Mékong ont été supportés par des bailleurs externes. Dans le cas de la CICOS, les partenaires financiers et techniques ont apporté près de €20 million en appui sur la période 2006-2016 (en moyenne €1.84 million par an). Pour la Commission du Mékong, les bailleurs de fonds ont engagé près de \$100 million pour la période 2011-2015. Dans les deux cas, les Etats membres fournissent un appui financier au budget opérationnel mais souvent seulement un appui en nature aux budgets d'investissement et des activités. Sur la base de ce qui précède, on fait l'hypothèse prudente selon laquelle les bailleurs seraient disposés à financer au moins 80% du budget d'investissement et des activités. Pour que cette hypothèse soit réalisée, il est essentiel d'impliquer les bailleurs de fonds dans le processus de prise de décision portant sur les activités et les investissements proposés dans le Plan d'Action Stratégique et les incidences budgétaires y associées.

En utilisant les hypothèses provisoires des coûts pour la mise en œuvre des activités liées au Plan d'Action Stratégique (voir Chapitre 7.1)²⁴, le mécanisme de partage des coûts décrit dans le Chapitre 5.6 et en supposant que les bailleurs soient disposés à contribuer à hauteur de 80% du budget d'investissement et des activités, le tableau ci-dessous montre comment les coûts d'investissement au cours des deux premières années doivent être partagés entre le Bénin et le Togo.

Tableau 12 : Partage des coûts des investissements & activités à court terme (Année 1 & 2)

Rubrique	Montant	Bailleurs	Benin (38,9%)	Togo (61,1%)
Investissements physiques	120.000.000	96.000.000	9,336,000	14,664,000
Budget d'activités [estimation provisoire]	22.872.000	18.298.000	1,779,000	2,795,000
Total	142.872.000	114.298.000	11,115,000	17,459,000

Source : RebelGroup

²⁴ Note : Comme mentionné précédemment, les chiffres pour la mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique sont des chiffres indirects qui pourraient être mis à jour dès que des informations plus détaillées deviennent disponibles après la finalisation du Plan d'Action Stratégique.

8.3 Approche globale du financement à court terme

En combinant les budgets opérationnels, d'investissement, et des activités, le tableau ci-dessous montre comment les coûts sont partagés entre le Bénin, le Togo et les partenaires techniques et financiers.

Tableau 13 : Partage global des coûts à court terme (Années 1 & 2)

Rubrique	Montant	Bailleurs	Benin (38,9%)	Togo (61,1%)
Budget opérationnel	254.476.000	-	98,991,000	155,485,000
Investissements physiques	120.000.000	96.000.000	9,336,000	14,664,000
Budget d'activités [estimation provisoire]	22.872.000	18.298.000	1,779,000	2,795,000
Total	397.348.000	114.298.000	110,106,000	172,944,000

Source : RebelGroup

Avec une structure organisationnelle de démarrage légère, le Bénin et le Togo seraient appelés à contribuer un total de 283 millions CFA au cours des deux premières années pour soutenir les opérations de l'ABM.

Sur la base de l'hypothèse d'une structure organisationnelle de démarrage légère avec seulement un directeur général, un personnel d'appui limité et quelque 143 millions CFA en activités et investissements physiques au cours des deux premières années d'activité, la contribution totale du Bénin et du Togo devrait être de 110 millions CFA et 173 millions CFA, respectivement. Un solde de 114 millions CFA devrait être constitué de contributions des bailleurs, qui sont utilisés pour financer 80% des activités et des investissements en biens physiques.

9 Approche proposée pour le financement à moyen et long termes

Après les deux premières années de fonctionnement, cette Etude suppose que l'ABM ait fait sa transition vers sa structure opérationnelle à long terme sur une période de trois ans, comme le décrit le Chapitre 7. Le présent chapitre décrit divers mécanismes de financement tant pour le moyen terme (la période de trois ans de transition) que pour le long terme (au-delà de l'année 6).

Ce chapitre continue à s'appuyer sur l'hypothèse que l'ABM démarre ses activités au début de 2017. Les mécanismes de financement à court terme décrits dans le Chapitre 8 s'appliqueraient donc à 2017 et 2018 (la période de démarrage de deux ans). Les mécanismes de financement à moyen terme décrits ici sont applicables aux années 2019, 2020 et 2021 (la période de transition). Les mécanismes de financement à long terme s'appliquent à partir de 2022.

Le montant du financement que les mécanismes de financement à moyen terme devraient générer, à terme, dépendra de la structure organisationnelle que l'ABM décide de maintenir. Suivant la même approche que dans le Chapitre 8, les mécanismes de financement suivants pourraient être utilisés pour financer le budget opérationnel à moyen terme de l'ABM :

- Les contributions des Etats membres (financiers ou en nature) ;
- Une taxe dédiée ;
- Un système de financement utilisateur-payeur, éventuellement associé à un financement pollueur-payeur ;
- Les frais de gestion et d'administration ; et
- Les contributions des bailleurs (pour des activités et / ou investissements spécifiques).

Contrairement aux considérations sur le mécanisme de financement à court terme évoqués plus haut, chacun de ces mécanismes de financement seraient potentiellement réalisable comme une solution de financement à moyen et à long termes à condition que l'ABM soit suffisamment bien préparée pour leur mise en œuvre et institutionnalisation. Bien qu'un mécanisme de financement fondé sur la taxe dédiée ou sur le système utilisateur/pollueur-payeur exige vraisemblablement plusieurs années de consultation et de préparation minutieuse, sa mise en œuvre dans le délai proposé de cinq ans pourrait être réalisable.

Sur la base de l'analyse des mécanismes de financement dans le Chapitre 6 et l'évaluation des besoins de financement dans le Chapitre 7, la suite de ce chapitre décrit trois stratégies potentielles de financement à moyen terme :

1. **Poursuite du financement à court terme** : Utilisation des contributions des Etats membres et des bailleurs, potentiellement augmentée des frais de gestion et d'administration sur le moyen terme.
2. **Transition vers le financement utilisateur/ pollueur-payeur** : Remplacer les contributions des Etats membres au fil du temps par le mécanisme de financement utilisateur/pollueur-payeur, tout en maintenant les contributions des bailleurs et la possibilité d'ajouter les frais de gestion et d'administration sur le moyen terme.

3. **Transition vers le financement par une taxe régionale :** Remplacer les contributions des Etats membres au fil du temps par le mécanisme de financement de la taxe régionale, tout en maintenant les contributions des bailleurs et la possibilité d'ajouter les frais de gestion et d'administration sur le moyen terme.

Les trois chapitres suivants décrivent en détail chacune de ces stratégies de financement à moyen et à long termes.

9.1 Stratégie à moyen et long terme 1 : Poursuite du financement à court terme

S'appuyer sur les contributions directes des Etats membres à moyen terme est certes la stratégie de financement la plus simple, mais elle peut néanmoins placer une charge excessive sur les budgets des Etats membres.

La stratégie la plus simple de financement à moyen et long termes est de poursuivre la stratégie de financement à court terme. Dans ce cas, les Etats membres continueraient de payer conjointement pour le budget opérationnel, ainsi que pour une part relativement faible (20%) du budget d'investissement / activité. Ces coûts seraient partagés en utilisant le même mécanisme que pour la stratégie de financement à court terme (voir le Chapitre 5.6 pour plus de détails). En outre, on suppose que les bailleurs continueront à financer les 80% restants du budget d'investissement / activité. Les bailleurs peuvent également convenir d'appliquer des frais de gestion et d'administration sur leur contribution, sur le moyen terme, subventionnant ainsi effectivement le budget opérationnel de l'ABM, ce qui pourrait potentiellement réduire la contribution demandée à l'Etat membre. A long terme, il semble improbable que les bailleurs de fonds acceptent de régler des frais de gestion et d'administration ; mais demanderaient que les frais opérationnels de l'ABM soient couverts par le biais d'autres mécanismes de financement. La répartition des coûts qui résulte pour les trois scénarios différents examinés dans le Chapitre 7 est indiquée dans le tableau ci-dessous, en supposant qu'aucun frais de gestion et d'administration ne serait appliqué aux contributions des bailleurs.

Tableau 14 : Répartition des coûts à moyen terme (Années 3-5) dans la poursuite de la stratégie à court terme

Rubrique	Scénario 1 : Organigramme Textes Organiques	Scénario 2 : Organigramme Intermédiaire	Scénario 3 : Organigramme Léger
Bénin	442.999.000	347.840.000	315.808.000
Togo	695.816.000	546.350.000	496.037.000
Bailleurs	481.190.000	481.190.000	481.190.000
Total	1.620.005.000	1.375.380.000	1.293.035.000

Source : RebelGroup

A partir de l'année 6, la structure organisationnelle complète envisagée dans les Scénarios 1, 2 et 3 serait en place. Le tableau ci-dessous montre la répartition globale des coûts à long terme pour chaque scénario.

Tableau 15 : Répartition annuelle des coûts à long terme dans la poursuite de la stratégie à court terme

Rubrique	Scénario 1 : Organigramme Textes Organiques	Scénario 2 : Organigramme Intermédiaire	Scénario 3 : Organigramme Léger
Bénin	216.116.000	175.504.000	141.194.000
Togo	339.452.000	275.664.000	221.772.000
Bailleurs	240.000.000	240.000.000	240.000.000
Total	795.568.000	691.168.000	602.966.000

Source : RebelGroup

Comme on peut le constater sur la base de ce qui précède, même dans l'Organigramme Léger (Scénario 3) l'impact budgétaire à moyen et long termes sur les deux Etats membres demeure important.

Les deux chapitres suivants examineront deux stratégies de financement qui permettent de réduire l'impact sur le budget des Etats membres.

9.2 Stratégie à moyen et long termes 2 : Transition vers le financement utilisateur-payeur

9.2.1 Financement utilisateur -payeur appliqué à l'ABM

Le retrait progressif des contributions des Etats membres et la transition vers un mécanisme d'utilisateur-payeur peut être une stratégie efficace tant que les utilisateurs ont aussi bien la volonté que la capacité de payer et que l'ABM est en mesure de démontrer sa valeur économique.

Une stratégie alternative de financement serait d'éliminer les contributions des Etats membres et de basculer vers un mécanisme de financement utilisateur-payeur. Comme indiqué précédemment, cette approche de financement reflète le concept que l'eau a une valeur économique et devrait être reconnue comme un bien économique, tel que prévu dans les Codes de l'eau des deux Etats membres. Pour que ce mécanisme fonctionne comme prévu, cependant, il est important de reconnaître que certains groupes d'utilisateurs ont une plus grande capacité à payer que d'autres. Les agriculteurs de subsistance, par exemple, peuvent avoir du mal à contribuer financièrement aux opérations de l'ABM. En outre, la collecte des contributions de milliers, voire de centaines de milliers de petits usagers de l'eau pourrait être difficile. Dans ce contexte, il serait préférable de cibler les utilisateurs d'eau à grande échelle tels que les opérateurs de centrales hydroélectriques et d'exploitation minière/industrielle qui ont aussi la capacité de payer. Etant donné le risque d'une réaction politique au financement par le système utilisateur-payeur, la mise en œuvre d'un tel mécanisme de financement exige une consultation substantielle avec les utilisateurs et la mise en place ainsi que la mise en œuvre d'une stratégie claire et efficace de communication.

Lors des discussions sur la possibilité de financement basée sur le mécanisme utilisateur-payeur, les parties prenantes à la fois au Bénin et au Togo ont noté que l'entreprise publique Communauté Electrique du Bénin (CEB) pourrait fournir un appui substantiel au financement de l'ABM. En tant qu'organisation internationale codétenue par les gouvernements du Bénin et du Togo, la CEB est largement considérée comme un exemple réussi de collaboration dans le bassin versant du Mono

partagé entre le Bénin et le Togo. La CEB exploite le barrage Nangbéto de 65,6 MW, qui est situé dans le bassin. En conséquence, la CEB tire un avantage économique substantiel de ses activités dans le bassin du Mono. Bien que la CEB puisse en effet aider à financer une partie substantielle des coûts de fonctionnement de l'ABM, il y a trois questions essentielles à soulever :

1. **Le coût de l'électricité** : Toute contribution financière de la CEB à l'ABM pourrait augmenter le coût global de l'électricité pour les consommateurs au Bénin et au Togo, ce qui à son tour pourrait entraîner le mécontentement populaire (voir la discussion sur l'impact du financement utilisateur payeur sur les tarifs de l'électricité, ci-dessous).
2. **La neutralité de l'ABM** : Compte tenu de l'importance cruciale de l'énergie produite par la CEB pour les deux Etats membres, tout en étant la source d'une certaine controverse au sujet du relâchement prudent des eaux, le rôle potentiel de la CEB dans la stratégie de financement de l'ABM doit être soigneusement évalué. Plus précisément, si la contribution de la CEB est sensiblement plus grande que les contributions d'autres groupes d'utilisateurs, cela pourrait compromettre la neutralité de l'ABM dans la mesure où elle dépendrait trop lourdement de la CEB.
3. **Le chevauchement des rôles** : Comme la CEB a historiquement été à la base de la collaboration réussite entre le Bénin et le Togo dans le bassin versant du Mono, elle pourrait éventuellement percevoir la création de l'ABM comme une menace. Il serait donc utile de mettre en place un mécanisme formel de consultation entre les deux entités. Par ailleurs, comme déjà discuté, l'ABM devrait laisser la main à la CEB pour piloter les projets hydroélectriques et plutôt se concentrer sur le développement de projets dans d'autres secteurs.

Une stratégie de financement basée sur le principe utilisateur-payeur est plus susceptible d'être couronnée de succès si plusieurs groupes d'utilisateurs contribuent au budget opérationnel de l'ABM. Sur la base des commentaires des parties prenantes à la fois au Bénin et au Togo, un mécanisme de financement fondé sur le principe utilisateur-payeur pourrait envisager des contributions :

1. De la CEB ;
2. Des compagnies minières ;
3. D'autres industries (par exemple, les producteurs de ciment) ;
4. De l'agriculture irriguée à grande échelle ; et
5. Des services de distribution de l'eau potable.

Un mécanisme de financement utilisateur-payeur pourrait éventuellement être combiné au financement pollueur-payeur. Comme déjà discuté, les principaux défis pour le financement sur la base du pollueur-payeur sont l'identification des pollueurs, définir un prix juste et réaliste à la pollution et la capacité d'application.

Alors que faire payer divers groupes d'utilisateurs peut sembler attrayant pour éviter de "surfacturer" un seul groupe et mettre éventuellement en danger la neutralité de l'ABM, cela crée aussi un fardeau administratif supplémentaire pour l'ABM pour contrôler, facturer et percevoir les redevances des utilisateurs auprès de plusieurs groupes d'utilisateurs. Faire payer un seul grand utilisateur d'eau ou un nombre limité de grands utilisateurs serait donc plus facile à mettre en application. Comme indiqué précédemment, l'un des grands utilisateurs qui pourrait éventuellement alimenter l'ABM serait la

CEB. La faisabilité de la contribution de la CEB à l'ABM devrait être explorée davantage entre les Etats membres de la CEB et est discutée dans le Chapitre 9.2.2 ci-dessous.

9.2.2 Approche utilisateur-payeur et revenus potentiels

La consultation des parties prenantes et des estimations d'ordre de grandeur suggèrent que le bassin du Mono devrait avoir une activité économique suffisante pour soutenir le financement basé sur le principe utilisateur-payeur.

Afin de confirmer que le financement utilisateur-payeur est une stratégie viable pour l'ABM à moyen et long terme, l'Equipe a conduit des consultations avec les parties prenantes lors de ses missions sur terrain et a développé des calculs d'ordre de grandeur pour les éventuels revenus qui seraient dégagés par un mécanisme utilisateur-payeur.

Selon la formule la plus simple basée sur le principe de l'utilisateur-payeur, l'ABM dépendrait uniquement de la CEB pour couvrir son budget de fonctionnement. Bien que les chances de réussite de la stratégie de financement utilisateur-payeur soient plus grandes si divers groupes d'utilisateurs y contribuent, l'approche peut être utilisée pour servir de pire scénario. Ce chapitre fournit des estimations d'ordre de grandeur dans le cas où l'ABM facture la CEB et les grands utilisateurs d'eau (entreprises minières et autres utilisateurs industriels).

9.2.2.1 Approche hydroélectricité uniquement

Facturer l'hydroélectricité pour financer le budget de fonctionnement de l'ABM est sans doute conforme aux principes qui sous-tendent la GIRE et permet également de garantir que les frais imposés soient transférés aux utilisateurs qui bénéficient de l'électricité produite.

La recherche à l'échelle mondiale montre que les projets hydroélectriques ont des effets profonds sur leur entourage dont les changements de l'écoulement, le rejet soudain de l'eau avec des risques d'inondation, la perte des terres cultivables, la perte des habitats, la perturbation (lors du fonctionnement et de la construction y compris le déplacement de la population), etc.²⁵ De plus, si l'ABM est en mesure de collecter des données hydrologiques supplémentaires à la CEB et/ou réduire l'érosion à travers le temps, les centrales hydroélectriques de la CEB pourraient être en mesure de fonctionner de manière plus efficace et générer ainsi plus de revenus ou réduire les coûts.

Ne facturer que l'hydroélectricité (par opposition à la facturation des divers utilisateurs d'eau) serait, en fait, conforme aux principes d'équité puisqu'un grand nombre de particuliers et sociétés au Bénin et au Togo utilisent l'électricité produite par la CEB. Dans la mesure où les frais imposés à la CEB sont transférés vers les utilisateurs finaux de l'électricité cette formule simple de financement utilisateur-payeur signifie que les particuliers et les entreprises bénéficiant du bassin du Mono contribueraient également aux frais de fonctionnement de l'ABM. Même si les frais imposés à la CEB pourraient théoriquement se baser sur la capacité installée (exprimée en MW), il serait plus logique de lier les frais à l'électricité produite (exprimée en kWh ou GWh), parce que cela établit un lien direct avec la

²⁵ <http://fwee.org/environment/how-a-hydroelectric-project-can-affect-a-river/how-a-hydro-project-affects-a-river-print/>

quantité d'eau mobilisée pour la production de l'hydroélectricité et cerne mieux les avantages aux utilisateurs finaux.

Si l'on suppose que la CEB serait appelée à financer la totalité du budget de fonctionnement de l'ABM d'environ 500 millions de CFA (Scénario 1, à partir de l'année 6), cela donnerait une augmentation de près de 3 CFA/kWh dans le coût de l'électricité sur la base de la production annuelle du barrage Nangbéto (65,6 MW).²⁶ Une fois le barrage Adjarala (147 MW) entre en exploitation, l'augmentation du coût de l'électricité baisserait à moins de 1 CFA/kWh.²⁷ Cela constitue une augmentation légère de près de 0,6-1,2%, par rapport aux prix actuels de l'électricité qui se situent entre 63 CFA/kWh et 120 CFA/kWh au Togo,²⁸ et des prix similaires pour les utilisateurs de l'électricité au Bénin. Appliquer la même approche aux trois scénarios développés dans le Chapitre 7 donne lieu à des augmentations dans le tarif de l'électricité telles qu'exposées ci-dessous.

Tableau 16 : Principe utilisateur-payeur appliqué à l'hydroélectricité uniquement

Scénario budgétaire	Budget Année 6+	Augmentation dans le tarif de l'électricité ²⁹
Scénario 1	496 millions FCFA	0,92 FCFA/kWh
Scénario 2	391 millions FCFA	0,73 FCFA/kWh
Scénario 3	303 millions FCFA	0,56 FCFA/kWh

Source : RebelGroup

9.2.2.2 Approche hydroélectricité et autres utilisateurs industriels d'eau

En répartissant le budget de fonctionnement de l'ABM sur plusieurs utilisateurs d'eau, l'ABM pourrait facturer des frais à d'autres utilisateurs industriels en plus de la CEB.

Plusieurs entreprises minières sont opérationnelles dans bassin du Mono, allant des entrepreneurs artisanaux de petite taille aux corporations internationales de grande taille qui exploitent des ressources telles que le phosphate, le manganèse et le marbre. Les compagnies minières pourraient être appelées à contribuer au budget de fonctionnement de l'ABM sur la base des ressources en eau qu'elles mobilisent pour leurs activités.

L'ABM pourrait étendre encore davantage le principe de l'utilisateur-payeur à d'autres groupes d'utilisateurs industriels, pour toucher les industries qui fonctionnent dans le Bassin Mono. La région compte des cimentiers mais il semblerait qu'ils soient installés en dehors du bassin versant du Mono.

Etant donné l'impact que les industries minières et autres peuvent avoir sur l'environnement et la qualité de l'eau, les frais d'utilisation pourraient être potentiellement associés à des pénalités pour pollution (de l'eau). Une telle approche pourrait aider à justifier la tarification différenciée parmi les utilisateurs. En effet, l'eau prélevée ensuite libérée pour la production de l'hydroélectricité pourrait

²⁶ En utilisant une production électrique annuelle de 172 GWh pour le barrage Nangbéto.

²⁷ En utilisant une production électrique annuelle de 366 GWh pour le barrage Adjarala, pour une production annuelle combinée de 538 GWh (Barrage Nangbéto + Barrage Adjarala).

²⁸ Note politique de l'Afrique de l'Ouest, BAD, Septembre 2015, page 24

²⁹ En utilisant la production électrique annuelle combinée des Barrages Nangbéto et Adjarala (538 GWh).

avoir un impact moins négatif que l'eau consommée dans le cadre d'un processus industriel ou minier polluant, et pourrait donc bénéficier éventuellement d'un tarif moins élevé.

Dans l'hypothèse où l'utilisation de l'eau à des fins hydroélectrique et minière/industrielle vont contribuer chacune à hauteur de 50% du budget opérationnel de l'ABM, l'impact sur le coût de l'électricité serait réduit pour arriver à moins de 0,50 CFA/kWh après l'achèvement du Barrage Adjarala. Et si l'on suppose que 10 grands sites miniers/industriels se trouvent dans le bassin du Mono, chacun aurait besoin de contribuer en moyenne à hauteur de 25 millions CFA pour un total de 250 millions CFA (les 50% restant du budget de fonctionnement de l'ABM). Pour une grande entreprise minière ou industrielle internationale, une facture annuelle pour sa consommation d'eau de l'ordre de 25 millions CFA (près de €38k) ne devrait pas être excessive si l'ABM est en mesure de démontrer son utilité à ces utilisateurs d'eau-payeurs, par exemple, à travers des données de meilleure qualité sur la disponibilité des ressources en eau. En pratique, la facture de chaque compagnie minière ou industrielle dépendra évidemment de la quantité d'eau prélevée et éventuellement sur l'impact environnemental de ses opérations.

Afin de mettre en application cette stratégie, l'ABM aurait besoin d'entreprendre une évaluation détaillée de l'utilisation d'eau et de l'impact sur l'environnement pour chacune des installations minières ou industrielles dans le bassin du Mono. Il s'agit, effectivement, des activités recommandées pour que l'ABM puisse établir un mécanisme de financement utilisateur-payeur (voir Chapitre 9.2.3). Le tableau ci-dessous résume l'approche indiquée pour répartir les frais sur l'hydroélectricité et l'activité minière.

Tableau 17 : Principe utilisateur-payeur appliqué à l'hydroélectricité (50%) et à l'activité minière (50%)

Scénario budgétaire	Budget Année 6+	50% CEB : Augmentation du tarif de l'électricité ²⁹	50% activité minière/Industrie : Redevance minière/industrielle ³⁰
Scénario 1	496 millions FCFA	0,46 FCFA/kWh	25 millions FCFA/mine
Scénario 2	391 millions FCFA	0,36 FCFA/kWh	20 millions FCFA/mine
Scénario 3	303 millions FCFA	0,28 FCFA/kWh	15 millions FCFA/mine

Source : RebelGroup

Comme illustré dans le tableau ci-dessus, les redevances sur l'hydroélectricité et l'activité minière/industrielle requises pour financer le budget opérationnel de l'ABM sont relativement modestes ce qui signifie que leur adoption deviendrait moins compliquée au niveau politique.

Au-delà des utilisations industrielles, l'ABM pourrait aussi envisager de facturer d'autres usages tels que l'utilisation agricole, la pêche et l'eau potable. Toutefois, ces usages sont moins profitables et de nombreuses parties y sont impliquées ce qui rendrait encore plus difficile (et coûteuse) le collecte d'une telle imposition.

³⁰ La charge hypothétique calculée par mine ou par site industriel se base sur une hypothèse selon laquelle il existe 10 mines ou sites industrielles dans le bassin du Mono qui contribueraient à part égale au budget de l'ABM. En réalité, la charge par mine ou site industrielle dépendra de la quantité d'eau utilisée et/ou de l'impact environnemental de l'activité sur le bassin.

Si l'ABM décide d'adopter un mécanisme de financement utilisateur-payeur, le partage des coûts discuté dans le Chapitre 5.6 pourrait ne plus être applicable. En effet, les frais d'utilisation et les pénalités en cas de pollution en association avec le type/nombre d'utilisateurs/pollueurs dans chaque pays détermineraient la contribution effective de chaque pays.

A moyen terme, l'ABM devrait imposer des frais d'utilisation uniquement aux grands utilisateurs d'eau tels que l'hydroélectricité, l'exploitation minière et l'industrie. Avec le temps, l'ABM pourrait étendre la pratique pour inclure d'autres utilisateurs à petite échelle si cela est jugé économiquement viable.

A moyen terme, l'Etude recommande que l'ABM se focalise sur un nombre limité de grands utilisateurs pour financer son budget opérationnel. L'hydroélectricité et les activités minières et industrielles semblent constituer les secteurs les plus prometteurs. Cibler les grands utilisateurs permettrait à l'ABM de percevoir des revenus à même de couvrir les frais de fonctionnement tout en évitant les coûts transactionnels élevés associés à la collecte auprès d'un grand nombre d'utilisateurs.

A long terme, l'ABM pourrait étendre la redevance à d'autres types d'utilisation tels que l'agriculture et l'eau potable. Pour ainsi faire, il y a lieu de disposer d'informations détaillées sur chaque type d'utilisation dont les utilisateurs et la quantité d'eau que ces derniers utilisent. Néanmoins et comme précédemment mentionné, la réussite d'une telle expansion dépendra également de la capacité des utilisateurs à payer.

9.2.3 Etapes nécessaires pour établir un mécanisme de financement utilisateur-payeur

L'établissement d'un mécanisme de financement fondé sur le principe utilisateur-payeur nécessite une préparation importante, la consultation avec les parties prenantes, et du temps.

Un financement fondé sur le principe utilisateur-payeur exige une préparation importante et du temps. En outre, une stratégie de financement basée sur le principe utilisateur-payeur ne peut réussir que si l'ABM peut clairement démontrer sa valeur aux différents groupes d'utilisateurs, en particulier ceux qui sont censés contribuer financièrement aux coûts de fonctionnement de l'ABM. L'ABM pourrait, par exemple, fournir de meilleures données hydrologiques et / ou des prévisions de crues d'eau qui peuvent conduire à une productivité plus élevée (l'hydroélectricité), à la réduction de l'érosion, en fournissant des alertes d'inondation, etc.

Pour établir un mécanisme de financement utilisateur-payeur, l'ABM aura besoin de suivre les étapes suivantes :

- **Faire l'inventaire des utilisateurs et utilisations d'eau** : A travers un inventaire compréhensif, l'ABM doit d'abord identifier les divers utilisateurs et utilisations d'eau dans le bassin du Mono. En suivant l'approche indiquée ci-dessus, l'ABM devra d'abord se focaliser sur les projets hydroélectriques de la CEB ainsi que les grandes activités minières et industrielles. Après avoir identifié les grands utilisateurs, l'étude peut élargir sa portée pour inclure tous les usagers dont l'irrigation à grande échelle, la pêche, l'agriculture de subsistance, l'eau potable, etc. Si l'ABM décide d'associer un mécanisme de financement utilisateur-payeur avec un mécanisme pollueur-payeur, l'inventaire devrait également

identifier les types de pollution (de l'eau) qui ont lieu dans le bassin. Cet inventaire pourrait être l'une des premières activités à faire par l'ABM parce qu'il va aider non seulement à identifier les contributeurs potentiels au budget de fonctionnement de l'ABM mais également à améliorer les connaissances sur les usages des ressources en eau dans bassin du Mono et les sources potentielles de pollution. Les bailleurs de fonds pourraient jouer un rôle important dans l'établissement de l'ABM en finançant une telle étude. Dans l'hypothèse où l'ABM est opérationnalisée au début de 2017, l'étude pourrait être conduite lors de la première moitié de 2017.

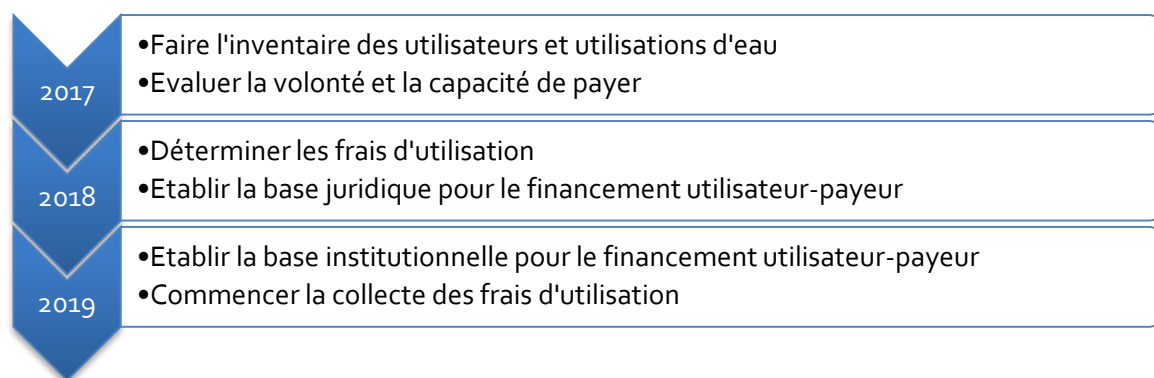
- **Evaluer la volonté et la capacité de payer** : Après l'identification des différentes utilisations d'eau dans le bassin, l'ABM devrait confirmer la volonté et la capacité des utilisateurs ciblés à payer. Cette activité demande à organiser des consultations avec les parties prenantes parce que la volonté à payer dépend de la compréhension du rôle et des responsabilités de l'ABM du côté des parties prenantes. L'ABM doit aussi convaincre les futurs utilisateurs-payeurs de sa valeur ajoutée. Etant donné qu'elle se focalise sur les grands utilisateurs commerciaux d'eau, ces activités nécessitent aussi d'arriver à un consensus parmi les décideurs à propos du besoin des frais d'utilisateurs pour alimenter le budget de fonctionnement de l'ABM. L'ABM peut commencer l'évaluation de la volonté et capacité de payer après l'achèvement de l'inventaire des utilisations et utilisateurs d'eau, vraisemblablement pendant la deuxième moitié de 2017.
- **Déterminer les frais d'utilisation** : Sur la base de l'inventaire des utilisations et utilisateurs d'eau et l'évaluation de la volonté et capacité de payer des utilisateurs, l'ABM peut déterminer les frais d'utilisation (et éventuellement les redevances pour pollution) qui seront facturés. Les frais et redevances devront être proportionnels à la quantité d'eau retirée et potentiellement à l'impact environnemental des activités de l'utilisateur. Les redevances totales devraient, après ajustement par rapport aux non recouvrements prévus, suffire à couvrir les frais de fonctionnement de l'ABM. La détermination des frais d'utilisation peut être initiée après l'évaluation de la volonté et capacité des utilisateurs à payer, probablement au début de 2018.
- **Etablir la base juridique** : Parallèlement à la détermination des frais et redevances d'utilisation, l'ABM doit établir la base juridique pour asseoir le mécanisme de financement utilisateur-payeur. Les Codes d'eau du Bénin et du Togo prévoient le recours à des frais d'utilisation d'eau et des redevances pour pollution. L'ABM devra travailler avec les législateurs et ministères concernés pour établir les décrets d'application nécessaires qui détailleront la façon par laquelle les frais d'utilisation et les redevances pour pollution seront appliqués. En outre, l'ABM devra déterminer si les deux Fonds Nationaux de l'Eau existants seront utilisés et de quelle manière le faire dans le contexte du mécanisme de financement utilisateur-payeur utilisé.
- **Etablir la base institutionnelle** : Après avoir établi la base juridique pour asseoir le mécanisme de financement utilisateur-payeur, l'ABM devra établir sa base institutionnelle. L'ABM devra, plus spécifiquement, déterminer qui se chargera de percevoir et de gérer les recettes des frais d'utilisation au niveau national. Dans le cas où l'ABM ne facture qu'un nombre limité de grands consommateurs d'eau, elle pourra être en mesure de les percevoir directement. Si, toutefois, l'imposition concerne les petits utilisateurs (tels que les agriculteurs), il devrait y avoir recours à des agences de collecte, y compris des filiales au niveau local. Il faudra également mettre en place un système de contrôle efficace tel qu'une

“police des eaux” pour s'assurer que les utilisateurs se conforment au mécanisme de financement proposé. Des pénalités devront être prévues constituant une forte incitation aux utilisateurs pour s'acquitter de frais d'utilisation ou redevances de pollution en totalité et dans les délais. Idéalement, chaque Etat membre devrait faire le suivi de la conformité aux exigences du mécanisme pour éviter toute pression supplémentaire sur la structure organisationnelle de l'ABM, avec les recettes des pénalités bénéficiant à l'ABM (dans la mesure où elles ne dépassent pas les revenus prévus initialement).

- **Commencer la collecte des frais d'utilisation** : Une fois les frais d'utilisation, la base juridique et la base institutionnelle établis, l'ABM peut commencer à collecter les frais d'utilisation. Dans l'hypothèse où l'ABM est opérationnalisée au début de 2017 et les diverses étapes décrites ci-dessous suivent le calendrier proposé, l'ABM pourrait commencer à collecter les frais d'utilisation en 2019. L'augmentation progressive attendue est décrite dans le chapitre suivant.

Les étapes que l'ABM doit suivre sont visualisées dans le schéma ci-dessous :

Figure 9 : Etapes de mise en œuvre pour le mécanisme de financement utilisateur-payeur



Source : RebelGroup

9.2.4 Evolution des revenus générés par le financement utilisateur-payeur

Il n'est pas probable que la totalité des frais d'utilisation soit disponible à partir de la première année, car l'établissement d'un nouveau mécanisme de financement prend du temps. En outre, il serait intéressant de proposer une augmentation graduelle des frais pour que les utilisateurs les acceptent plus facilement.

Le tableau ci-dessous propose une transition au fil du temps d'un financement par l'Etat membre à un financement basé sur le principe utilisateur-payeur. La répartition des coûts s'applique au budget précédemment financé par les Etats membres (tous les coûts de fonctionnement plus 20% du budget d'investissement/activité) alors que le reste du budget d'investissement / activité est censé être financé par les bailleurs. Si l'ABM venait à avoir des difficultés à fournir une valeur concrète aux différents groupes d'utilisateurs, le passage à un financement utilisateur-payeur peut être décalé.

Tableau 18 : Transition des contributions des Etats membres au financement utilisateur-payeur

Année	Part de contribution des Etats membres	Part de financement utilisateur-payeur
Année 1 (2017)	100%	0%
Année 2 (2018)	100%	0%
Année 3 (2019)	80%	20%
Année 4 (2020)	60%	40%
Année 5 (2021)	30%	70%
A partir de l'année 6	0%	100%

Source : RebelGroup

L'application de la transition décrit ci-dessus aboutit à la répartition suivante des coûts à moyen terme, dans les trois scénarios décrits dans le Chapitre 7.

Tableau 19 : Répartition des coûts à moyen terme (Année 3-5) dans la transition au financement utilisateur-payeur

Rubrique	Scénario 1 : Organigramme Textes Organiques	Scénario 2 : Organigramme Intermédiaire	Scénario 3 : Organigramme Léger
Bénin	230.165.000	180.321.000	166.534.000
Togo	361.519.000	283.229.000	261.574.000
Utilisateurs	547.132.000	430.640.000	383.737.000
Bailleurs	481.190.000	481.190.000	481.190.000
Total	1.620.006.000	1.375.380.000	1.293.035.000

Source : RebelGroup

A partir de l'année 6, la structure organisationnelle complète envisagée dans les Scénarios 1, 2 et 3 serait en place et soutenue par les utilisateurs payeurs. Le tableau ci-dessous montre la répartition globale des coûts à long terme à travers un financement basé sur le principe utilisateur-payeur, en supposant que les bailleurs continuent à financer 80% du budget d'investissement / activité.

Tableau 20 : Répartition annuelle des coûts à long terme dans la transition au financement utilisateur-payeur

Rubrique	Scénario 1 : Organigramme Textes Organiques	Scénario 2 : Organigramme Intermédiaire	Scénario 3 : Organigramme Léger
Bénin	-	-	-
Togo	-	-	-
Utilisateurs	555.568.000	451.168.000	362.966.000
Bailleurs	240.000.000	240.000.000	240.000.000
Total	795.568.000	691.168.000	602.966.000

Source : RebelGroup

Même si le financement basé sur le principe utilisateur-payeur semble être un moyen attrayant pour réduire l'impact budgétaire à long terme sur les deux Etats membres, et est en accord avec le cadre législatif régissant actuellement le secteur de l'eau au Bénin et au Togo, sa faisabilité dépend en

définitive de 1) la capacité de l'ABM à fournir de la valeur à ses utilisateurs ; 2) la capacité des utilisateurs à percevoir une telle valeur en termes monétaires ; et 3) la disposition et la capacité des utilisateurs à soutenir l'ABM financièrement. Une stratégie de financement pour l'ABM basée sur le principe utilisateur-payeur serait une approche innovante, qui, si elle réussit, pourrait éventuellement être répliquée dans d'autres ABT de par le monde.

9.3 Stratégie à moyen terme 3 : Transition vers le financement par une taxe régionale

9.3.1 Financement à travers une taxe régionale appliqué à l'ABM

L'instauration d'une taxe communautaire pourrait être une source de financement très stable et efficace, mais devrait soit faire partie d'une stratégie régionale plus large pour soutenir la GIRE à travers diverses ABT ou se limiter à un impôt qui ne s'applique qu'au Bénin et au Togo.

La troisième stratégie de financement à moyen et long termes implique l'établissement d'une taxe pour financer l'ABM. Un exemple pour un tel financement est la *Taxe Communautaire d'Intégration* (TCI) de la CEMAC, telle que présentée dans l'Encadré 6 du présent rapport (voir le chapitre 6), qui aide à financer la CICOS. Par rapport aux contributions directes des Etats membres, les recettes de la TCI sont sensiblement plus stables et plus fiables. Un tel prélèvement communautaire pourrait être établi pour financer l'ABM. Dans le passé, l'ABM a proposé une telle approche à la CEDEAO, mais sans succès. L'ABM a aussi proposé une taxe communautaire dans le cadre d'une stratégie élargie de financement. Il est très peu probable que la CEDEAO ou d'autres organisations régionales veuillent gérer les demandes de financement d'ABT individuelles, étant donné que la taxe communautaire s'appliquerait à tous les pays membres des organisations régionales alors que seuls les membres de l'ABT qui demandent l'appui financier en bénéficieront. Les efforts déployés par l'ABM en vue de demander la mise en place (ou l'augmentation) d'une taxe communautaire pour financer ses activités impliquant tous les Etats membres d'une organisation régionale sont par conséquent peu susceptibles d'être couronnés de succès à moins qu'ils ne soient accompagnés d'une stratégie plus large pour les ABT régionales. Sinon, l'ABM pourrait choisir d'établir une taxe qui ne concerne que le Bénin et le Togo. Les deux approches seront discutées ci-dessous.

9.3.2 Approche de la taxe communautaire régionale et taux potentiel de la taxe

Mobiliser un prélèvement communautaire existant au profit d'une organisation régionale telle que la CEDEAO ou l'UEMOA pour financer l'ABM pourrait être une option viable si l'approche est adoptée en étroite collaboration avec les autres ABT régionales qui bénéficieraient également d'un tel mécanisme de financement.

Le Bénin et le Togo sont membres de plusieurs organisations régionales, dont la CEDEAO³¹ et l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA³²). Les deux organisations ont déjà établi une

³¹ Etats membres de la CEDEAO : Bénin, Burkina Faso, Cap Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée Bissau, Liberia, Mali, Niger, Nigéria, Sénégal, Sierra Léone, et Togo.

³² Etats membres de l'UEMOA : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Guinée-Bissau Mali, Niger, Sénégal, et Togo.

taxe communautaire pour financer leurs opérations respectives ainsi que des programmes et projets communautaires qui n'incluent pas les ABT pour le moment.

- CEDEAO : Une taxe communautaire de 0.50% ("Prélèvement Communautaire") sur les importations provenant d'en dehors de la région CEDEAO.
- UEMOA : Une taxe communautaire de 1.00% ("Prélèvement Communautaire de Solidarité") sur les importations provenant d'en dehors de la région UEMOA.

L'ABM pourrait établir un partenariat avec les autres ABT dans le cadre de la région CEDEAO ou UEMOA pour demander une augmentation des prélèvements communautaires actuels pour financer partiellement les différentes ABT existantes dans le cadre des organisations régionales. Sinon, les ABT pourraient demander ensemble à être financées directement sur les revenus des prélèvements existants même si cela serait de nature à réduire les revenus disponibles pour couvrir les propres coûts opérationnels de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Si toutes les ABT dans la région de la CEDEAO ou de l'UEMOA devaient développer conjointement une proposition visant à financer (partiellement) les ABT régionales à partir d'une taxe communautaire sur les importations, le problème d'équité entre les membres et non-membres discutées ci-dessus pourrait être réduit. Dans le cas de la CEDEAO³³, une telle proposition conjointe pourrait inclure certaines ou toutes les ABT suivantes qui se situent dans la zone CEDEAO :

- Organisation pour la mise en valeur du Fleuve Sénégal (OMVS) ;
- Organisation pour la mise en valeur du Fleuve Gambie (OMVG) ;
- Autorité du Bassin de la Volta (ABV) ;
- Autorité du Bassin du Niger (ABN) ;
- Autorité du Bassin du Mono (ABM) ;
- Union du Fleuve Mano (UFM) ; et
- Commission du bassin du lac Tchad (CBLT).

Si présentée sous forme de proposition conjointe, la CEDEAO peut être disposée à reconsidérer l'idée de financer (partiellement) les ABT ainsi que d'autres institutions potentielles au sein de la CEDEAO à travers sa taxe communautaire. En effet, dans le cas de la CEMAC, un prélèvement à l'importation de 1% génère des recettes fiscales qui sont suffisantes pour soutenir non seulement la CICOS, mais aussi une foule d'autres institutions associées à la CEMAC.

Comme la GIRE peut être un outil efficace pour l'intégration régionale (avec la CEB étant un exemple relativement efficace), la CEDEAO pourrait éventuellement trouver une justification pour intensifier davantage son implication dans ce domaine. Selon un tel scénario, la CEDEAO pourrait utiliser son Centre de Coordination des Ressources en Eau (CCRE) pour superviser et canaliser les fonds de la taxe

³³ Note : L'approche pour une augmentation de la taxe communautaire UEMOA serait très similaire à celle de la CEDEAO parce que la plupart des ABT identifiées comptent des Etats membres faisant partie aussi bien de la CEDEAO que de l'UEMOA. Le reste de la discussion mettra l'accent sur le prélèvement communautaire de la CEDEAO mais les mêmes principes seraient applicables au prélèvement communautaire de l'UEMOA.

à l'importation aux différentes ABT dans la région de la CEDEAO. Dans ce cas, le CCRE assumerait non seulement un rôle de coordination mais aussi un rôle d'allocation des fonds aux ABT.

Si l'on suppose que les 7 ABT présentes dans la région CEDEAO demandent un niveau de financement annuel similaire à celui de l'ABM, un budget annuel total de 3.5 milliards CFA (7 ABT x 500 millions CFA, sur la base du budget annuel à long terme de l'ABM d'après le Scénario 1 de près de 500 millions CFA) serait requis. Il s'agit bel et bien d'un montant substantiel mais il ne représenterait qu'une légère augmentation de près de 0.006% dans la taxe communautaire de la CEDEAO sur la base d'importations d'une valeur de \$100 milliards dans la région de la CEDEAO.³⁴ Même après l'ajustement de non collecte, le taux de la taxe supplémentaire resterait faible.

L'objection qui pourrait être soulevée par rapport à ce type de mécanisme de financement est le fait que les autres organisations publiques actives dans des domaines autres que la GIRE ne bénéficient pas actuellement d'un tel mécanisme d'appui financier et la CEDEAO pourrait être réticente à l'idée de créer un précédent. Si à un certain moment la CEDEAO envisage d'étendre sa taxe communautaire pour soutenir les ABT dans la région, elle pourrait également envisager de financer d'autres organisations qui s'acquittent de missions aussi critiques (par exemple, la lutte contre la déforestation). Encore une fois, la CEMAC peut servir d'exemple puisqu'elle a choisi de financer un ensemble d'organisations régionales qui lui sont associées dont la CICOS.

En tant que stratégie de financement à moyen ou long terme, l'approche indiquée ci-dessus ne peut être réalisée que si l'ABM travaille avec d'autres ABT établies pour faire pression en faveur de l'augmentation de la taxe communautaire existante. Cela va nécessiter un grand effort régional dans lequel la CCRE de la CEDEAO pourrait potentiellement jouer un rôle important. Sinon, l'ABM pourrait décider d'adopter une stratégie de financement à partir d'une taxe qui ne toucherait que le Bénin et le Togo tel qu'exposé ci-après.

9.3.3 Approche de la taxe communautaire bilatérale et taux potentiel de la taxe

L'instauration d'une nouvelle taxe communautaire sur les échanges commerciaux entre le Bénin et le Togo pour financer l'ABM pourrait être un mécanisme de financement relativement simple mais risquerait d'impacter négativement le commerce entre les deux pays.

Afin d'éviter les complications qui seraient associées à une taxe communautaire régionale qui financent plusieurs ABT, l'ABM pourrait également envisager la création d'une taxe spécifique qui ne s'applique que pour le Bénin et le Togo. Une option serait de taxer les flux commerciaux passant à travers le bassin du Mono entre le Bénin et le Togo ou plus globalement tous les échanges entre le Bénin et le Togo.³⁵ Une alternative serait de taxer les déplacements des personnes entre le Bénin et

³⁴ Source : <https://knoema.com/WTOSD2015/wto-statistical-data-sets-1948-2015>. Note : Ce chiffre surestime en quelque sorte les recettes d'une éventuelle taxe communautaire puisque seules les importations provenant des pays en dehors de la zone CEDEAO sont taxées. Pour simplifier, il n'a pas été procédé à un quelconque ajustement pour le commerce intra-CEDEAO dans cette estimation de l'ordre de grandeur de la taxe.

³⁵ Note : Etant donné que le bassin du Mono couvre la plus grande partie de la frontière entre le Bénin et le Togo, il semble raisonnable de supposer que la différence entre les deux est assez limitée.

le Togo. Taxer les importations pour financer les frais de fonctionnement de l'ABM serait, cependant, plus acceptable d'un point de vue politique que de taxer les personnes qui traversent les frontières.

En 2014, le Bénin a importé des marchandises du Togo pour la valeur de \$123 millions³⁶ alors que le Togo a importé du Bénin pour la valeur de \$19 millions du Bénin.³⁷ Afin de lever 500 millions CFA pour financer le budget annuel de fonctionnement à long terme de l'ABM et si l'on suppose que le taux de recouvrement est de 75%, la taxe sur le commerce combiné entre le Bénin et le Togo devrait être de l'ordre de 0.75%.

L'inconvénient d'une telle taxe communautaire bilatérale³⁸ est le fait qu'elle risque de mettre un frein aux échanges entre le Togo et le Bénin (ou certainement les produits acheminés du Togo vers le Bénin étant donné l'écart important entre les deux pays en termes d'importations). Cela constituerait un résultat plutôt décevant si l'un des objectifs globaux de la création de l'ABM est l'intégration régionale. Par ailleurs, les efforts et les coûts nécessaires pour instaurer une nouvelle taxe sur l'importation pour lever des recettes annuelles relativement faibles en font une stratégie plutôt inefficace avec des coûts de transaction élevés.

Une approche alternative serait d'avoir chacun des deux pays utiliser une partie des revenus de ses taxes existantes sur les importations ou autres pour financer l'ABM. Mais en pratique cela reviendrait à des contributions financières directes continues (voir la Stratégie 1 présentée dans le Chapitre 8) puisqu'il s'agirait simplement de basculer des revenus générés par d'autres engagements gouvernementaux vers l'ABM. Cette alternative ne sera donc pas analysée davantage.

9.3.4 Taxe bilatérale vs. taxe communautaire régionale

Etant donné les avantages et les inconvénients du financement par le biais d'une taxe bilatérale et d'une taxe communautaire régionale, l'Etude recommande d'accorder la priorité aux efforts en faveur de l'augmentation d'une taxe régionale existante par rapport aux efforts pour l'établissement d'une nouvelle taxe sur les échanges commerciaux entre le Bénin et le Togo.

A partir de ce qui précède, il apparaît que les deux différentes taxes communautaires présentent des avantages et des inconvénients. Une fois en place les deux taxes devraient générer des revenus relativement stables, ce qui en fait probablement un mécanisme plus attrayant que les contributions directes des Etats membres qui s'avèrent souvent assez imprévisibles.

L'expansion d'une taxe communautaire régionale déjà existante telle que le *Prélèvement Communautaire* de la CEDEAO ou le *Prélèvement Communautaire de Solidarité* de l'UEMOA va nécessiter une collaboration régionale importante avec les ABT établies (et éventuellement d'autres organisations publiques régionales spécialisées) et la persuasion d'un grand nombre d'acteurs mais sa mise en œuvre devrait être relativement simple parce qu'elle ne nécessiterait qu'une augmentation (mineure) dans le taux de la taxe.

³⁶ Source : http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/import/ben/tgo/show/2014/

³⁷ Source : http://atlas.media.mit.edu/en/visualize/tree_map/hs92/import/tgo/ben/show/2014/

³⁸ En plus du souci déjà soulevé pour justifier le fait que seule la GIRE bénéficierait d'une telle taxe alors que d'autres organisations publiques voudraient volontiers appliquer une approche similaire pour assurer leur financement.

Quant à la taxe communautaire bilatérale à appliquer aux échanges commerciaux entre le Bénin et le Togo, il devrait être plus facile d'obtenir un consensus puisque seule l'ABM et ses deux Etats membres sont impliqués. L'instauration d'une nouvelle taxe sera, toutefois, beaucoup plus complexe donnant lieu à des coûts de transactions élevés. En outre, une telle taxe sur les importations pourrait avoir un impact négatif sur le commerce entre le Bénin et le Togo. Instaurer une taxe seulement pour l'ABM qui pourrait nuire au commerce sera politiquement difficile.

Même si le financement de l'ABM à travers une augmentation d'une taxe communautaire régionale déjà établie constitue un projet politique extrêmement ambitieux qui nécessite un fort engagement de la part de plusieurs Etats et organisations, cette taxe peut s'avérer plus efficace que l'instauration d'une taxe sur les importations entre le Bénin et le Togo. Par conséquent, l'Etude préconise d'accorder la priorité aux efforts favorisant l'augmentation d'une taxe communautaire régionale existante au lieu de consentir des efforts pour instaurer une nouvelle taxe sur les échanges commerciaux entre le Bénin et le Togo.

Comme c'était le cas pour le mécanisme de financement utilisateur-payeur décrit ci-dessus, la disposition de partage des coûts discutée dans le Chapitre 5.6 ne pourrait plus être applicable si l'ABM venait à décider d'adopter une taxe régionale pour financer son budget de fonctionnement.

9.3.5 Etapes nécessaires pour établir un mécanisme de financement à base d'une taxe régionale

Etablir un mécanisme de financement sur la base d'une taxe régionale nécessite une préparation importante et une consultation avec les autres ABT, Etats membres et organisations régionales.

Etablir un mécanisme de financement sur la base d'une taxe régionale tel qu'indiqué dans le Chapitre 9.3.2 nécessitera une préparation substantielle et du temps. En vue d'ajuster une taxe communautaire existante pour financer l'ABM et d'autres ABT dans la région (ainsi que potentiellement d'autres organisations publiques régionales), il faudra suivre les étapes suivantes :

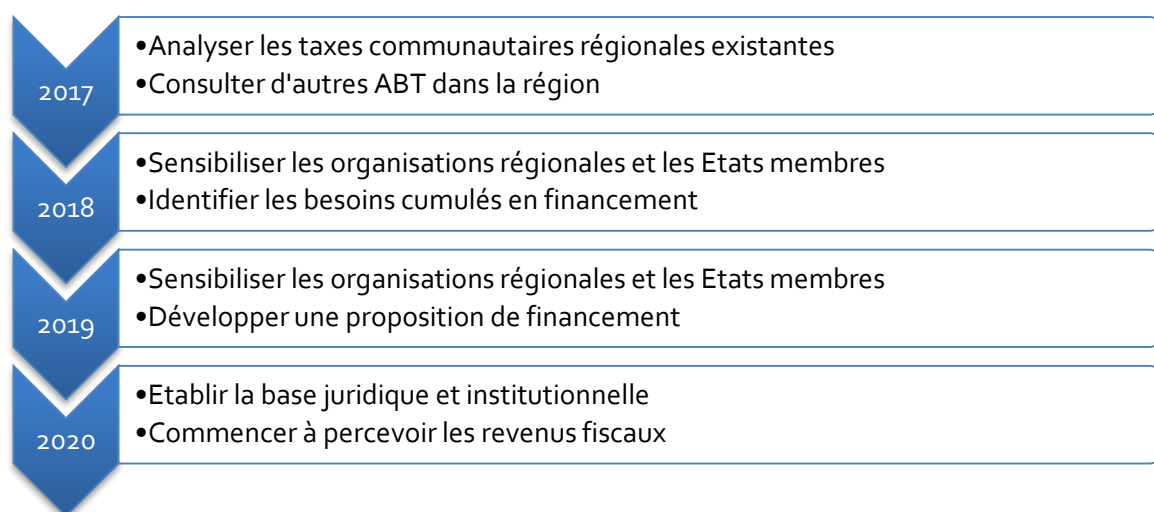
- **Analyser les taxes communautaires régionales existantes :** L'ABM doit d'abord analyser en détail les taxes communautaires régionales existantes dans le cadre des diverses organisations régionales, y compris le *Prélèvement Communautaire* de la CEDEAO et le *Prélèvement Communautaire de Solidarité* de l'UMEOA et toutes autres taxes régionales établies. L'ABM devrait plus spécifiquement déterminer dans quelle mesure ces taxes fonctionnent-elles comme prévu, la recette qu'elles génèrent annuellement, et si les Etats membres transfèrent les recettes fiscales à l'organisation régionale comme convenu. Par ailleurs, l'ABM devra comprendre l'utilisation actuelle des recettes générées par ces taxes communautaires et s'il serait possible de financer des ABT à travers les taux des taxes actuellement en place. Cette information aidera à identifier la taxe communautaire qui serait mieux placée pour financer les ABT dans la région. Dans l'hypothèse où l'ABM serait opérationnalisée au début de 2017, cette étude pourrait être conduite pendant la première moitié de 2017.
- **Consulter d'autres ABT :** En parallèle, il importe que l'ABM entre en contact avec d'autres ABT clés dans la région pour expliquer l'approche globale de mettre à profit une taxe communautaire existante pour financer un ensemble d'ABT (et éventuellement d'autres

organisations publiques régionales). Le choix des ABT avec lesquelles s'associer dépendra 1) des pays membres de chaque ABT et 2) des pays membres de l'organisation régionale (par exemple, la CEDEAO ou l'UMEOA) qui seraient demandés de financer les ABT.

- **Identifier les besoins cumulés en financement** : Avec les ABT associées, l'ABM procédera à la détermination des besoins cumulés en financement pour les différentes ABT qui seront incluses dans la proposition de financement. Les besoins cumulés en financement devraient être ajustés aux ressources de financement existantes à l'exclusion des contributions directes des Etats membres. L'ABM peut démarrer cette activité après l'analyse des taxes communautaires régionales existantes et après avoir consulté les autres ABT dans la région, vraisemblablement en 2018.
- **Sensibiliser les organisations régionales et les Etats membres** : Tout au long des étapes ci-dessous et celles qui vont suivre, l'ABM et les ABT associées devront entrer en contact avec l'organisation/les organisations régionale (s) considérée (s) et ses/leurs Etats membres pour discuter du concept global afin d'obtenir un retour d'information qui pourrait être intégré dans les propositions de financement (voir ci-dessous) et œuvrer pour une approche consensuelle.
- **Développer une proposition de financement** : Sur la base de ce qui précède, l'ABM devra travailler avec les ABT associées sur l'élaboration d'une proposition de financement à soumettre à l'organisation/les organisations régionale (s) présentant la taxe communautaire la plus prometteuse. Une telle proposition de financement devra inclure les besoins cumulés en financement estimés ainsi que l'augmentation proposée du taux de la taxe pour couvrir ces besoins. Elle devra également analyser les impacts économiques qu'une telle augmentation pourrait impliquer. En outre, la proposition devra décrire en détail le fonctionnement des flux de financement en vertu de la nouvelle disposition. Comme précédemment mentionné, dans le cas où la CEDEAO considérerait la possibilité de financer l'ABM et d'autres ABT à travers sa taxe communautaire, le CCRE pourrait éventuellement jouer un rôle central dans l'élaboration d'une proposition de financement par la taxe régionale au sein de la CEDEAO et dans l'allocation des recettes fiscales aux différentes ABT. Une proposition de financement ne devrait pas être prête avant 2019 parce que les activités de sensibilisation et de pourparlers devraient prendre beaucoup de temps.
- **Etablir la base juridique et institutionnelle** : Une fois le consensus obtenu, l'ABM et les ABT associées travailleront avec l'organisation régionale choisie pour mettre à jour tous les textes juridiques en rapport avec la taxe communautaire existante pour assurer une base juridique au mécanisme de financement sur la base d'une taxe régionale. Par ailleurs, le flux des fonds devra être formalisé pour clarifier la manière dont les recettes fiscales vont bénéficier aux ABT. L'établissement de la base juridique et institutionnelle peut commencer dès l'acceptation de la proposition de financement.
- **Commencer à percevoir les revenus fiscaux** : Une fois la base juridique et institutionnelle établie, les ABT (dont l'ABM) peuvent commencer à percevoir les recettes fiscales pour alimenter leur budget de fonctionnement.

Les étapes que l'ABM doit suivre sont visualisées dans le schéma ci-dessous :

Figure 10 : Etapes de mise en œuvre du mécanisme de financement par une taxe régionale



Source : RebelGroup

9.3.6 Evolution des revenus générés par le financement par une taxe régionale

Au vu de ce qui précède, établir une taxe régionale pour soutenir l'ABM (et d'autres ABT) prendra du temps. Un tel processus serait hautement politique et le calendrier exact de sa mise en œuvre serait donc incertain. Cependant, une fois que la taxe a été établie, cette source de financement pourrait démarrer rapidement. D'après le calendrier approximatif donné ci-dessus, cela pourrait nécessiter au moins quatre ans avant que la collecte des impôts ne puisse commencer. En supposant un démarrage rapide, le financement par la taxe régionale pourrait remplacer entièrement les contributions des Etats membres à partir de l'année 6. Parce que la mise en place d'un mécanisme de financement régional pour plusieurs ABT constitue un projet politique ambitieux, le passage à un financement fiscal pourrait être retardé au-delà du délai prévu ci-dessous.

Tableau 21 : Transition des contributions des Etats membres au financement par la taxe régionale

Année	Part de contribution des Etats membres	Part de taxe régionale
Année 1 (2017)	100%	0%
Année 2 (2018)	100%	0%
Année 3 (2019)	100%	0%
Année 4 (2020)	100%	0%
Année 5 (2021)	50%	50%
A partir de l'année 6 (2022 +)	0%	100%

Source : RebelGroup

Suite au calendrier proposé associé à la mise en place et au déploiement d'une taxe régionale, le tableau ci-dessous montre la répartition des coûts à moyen terme pour chacun des trois scénarios décrits dans le Chapitre 7.

Tableau 22 : Répartition des coûts à moyen terme (Année 3- 5) dans la transition au financement par la taxe régionale

Rubrique	Scénario 1 : Organigramme Textes Organiques	Scénario 2 : Organigramme Intermédiaire	Scénario 3 : Organigramme Léger
Bénin	348.891.000	272.846.000	250.661.000
Togo	548.001.000	428.558.000	393.712.000
Recettes fiscales	241.923.000	192.786.000	167.471.000
Bailleurs	481.190.000	481.190.000	481.190.000
Total	1.620.005.000	1.375.380.000	1.293.034.000

Source : RebelGroup

A partir de l'année 6, la structure organisationnelle complète envisagée dans les Scénarios 1, 2 et 3 serait mise en place et soutenue par un financement fiscal. Le tableau ci-dessous indique la répartition à long terme de la taxe régionale, en supposant que les bailleurs continuent à financer 80% du budget d'investissement/activités.

Tableau 23 : Répartition annuelle des coûts à long terme dans la transition au financement par la taxe régionale

Rubrique	Scénario 1 : Organigramme Textes Organiques	Scénario 2 : Organigramme Intermédiaire	Scénario 3 : Organigramme Léger
Bénin	-	-	-
Togo	-	-	-
Recettes fiscales	555.568.000	451.168.000	362.966.000
Bailleurs	240.000.000	240,000,000	240,000,000
Total	795.568.000	691,168,000	602,966,000

Source : RebelGroup

Compte tenu de l'expérience positive de la CICOS avec le financement de la taxe régionale, imposer une taxe communautaire pourrait être une option intéressante pour l'ABM. Cependant, comme mentionné ci-dessus, un tel projet politique ambitieux devrait être entrepris avec l'appui d'autres ABT régionales ainsi que l'appui de la CEDEAO ou d'autres organisations régionales. Comme indiqué précédemment, le CCRE pourrait éventuellement jouer un rôle central dans l'élaboration d'une proposition de financement par la taxe régionale au sein de la CEDEAO et dans le soutien de l'ABM et d'autres ABT dans sa mise en œuvre.

9.4 Conclusions sur les stratégies de financement à moyen et à long termes

Parce que les mécanismes de financement utilisateur-payeur et de financement par la taxe régionale auraient besoin de temps à être mis en œuvre et institutionnalisés, les Etats membres devraient être prêts à poursuivre leurs contributions financières directes dans cet intervalle.

Ce chapitre a présenté trois stratégies potentielles de financement à moyen et long termes de l'ABM. A l'exception de la première stratégie (continuation de l'approche de financement à court terme, en se fondant à la fois sur les contributions des membres et sur le financement des bailleurs), les deux autres stratégies proposées (financement fondé sur le principe utilisateur-payeur et financement par

la taxe régionale) exigent une consultation intensive des parties prenantes et beaucoup de préparation. En conséquence, le financement basé sur le principe utilisateur-payeur et le financement par la taxe régionale ne seraient pas immédiatement disponibles pour financer les activités de l'ABM. Les deux Etats membres devront poursuivre leurs contributions financières directes tout le temps que le financement par l'utilisateur-payeur ou la taxe régionale sont en cours d'institutionnalisation.

Sur la base de son analyse et les entretiens avec les parties prenantes, cette Etude conclut que le mécanisme de financement utilisateur-payeur constitue la stratégie de financement à moyen et long termes la plus prometteuse pour l'ABM et ce, pour les raisons suivantes :

- La consultation lors des missions sur terrain et de l'atelier organisé pour valider la stratégie de financement de l'ABM a confirmé un appui fort envers le financement utilisateur-payeur parmi les parties prenantes dans les deux Etats membres.
- Une stratégie de financement utilisateur-payeur établit un lien direct entre les avantages de l'utilisation de l'eau et l'activité économique, principe clé sous-tendant la GIRE. De plus, le concept du financement sur la base de l'utilisateur-payeur est prévu dans les Code d'eau des deux Etats membres et dans la Convention de l'ABM.
- La mise en œuvre de la stratégie de financement utilisateur-payeur devrait prendre moins de temps que la taxe régionale surtout si seul un petit nombre de grands consommateurs d'eau sont facturés. Elle impliquerait aussi moins d'entités simplifiant le processus d'établissement du mécanisme financier.

10 Conclusions & recommandations

L'expérience démontre que les ABT font face à plusieurs difficultés pendant les premières années de leur mise en place, que l'ABM souhaite résoudre en partie grâce à cette Etude.

Les ABT nouvellement établies doivent définir clairement leur mandat et leur stratégie et identifier des sources appropriées et fiables pour financer à la fois les coûts et les activités du projet. L'efficacité du stade initial de la formation de l'ABT dépend de facteurs allant de la volonté politique à la disponibilité du financement du gouvernement et des bailleurs, ainsi qu'une planification et une coordination efficaces.

L'ABM est actuellement à un stade embryonnaire mais critique de sa formation et de son établissement. Sa structure a été certes définie par les Textes Organiques, mais l'autorité doit encore être institutionnalisée et opérationnalisée. Par conséquent, les décideurs de l'ABM ont encore une marge de manœuvre pour définir une structure organisationnelle qui permettra à l'autorité de s'acquitter de sa mission tout en étant finançable sur le long terme.

L'objectif de ce rapport était d'identifier, d'analyser et de proposer des mécanismes de financement à court, moyen et long termes pour assurer la durabilité financière et technique de l'ABM. Les mécanismes proposés reposaient sur une méthodologie qui comprend : (1) un examen des meilleures pratiques mondiales grâce à un exercice d'analyse comparative compréhensive ; (2) une analyse des besoins de financement projetés de l'ABM en fonction de la structure organisationnelle proposée dans les Textes Organiques et en fonction de deux structures organisationnelles plus légères ; et (3) une identification et une évaluation des sources potentielles de financement axées sur les risques et les possibilités; et (4) des calculs d'ordre de grandeur pour déterminer la faisabilité de plusieurs mécanismes de financement.

L'Etude conclut qu'il serait approprié que l'ABM revoie sa structure organisationnelle et les modalités opérationnelles pour éviter de placer un fardeau financier trop lourd sur les Etats membres et assurer la durabilité financière de l'autorité.

L'analyse comparative dans le cadre de l'Etude a révélé qu'il est atypique pour un bassin versant d'aussi petite taille comme le Mono (24.000 km²) d'établir une ABT formalisée avec un secrétariat relativement grand. L'analyse comparative a également révélé que de nombreuses ABT rencontrent des difficultés pour subvenir à leurs frais de fonctionnement en raison de structures institutionnelles lourdes et / ou sources de financement instables. Les parties prenantes ont également souligné l'importance de créer une structure organisationnelle légère et souple pour éviter les difficultés financières rencontrées par d'autres ABT.

En raison des considérations mentionnées ci-dessus, l'Etude a non seulement évalué les incidences budgétaires de la structure organisationnelle proposée pour l'ABM, mais a aussi proposé deux structures organisationnelles alternatives (et plus légères). Ces structures organisationnelles alternatives proposent de réduire le personnel à long terme de l'ABM de 23 personnes (selon la Structure Organisationnelle des Textes Organiques) à près de 17 personnes (selon la Structure Organisationnelle Intermédiaire) ou 12 personnes (selon la Structure Organisationnelle Légère). Ces scénarios alternatifs devraient réduire les coûts d'exploitation projetés à long terme de l'ABM de 21%

et 39%, respectivement, ce qui réduit les incidences budgétaires pour les Etats membres que sont le Togo et le Bénin.

Outre cette proposition de trois scénarios pour les structures organisationnelles, l'équipe a également identifié des stratégies additionnelles de réduction des coûts. Celles-ci comprennent : la mise en place des groupes de travail pour réduire les besoins importants en personnel ; le recours aux contributions en nature des Etats membres ; et le détachement de personnel qui peut être envisagé comme une alternative à la création de postes à temps plein durant les premières années. Ces approches de réduction des coûts pourraient être appliquées à chacun des trois scénarios organisationnels et institutionnels au cas où les sources de financement devaient être en deçà des attentes.

Sur la base de l'évaluation des besoins en financement de l'ABM et de l'identification des mécanismes de financement éventuels, l'Etude a proposé des stratégies de financement durable pour les court, moyen et long termes. Celles-ci sont résumées ci-dessous.

Stratégie de financement à court terme

Dans le court terme (année 1 à 2 de fonctionnement), il est prévu que l'ABM s'appuie sur les contributions des Etats membres pour couvrir les coûts de fonctionnement. Etant donné le rôle des bailleurs dans le soutien aux ABT à l'échelle mondiale, les bailleurs devraient soutenir une partie importante du budget d'investissement et d'activités de l'ABM. La taille du budget des activités reste à déterminer étant donné que le Plan d'Action Stratégique est encore en cours d'élaboration. Les contributions des Etats membres pourraient être réduites au cas où les bailleurs autoriseraient l'ABM à prélever des frais de gestion et d'administration sur leurs contributions.

Stratégie de financement à moyen terme

A moyen terme (années 3 à 5), l'ABM devrait probablement continuer à s'appuyer sur les contributions des Etats membres pour financer son budget opérationnel en se préparant pour faire la transition vers un financement utilisateur-payeur ou un financement sur la base d'une taxe régionale. Même si l'expérience est limitée à l'échelle mondiale en termes de financement d'ABT par l'utilisateur-payeur, la plupart des parties prenantes au Bénin et au Togo se sont exprimées en faveur du principe que les utilisateurs doivent contribuer aux frais de fonctionnement de l'ABM ce qui apporterait l'appui politique requis.

L'Etude recommande que l'ABM adopte un mécanisme utilisateur-payeur en se focalisant sur les grands utilisateurs d'eau tels que la CEB (hydroélectricité) ou les compagnies minières/industrielles plutôt que les petits utilisateurs (l'approvisionnement en eau potable en zones rurales ou les agriculteurs de subsistance). La réussite d'une stratégie de financement basée sur le principe utilisateur-payeur dépendra finalement de : 1) la capacité de l'ABM à offrir une valeur tangible à ses utilisateurs ; 2) la capacité des utilisateurs à percevoir une telle valeur en termes monétaires ; et 3) la capacité et la volonté des utilisateurs de soutenir financièrement l'ABM.

Bien qu'exigeant plus de temps, de ressources et d'engagement politique, un financement par une taxe régionale comme par exemple un prélèvement communautaire peut être un mécanisme de financement stable et efficace. Avec une telle approche, l'ABM pourrait adopter le financement par

une taxe régionale (tel qu'un prélèvement sur l'importation de biens entrant dans la région de la CEDEAO) dans le cadre d'une stratégie régionale plus large pour soutenir la GIRE à travers les ABT. La stratégie régionale pourrait être exécutée en étroite collaboration avec le CCRE de la CEDEAO. L'établissement et l'opérationnalisation d'une taxe régionale seraient un projet politique ambitieux qui pourrait affecter non seulement d'autres ABT, mais également d'autres institutions régionales. Elle s'appliquerait dans le cadre d'efforts supplémentaires en vue de l'intégration régionale ou serait accompagnée de ces derniers.

Les mécanismes de financement utilisateur-payeur ainsi que sur la base de taxe régionale nécessitent une consultation et une préparation substantielle et ne seront donc pas immédiatement disponibles. Jusqu'à ce que l'ABM entreprenne les dispositions nécessaires et tout au long de la période de transition, les deux Etats membres continueront à financer le budget opérationnel de l'ABM pendant les premières années. Tout comme pour la stratégie à court terme, les bailleurs sont censés contribuer au budget d'investissement et d'activités dans le cadre de la stratégie de financement à moyen terme.

Stratégie de financement à long terme

Dans le long terme (à partir de l'année 6), l'on s'attend à ce que l'ABM devienne en mesure de financer la totalité de son budget opérationnel par une taxe aux usagers et/ou les recettes fiscales. A long terme, il serait dans l'intérêt de l'ABM d'adopter ces stratégies de financement et de les préparer, les mettre en œuvre, et les rendre opérationnelles efficacement. Comme déjà expliqué précédemment, l'Etude recommande un mécanisme de financement sur la base de l'utilisateur-payeur et la considère comme étant la stratégie la plus prometteuse à long terme pour financer l'ABM. S'il s'avère que l'ABM a besoin de davantage de temps pour mettre en œuvre et opérationnaliser ces stratégies de financement, ou venait à décider de ne pas poursuivre ces mécanismes de financement, les Etats membres devraient continuer à financer le budget opérationnel à travers des contributions directes. Dans le cadre de la stratégie de financement à long terme, les bailleurs devraient continuer à financer une grande partie du budget d'investissement et d'activités de l'ABM.

Annexe I. Liste des parties prenantes durant les missions sur le terrain (Juin 2016)

Le tableau ci-dessous présente la liste des Parties prenantes consultées durant les missions au Burkina Faso, au Bénin, et au Togo du 7 au 16 juin 2016.

Nom	Poste	Organisation	Unité
M. Mahamane TOURE	Conseil régionale	CEDEAO	Centre de Coordination des Ressources en Eau
M. Ibrahim WILSON	Directeur	CEDEAO	Centre de Coordination des Ressources en Eau
M. Ketessaoba OUEDRAOGO	Consultant indépendant pour le Plan Stratégique de l'ABM		
Mme. Katrina SHARKEY	Représentante résidente	Banque mondiale (Bénin)	
M. Sylvain Adokpo MIGAN	Spécialiste senior en eau et assainissement	Banque mondiale (Bénin)	
M. Erick Herman ABIASSI	Agroéconomiste principal	Banque mondiale (Bénin)	
M. Jean-Claude GBODOGBE	Secrétaire Générale	Ministère de l'Eau (Bénin)	
M. Arnaud ZANNOU	Directeur Générale	Ministère de l'Eau (Bénin)	Direction Générale des Ressources en Eau
M. Franco SEKLOKA	Administrateur en Gestion des Projets et Développement Local	Ministère de l'Eau (Bénin)	Direction Générale des Ressources en Eau
M. Michel YABI	Chef de Service Production et Transport de l'Energie	Direction Générale de l'Energie (Bénin)	
Mme. Christiane KUADJO	Administrateur des Finances et Trésor	Ministère de l'Economie et des Finances (Bénin)	Direction Générale du Budget
M. Tchokponhoué ALLOMASSO	Directeur du Suivi des Bassins	Ministère de l'Eau (Bénin)	Direction Générale des Ressources en Eau
Mme. Stephanie PREUSS	Conseillère Internationale	GIZ	Projet « Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du Mono »
Mme. Armelle Gloria HADONOU-YOVO	Coordinatrice Nationale – Bénin	GIZ	Projet « Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du Mono »
Mme. Yasmina ADEBI	Chargée des Etudes, de la Documentation et du Suivi-Evaluation	GIZ	Projet « Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du Mono »

Dr. Abdel Aziz OSSENI	Chargé de Cartographie et SIG	GIZ	Projet « Réserve de Biosphère Transfrontalière du Delta du Mono »
M. Corneille AHOUANSOU	Chargé de Projet	Global Water Partnership/Afrique de l'Ouest	
M. Prospère SAGBO	Chef du service aménagement hydroagricole	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (Bénin)	Direction Génie Rurale
M. Martin Pépin AINA	Directeur Générale de l'Environnement	Ministère de l'Environnement (Bénin)	
M. Euloge LIMA	Chef du Service de Surveillance et Prévention des Risques Environnementaux	Ministère de l'Environnement (Bénin)	
M. Wohou AKAKPO	Directeur des Ressources en Eau	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Hydraulique (Togo)	Direction des Ressources en Eau
M. Rachid BARRY	Hydrogéologue	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Hydraulique (Togo)	Direction des Ressources en Eau
Mme Abla TOZO	Gestionnaire des Ressources en Eau	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Hydraulique (Togo)	Direction des Ressources en Eau
M. Affo Boni ADJAMA	Directeur de l'Approvisionnement en Eau Potable	Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de l'Hydraulique (Togo)	
M. Abdel-Ganiou SOULEMANE	Spécialiste en Gestion Intégrée des Ressources en Eau	Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (Togo)	
M. Koku SOVI	Administrateur des Services	Ministère de l'Economie et des Finances (Togo)	Direction du Budget
M. Tcharabalo ABIYOU	Directeur Général de l'Energie	Ministère des Mines et de l'Energie (Togo)	
M.	Directeur Général des Mines	Ministère des Mines et de l'Energie (Togo)	
M. Armand D. GOMEZ	Directeur de la Production	Communauté Electrique du Bénin (CEB)	
Mme. Noufoh DARE	Directrice des Programmes	Jeunes Volontaires pour l'Environnement (JVE)	

Annexe II. Résumé de l'atelier régional de validation

Lieu Sun Beach Hôtel à Cotonou, Bénin

Dates 7 et 8 décembre 2016

Participants Près de 30 participants, composés comme suit :

- Responsables gouvernementaux du Bénin et du Togo ;
- Représentants des organisations de la société civile, actives dans le bassin du Mono ;
- Partenaires techniques et financiers (OIEau, GIZ) ;
- Un représentant de l'ABV ;
- Un représentant de la CEB ;
- Personnel du Centre de Coordination des Ressources en eau de la CEDEAO ; et
- Des consultants (BERD, RebelGroup, Mr. Anani Kondo).

Objectif L'atelier s'est fixé un objectif à deux niveaux :

- Discussion et validation du Plan d'Action Stratégique de l'ABM ; et
- Discussion et validation de l'Etude sur les mécanismes de financement durable de l'ABM (le présent rapport).

Dans la même semaine (les 6 et 9 décembre 2016), les participants ont discuté deux autres thèmes :

- Discussion et validation des textes constitutifs de la plateforme des organisations de la civile du bassin du Mono ; et
- Préparation de la première réunion ordinaire du Conseil des Ministres de l'ABM.

Ces deux derniers points ne sont pas compris dans le résumé qui va suivre puisque les consultants de RebelGroup n'ont pas assisté à ces réunions qui ne portent pas directement sur la stratégie de financement global de l'ABM.

Ordre du jour Les principaux points de l'ordre du jour de l'atelier sont les suivants :

1. Validation du Plan d'Action Stratégique de l'ABM ;
2. Validation de l'Etude sur des mécanismes de financement autonome et durable de l'ABM ;
3. Partage d'expérience par l'Autorité du bassin de la Volta (ABV) et l'Agence de l'eau Rhône Méditerranée Corse ;
4. Partage d'expérience par la CEB en matière de financement autonome durable.

1. Validation du Plan d'Action Stratégique de l'ABM

Le projet de rapport sur le plan stratégique de l'ABM a été présenté par M. Fulgence KI. Le rapport comprend les éléments suivants :

- Une analyse des points forts et points faibles et des opportunités et menaces dans le cas de l'ABM ;
- Un Plan d'Action Stratégique a été élaboré sur la base de l'analyse ci-dessus et l'expérience de consultants travaillant sur d'autres ABT. Le Plan d'Action Stratégique compte cinq objectifs stratégiques qui sont à leur tour détaillés en résultats stratégiques et résultats intermédiaires ; et
- Un Plan Opérationnel pour la mise en œuvre des actions prioritaires sur les deux premières années de fonctionnement de l'ABM, y compris des mécanismes de suivi et d'évaluation pour ces actions prioritaires.

Durant les échanges qui ont suivi la présentation par le consultant, les observations clés suivantes ont été faites :

- Les participants ont noté que la méthodologie adoptée par les consultants pour impliquer les parties prenantes dans le processus d'élaboration du Plan d'Action Stratégique devrait être clarifiée.
- Les participants ont noté que le projet Plan d'Action Stratégique actuel ne comprend pas de mécanisme de suivi et d'évaluation.
- Les participants ont demandé aux consultants d'envisager si l'ABM devrait être responsable de la gestion des petites rivières côtières ainsi que des aquifères aux alentours du bassin du Mono puisqu'aucune autre organisation n'est chargée de la gestion de ces ressources en eau.
- Les participants ont noté que le rapport n'aborde pas les liens entre le Plan d'Action Stratégique et les lignes directrice de la CEDEAO en matière de développement d'infrastructure de l'eau.
- Les participants ont noté que le Plan d'Action Stratégique était plutôt ambitieux pour une ABM non encore opérationnelle. Les participants ont proposé d'anticiper un déploiement progressif du personnel afin d'éviter toute pression induite sur le budget des Etats membres pendant les premières années de fonctionnement de l'ABM.
- Les participants se sont interrogés sur la cohérence entre les points forts et les points faibles et les actions proposées dans le Plan d'Action Stratégique.
- Les participants se sont interrogés sur l'aspect genre et comment il pourrait jouer un rôle dans le Plan d'Action Stratégique et comme ce Plan pourrait mieux prendre en considération l'apport des organisations de la société civile.
- Les participants ont suggéré d'ajouter les actions suivantes dans le Plan d'Action Stratégique : Elaboration d'une charte, d'un guide de passation de marché et d'un guide pour les procédures de contrôle financier.
- Les participants ont noté que le Plan d'Action Stratégique pourrait nécessiter des changements et une mise à jour une fois la direction générale de l'ABM installée.

- Les participants ont noté que le Plan d'Action Stratégique ne comprend pas actuellement l'estimation des coûts pour les diverses actions proposées et risque ainsi de ne pas être en harmonie avec l'Etude sur les mécanismes de financement durable.
- Les participants ont noté que les consultants n'ont pas obtenu de retour d'information à partir des partenaires techniques et financiers sur le Plan d'Action Stratégique.

Les participants ont accepté de procéder à la validation du Plan d'Action Stratégique dès que les consultants prennent en considération le retour d'information dans le projet final du document. Concernant l'Etude sur les mécanismes de financement durable, les consultants travaillant sur le Plan d'Action Stratégique ont été appelés tout particulièrement à 1) confirmer avec les partenaires techniques et financiers leur intérêt à financer les actions incluses dans le Plan d'Action Stratégique proposé, et à 2) fournir une estimation du coût des actions proposé.

2. Validation de l'Etude sur les mécanismes de financement autonome et durable pour l'ABM

Le projet de rapport sur l'Etude des mécanismes de financement durable pour l'ABM a été présenté par l'équipe des consultants de RebelGroup, Mme Pauline HOVY et M. Wim VERDOUW.

Lors des échanges ayant suivi la présentation des consultants, les observations clés suivantes ont été enregistrées :

- Les participants ont noté que la plupart des mécanismes de financement proposés pourraient être durables mais pas nécessairement très innovants et ont demandé aux consultants de se pencher sur d'autres mécanismes de financement tels que les PPP, le financement par la diaspora et la maîtrise d'ouvrage en matière de développement d'infrastructure.
- Les participants ont noté que le rapport n'a pas abordé la manière de mettre en œuvre les divers mécanismes de financement et ont demandé d'ajouter une telle réflexion dans le rapport pour les mécanismes de financement les plus prometteurs.
- Les participants ont noté que la densité démographique élevée dans le bassin du Mono constitue un justificatif solide pour la création de l'ABM.
- Les participants ont noté que dans deux sur les trois scénarios organisationnels proposés par les consultants, le poste de contrôleur financier a été occulté et ont demandé à maintenir cette fonction dans tous les scénarios afin d'assurer suffisamment de supervision financière indépendante.
- Les participants ont demandé que les paramètres et hypothèses de base qui sous-tendent les trois scénarios soient inclus dans le rapport.
- Les participants ont noté que les concepts de "rapport qualité/prix" (ou « value for money » en anglais) et de "bonne gouvernance" n'étaient pas explicitement reconnus dans le rapport.
- Les participants ont noté que selon la Convention, l'ABM est également chargée de la mise en œuvre de projets et non pas uniquement la coordination. Les participants ont donc demandé la mise à jour du rapport pour refléter ce point reconnaissant que la CEB garderait probablement la main sur le développement hydroélectrique.
- Les participants ont noté que les consultants avaient une interprétation différente des calculs clés en matière de partage des coûts et ont demandé à ajuster les calculs.

Les participants ont accepté de procéder à la validation du Plan d'Action Stratégique dès que les consultants prennent en considération le retour d'information dans le projet final du document.

3. Partage d'expérience de l'AVB et de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée Corse

M. Razaki SANOUSSI, Directeur de planification GIRE auprès de l'Autorité du Bassin de la Volta a partagé son expérience en matière de planification stratégique et de mise en œuvre. Il a parlé plus particulièrement des deux différents exercices entrepris par l'AVB en 2010-2014 et 2015-2019. Parmi les leçons tirées, il s'est avéré que le financement insuffisant et irrégulier était à l'origine de difficultés substantielles pour la mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique de l'AVB. D'autres problèmes se sont manifestés en rapport, entre autres choses, avec le manque de ressources humaines qui devaient être chargées de la mise en œuvre du Plan d'Action Stratégique et des difficultés portant sur les procédures de recrutement.

M. Razaki SANOUSSI a également présenté les mécanismes de financement adoptés par l'AVB. Une des leçons à retenir est que l'AVB traîne, à long terme, un manque de financement à cause des Etats membres qui n'apportent pas un financement suffisant et régulier.

Dans une autre présentation, M. Christophe BRACHET de l'Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée Corse a expliqué comment la GIRE est mise en œuvre en Europe et comment son agence apporte son appui à diverses organisations de bassins transfrontaliers à travers le monde.

4. Partage d'expérience par la CEB concernant le financement autonome durable.

M. Sotelle HOUÉSSOU de la CEB a parlé du financement de la CEB. Etant donné que l'électricité produite par la CEB est vendue à un prix bien en deçà du coût de production de l'énergie, il est nécessaire d'apporter à la CEB un financement supplémentaire substantiel qui inclut une petite marge sur les ventes d'électricité (entre 2 et 4 FCFA/kWh), des contributions directes des deux Etats membres ainsi qu'un appui des partenaires financiers et techniques.

Annexe III. Résumé des principales hypothèses de coûts

Paramètre	Valeur	Unité	Justification
Salaire			
Hors catégorie – 1	1.360.040	FCFA/mois	Texte fondateur ABM
Hors catégorie – 2	1.236.400	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Supérieurs – A1	984.274	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Supérieurs – A2	672.272	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Supérieurs – A3	459.171	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Moyens – B1	416.667	FCFA/ mois	Budget de la CICOS ³⁹
Cadres Moyens – B2	416.667	FCFA/ mois	Budget de la CICOS ³⁹
Agents d’Exécution – C	250.000	FCFA/ mois	Budget de la CICOS ³⁹
Indemnités pour le personnel			
Hors catégorie – 1	400.000	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Hors catégorie – 2	580.000	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Supérieurs – A1	360.000	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Supérieurs – A2	275.000	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Supérieurs – A3	205.000	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Moyens – B1	115.000	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Cadres Moyens – B2	90.000	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Agents d’Exécution – C	50.00	FCFA/ mois	Texte fondateur ABM
Autres indemnités			
Allocation familiale	5.000	FCFA/ mois /enfant	Budget de l'ABV ⁴⁰
Indemnité de logement ⁴¹	1.500.000	FCFA/ mois	Budget de l'ABV
Assurance maladie	53.611	FCFA/ mois /employé	Budget de l'ABV ⁴²
Autres charges	95.833	FCFA/ mois /employé	Budget de l'ABV ⁴²
Bureau			
Loyer	2.800.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Eau & électricité	1.500.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Communication	900.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Services postaux	50.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³

³⁹ Les textes fondateurs de l'ABM n'incluent pas les salaires pour les postes moins élevés.

⁴⁰ Une moyenne de 3 enfants par employé est considérée, pour un total de 15,000 FCFA/mois/employé.

⁴¹ Le directeur général uniquement.

⁴² Les estimations des coûts mensuels se base sur un personnel de 30 personnes.

⁴³ Le coût réel de l'ABM est ajusté pour chaque scénario sur la base d'un nombre d'employés dans chaque scénario : 80% du coût ABV pour le Scénario 1, 60% du coût ABV pour le Scénario 2, et 40% du coût ABV pour le Scénario 3.

Fournitures de bureau	1.000.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Maintenance	950.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Nettoyage	300.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Sécurité	300.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Frais bancaires	120.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Frais de financement	150.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Média & documentation	166.667	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Autres charges	333.333	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Assurance	250.000	FCFA/mois	Budget de l'ABV ⁴³
Véhicules			
Carburant & lubrifiants	166.667	FCFA/mois/véhicule	Budget de l'ABV
Maintenance	133.333	FCFA/mois/véhicule	Budget de l'ABV
Assurance	133.333	FCFA/mois/véhicule	Budget de l'ABV
Services externes			
Services professionnels	22.000.000	FCFA/an	Budget de l'ABV ⁴⁴
TI & internet	4.500.000	FCFA/an	Budget de l'ABV ⁴⁴
Appui & formation	5.000.000	FCFA/an	Budget de l'ABV ⁴⁴
Structures focales nationales			
Appui financier	666.667	FCFA/an	Budget de l'ABV ⁴⁵
Formation	1.666.667	FCFA/an	Budget de l'ABV ⁴⁵
Investissements biens physiques			
Fournitures de bureau	14.760.000	FCFA	Estimation RebelGroup
TI	24.600.000	FCFA	Estimation RebelGroup
Véhicules	15.000.000	FCFA/ véhicule	Estimation RebelGroup
Réunions & Missions			
Missions	16.666.667	FCFA/an	Budget ABV ⁴⁶
Réunions Comité Technique des Experts	6.000.000	FCFA/réunion	Estimation RebelGroup
Réunions du Conseil des Ministres	5.000.000	FCFA/réunion	Budget ABV ⁴⁶
Forum des parties prenantes	8.666.667	FCFA/an	Budget ABV ⁴⁶

⁴⁴ Sur la base du budget de l'ABV moins 50% pour refléter moins d'Etats membres, pas de traduction et une plus petite structure organisationnelle.

⁴⁵ Sur la base du budget de l'ABV réduit pour refléter moins de structures focales nationales.

⁴⁶ Sur la base du budget de l'ABV divisé par trois pour refléter moins d'Etats membres et une structure organisationnelle plus petite.

Evaluation annuelle du Plan d'Action
Stratégique

1.666.667 FCFA/an

Budget ABV⁴⁶

Annexe IV. Coûts opérationnels selon le Scénario 1

Le tableau ci-dessous présente un aperçu détaillé des coûts opérationnels de l'ABM selon le Scénario 1, tel qu'analysé dans le Chapitre 7.1.

Elément	Année 1 (2017)	Année 2 (2018)	Année 3 (2019)	Année 4 (2020)	Année 5 (2021)	Année 6 (2022)	Année 7 (2023)	Année 8 (2024)	Année 9 (2025)	Année 10 (2026)
Salaires et indemnités	49.100.000	49.100.000	120.381.000	195.094.000	237.559.000	276.425.000	276.425.000	276.425.000	276.425.000	276.425.000
Allocation familiales	540.000	540.000	1.800.000	2.880.000	3.600.000	4.140.000	4.140.000	4.140.000	4.140.000	4.140.000
Assurance médicale	1.930.000	1.930.000	6.433.000	10.293.000	12.867.000	14.797.000	14.797.000	14.797.000	14.797.000	14.797.000
Autres charges de personnel	1.200.000	1.200.000	4.000.000	6.400.000	8.000.000	9.200.000	9.200.000	9.200.000	9.200.000	9.200.000
Charges personnel expatriés	2.250.000	2.250.000	7.500.000	12.000.000	15.000.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000
Salaires, indemnités et charges sociales	55.020.000	55.020.000	140.114.000	226.667.000	277.026.000	321.812.000	321.812.000	321.812.000	321.812.000	321.812.000
Loyer	6.720.000	6.720.000	11.760.000	16.800.000	21.840.000	26.880.000	26.880.000	26.880.000	26.880.000	26.880.000
Electricité et eau	3.600.000	3.600.000	6.300.000	9.000.000	11.700.000	14.400.000	14.400.000	14.400.000	14.400.000	14.400.000
Communication	2.160.000	2.160.000	3.780.000	5.400.000	7.020.000	8.640.000	8.640.000	8.640.000	8.640.000	8.640.000
Transmission de courrier et colis	120.000	120.000	210.000	300.000	390.000	480.000	480.000	480.000	480.000	480.000
Fournitures et consommables de bureau	2.400.000	2.400.000	4.200.000	6.000.000	7.800.000	9.600.000	9.600.000	9.600.000	9.600.000	9.600.000
Maintenance & réparations des locaux	2.280.000	2.280.000	3.990.000	5.700.000	7.410.000	9.120.000	9.120.000	9.120.000	9.120.000	9.120.000
Nettoyage des locaux	720.000	720.000	1.260.000	1.800.000	2.340.000	2.880.000	2.880.000	2.880.000	2.880.000	2.880.000
Gardiennage des locaux, frais de parking	720.000	720.000	1.260.000	1.800.000	2.340.000	2.880.000	2.880.000	2.880.000	2.880.000	2.880.000
Frais bancaires et timbres fiscaux	288.000	288.000	504.000	720.000	936.000	1.152.000	1.152.000	1.152.000	1.152.000	1.152.000
Frais financiers	360.000	360.000	630.000	900.000	1.170.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000
Médias et documentation	400.000	400.000	700.000	1.000.000	1.300.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000
Fonctionnement divers	800.000	800.000	1.400.000	2.000.000	2.600.000	3.200.000	3.200.000	3.200.000	3.200.000	3.200.000
Assurance	600.000	600.000	1.050.000	1.500.000	1.950.000	2.400.000	2.400.000	2.400.000	2.400.000	2.400.000
Fonctionnement bureau	21.168.000	21.168.000	37.044.000	52.920.000	68.796.000	84.672.000	84.672.000	84.672.000	84.672.000	84.672.000
Fonctionnement véhicules	5.750.000	5.750.000	11.500.000	11.500.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000
Services externes	6.300.000	6.300.000	12.600.000	18.900.000	25.200.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000
Fonctionnement des structures focales nationales	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000
Fonctionnement autres	14.383.000	14.383.000	26.433.000	32.733.000	44.783.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000
Missions	3.333.000	3.333.000	6.667.000	10.000.000	13.333.000	16.667.000	16.667.000	16.667.000	16.667.000	16.667.000
Réunions du comité des experts	18.000.000	18.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000
Réunion du conseil des ministres	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Forum des Parties Prenantes	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000
Evaluation annuelle des activités	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000
Réunions et missions	36.667.000	36.667.000	34.001.000	37.334.000	40.667.000	38.001.000	38.001.000	38.001.000	38.001.000	38.001.000
Budget opérationnel	127.238.000	127.238.000	237.592.000	349.654.000	431.272.000	495.568.000	495.568.000	495.568.000	495.568.000	495.568.000

Annexe V. Coûts opérationnels selon le Scénario 2

Le tableau ci-dessous présente un aperçu détaillé des coûts opérationnels de l'ABM selon le Scénario 2, tel qu'analysé dans le Chapitre 7.2.

Elément	Année 1 (2017)	Année 2 (2018)	Année 3 (2019)	Année 4 (2020)	Année 5 (2021)	Année 6 (2022)	Année 7 (2023)	Année 8 (2024)	Année 9 (2025)	Année 10 (2026)
Salaires et indemnités	49.100.000	49.100.000	80.199.000	127.035.000	169.501.000	208.367.000	208.367.000	208.367.000	208.367.000	208.367.000
Allocation familiales	540.000	540.000	1.080.000	1.800.000	2.520.000	3.060.000	3.060.000	3.060.000	3.060.000	3.060.000
Assurance médicale	1.930.000	1.930.000	3.860.000	6.433.000	9.007.000	10.937.000	10.937.000	10.937.000	10.937.000	10.937.000
Autres charges de personnel	1.200.000	1.200.000	2.400.000	4.000.000	5.600.000	6.800.000	6.800.000	6.800.000	6.800.000	6.800.000
Charges personnel expatriés	2.250.000	2.250.000	4.500.000	7.500.000	10.500.000	12.750.000	12.750.000	12.750.000	12.750.000	12.750.000
Salaires, indemnités et charges sociales	55.020.000	55.020.000	92.039.000	146.768.000	197.128.000	241.914.000	241.914.000	241.914.000	241.914.000	241.914.000
Loyer	6.720.000	6.720.000	10.080.000	13.440.000	16.800.000	20.160.000	20.160.000	20.160.000	20.160.000	20.160.000
Electricité et eau	3.600.000	3.600.000	5.400.000	7.200.000	9.000.000	10.800.000	10.800.000	10.800.000	10.800.000	10.800.000
Communication	2.160.000	2.160.000	3.240.000	4.320.000	5.400.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000	6.480.000
Transmission de courrier et colis	120.000	120.000	180.000	240.000	300.000	360.000	360.000	360.000	360.000	360.000
Fournitures et consommables de bureau	2.400.000	2.400.000	3.600.000	4.800.000	6.000.000	7.200.000	7.200.000	7.200.000	7.200.000	7.200.000
Maintenance & réparations des locaux	2.280.000	2.280.000	3.420.000	4.560.000	5.700.000	6.840.000	6.840.000	6.840.000	6.840.000	6.840.000
Nettoyage des locaux	720.000	720.000	1.080.000	1.440.000	1.800.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000
Gardiennage des locaux, frais de parking	720.000	720.000	1.080.000	1.440.000	1.800.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000
Frais bancaires et timbres fiscaux	288.000	288.000	432.000	576.000	720.000	864.000	864.000	864.000	864.000	864.000
Frais financiers	360.000	360.000	540.000	720.000	900.000	1.080.000	1.080.000	1.080.000	1.080.000	1.080.000
Médias et documentation	400.000	400.000	600.000	800.000	1.000.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000
Fonctionnement divers	800.000	800.000	1.200.000	1.600.000	2.000.000	2.400.000	2.400.000	2.400.000	2.400.000	2.400.000
Assurance	600.000	600.000	900.000	1.200.000	1.500.000	1.800.000	1.800.000	1.800.000	1.800.000	1.800.000
Fonctionnement bureau	21.168.000	21.168.000	31.752.000	42.336.000	52.920.000	63.504.000	63.504.000	63.504.000	63.504.000	63.504.000
Fonctionnement véhicules	5.750.000	5.750.000	11.500.000	11.500.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000
Services externes	6.300.000	6.300.000	12.600.000	18.900.000	25.200.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000
Fonctionnement des structures focales nationales	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000
Fonctionnement autres	14.383.000	14.383.000	26.433.000	32.733.000	44.783.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000
Missions	3.333.000	3.333.000	5.833.000	8.333.000	10.833.000	13.333.000	13.333.000	13.333.000	13.333.000	13.333.000
Réunions du comité des experts	18.000.000	18.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000
Réunion du conseil des ministres	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Forum des Parties Prenantes	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000
Evaluation annuelle des activités	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000
Réunions et missions	36.667.000	36.667.000	33.167.000	35.667.000	38.167.000	34.667.000	34.667.000	34.667.000	34.667.000	34.667.000

Budget opérationnel	127.238.000	127.238.000	183.391.000	257.504.000	332.998.000	391.168.000	391.168.000	391.168.000	391.168.000	391.168.000
---------------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------	-------------

Annexe VI. Coûts opérationnels selon le Scénario 3

Le tableau ci-dessous présente un aperçu détaillé des coûts opérationnels de l'ABM selon le Scénario 3, tel qu'analysé dans le Chapitre 7.3.

Elément	Année 1 (2017)	Année 2 (2018)	Année 3 (2019)	Année 4 (2020)	Année 5 (2021)	Année 6 (2022)	Année 7 (2023)	Année 8 (2024)	Année 9 (2025)	Année 10 (2026)
Salaires et indemnités	49.100.000	49.100.000	80.199.000	115.668.000	143.166.000	154.533.000	154.533.000	154.533.000	154.533.000	154.533.000
Allocation familiales	540.000	540.000	1.080.000	1.620.000	1.980.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000	2.160.000
Assurance médicale	1.930.000	1.930.000	3.860.000	5.790.000	7.077.000	7.720.000	7.720.000	7.720.000	7.720.000	7.720.000
Autres charges de personnel	1.200.000	1.200.000	2.400.000	3.600.000	4.400.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000
Charges personnel expatriés	2.250.000	2.250.000	4.500.000	6.750.000	8.250.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000	9.000.000
Salaires, indemnités et charges sociales	55.020.000	55.020.000	92.039.000	133.428.000	164.873.000	178.213.000	178.213.000	178.213.000	178.213.000	178.213.000
Loyer	6.720.000	6.720.000	8.400.000	10.080.000	11.760.000	13.440.000	13.440.000	13.440.000	13.440.000	13.440.000
Electricité et eau	3.600.000	3.600.000	4.500.000	5.400.000	6.300.000	7.200.000	7.200.000	7.200.000	7.200.000	7.200.000
Communication	2.160.000	2.160.000	2.700.000	3.240.000	3.780.000	4.320.000	4.320.000	4.320.000	4.320.000	4.320.000
Transmission de courrier et colis	120.000	120.000	150.000	180.000	210.000	240.000	240.000	240.000	240.000	240.000
Fournitures et consommables de bureau	2.400.000	2.400.000	3.000.000	3.600.000	4.200.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000	4.800.000
Maintenance & réparations des locaux	2.280.000	2.280.000	2.850.000	3.420.000	3.990.000	4.560.000	4.560.000	4.560.000	4.560.000	4.560.000
Nettoyage des locaux	720.000	720.000	900.000	1.080.000	1.260.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000
Gardiennage des locaux, frais de parking	720.000	720.000	900.000	1.080.000	1.260.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000	1.440.000
Frais bancaires et timbres fiscaux	288.000	288.000	360.000	432.000	504.000	576.000	576.000	576.000	576.000	576.000
Frais financiers	360.000	360.000	450.000	540.000	630.000	720.000	720.000	720.000	720.000	720.000
Médias et documentation	400.000	400.000	500.000	600.000	700.000	800.000	800.000	800.000	800.000	800.000
Fonctionnement divers	800.000	800.000	1.000.000	1.200.000	1.400.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000	1.600.000
Assurance	600.000	600.000	750.000	900.000	1.050.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000	1.200.000
Fonctionnement bureau	21.168.000	21.168.000	26.460.000	31.752.000	37.044.000	42.336.000	42.336.000	42.336.000	42.336.000	42.336.000
Fonctionnement véhicules	5.750.000	5.750.000	11.500.000	11.500.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000	17.250.000
Services externes	6.300.000	6.300.000	12.600.000	18.900.000	25.200.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000	31.500.000
Fonctionnement des structures focales nationales	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000	2.333.000
Fonctionnement autres	14.383.000	14.383.000	26.433.000	32.733.000	44.783.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000	51.083.000
Missions	3.333.000	3.333.000	5.000.000	6.667.000	8.333.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Réunions du comité des experts	18.000.000	18.000.000	12.000.000	12.000.000	12.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000	6.000.000
Réunion du conseil des ministres	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000	5.000.000
Forum des Parties Prenantes	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000	8.667.000
Evaluation annuelle des activités	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000	1.667.000
Réunions et missions	36.667.000	36.667.000	32.334.000	34.001.000	35.667.000	31.334.000	31.334.000	31.334.000	31.334.000	31.334.000
Budget opérationnel	127.238.000	127.238.000	177.266.000	231.914.000	282.367.000	302.966.000	302.966.000	302.966.000	302.966.000	302.966.000

