

# FONDATION DES SAVANES OUEST-AFRICAINES



## PROFIL ET PLAN D'ACTION POUR LA CREATION ET LE DEMARRAGE

(Mise à jour au 31 mars 2010)



Avec l'appui technique et financier de :



## Table des matières

<b>ABREVIATIONS ET ACRONYMES .....</b>	<b>3</b>
<b>1. CONTEXTE GENERAL ET OBJECTIFS DU RAPPORT .....</b>	<b>4</b>
<b>2. METHODOLOGIE.....</b>	<b>6</b>
<b>3. HISTORIQUE DU PROCESSUS DE CREATION DE LA FONDATION SOA ET SITUATION ACTUELLE .....</b>	<b>7</b>
<b>4. ELEMENTS CLES SUR LA PERTINENCE ET LA FAISABILITE DE LA CREATION DE LA FONDATION SOA .....</b>	<b>11</b>
4.1 PERTINENCE PAR RAPPORT A D'AUTRES OPTIONS DE FINANCEMENT .....	11
4.2 FAISABILITE .....	13
4.2.1 Faisabilité en ce qui concerne le Bénin - Mise à jour de l'analyse effectuée par la Mission 2001 .....	15
4.2.2 Faisabilité en ce qui concerne l'extension au WAP .....	16
<b>5. PROFIL DE LA FONDATION SOA .....</b>	<b>19</b>
5.1 OBJECTIF .....	19
5.2 STRUCTURE JURIDIQUE.....	20
5.2.1 Régime juridique sélectionné .....	20
5.2.2 Etapes suivantes .....	21
5.3 STRUCTURE DE GOUVERNANCE .....	23
5.3.1 Membres .....	23
5.3.2 Conseil d'Administration.....	23
5.3.3 Bureau Exécutif .....	24
5.3.4 Autres appuis .....	25
5.4 MANUEL DES OPERATIONS.....	26
5.5 STRUCTURE FINANCIERE ET STRATEGIE D'INVESTISSEMENT .....	27
5.5.1 Guichets .....	27
5.5.2 Besoins en capital .....	27
5.5.3 Politique d'Investissement .....	29
5.6 MOBILISATION DE FONDS.....	30
5.6.1 Gouvernement du Bénin .....	30
5.6.2 Gouvernement allemand .....	30
5.6.3 FEM/GEF et IDA .....	31
5.6.4 Gouvernement français .....	31
5.6.5 Union européenne .....	31
5.6.6 Autres investisseurs .....	32
<b>6. PLAN D'ACTION POUR LE PROCESSUS DE CREATION ET LE DEMARRAGE .....</b>	<b>33</b>
<b>ANNEXE : LISTE DE LA DOCUMENTATION LEGALE, INSTITUTIONNELLE, TECHNIQUE ET FINANCIERE LIEE A LA FAISABILITE / CREATION DE LA FONDATION ET AU SYSTEME DE GESTION DES AIRES PROTEGEES AU BENIN.....</b>	<b>36</b>

## **Abréviations et acronymes**

AFD	Agence Française de Développement
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CENAGREF	Centre National de Gestion des Réserves de Faune
ECOPAS	Programme Régional Parc W
FEM	Fonds Mondial pour l'Environnement - Global Environment Facility (GEF)
FFEM	Fonds Français pour l'Environnement Mondial
GTZ	Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Coopération Technique Allemande)
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau (Coopération Financière Allemande)
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAPACO	Programme Aires Protégées d'Afrique du Centre et de l'Ouest - UICN
PAPE	Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente
PCGPN	Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux
PNP	Parc National de la Pendjari
PNW	Parc National W
ProCGRN	Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature
WAP	Complexe W-Arly-Pendjari

**Photos** : Parc National de la Pendjari



Mare du Parc de la Pendjari

## 1. Contexte général et objectifs du rapport

Les écosystèmes de savane du Nord du Bénin comprennent les Parcs Nationaux et Réserves de Biosphère de la Pendjari et du W, y compris leurs espaces de gestion de faune contigus (zones cynégétiques de l'Atacora, de la Pendjari et de la Djona) et leurs zones périphériques communautaires. Ils constituent une partie importante (43%) du Complexe W-Arly-Pendjari (WAP), une zone d'une importance exceptionnelle en termes de biodiversité. Le WAP est l'étendue continue la plus vaste et la plus importante d'écosystèmes terrestres, semi-aquatiques et aquatiques dans la ceinture de savanes d'Afrique de l'Ouest, et constitue le refuge naturel le plus viable disponible pour la plupart des espèces animales vulnérables et/ou menacées au Bénin, au Burkina Faso et au Niger. En plus d'importantes espèces d'oiseaux, de plantes, d'invertébrés et de petits vertébrés, la zone comprend des populations significatives de grands herbivores avec leurs prédateurs. Les espèces importantes de mammifères menacées ou en danger comprennent le léopard, le damalisque et l'hyène. Le Parc National de la Pendjari (PNP) a également récemment enregistré des observations de guépard et de lycaon. Le WAP est en outre la zone la plus importante de toute l'Afrique de l'Ouest pour la conservation des éléphants. Les zones inondées le long des rivières du PNP et du Parc National W (PNW) sont des zones humides d'importance internationale. Le Bénin a également récemment ajouté le PNP sur sa liste indicative des Sites du Patrimoine Mondial pour devenir l'un des éléments du futur Site du Patrimoine Mondial transfrontalier du WAP. Cette riche biodiversité est menacée par une multiplicité de facteurs pour la plupart d'origine anthropique (braconnage et transhumance notamment).



Le Damalisque est une des espèces phares du parc national de la Pendjari

Au Bénin, le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF) a été créé par le Décret N° 98-487 du 15 octobre 1998 avec pour mission de gérer les aires protégées et leurs zones adjacentes. De 2002 à 2007, le CENAGREF a bénéficié de l'appui d'un programme multi-bailleurs, le Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux (PCGPN)<sup>1</sup>, auquel participaient le Fonds Mondial pour l'Environnement (FEM) - Global Environment Facility (GEF) à travers la Banque Mondiale, la Coopération Allemande (Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit - GTZ et Kreditanstalt für Wiederaufbau – KfW), la Coopération Française et le Fonds Français pour l'Environnement Mondial (FFEM), à travers l'Agence Française de Développement (AFD), la Coopération Néerlandaise à travers le Centre Béninois pour le Développement Durable (CBDD), et l'Union Européenne, à travers le Programme Régional Parc

<sup>1</sup> Banque mondiale (2000). Project Appraisal Document on a Grant from the Global Environment Facility Trust Fund in the amount of SDR 5 million (US\$ 6.8 million equivalent) to the Republic of Benin for a National Parks Conservation and Management Program.

W (ECOPAS) qui regroupait le Bénin, le Burkina Faso et le Niger. Le PCGPN avait pour objectif global de renforcer les capacités des institutions de l'Etat, des privés et des collectivités locales pour la conservation et la gestion durable de l'importante biodiversité du nord du Bénin, en partenariat avec les populations riveraines.

Grâce à l'engagement du Gouvernement du Bénin, l'appui du PCGPN et l'appui ultérieur d'autres projets tels que le Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles (ProCGRN) actuellement financé par le Gouvernement allemand, de nombreux progrès ont été réalisés au cours des dernières années pour la gestion durable des écosystèmes de savanes du Nord du Bénin. Chacun des Parcs Nationaux a développé et met en œuvre un plan de gestion validé par le Gouvernement. De réelles améliorations peuvent être notées en ce qui concerne l'implication des populations locales, la surveillance et le suivi écologique. Des plans d'affaires ou plan de financement ont été conçus au niveau national et de chacun des Parcs, et des pratiques de gestion financière plus analytiques et transparentes sont graduellement mises en œuvre.

Cependant, malgré des contributions régulières du budget de l'Etat et une augmentation continue des revenus du tourisme et de la chasse sportive, l'analyse des coûts et revenus actuels et futurs montrent que les coûts récurrents de base pour assurer la mise en œuvre des plans de gestion des aires protégées et zones adjacentes ne seront couverts de manière fiable et continue que par la mise en place d'un ensemble de sources de financement, y compris un mécanisme de financement durable générant des revenus prévisibles. Sans ce mécanisme, les résultats récemment atteints seront sérieusement menacés, avec un impact négatif immédiat sur la conservation de la biodiversité et les conditions de vie des populations locales, non seulement dans le Nord du Bénin, mais aussi dans le WAP tout entier.

Sur la base des recommandations positives d'études menées en 2001 et 2003, le Gouvernement du Bénin et certains de ses partenaires se sont donc fermement engagés dans un processus de création et de capitalisation d'une entité privée qui sera responsable de la gestion d'un fonds fiduciaire visant à générer des flux de revenus durables pour la protection et la gestion des écosystèmes de savane du pays, en complément d'autres sources de financement plus variables provenant du budget de l'Etat, de la chasse sportive et du tourisme.

Les caractéristiques principales du fonds fiduciaire proposé ont été définies dans le cadre d'un large processus participatif impliquant toutes les parties prenantes. Le Gouvernement du Bénin et certains partenaires ont déjà pris des engagements pour l'appui financier au fonds. Il est proposé que le fonds se focalise dans un premier temps sur le financement d'activités dans les écosystèmes de savane du Nord du Bénin. En outre, à terme, il pourrait avoir vocation à fournir un appui financier pour la conservation et la gestion durable de l'ensemble du WAP puisque la gestion transfrontalière intégrée de celui-ci est essentielle pour y assurer la conservation de la biodiversité à long terme. Il est donc actuellement proposé d'appeler ce fonds « **Fondation des Savanes Ouest-Africaines** », ci-après « **Fondation SOA** ».

Dans ce contexte général, le présent rapport vise les **objectifs** suivants :

- documenter les étapes du processus de création de la Fondation SOA jusqu'au 31 mars 2010 ;
- présenter les éléments clés de la faisabilité et de la pertinence / justification de la création de la Fondation SOA, y compris dans quelle mesure elle pourrait servir de

cadre flexible pour un mécanisme de financement durable bénéficiant à l'ensemble du WAP ;

- présenter une mise à jour du « Profil » de la Fondation SOA, c'est-à-dire les caractéristiques principales (objectifs, structure juridique, structure de gestion, structure financière, sources de financement, principes d'investissement) qui guideront sa création et son opérationnalisation ;
- présenter un Plan d'Action pour sa création et son opérationnalisation, y compris sa capitalisation initiale, suivant les standards internationaux.

## **2. Méthodologie**

Le présent rapport est basé sur :

- La compilation et l'examen de toute la documentation disponible au niveau légal, institutionnel, technique et financier, liée au système de gestion des aires protégées du Bénin et à la faisabilité / création de la Fondation SOA. Cette documentation est listée en Annexe (avec hyperlinks pour les documents disponibles en version digitale).
- Un premier rapport de synthèse au 30 septembre 2009<sup>2</sup>, dont le présent document constitue une mise à jour.
- Entre octobre 2009 et mars 2010, des missions effectuées à Cotonou par des représentants de KfW et de Union Mondiale pour la Nature (UICN), ainsi que des contacts / réunions téléphoniques avec différentes parties prenantes :
  - Monsieur le Ministre de l'Environnement et de la Protection de la Nature, Ministre de Tutelle du CENAGREF, et les membres de son Cabinet et des Directions du Ministère ;
  - Monsieur le Directeur du CENAGREF, Colonel Jean Yehouenou Tessi, et son équipe ;
  - le Coordonnateur du processus de création de la Fondation SOA, Monsieur Gerard Agbota, et les membres du Comité de Pilotage de la Fondation SOA : Colonel Jean Yehouenou Tessi ; Monsieur Guy Apollinaire Mensah (Président) ; Monsieur Victor Lawin ; Madame Alice Sohounou ; Madame Brigitte Grange.
  - des représentants du Ministère de l'Economie et des Finances ;
  - des représentants du Ministère des Affaires Etrangères ;
  - des représentants des partenaires techniques et financiers suivants : AFD, Banque Mondiale, FFEM, GEF/FEM, GTZ, Programme des Nations Unies pour le Développement, Union Européenne.

---

<sup>2</sup> République du Bénin, Centre National de Gestion des Réserves de Faune (2009). *Fondation des Savanes Ouest-Africaines (Fondation SOA), Mise à jour du Profil et Plan d'Action pour la création et le démarrage (Septembre 2009)*. Rapport préparé par Brigitte Carr-Dirick.

### 3. Historique du processus de création de la Fondation SOA et situation actuelle

Les étapes clés du processus de création de la Fondation SOA jusqu'à ce jour peuvent être présentées de la façon suivante :

- a. Avant 2000. Les premières discussions relatives à un mécanisme de financement durable pour les aires protégées au Bénin ont été basées sur deux études préliminaires réalisées à cet effet, la première avec le concours de l'UICN en 1997<sup>3</sup> et la seconde par la GTZ en 1998<sup>4</sup>. Ces études ont proposé des options pour la création d'un fonds fiduciaire et tenté d'estimer le montant annuel nécessaire pour assurer le fonctionnement des aires protégées au Bénin.



Le lion est fréquemment rencontré dans le parc de la Pendjari qui constitue, avec l'écosystème WAP, son principal site de conservation en Afrique de l'Ouest

- b. Décembre 2001. Ces études ont été complétées en décembre 2001 par une mission de « Facilitation de la création et mise en œuvre d'un mécanisme d'appui au financement durable du CENAGREF »<sup>5</sup> (ci-après, la « Mission 2001 »). Cette mission a :
- passé en revue dans le contexte du Bénin les facteurs considérés par le FEM comme importants pour la création de fonds fiduciaires, et formulé des recommandations à ce niveau,
  - proposé les premières orientations générales pour la définition d'un profil pour un fonds fiduciaire éventuel,
  - défini un plan d'action précis pour la réalisation de certaines étapes préliminaires à la mise en place d'un Comité de Pilotage qui serait responsable de la création du fonds.

---

<sup>3</sup> République du Bénin. Ministère du Développement Rural (1997). *Etude de faisabilité pour la création d'un fonds d'affectation spéciale pour les aires protégées au Bénin*. Etude réalisée avec le concours de l'Union Mondiale pour la Nature (IUCN).

<sup>4</sup> Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (1998). *Rapport sur les résultats de la mission d'identification d'instruments de financements optionnels pour les parcs nationaux du Bénin*.

<sup>5</sup> République du Bénin, Centre National de Gestion des Réserves de Faune, Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux (2001), *Mission de Facilitation de la création et mise en œuvre d'un mécanisme d'appui au financement durable du CENAGREF*. Aide-mémoire préparé par M. Moye, A. Paniagua et B. Carr-Dirick.

- c. Janvier 2003. Une décision du Conseil des Ministres du 15 janvier 2003<sup>6</sup> a indiqué une forte volonté politique de mettre en œuvre un mécanisme assurant le financement durable des aires protégées ; cette décision demandait à quatre Ministères – le Ministère d'Etat, chargé de l'Action Gouvernementale, de la Prospective et du Développement (MECCAG-PD), le Ministère de Tutelle du CENAGREF c'est-à-dire à l'époque le Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (MAEP), le Ministère des Finances et de l'Economie (MFE) et le Ministère de la Justice, de la Législation et des Droits de l'Homme (MJLDH) - de procéder à la création du fonds fiduciaire sur la base des analyses nécessaires.
- d. Mars 2003. Sur cette base, une mission de « Facilitation du processus de création d'un fonds fiduciaire pour le financement de la conservation de la biodiversité au Bénin »<sup>7</sup> (ci-après, la « Mission 2003 ») a été organisée et a permis de :
- rédiger un projet de profil initial pour le fonds fiduciaire envisagé,
  - définir un plan d'action adapté pour le processus de conception et de création du fonds envisagé, y compris un budget,
  - définir des termes de référence pour un Comité de Pilotage responsable de la mise en place du fonds,
  - définir des termes de référence pour un Coordonnateur du processus de création du fonds.
- e. Avril 2003. A la suite de cette mission, le Ministre de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche a adopté le 30 avril 2003 un Arrêté « portant création du Comité de Pilotage du fonds fiduciaire pour le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF) »<sup>8</sup>. Cet arrêté prévoyait que le Comité de Pilotage serait composé comme suit :
- Deux représentants du Gouvernement du Bénin :
    - Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche
    - Ministère des Finances et de l'Economie
  - Un représentant du CENAGREF
  - Deux représentants des bailleurs de fonds : GTZ et Union Européenne
  - Un membre du secteur privé, spécialiste du monde des finances
  - Un membre de l'organisation nationale du Patronat
  - Une spécialiste des questions juridiques
  - Un représentant du monde scientifique.
- Le Coordonnateur du processus de création a été désigné et a facilité la mise en place du Comité de Pilotage<sup>9</sup> le 9 mai 2003.

<sup>6</sup> République du Bénin (2003). Secrétariat Général du Gouvernement Extrait relevé N° 03 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 15 janvier 2003, section 2 : décision concernant la création d'un fonds fiduciaire.

<sup>7</sup> République du Bénin, Centre National de Gestion des Réserves de Faune, Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux (2003). Mission de Facilitation du processus de création d'un fonds fiduciaire pour le financement de la conservation de la biodiversité au Bénin. Aide-mémoire présenté par U. Klug et B. Carr-Dirick.

<sup>8</sup> République du Bénin, Ministère de l'Agriculture, de l'Elevage et de la Pêche (2003). Arrêté Année 2003 N° 487/MAEP/D-CAB/CENAGREF/SA portant création du Comité de Pilotage du fonds fiduciaire pour le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF).

<sup>9</sup> 2003. Rapport de mission sur le processus de montage du Comité de Pilotage du Fonds Fiduciaire pour le financement de la conservation de la biodiversité au Bénin. Gérard Agbota.



- f. 2004-2006. Le Comité de Pilotage s'est réuni régulièrement en 2004<sup>10</sup> pour, notamment étudier les recommandations de la Mission 2003 sur la structure juridique à utiliser pour gérer le fonds fiduciaire. Il s'est réuni ensuite moins régulièrement en 2005 / 2006<sup>11</sup> en raison d'impératifs personnels ou professionnels empêchant certains membres de participer aux réunions.
- g. Décembre 2006. Le processus a repris activement fin 2006 avec l'organisation d'une mission d'expertise par un juriste international chargé de réexaminer les différentes options relatives à la structure juridique du fonds<sup>12</sup>. Sur la base de cette mission, le Comité de Pilotage a pris la décision de créer une fondation de droit anglais qui aura un siège opérationnel au Bénin (voir Section 5.2 ci-dessous pour une présentation détaillée)<sup>13</sup>.
- h. Fin 2007. Le Gouvernement du Bénin a marqué une nouvelle fois sa ferme volonté de concrétiser la création de cette fondation en inscrivant au budget de l'année 2008, une première tranche de quatre cent millions (400.000.000) de Francs CFA correspondant à six cent neuf mille sept cent quatre-vingt seize (609.796) Euros<sup>14</sup>. Ces fonds sont actuellement placés sur un compte à terme auprès d'une banque privée à Cotonou (voir Section 5.6.1).
- i. Février 2008. Sous la présidence effective des Ministres béninois des Finances et de l'Economie, d'une part, et de l'Environnement et de la Protection de la Nature, d'autre part, une table-ronde des partenaires techniques et financiers du CENAGREF a été organisée à Paris le 20 février 2008. Cette table-ronde a permis de confirmer l'intérêt général des partenaires présents (AFD / FFEM / GTZ / KfW / Union européenne) et leur volonté ferme de soutenir le processus de mise en place d'une fondation. Ils ont cependant soulevé la nécessité de disposer d'un dossier technique qui résume la justification d'une fondation, précise les besoins réels en financement, analyse les options pour intégrer les aires protégées contiguës au Burkina Faso et au Niger et propose un plan d'action clair, avant de se prononcer définitivement concernant un engagement éventuel. La KfW a pris l'engagement de soutenir financièrement et techniquement l'élaboration d'un tel dossier technique permettant de définir la demande du Bénin pour la mobiliser de contributions<sup>15</sup>. Une décision du Conseil des Ministres a donné suite à cette table-ronde en demandant la mise en œuvre des recommandations par le Ministère de l'Economie et des Finances, d'une part, et le Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature, d'autre part<sup>16</sup>.

---

<sup>10</sup> 2004. Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

<sup>11</sup> 2006. Rapport annuel sur la mise en place d'un fonds fiduciaire au profit du Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF).

<sup>12</sup> 2006. Etablissement d'un Fonds Fiduciaire pour les Parcs Nationaux du Bénin. Rapport de consultation par B. Spengel.

<sup>13</sup> 2007. Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

<sup>14</sup> 2007. Rapport annuel du Comité de Pilotage du fonds fiduciaire au Bénin.

<sup>15</sup> République du Bénin, CENAGREF (2008). Mémoire de la Table-ronde sur le financement des Parcs Nationaux du Bénin.

j. Mars 2008 – mai 2009. Plusieurs avancées importantes peuvent être notées durant cette période :

- Le Comité de Pilotage s'est réuni à plusieurs reprises<sup>17 18</sup>, en particulier pour élaborer des projets d'acte constitutif et de statuts pour la création de la fondation en Angleterre.
- En outre, le Gouvernement a renouvelé son engagement de contribuer au capital de la fondation en inscrivant au budget de l'année 2009 un montant additionnel de quatre cent millions (400.000.000) de Francs CFA, dont un quart a été libéré et placé à terme. Une contribution additionnelle de deux cent millions (200.000.000) de Francs CFA est prévue pour 2010, ce qui porte l'engagement par le Gouvernement du Bénin à 1.5 million Euros (voir Section 5.6.1)<sup>19</sup>.
- En novembre 2008, lors des négociations bilatérales entre le Bénin et l'Allemagne, les parties ont convenu de poursuivre leur appui à la création de la fondation et la partie allemande a confirmé son accord de principe sur une contribution à la capitalisation de la fondation.

k. Juin 2009. La mission permettant de préparer le dossier technique demandé par les partenaires techniques et financiers a été organisée. Dans le cadre de cette mission, le Comité de Pilotage a discuté et validé une version mise à jour du Profil de la Fondation<sup>20</sup>, ainsi qu'un Plan d'Action pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2009 au 31 décembre 2010 pour la création et le démarrage de la Fondation SOA.

l. Août 2009. La coopération financière (KfW) et l'UICN – PACO Programme Aires Protégées ont confirmé la disponibilité d'un cofinancement d'environ 300.000 Euros pour appuyer la création et le démarrage de la Fondation SOA pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2009 au 31 décembre 2010. La mise en œuvre de ce projet d'appui est assurée par UICN.



Aigle pêcheur adulte à l'envol

<sup>16</sup> République du Bénin (2008). Secrétariat Général du Gouvernement. Extrait du relevé N° 22 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 11 juin 2008, suite au compte-rendu de la 1<sup>ère</sup> Table-ronde des donateurs pour la mise en place du fonds fiduciaire pour la conservation et la gestion des parcs nationaux du Bénin, tenue à Paris le 20 février..

<sup>17</sup> 2008. Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

<sup>18</sup> 2009 (Janvier-Mai). Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

<sup>19</sup> 2008. Rapport annuel du Comité de Pilotage du fonds fiduciaire au Bénin.

<sup>20</sup> 2009. Fondation des Savanes Ouest-Africaines. Projet de Profil révisé. Présentation Power Point présentée aux partenaires techniques et financiers le 12 juin 2009 à Cotonou.

- m. Janvier 2010 – Mars 2010. Sur la base de l’approbation par le Comité de Pilotage du rapport de synthèse sur le Profil de la Fondation FSOA de septembre 2009, une firme d’experts juridiques à Londres, PwC Legal, a été sélectionnée par appel d’offres restreint pour appuyer la finalisation de la structure de gouvernance de la Fondation SOA, la rédaction de l’acte constitutif et des statuts, ainsi que l’enregistrement en Angleterre. PwC Legal a formulé certaines recommandations<sup>21</sup> qui ont été présentées au Comité de Pilotage au cours d’une mission KfW/UICN à Cotonou en février 2010 et sont intégrées dans le présent document (voir en particulier Section 5.3). Cette mission a également permis de mettre à jour le plan d’action pour la création et le démarrage de la Fondation SOA (voir Section 6).

#### **4. Eléments clés sur la pertinence et la faisabilité de la création de la Fondation SOA**

Les fonds fiduciaires pour la conservation constituent l’un des outils utilisés pour financer la conservation de la biodiversité, et ils ne sont pas forcément appropriés ou réalisables dans tous les pays et dans toutes les situations. L’analyse ci-dessous vise à présenter – sur la base des informations disponibles à la date de ce rapport - les éléments clés justifiant la création de la Fondation SOA :

- d’abord de manière générale en termes de pertinence par rapport à d’autres options de financement,
- puis en termes de faisabilité par rapport aux critères importants pour la création de ce genre de mécanisme.

##### **4.1 Pertinence par rapport à d’autres options de financement**

De manière générale, les avantages des fonds fiduciaires par rapport à d’autres options pour le financement de la biodiversité peuvent être résumés comme suit<sup>22</sup> :

- La disponibilité de revenus prévisibles et permanents permettant d’échapper aux limitations des cycles (courts) de projets: cet avantage a été mis en cause suite à la récente crise des marchés internationaux mais une étude récente<sup>23</sup> montre que la mise en œuvre d’une stratégie d’investissement prudente permet de conserver des revenus sur investissements suffisants dans une perspective de trois à cinq ans, malgré les fluctuations conjoncturelles.
- La disponibilité de revenus pouvant être utilisés pour financer les coûts de fonctionnement et de suivi des aires protégées, qui ne sont généralement pas couverts par les donateurs.

---

<sup>21</sup> Tax and legal advice relating to the structure of The West African Savannah Foundation, February 2010, PricewaterhouseCoopers Legal.

<sup>22</sup> Cette analyse est basée sur une étude récente sur le concept et les expériences des fonds fiduciaires pour la conservation : Conservation Finance Alliance (2008). Revue des expériences des fonds fiduciaires pour la conservation de la biodiversité. Préparée pour le Groupe de travail de la CFA sur les fonds environnementaux par Barry Spergel et Philippe Taieb. Voir en particulier le Chapitre 11.

<sup>23</sup> 2009. Fonds fiduciaires pour la conservation – Etude sur les investissements pour la période 2007-2008. Marja J. Preston et Ray Victorine, en collaboration avec Conservation Finance Alliance et le Réseau des Fonds Environnementaux de l’Amérique Latine et des Caraïbes.

- La possibilité de pouvoir par conséquent planifier et de mettre en œuvre des activités à long terme d'une manière coordonnée et complémentaire par rapport à d'autres sources de revenus comme, dans le cas des parcs du Bénin, les contributions de la chasse sportive, du tourisme et du budget de l'Etat.
- L'appui à long terme à l'amélioration de la performance de gestion des bénéficiaires par la mise en place de critères d'éligibilité et de suivi stables et transparents mais aussi basés sur la qualité des résultats atteints.
- La mise en place effective d'un mécanisme de gouvernance mixte contribuant ainsi :
  - à l'appropriation et au partage du contrôle au niveau du pouvoir de décision, et
  - au renforcement du rôle de la société civile.
- L'indépendance juridique et administrative vis-à-vis des fluctuations institutionnelles et politiques.
- La possibilité de réagir avec flexibilité à la capacité d'absorption des bénéficiaires.
- L'investissement par de nouveaux acteurs publics et privés attirés par la gestion privée et multidisciplinaire du mécanisme.
- Le renforcement de la transparence des financements, de leur rentabilité et des synergies entre partenaires (notamment dans l'esprit de la Déclaration de Paris de 2005).

Dans le cadre de la création et de la gestion d'un fonds fiduciaire pour la conservation, certains écueils potentiels doivent cependant être évités et / ou certaines contraintes levées, notamment :

- veiller à mettre en place une structure de gestion légère pour ne pas engendrer des coûts administratifs trop élevés,
- assurer la formation continue du(es) gestionnaire(s), que ce soit au niveau de la Direction Exécutive ou des Administrateurs,
- consacrer des moyens suffisants pour ne pas dépendre uniquement des financements internationaux traditionnels et mobiliser progressivement d'autres sources d'investissement telles que :
  - les marchés du carbone et les paiements pour services environnementaux,
  - le secteur privé.

## 4.2 Faisabilité

Le FEM, qui apporte depuis de nombreuses années un appui au mécanisme - et sera vraisemblablement l'un des contributeurs de la Fondation SOA, voir Section 5.6.3 - a défini une série de facteurs considérés comme importants pour la faisabilité de la création d'un fonds fiduciaire, dans le cadre d'une évaluation sur son expérience des fonds fiduciaires (voir encart sur la page suivante). Ces critères constituent une base de référence qui doit ensuite être dans chaque cas complétée par la prise en compte des critères propres aux partenaires intéressés par une participation à un fonds donné.

La Mission 2001 avait examiné ces critères en ce qui concerne la création d'un fonds au Bénin et des recommandations avaient été formulées sur cette base (voir notamment section 2 du rapport de la Mission 2001). Au moment où la Fondation SOA est sur le point d'être créée, il est important :

- d'évaluer si les facteurs importants se sont renforcés depuis 2001 en ce qui concerne le Bénin, et
- d'évaluer dans quelle mesure les conditions de faisabilité sont remplies en ce qui concerne son extension éventuelle au WAP,

et de formuler éventuellement des recommandations sur la base de cette analyse.



Au cours de la saison sèche, les mares s'assèchent progressivement. Seules quelques-unes conservent encore de l'eau en avril, tout comme la rivière Pendjari.

## Tableau 1 : Facteurs importants pour la création d'un fonds fiduciaire

Extrait de : Notes sur les enseignements du FEM - N° 5 - Janvier 1999

*Les facteurs indiqués en **caractères gras** sont **essentiels**. Un “nombre critique” d'autres facteurs doit également être réuni; l'absence de plus d'un tout petit nombre de facteurs accroît considérablement les risques.*

- **Les ressources de biodiversité visées sont utiles et intéressantes pour le patrimoine mondial et leur protection est politiquement, techniquement, économiquement et socialement possible. Il n'y a pas de problèmes majeurs qui exigent la mobilisation immédiate d'un financement d'un montant élevé (l'action de protection envisagée s'inscrit dans le long terme et peut être financée au moyen des flux générés par un fonds fiduciaire).**
- **Les pouvoirs publics appuient le principe d'un fonds mixte, public-privé, opérant en dehors de leur contrôle. Cet appui doit être actif, reposer sur une large base, depuis les hauts responsables de l'État jusqu'aux organismes régionaux et locaux, et s'étendre au-delà du ministère et des directions chargés de l'environnement pour inclure les ministères des Finances et du Plan. L'État doit verser une contribution financière d'un montant raisonnable, soit directement au fonds, soit dans le cadre des activités du projet.**
- Il existe un cadre juridique qui permet d'établir un fonds fiduciaire, une fondation ou une organisation similaire. La législation fiscale autorise l'exonération d'un tel fonds et prévoit les incitations nécessaires pour encourager les dons privés.
- **Il y a une convergence de vues entre des personnes issues d'ONG, des milieux universitaires, du secteur privé et des organismes bailleurs de fonds qui peuvent travailler ensemble malgré leur approche différente de la protection de l'environnement. L'appui et la participation de personnalités des milieux d'affaires sont d'une importance capitale pour attirer les compétences de gestion du secteur privé, en particulier dans le domaine de la gestion financière.**
- **Il existe un système de base de pratiques juridiques et financières et d'institutions d'appui (notamment pour les activités bancaires, d'audit et de passation des marchés) dans lequel la population a confiance.**
- Il existe des mécanismes permettant d'associer largement les parties prenantes à la conception du fonds, et les intéressés sont prêts à les utiliser.
- Il existe un ou plusieurs mentors — qu'il s'agisse d'un organisme bailleur de fonds capable de bien appuyer le programme, d'un partenariat avec une ONG internationale ou d'un “jumelage” avec un autre fonds fiduciaire plus expérimenté — pouvant fournir un appui moral et technique au fonds aux stades du démarrage et de la mise en œuvre du programme.
- Il y a de bonnes raisons de croire que l'on pourra attirer des capitaux suffisants pour permettre au fonds de financer un programme digne de ce nom, tout en maintenant la part des coûts administratifs à un niveau raisonnable. Dans la plupart des cas, cela signifie qu'il faut obtenir des engagements clairs de la part de bailleurs de fonds autres que le FEM ou mettre en place des mécanismes de conversion de dettes avant le démarrage du fonds.
- Le produit fourni par le fonds doit faire l'objet d'une demande véritable, autrement dit il faut qu'une communauté cliente soit intéressée par le projet et capable de mener à bien, à l'échelle prévue, des activités de protection du patrimoine de biodiversité qui soient d'une envergure suffisante pour avoir un impact substantiel.

4.2.1 Faisabilité en ce qui concerne le Bénin - Mise à jour de l'analyse effectuée par la Mission 2001

<b>Critères du FEM</b>	<b>Evaluation 2001</b>	<b>Evaluation 2009</b>
<i>Nécessité d'un appui financier à long terme pour traiter une question relative à la préservation de ressources de biodiversité importantes pour le patrimoine mondial</i>	Il existe des ressources de biodiversité importantes pour le Patrimoine Mondial (Parcs Nationaux de Pendjari et W), qui doivent être soutenues à long terme.	Cette condition est bien présente : PNP est une Réserve de Biosphère et un site RAMSAR, PNW est un site RAMSAR et fait partie de la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W. Des activités à financer dans le long terme existent dans les deux sites.
<i>Soutien des pouvoirs publics pour un mécanisme mixte non soumis au contrôle de l'Etat</i>	Il existe un besoin de sensibilisation sur le principe de la création d'un fonds mixte.	Le Gouvernement, y compris le Ministère de l'Economie et des Finances, a maintenant clairement exprimé son adhésion vis-à-vis de la création d'une entité mixte non soumise au contrôle de l'Etat et s'est également engagé à y contribuer financièrement.
<i>Existence d'un cadre juridique permettant d'établir un fonds</i>	Le cadre juridique devra être renforcé pour permettre la création du fonds.	En l'absence actuelle de cadre juridique national pour la création d'un fonds fiduciaire ou d'une fondation, il a été décidé de créer une entité de droit anglais avec reconnaissance au Bénin.
<i>Coopération fructueuse entre différents types d'intervenants</i>	Il existe une convergence de vues entre le CENAGREF, le Ministère de Tutelle, et les bailleurs concernant l'objectif du fonds mais d'autres acteurs devront être impliqués.	Des actions d'information et des séances de travail devront être entreprises de manière soutenue avec certains Ministères, tels que le Ministère des Affaires Etrangères et le Ministère de l'Economie et des Finances (voir Section 5.2.2.2)
<i>Existence et fiabilité des principaux éléments juridiques, financiers et institutionnels</i>	Il existe un système de base de pratiques juridiques, institutionnelles et financières dans lequel le public a confiance.	Ce système de base existe et la fiabilité du système bancaire s'est renforcée.
<i>Existence et effectivité de mécanismes participatifs</i>	Des mécanismes participatifs sont en place et effectifs dans le pays.	Le Comité de Pilotage a joué un rôle actif dans la validation du Profil de la Fondation SOA.
<i>Existence de promoteurs pouvant fournir un appui moral et technique</i>	Certains bailleurs sont prêts à apporter un appui moral et technique à la création du fonds mais il sera nécessaire de solliciter d'autres acteurs tels que les organisations internationales de conservation.	GTZ fournit un appui actif depuis la création du Comité de Pilotage en 2003. KfW apporte un appui financier pour la création et le démarrage de la Fondation SOA d'octobre 2009 à décembre 2010. UICN apporte également un appui technique et financier au processus de création et au démarrage depuis octobre 2009.
<i>Possibilité de mobilisation de capitaux suffisants</i>	L'adhésion de plusieurs bailleurs de fonds, y compris le FEM - GEF, au PCGPN indique leur intérêt de contribuer à la valorisation à long terme de leurs investissements	La Table-Ronde de 2008 a permis de confirmer l'intérêt de partenaires clés. Les contributions du Gouvernement du Bénin, de KfW et du FEM se sont précisées Les efforts de mobilisation de fonds d'autres acteurs doivent être renforcés et ciblés (voir recommandations dans la Section 5.6)
<i>Existence d'une capacité d'absorption</i>	L'existence du CENAGREF comme entité autonome de	La gestion du CENAGREF et des Parcs s'est considérablement renforcée, notamment à

	gestion des aires protégées constitue un atout mais sa capacité technique et financière doit être renforcée.	travers le développement et la mise en œuvre d'un Plan d'Affaires par la Direction Générale, d'un Plan d'Aménagement / Gestion et Plan d'Affaires par le PNP et d'un Plan d'Aménagement / Gestion par le PNW. Les efforts de renforcement doivent être maintenus sur la durée (voir aussi les recommandations de la Section 5.5).
--	--	---

#### 4.2.2 Faisabilité en ce qui concerne l'extension au WAP

L'analyse très succincte ci-dessous est principalement basée sur les discussions au cours d'un atelier tri-national organisé à Cotonou en juin 2009 avec des représentants du CENAGREF et des aires protégées au Niger et au Burkina Faso pour analyser les possibilités pour la Fondation SOA de servir de cadre à des contributions pour le financement durable des autres composantes du WAP. Il faut noter que cet atelier se voulait avant tout constituer une séance de partage d'informations sur :

- l'état des lieux du financement des aires protégées dans chacun des trois pays,
- le concept de fonds fiduciaire pour la conservation en général,
- l'état d'avancement du processus de création d'un tel fonds au Bénin.

Le temps disponible n'a pas permis une analyse en profondeur des conditions de faisabilité mais les discussions ont permis de dégager les éléments préliminaires suivants.

<b>Critères du FEM</b>	<b>Burkina Faso</b>	<b>Niger</b>
<i>Nécessité d'un appui financier à long terme pour traiter une question relative à la préservation de ressources de biodiversité importantes pour le patrimoine mondial</i>	Cette condition est bien présente : W est un site RAMSAR et constitue une Réserve de Biosphère Transfrontalière Il existe des activités récurrentes à financer dans le long terme	Cette condition est bien présente : W est un site RAMSAR et un Site du Patrimoine Mondial, et constitue une Réserve de Biosphère Transfrontalière Il existe des activités récurrentes à financer dans le long terme
	Niveau Tri-national : Le WAP constitue le plus important site de savane ouest-africaine en termes de biodiversité. Sa gestion intégrée est une condition essentielle de sa protection durable.	
<i>Soutien des pouvoirs publics pour un mécanisme mixte non soumis au contrôle de l'Etat</i>	La discussion n'a pas encore été initiée mais il apparaît qu'il existera un besoin important de sensibilisation sur le principe de la création d'un fonds mixte et sur une contribution de l'Etat au mécanisme.	La discussion n'a pas encore été initiée mais il apparaît qu'il existera un besoin important de sensibilisation sur le principe de la création d'un fonds mixte et sur une contribution de l'Etat au mécanisme.
<i>Existence d'un cadre juridique permettant d'établir un fonds</i>	Le cadre actuel ne contient pas de dispositions permettant la création d'un fonds fiduciaire ou d'une fondation dotée des garanties juridiques et fiscales nécessaires.	Le cadre actuel ne contient pas de dispositions permettant la création d'un fonds fiduciaire ou d'une fondation dotée des garanties juridiques et fiscales nécessaires.
<i>Coopération fructueuse entre différents types d'intervenants</i>	La discussion n'a pas été initiée de manière formelle au niveau national.	La discussion n'a pas été initiée de manière formelle au niveau national.
	Niveau Tri-national : depuis 2004, notamment dans le cadre du développement du projet PNUD/FEM sur le renforcement de la capacité de	



	gestion dans le WAP, une masse critique d'acteurs semblent adhérer à la nécessité de mettre en place un mécanisme de financement de type régional permettant de renforcer la gestion intégrée du complexe <sup>24</sup> .	
<i>Existence et fiabilité des principaux éléments juridiques, financiers et institutionnels</i>	Il existe un système de base de pratiques juridiques, institutionnelles et financières.	Il existe un système de base de pratiques juridiques, institutionnelles et financières.
<i>Existence et effectivité de mécanismes participatifs</i>	Des mécanismes participatifs sont en place et effectifs dans le pays.	Des mécanismes participatifs sont en place et effectifs dans le pays.
	Niveau tri-national : les trois pays ont maintenant une réelle expérience de collaboration, notamment dans le cadre du Programme ECOPAS, financé par l'UE jusqu'en 2008. Cette collaboration s'est concrétisée par la conclusion d'un « Accord relatif à la gestion concertée de la Réserve de Biosphère Transfrontalière du W » entre les trois pays. Cet accord prévoit la mise en place de structures conjointes de gestion.	
<i>Existence de promoteurs pouvant fournir un appui moral et technique</i>	Les promoteurs doivent être identifiés.	Les promoteurs doivent être identifiés.
<i>Possibilité de mobilisation de capitaux suffisants</i>	La recherche d'investisseurs n'a pas été initiée.	La recherche d'investisseurs n'a pas été initiée.
<i>Existence d'une capacité d'absorption</i>	Un Plan d'Aménagement / Gestion pour W est mis en œuvre mais les capacités de gestion nécessitent un renforcement, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de Plans d'Affaires.	Un Plan d'Aménagement / Gestion pour W est mis en œuvre mais les capacités de gestion nécessitent un renforcement, notamment par l'élaboration et la mise en œuvre de Plans d'Affaires.

Les conclusions et recommandations de l'atelier tri-national peuvent se résumer comme suit :

- Les représentants des trois pays ont exprimé leur forte volonté de collaborer pour l'établissement d'un mécanisme de financement commun de type fonds fiduciaire pour le WAP.
- Ils ont reconnu l'intérêt – tant du point de vue juridique qu'institutionnel - de bâtir sur les résultats déjà acquis par le Bénin, et donc :
  - ils ont soutenu positivement la possibilité pour la fondation prévue par le Bénin de servir de cadre à des contributions pour le financement durable des autres composantes du WAP, et
  - ils ont validé la dénomination à connotation sous-régionale proposée pour cette fondation : « Fondation des Savanes Ouest-Africaines », ou Fondation SOA.
- Ils ont par ailleurs également reconnu les progrès importants déjà réalisés par le Bénin par rapport aux deux autres pays, les efforts qui doivent être entrepris par le Burkina Faso et le Niger, et la nécessité de ne pas retarder le Bénin dans la mise en place du mécanisme. Ils ont par conséquent validé les objectifs proposés pour la Fondation SOA, qui se focalisent dans un premier temps sur le financement de la composante Bénin du WAP avec extension progressive aux autres composantes (voir section 5.1).

<sup>24</sup> (a) Jean-Philippe WAAUB, 2004. Identification d'un fonds régional de financement des initiatives régionales, communautaires et privées de conservation de la biodiversité. Université du Québec à Montréal – Groupe d'Etudes Interdisciplinaires en Géographie et Environnement Régional (GEIGER) / UICN Burkina Faso. 70 pages.

(b) 2007. UNDP Project Document - Governments of Burkina Faso, Benin and Niger / United Nations Development Programme / Global Environment Facility / United Nations Office for Project Services. PIMS 1617. Improving the sustainability of the W-Arly-Pendjari (WAP) protected area system.

Comme indiqué ci-dessus, l'analyse de la faisabilité de l'extension aux autres composantes du WAP a été effectuée de façon sommaire à ce stade et montrent que des efforts doivent être faits dans de nombreux domaines. Cependant, les conclusions préliminaires indiquées ci-dessus en ce qui concerne la volonté politique des gouvernements concernés, ainsi que l'existence d'initiatives présentes ou à venir pour le renforcement de la gestion et la pérennité du WAP (tel que le projet PNUD/FEM ou la prochaine phase envisagée pour le financement du W par l'UE), permettent de penser que les moyens nécessaires pourraient être disponibles pour renforcer ces conditions au cours des années à venir. Au cours de 2010, avec les partenaires techniques et financiers du WAP, il sera nécessaire d'entamer un examen approfondi des conditions de faisabilité et l'élaboration d'un plan d'action visant à ce que la Fondation SOA serve progressivement de cadre flexible au financement durable du WAP.

A cet égard, des synergies devraient être recherchées avec, notamment, le projet tri-national UNDP/FEM sur le WAP dont l'objectif 3.7 est « un plan pour la promotion du financement durable du développement et de la gestion des aires protégées est conçu et mis en œuvre ». L'option actuellement proposée dans le document de ce projet est de créer une fondation régionale ancrée à la Banque Ouest-africaine de Développement, ce qui est sensiblement différent d'un fonds fiduciaire pour la conservation du type de la Fondation SOA. Il sera donc important d'assurer une sensibilisation des acteurs aux bénéficiaires d'un mécanisme durable, tel que celui de la Fondation SOA, qui : (a) est doté d'un système de gouvernance public-privé multi-acteur tout en incluant les Gouvernements concernés, ce qui assure également une appropriation à long terme, et (b) octroie directement aux Parcs et autres bénéficiaires des financements sur la base de son Manuel des Opérations, évitant ainsi de multiplier les structures de gestion et les couches de frais de gestion y associées.



Un groupe de damalisque dans une prairie après l'hivernage

## 5. Profil de la Fondation SOA

On entend ici par « Profil » d'un fonds fiduciaire la définition de ses caractéristiques essentielles: objectifs, structure juridique, structures de gestion, structure financière et sources potentielles de financement. Le Profil doit être étudié, discuté et validé par le comité chargé de mettre en œuvre le processus de conception et de création d'un fonds. Il constitue ensuite le cadre cohérent sur la base duquel seront développés les statuts, le manuel des opérations, la stratégie de mobilisation de ressources et la stratégie d'investissement du fonds.

Comme indiqué dans les Sections 2 et 3, les nombreux travaux du Comité de Pilotage de la Fondation SOA au cours des dernières années ont été capitalisés et synthétisés lors d'une série de réunions qui se sont tenues au mois de juin 2009, y compris avec des représentants du Burkina Faso et du Niger. Ces travaux ont permis de proposer le Profil décrit ci-dessous, qui a été enrichi par les recommandations de PwC Legal et servira de base à la création de la Fondation.

### 5.1 Objectif

Sur la base des études précédentes, des développements récents et des discussions de l'atelier tri-national de juin 2009 (voir Section 4.2.2), l'objectif de la Fondation :

- doit être « *un objectif national s'inscrivant dans la perspective d'un objectif global s'étendant au WAP* »,
- visera à financer dans le long terme non seulement la conservation de la biodiversité dans les aires protégées mais aussi des activités d'écodéveloppement dans les zones adjacentes,

sur la base de critères d'éligibilité et de priorisation qui seront développés dans le Manuel des Opérations.

Sur la base de ces deux principes, en tenant compte également des dispositions de la législation anglaise applicable aux organisations caritatives (qui requiert la formulation précise de l'objectif caritatif) et au terme de discussions en profondeur au sein du Comité de Pilotage, l'objectif de la Fondation SOA sera formulé de la façon suivante dans l'acte constitutif:

« **L'objectif de la Fondation SOA est de :**

- **Promouvoir la conservation et la préservation :**
  - **du Parc National de la Pendjari et de la Réserve de Biosphère,**
  - **de la partie béninoise du parc régional du W et de la Réserve de Biosphère transfrontalière**
  - **du site transfrontalier de savane connu sous le nom de WAP (W – Arly – Pendjari) qui couvre des écosystèmes au Bénin, au Burkina Faso et au Niger.**
- **Faire progresser l'éducation, la science, et l'écodéveloppement local à travers la promotion de la gestion écologiquement durable des ressources naturelles et de la biodiversité des aires protégées suivantes :**
  - **du Parc National de la Pendjari et de la Réserve de Biosphère**
  - **de la partie béninoise du parc régional du W et de la Réserve de Biosphère transfrontalière**
  - **du site transfrontalier de savane connu sous le nom de WAP (W – Arly – Pendjari) qui couvre des écosystèmes au Bénin, au Burkina Faso et au Niger. »**

## 5.2 Structure juridique

### 5.2.1 Régime juridique sélectionné

Le Bénin (comme le Niger et le Burkina Faso) ne dispose pas d'un arsenal juridique spécifique relatif à la création d'un « fonds fiduciaire » ou d'une fondation. Comme documenté dans le rapport de la Mission 2003, différentes options ont donc été examinées pour décider le régime juridique de la Fondation : signature d'un accord international ; création d'une association ; adoption de dispositions légales permettant la création d'une fondation ; création d'une fondation sur la base d'une loi étrangère avec une représentation ou un siège au Bénin.

Les critères évalués afin de décider le cadre juridique adéquat ont inclus :

- la flexibilité des conditions de création et de fonctionnement,
- la possibilité de garantir l'affectation exclusive des fonds pour la réalisation des objectifs fixés,
- la capacité juridique de recevoir des dons et des subventions ainsi que de lever et de placer des fonds, y compris à l'extérieur du pays, avec le moins de contraintes administratives possibles, ainsi que la flexibilité pour conclure des contrats avec des tiers,
- la possibilité de bénéficier d'un régime d'exemption fiscale solide (exonération de tous impôts et taxes, y compris sur les successions) y compris pour les donateurs,
- la capacité de disposer d'une autonomie de gestion à long terme sous le contrôle d'un Conseil d'Administration (CA),
- la possibilité de limiter la responsabilité des fondateurs et administrateurs,
- l'existence d'un système de gouvernance et des possibilités d'investissements garantissant le rendement et la sécurité de la dotation,
- la possibilité d'intégrer à terme les trois pays dans l'initiative.

Au terme de cette réflexion menée avec l'appui d'un expert juridique international en décembre 2006 et de PwC Legal en février 2010, le Comité de Pilotage a validé l'option suivante :

- Création d'une ***fondation de droit étranger qui aura son siège opérationnel au Bénin où elle sollicitera un Accord de Siège lui octroyant les exemptions fiscales nécessaires, le statut d'utilité publique et le droit de transférer et d'investir librement ses capitaux et revenus d'investissement.***
- Création de la fondation ***en Angleterre*** en raison des facteurs suivants :
  - les conditions de création sont faciles à remplir,
  - les membres du Conseil d'Administration ne doivent pas être citoyens ou résidents en Grande-Bretagne,
  - les réunions du Conseil d'Administration ne doivent pas se tenir en Grande-Bretagne,
  - la responsabilité des Administrateurs est limitée,
  - les conditions d'exemption fiscale sont avantageuses,
  - l'Angleterre est considérée comme neutre d'un point de vue politique et/ou plus acceptable que d'autres pays,
  - les possibilités d'investissement y sont favorables et variées.

- Choix du régime juridique de « **société à responsabilité limitée par garantie dotée d'un statut caritatif** » dont les documents constitutifs et organisationnels sont les suivants :
  - « Memorandum of Association » : Acte Constitutif
  - « Articles of Association » : Statuts.

Concernant ce régime juridique spécifique, il est à noter que ce type d'entité juridique doit avoir au moins un « membre » qui garantit un montant minimum (10£, c'est-à-dire, environs 11 Euros – 7.200 FCFA). Le(s) membre(s) a (ont) certains droits et obligations, y compris la supervision du Conseil d'Administration, la nomination et la révocation des Administrateurs et l'examen annuel des comptes annuels et rapports des auditeurs.

## 5.2.2 Etaples suivantes

### 5.2.2.1 *En Grande-Bretagne*

Les étapes relatives à la création et à l'opérationnalisation de la Fondation SOA en Angleterre sont les suivantes :

- Finalisation des documents constitutifs et organisationnels : Acte Constitutif et Statuts avec l'appui de PwC Legal.
- Désignation des Membres (ce qui nécessite l'adoption d'une Communication du Conseil des Ministres du Gouvernement du Bénin pour la désignation du Membre le représentant – voir Section 5.3.1).
- Signature par les Membres de l'Acte Constitutif et des Statuts.
- Désignation des Administrateurs par les Membres.
- Signature des formulaires de désignation des Administrateurs et du Secrétaire de la Fondation.
- Dépôt de ces documents auprès de « Companies House » et enregistrement par Companies House (entre deux et quatre semaines).
- Demande de reconnaissance auprès de la « Charity Commission » et examen de la demande (entre six et huit semaines officiellement mais généralement plus longtemps) sans laquelle la Fondation ne peut recevoir de dons / subventions en exemption de taxes.
- Notification du « HMRC » (High Majesty Revenues and Customs, ou Service Fiscal), pour obtenir la confirmation de l'enregistrement de la Fondation comme entité caritative bénéficiant d'une exemption fiscale (environ un mois).

### 5.2.2.2 *Etaples au Bénin*

Sur la base de réunions de travail tenues à Cotonou en juin 2009 avec des experts juridiques et financiers, et en février 2010 avec les représentants du Ministère des Finances et des Affaires Etrangères, un Accord de Siège confèrera au Bénin à la Fondation SOA :

- les avantages fiscaux qui lui sont essentiels pour opérer ;
- la reconnaissance d'utilité publique lui permettant notamment de recevoir des subventions de l'Etat béninois et des bailleurs sous quelque forme que ce soit. Il est à noter que la Fondation devra rendre compte de l'utilisation faite des subventions de l'Etat qui a un droit de regard sur la gestion de ses subventions.

- la capacité de « détenir des fonds et des devises de toute nature et d'avoir des comptes en n'importe quelle monnaie, de transférer ses fonds et ses devises à l'intérieur et hors du pays et convertir toutes les devises détenues en toutes monnaies conformément à la réglementation en vigueur en République du Bénin<sup>25</sup> ».

Suivant les règles en vigueur, une difficulté potentielle pourrait venir de l'obligation pour une entité qui demande un accord de siège d'avoir mené des activités sur une période de trois ans au moins. Il semble cependant que la Fondation SOA pourrait demander au Ministère des Affaires Etrangères une dérogation à cette conditionnalité sur la base des arguments suivants :

- Le Gouvernement du Bénin (voir Section 3) a clairement démontré a plusieurs reprises sa volonté de voir aboutir très rapidement cette initiative.
- Il a pris un engagement ferme de contribuer financièrement au capital de la Fondation (voir aussi Section 5.6.1).

Cette demande de dérogation devrait être suivie :

- d'une convocation et d'une audition des représentants de la Fondation par la Direction des Affaires Juridiques du Ministère des Affaires Etrangères, et
- par des réunions de la Commission interministérielle pour discuter surtout des exonérations douanières et fiscales sollicitées.

Les délais de ce processus ne sont pas définis de manière précise.

Dès la création de la Fondation SOA, des séances de travail avec la Direction Juridique du Ministère des Affaires Etrangères (et d'autres Directions compétentes) auront lieu régulièrement pour élaborer l'Accord de Siège au Bénin et pour approfondir dans ce cadre l'examen de la question des exonérations fiscales et de la liberté des transferts et investissements.

### 5.2.2.3 Etapes au Burkina Faso et au Niger

A ce stade, comme indiqué dans la Section 4.2.2, les prochaines étapes concernant ces deux pays portent essentiellement sur leur association au processus, pour des séances d'information et de discussions, afin de préparer progressivement avec eux la mise en place des conditions favorables à l'extension de la Fondation SOA pour remplir une mission régionale. Les responsables de la gestion des parcs dans ces pays seront donc régulièrement informés de l'avancée du processus, des résultats obtenus, et conviés à certaines réunions de la Fondation SOA, notamment en marge des Conseils d'Administration. Les conditions juridiques pour l'opérationnalisation de la Fondation SOA dans les deux pays devront être étudiées dans le cadre de ces échanges.

---

<sup>25</sup> Voir Règlement N° R09/098/CM/UEMOA du 20 décembre 1998 relatif aux relations financières extérieures des Etats membres de l'UEMOA selon lequel les paiements à destination de l'étranger, comme les règlements en provenance de l'étranger, sont soumis à l'instruction numéro 01/99/RC de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) relative à l'exécution des règlements avec l'étranger ou avec les non résidents.

### 5.3 Structure de gouvernance

Sur la base des discussions du Comité de Pilotage depuis 2006 et des recommandations de PwC Legal en février 2010, la structure de gouvernance visera à minimiser les coûts tout en assurant un maximum d'efficacité technique, et les principes suivants s'appliqueront :

#### 5.3.1 Membres

- Comme indiqué ci-dessus, les **Membres seront responsables de la supervision du Conseil d'Administration, de la nomination et de la révocation des Administrateurs, ainsi que de l'examen annuel des comptes annuels et rapports des auditeurs.**
- Les **premiers Membres** de la Fondation SOA, qui signeront les documents constitutifs, seront **désignés par, respectivement, le Gouvernement du Bénin, KfW et UICN.** Toute organisation ou individu qui contribuera 500.000 Euros ou plus deviendra Membre après accord des Membres existants. Les Gouvernements du Burkina Faso et du Niger pourront ultérieurement désigner un membre lorsque les conditions de faisabilité seront considérées comme remplies.
- Les Membres pourront démissionner quand ils/elles le souhaitent et pourront désigner leur remplaçant, à moins d'être exclus par un vote majoritaire de 75% des Membres. Si les Membres désignés par KfW ou UICN décident de se retirer, et qu'il n'y a pas d'autre partenaire technique/financier ou d'autre organisation internationale représentée comme Membre au moment de leur décision, le représentant de KfW devra désigner un représentant d'un autre partenaire technique/ financier et le représentant d'UICN devra désigner un représentant d'une autre organisation internationale de conservation.

#### 5.3.2 Conseil d'Administration

- Le Conseil d'Administration a la **responsabilité générale de la gestion diligente et prudente de la fondation et de la réalisation de ses objectifs, ainsi que du respect des réglementations en vigueur et des documents constitutifs.**
- Le Conseil d'Administration sera **indépendant et mixte, avec à tout moment une majorité de représentants du secteur non gouvernemental assurant la représentativité des différents acteurs concernés et ayant une expertise dans les domaines pertinents.**
- Le Conseil sera composé d'un nombre limité d'Administrateurs, un minimum de cinq membres et un **maximum de neuf membres**, pour maintenir l'efficacité. Le nombre des Administrateurs pourra être augmenté dans le cadre de l'extension au Burkina Faso et au Niger.
- **Chaque Membre « fondateur » désignera un Administrateur qui pourra être lui-même/elle-même. Ensemble, les Membres désigneront les autres Administrateurs** en s'assurant que :
  - au moins deux (2) Béninois feront partie en tout temps de ce groupe d'Administrateurs;

- ces Administrateurs représenteront le secteur privé et la communauté scientifique ;
  - ces Administrateurs auront une expérience reconnue en conservation de la biodiversité, en droit, dans les affaires, en matière de gestion à but non-lucratif ou de collecte de fonds.
- Sur la base de ce qui précède, le Conseil d'Administration sera composé comme suit :

N°	Qualité
1	Représentant désigné par le Membre désigné par le Gouvernement du Bénin
2	Représentant désigné par le Membre désigné par KfW
3	Représentant désigné par le Membre désigné par UICN
4	Représentant provenant du Ministère responsable de la gestion des aires protégées au Bénin
5	Un scientifique national
6	Un représentant de la société civile
7	Un représentant du secteur privé touristique
8	Un représentant du secteur privé juridique
9	Un représentant du secteur privé bancaire/financier

- La désignation et le remplacement des Administrateurs 4 à 9 se fait à la majorité simple des votes des Membres existants, sur proposition des Membres et / ou des Administrateurs.
- Tous les Administrateurs serviront pour une **période maximum de six ans**.
- Les Administrateurs 4 à 9 seront désignés pour une période initiale de trois ans. A l'issue de cette période, les Membres décideront du remplacement d'au moins trois Administrateurs.
- Le Conseil d'Administration se **réunira toujours au Bénin** (à tout le moins au cours de la phase où l'objectif de la Fondation SOA se concentrera sur le guichet « Bénin », voir ci-dessous Section 5.5).

Dans la perspective de l'extension de la Fondation au WAP, des représentants du Burkina Faso et du Niger seront invités pour des séances d'information et de discussions en marge de chaque réunion du Conseil d'Administration.

### 5.3.3 Bureau Exécutif

La **responsabilité générale de la gestion journalière et de l'exécution des décisions du Conseil d'Administration relève du Directeur Exécutif**.

Le Directeur Exécutif sera **recruté par un processus de sélection basé sur un appel public à candidature**.

Le Directeur Exécutif dispose d'une équipe d'appui légère : Assistant Administratif/Comptable, Chauffeur / Agent de Liaison.



#### 5.3.4 Autres appuis

Les appuis techniques indépendants suivants seront nécessaires à la Fondation SOA :

- **Gestionnaire en Investissement** : à sélectionner sur la base d'un appel d'offres international (restreint si les partenaires financiers l'acceptent).
- « **Company Secretary** » / **Conseiller Juridique** en Angleterre afin de :
  - remplir les obligations de rapportage de la Fondation SOA vis-à-vis de « Companies House », de la « Charity Commission » et de HMRC, et
  - fournir des avis juridiques ponctuels sur les contrats et autres documents engageant la Fondation d'un point de vue juridique et fiscal.
- Conseillers Techniques et consultants ponctuels pour apporter des appuis multiformes à la Fondation : mobilisation de fonds, planification, rédaction de la Politique d'Investissement et du Manuel des Opérations.



Un groupe de buffles dans la Pendjari, en fin de saison sèche

#### 5.4 Manuel des Opérations

Le Manuel des Opérations sera développé dans le courant de 2010 sur la base d'un processus participatif impliquant les différents acteurs à tous les niveaux et n'a donc pas encore fait l'objet de discussions extensives à ce stade. Cependant, les principes suivants ont été dégagés :

- Le **Manuel des Opérations comprendra deux parties : le Manuel de Procédures et le Manuel d'Octroi des Subventions.**
- Le **Manuel de Procédures** comprendra notamment des dispositions relatives à :
  - l'ouverture des comptes en banque et les transferts de fonds,
  - les procédures d'achat et de paiement des dépenses administratives,
  - les procédures de recrutement et des termes de référence pour les employés,
  - un audit annuel indépendant des activités, subventions et investissements,
  - les critères/procédures pour la sélection du Gestionnaire en Investissement et des différents conseillers et consultants, etc.
- Le **Manuel d'Octroi des Subventions** comprendra notamment :
  - une priorisation des activités et entités bénéficiaires,
  - la condition générale d'éligibilité à savoir que **les revenus de la Fondation cibleront prioritairement le financement des coûts récurrents sur le terrain tels définis sur la base des objectifs et activités approuvés dans les plans d'aménagement et de gestion,**
  - des critères spécifiques d'éligibilité par activité et / ou bénéficiaire, y compris :
    - des critères financiers, notamment :
      - l'obligation pour les bénéficiaires de démontrer l'existence effective d'une comptabilité analytique ;
      - la définition d'un pourcentage maximum de coûts administratifs pouvant être couverts au niveau central pour des services directement relatifs à la mise en œuvre des plans de gestion sur le terrain.
    - des critères environnementaux
    - des critères socio-économiques,
  - les procédures et formulaires de demandes, de transfert des fonds, de rapportage et d'évaluation.

## 5.5 Structure financière et stratégie d'investissement

A titre de rappel, la structure financière du fonds fiduciaire dépendra d'une série de facteurs :

- Le montant annuel des besoins des bénéficiaires du fonds, tels que définis par son objectif.
- Les caractéristiques des différentes sources potentielles de financement et les conditions liées aux différentes contributions.
- L'évolution des déboursements à effectuer, c'est-à-dire comment les besoins se répartissent dans le temps en fonction des objectifs du fonds.
- Les coûts administratifs du fonds, qui doivent être réduits à un minimum.
- Les coûts liés à la gestion du portefeuille d'investissement.
- Les fluctuations des taux de rendement.

A ce stade, les orientations suivantes ont été dégagées :

### 5.5.1 Guichets

Suite aux discussions sur l'objectif proposé pour la Fondation SOA (Section 5.1), la structure financière proposée est d'avoir – à terme – les « guichets » suivants :

- un guichet pour le financement du CENAGREF : Direction Générale, PNP et PNW,
- un guichet pour le financement d'activités transfrontalières,
- des guichets pour les autres composantes du WAP.

Cette approche est basée sur l'état d'avancement de la composante Bénin, et le fait que certains bailleurs ont des relations bilatérales et / ou privilégiées avec un pays ou un Parc particulier et voudront donc contribuer à un « guichet » spécifique.

Comme indiqué dans la Section 5.1, les efforts se focaliseront d'abord sur le guichet Bénin et les critères d'octroi des subventions décrits de façon succincte dans la Section 5.4 s'appliqueront.

### 5.5.2 Besoins en capital

Pour le guichet **Bénin**, suite aux recommandations des Missions 2001 et 2003, d'importants progrès ont été réalisés pour renforcer la gestion des aires protégées et produire des Plans d'Affaires basés sur des objectifs de gestion clairement définis permettant de prévoir d'une manière transparente les coûts liés à la gestion des aires protégées, les recettes propres et les besoins en financement. Les documents suivants contiennent des données financières :

- Direction Générale du CENAGREF – Plan d'Affaires 2007-2010 (publié en septembre 2006) ;
- Direction du Parc National de la Pendjari, Bénin – Plan d'Affaires 2<sup>ième</sup> édition 2007-2011 (publié en mai 2007), ainsi qu'un rapport de suivi sur la mise en œuvre du Plan d'Affaires en 2007<sup>26</sup> et 2008 ;
- Direction du Parc National W – Plan Financier 2006-2010.

Ces données comprennent pour chacune des trois entités, des prévisions, des dépenses et des recettes, y compris la contribution de l'Etat. Sur la base d'une analyse préliminaire de ces

---

<sup>26</sup> 2007. Parc National de la Pendjari. Rapport de suivi du Plan d'Affaires.

données, les **besoins en financement moyens par an** peuvent être estimés – à ce stade – de la façon suivante :

CENAGRE	Dépenses	Recettes	"Gap"	Contribution Etat	Contribution Fondation SOA
PNW	490 000 €	75 000 €	415 000 €	150 000 €	265 000 €
PNP	400 000 €	140 000 €	260 000 €	120 000 €	140 000 €
Direction Générale	270 000 €	85 000 €	185 000 €	90 000 €	95 000 €
Total	1 160 000 €	300 000 €	860 000 €	360 000 €	<b>500 000 €</b>

En outre, sur la base d'une première estimation, les coûts récurrents annuels moyens de la Fondation SOA sur la base :

- d'une structure légère (Directeur Exécutif / Assistant Administratif/Agent de liaison)
- bénéficiant de l'appui d'un Conseiller Juridique en Angleterre, d'un Gestionnaire en Investissement et d'un backstopping technique, devraient s'élever à environ 155.000 Euros.

Estimation des coûts récurrents annuels de la Fondation SOA (Bénin) à partir de 2011

655,957

Type de dépenses	Total Euros
Ressources humaines FSOA (Directeur Exécutif / Assistant Administratif)	
<b>Sous-total</b>	<b>49 393</b>
Consultations spécifiques et services (Conseils Juridiques / Backstopping Technique / Audits / Marketing)	
<b>Sous-total</b>	<b>44 972</b>
Voyages Direction Exécutif (terrain / région / international)	
<b>Sous-total</b>	<b>10 519</b>
Réunions du Conseil d'Administration	
<b>Sous-total</b>	<b>6 250</b>
Autres coûts (transport local / loyers / frais de bureau)	
<b>Sous-total</b>	<b>36 277</b>
<b>SOUS-TOTAL</b>	<b>147 412</b>
imprévus (5 %)	7 371
<b>TOTAL</b>	<b>154 783</b>

Selon ces estimations, le guichet Bénin devrait donc mobiliser des revenus minimum de 655.000 Euros par an.

**Sur cette base, et en considérant – de manière prudente - un revenu moyen annuel de 4 %, la dotation du guichet Bénin devrait s'élever à 16.375.000 Euros.**

Cependant, il faut remarquer que :

- les Plans d'Affaires mentionnés ci-dessus viendront à échéance en 2010 ou 2011 et doivent donc être adaptés aux modifications des conditions et objectifs,
- les Plans d'Affaires de la Direction Générale et du PNP reposent sur des objectifs et critères assez clairs mais le PNW ne dispose à ce stade que d'un Plan de Financement,
- un Plan d'Affaires doit également être établi pour la Fondation SOA elle-même,

- la Fondation devrait être opérationnelle à partir de 2011 et les projections financières devraient donc être établies pour une période de trois (3) à cinq (5) ans commençant à cette date.

Les priorités du CENAGREF et de la Fondation SOA pour 2010 et début 2011 devront donc inclure les activités suivantes :

- effectuer des projections financières (coûts et revenus) sur la base d'un canevas harmonisé pour les trois entités CENAGREF et la Fondation SOA pour la période Janvier 2011 – Décembre 2015,
- sur la base de ces projections, établir les besoins de mobilisation de fonds de la Fondation en termes de : (i) fonds de dotation, (ii) fonds de fonctionnement destinés à couvrir les coûts d'opération de la Fondation et (iii) fonds de subventions (« grant facility »).

### 5.5.3 Politique d'Investissement

Les investissements de la Fondation SOA seront gérés par un Gestionnaire d'Investissement de réputation internationale sur la base d'orientations décidées par le Conseil d'Administration. La stratégie sera basée sur une politique prudente de diversification des types d'investissement et des marchés d'investissement. Les fonds reçus en devises seront investis sur les marchés financiers internationaux avec un taux de rendement acceptable. La Politique d'Investissement sera conçue en 2010 sur la base de l'expérience de fonds fiduciaires de taille et d'objectifs similaires, avec l'appui d'un Conseiller en Investissement professionnel.



Les forêts claires représentent un écosystème important du Parc National de la Pendjari, notamment dans la boucle du fleuve.

## 5.6 Mobilisation de fonds

A ce stade, les informations suivantes sont disponibles concernant la mobilisation des fonds pour le guichet Bénin de la Fondation SOA.

### 5.6.1 Gouvernement du Bénin

Comme indiqué dans la Section 3, le Gouvernement du Bénin a marqué sa ferme volonté de concrétiser la création de la Fondation en :

- inscrivant au budget de l'année 2008, une première tranche de quatre cent millions (400.000.000) de Francs CFA correspondant à six cent neuf mille sept cent quatre-vingt seize (609.796) Euros. Ces fonds sont actuellement placés sur un compte de dépôt à terme ouvert au nom du « Fonds Fiduciaire CENAGREF » auprès d'une banque privée à Cotonou.
- inscrivant au budget de l'année 2009 un montant additionnel de quatre cent millions (400.000.000) de Francs CFA, dont l'intégralité a été libérée et placée à terme.

Une contribution additionnelle de deux cent millions (200.000.000) de Francs CFA est prévue pour 2010. ***L'engagement du Gouvernement du Bénin s'élève donc à 1.5 million Euros.***

Le contrat de dépôt à terme prévoit un intérêt de 5,5 % l'an (déduction de l'IRC 15 %) et l'échéance était au 29 décembre 2009<sup>27</sup>, renouvelable par tacite reconduction. L'opérationnalisation complète de la Fondation devant prendre plusieurs mois, le dépôt a été renouvelé à la fin 2009, et les intérêts seront capitalisés à l'échéance. Un suivi rigoureux est par ailleurs nécessaire concernant la liquidation des 200 millions de FCFA restants pour 2010.

La contribution du Gouvernement du Bénin vient du PIP au profit du CENAGREF. Sur la base des discussions avec le CENAGREF, le Directeur du CENAGREF est l'ordonnateur du PIP et peut prendre toute décision de placement et de transfert du montant en informant le Conseil d'Administration du CENAGREF.

### 5.6.2 Gouvernement allemand

Dans le cadre du ProCGRN (Programme de Conservation et de Gestion des Ressources Naturelles), le Gouvernement allemand appuie la mise en place de la Fondation SOA à travers la coopération technique (GTZ) et la coopération financière (KfW). Il a notamment pris les engagements suivants au bénéfice de la Fondation SOA :

- Contribution financière d'environ 260.000 Euros pour l'appui au processus de création et de démarrage d'octobre 2009 à fin décembre 2011, avec l'appui technique et financier de l'UICN pour un montant d'environ 40.000 Euros. Cet appui devrait permettre à la Fondation d'atteindre les résultats clés listés dans la Section 6 en introduction au Plan de Travail.
- Engagement, lors de la Table-ronde de Paris en février 2008, ainsi que lors de missions au Bénin à la fin 2008 et en octobre 2009, de contribuer à la dotation de la Fondation. Le Gouvernement allemand a cependant invité le Gouvernement béninois à actualiser l'estimation des coûts et revenus (voir Section 5.5.2). Sur la base des informations

---

<sup>27</sup> 2008-2009. Documents relatifs à la dotation par le Gouvernement du Bénin.

disponibles actuellement, la contribution du Gouvernement allemand au capital de la Fondation SOA pourrait s'élever à 8 millions Euro pour le financement des activités de terrain, en priorité le PNP. Le montant exact et les modalités de l'appui seront précisés dans le cadre des négociations bilatérales entre le Gouvernement béninois et le Gouvernement allemand qui se tiendront avant fin 2010.

### 5.6.3 FEM/GEF et IDA

La Banque Mondiale a catalysé la rédaction d'une Note d'Identification de Projet<sup>28</sup> (PIF) pour un financement par le FEM. Le Projet proposé prévoit une intervention du FEM de janvier 2011 à fin 2014 pour un montant de 1.9 millions USD, dont 1.510.450 millions USD pour la capitalisation et 200.000 USD pour le fonctionnement de la Fondation (la partie restante étant consacrée à la gestion du Projet). La contribution du FEM serait cofinancée par une contribution de IDA de 3 millions USD, dont 2.250.000 USD pour le renforcement de la gestion des aires protégées dans le nord du Bénin et 750.000 USD pour le développement des outils de gestion et le fonctionnement de la Fondation. Ce Projet pourrait donc prendre le relais du projet d'appui KfW / UICN pour appuyer le fonctionnement de la Fondation et pourrait également fournir à la Fondation ses premiers fonds de subventions lui permettant d'initier et de tester la mise en œuvre de son programme de subventions et de ses procédures / critères d'octroi des subventions.

Le PIF a été accepté en septembre 2009 par le Secrétariat du FEM. Une Note de Concept couvrant l'ensemble du Projet est en préparation pour approbation par le Conseil d'Administration de la Banque Mondiale en novembre 2010. Un suivi régulier avec la Banque Mondiale est nécessaire pour que les contributions FEM et IDA puissent commencer aussitôt que possible en 2011.

### 5.6.4 Gouvernement français

Le Gouvernement français, à travers l'AFD, contribue maintenant à la capitalisation de fonds fiduciaires pour la conservation. Il a confirmé, au cours de la Table-ronde de Paris, son intérêt en raison du caractère exceptionnel de l'espace WAP en termes de biodiversité, mais a exprimé le besoin de disposer d'une feuille de route claire. L'AFD n'ayant pas d'investissement très important dans les trois pays concernés dans le secteur de l'environnement, il semblerait qu'une contribution éventuelle serait une initiative du siège de Paris auquel le dossier doit être présenté. L'intervention du FFEM serait conditionnée par celle de l'AFD.

### 5.6.5 Union européenne

La politique budgétaire de l'Union européenne ne lui permet toujours pas de contribuer à la dotation du capital d'un fonds fiduciaire. Cependant :

- Une étude de faisabilité pour une seconde phase du Programme ECOPAS à financer dans le cadre du 10ème FED régional a été effectuée. Le nouveau Programme s'appellera « Programme d'Appui aux Parcs de l'Entente – PAPE ». Début mars 2010, une séance de travail a été organisée avec la Délégation de l'Union européenne à Ouagadougou (qui sera responsable de ce programme). Les discussions ont permis de

---

<sup>28</sup> 2009. Project Identification Form (PIF) pour un projet d'appui à la gestion des aires protégées au Bénin à financer par le FEM/GEF avec la Banque Mondiale.

mettre en lumière les avantages d'utiliser – dans le cadre du PAPE – la Fondation SOA comme mécanisme de gestion des financements (sur la base des critères de son Manuel d'Octroi des Subventions), en tout cas en ce qui concerne la composante Bénin. La Délégation s'est proposé d'inclure cette option dans le Document de projet. Un dialogue actif avec les acteurs concernés sera maintenu au cours des mois qui viennent.

- Le Programme Indicatif National (PIN) 2008-2013 pour le Bénin comprend en outre un montant de 7 millions d'Euros pour l'environnement, y compris la « protection des espaces protégés » qui semblent non encore alloués. Un financement pourrait donc être recherché en utilisant la Fondation SOA comme mécanisme d'octroi des subventions. Cependant, les derniers échanges avec la Délégation de Cotonou en mars 2010 semblent indiquer que les ressources du PIN seraient plutôt orientées sur le renforcement général du système national d'aires protégées, dans la mesure où le PNP et PNW vont déjà bénéficier dans un futur proche d'autres financements tels que le PAPE et le FEM/IDA.

#### 5.6.6 Autres investisseurs

Lors des réunions à Cotonou, certains acteurs ont souligné la difficulté pour le Bénin de mobiliser d'autres sources de financement traditionnelle que celles qui sont déjà identifiées ci-dessus et la nécessité d'adopter une approche systématique et proactive par rapport à des sources innovantes, en particulier le secteur privé. Il a donc été recommandé d'ajouter dans le plan de travail de la Fondation SOA la définition et la mise en œuvre d'une stratégie de mobilisation de fonds ciblant le secteur privé.



Le Guépard est l'emblème du Parc National de la Pendjari



## 6. Plan d'action pour le processus de création et le démarrage

Sur la base du Profil et de certaines des recommandations, le Plan d'Action ci-dessous a été développé initialement pour la période allant du 1<sup>er</sup> octobre 2009 au 31 décembre 2010 et est mis régulièrement à jour. Il vise à atteindre les **résultats attendus** suivants :

- Adoption des documents juridiques et **création de la Fondation SOA**, y compris :
  - enregistrement et obtention du statut d'organisation caritative exempte de taxes en Grande-Bretagne (partie 1 du Plan d'Action)
  - reconnaissance au Bénin par un Accord de Siège (partie 2)
  - mise en place de la Direction Exécutive (partie 3).
  
- **Développement et mise en place des outils de gestion** de la Fondation SOA (partie 4):
  - Manuel des Opérations (Procédures et Règles d'Octroi des Subventions)
  - Politique d'Investissement et recrutement du Gestionnaires d'Investissement,
  - Stratégie de Communication (voir aussi partie 5)
  - Stratégie de Mobilisation de Fonds.
  
- **Premières capitalisations** par le Gouvernement du Bénin et ses partenaires, en particulier KfW.

PLAN DE TRAVAIL DE LA FONDATION DES SAVANES OUEST-AFRICAINES - FSOA								
PERIODE: Avril 2010 à Décembre 2010 - MISE A JOUR AU 31 MARS 2010								
Acronymes:								
CA	Conseil d'Administration							
CENAGREF	Centre National de Gestion des Réserves de Faune							
CP	Comité de Pilotage							
DE	Directeur Exécutif							
DPP	Directeur de la Programmation et de la Prospective							
GTZ	Coopération Technique Allemande							
KfW	Coopération Financière Allemande							
MEPN	Ministère de l'Environnement et des Parcs Nationaux							
PwC	Price Waterhouse Coopers Legal (UK)							
UICN	Union Internationale pour la Conservation de la Nature							
Activité	Sous-activité	Tâches	Échéance visée	Responsable Décision / Exécution	Appui technique	Niveau de réalisation au 31 mars 2010	Activités avril 2010	Activités mai 2010
<b>1. Constitution de la Fondation en Grande-Bretagne</b>								
1.1	Identifier les Membres		30/04/2010					
1.1.1		Envoyer lettre à KfW et UICN pour demander la désignation de leurs représentants	ASAP	DPP/CENAGREF	CT MEPN / UICN	Projets de lettre disponibles	Faire le suivi sur la transmission	N/A
1.1.2		Désigner le membre représentant le Gouvernement du Bénin	ASAP	DPP/CENAGREF	CT MEPN / UICN	Communication du Conseil des Ministres en cours de validation	Faire le suivi sur la validation de la communication	
1.1.3		Désigner le membre représentant la KfW	ASAP	KfW	UICN	Lettre du Bénin non encore reçue	Envoyer lettre de désignation au Gouvernement du Bénin	
1.1.4		Désigner le membre représentant UICN	ASAP	UICN		Lettre du Bénin non encore reçue	Envoyer lettre de désignation au Gouvernement du Bénin	
1.1.5		Assurer que chaque membre fournit tout document nécessaire pour la signature des documents juridiques de création	31/05/2010	Membre désigné par le Gouvernement du Bénin / KfW / UICN	CT CENAGREF - CT MEPN / UICN	N/A	Demander aux juristes une liste précise des documents	Faire le suivi avec chacun des trois membres
1.2	Finaliser l'acte constitutif et les statuts		31/05/2010					
1.2.1		Faire amender les projets de documents par les juristes pour tenir compte des changements de la législation	30/04/2010	UICN	UICN	Initié	Fournir commentaires sur les documents produits par les juristes - Faire traduire, etc.	Finaliser les documents produits par les juristes
1.2.2		Assurer l'approbation par le Membre du Bénin	31/05/2010	Membre désigné par le Gouvernement du Bénin	CT CENAGREF - CT MEPN / UICN	Pas initié		Finaliser l'approbation par le Membre du Bénin
1.2.3		Assurer l'approbation par le Membre de KfW	31/05/2010	KfW	UICN	Pas initié		Finaliser l'approbation par le Membre de KfW
1.2.4		Assurer l'approbation par le Membre de UICN	31/05/2010	UICN	UICN	Pas initié		Finaliser l'approbation par le Membre de l'UICN
1.3	Identifier les Administrateurs		31/05/2010					
1.3.1		Identifier des noms pour les Administrateurs	30/04/2010	Membres	CT CENAGREF / UICN	N/A	Consulter différentes personnes	
1.3.2		Assurer la concertation entre les trois membres sur le choix des administrateurs	31/05/2010	Membres	CT CENAGREF / UICN	N/A	N/A	Organiser réunion de consultation
1.3.3		Assurer que chaque administrateur fournit tout document nécessaire à la création	31/05/2010	Membres	UICN		N/A	Collecter documents
1.4	Constitution de la FSOA		Au cours de juin 2010					
1.4.1		Préparer la réunion	31/05/2010			N/A	Commencer l'organisation de la cérémonie	Organisation de la cérémonie
1.4.2		Assurer la médiatisation de la création (Année de la biodiversité)	Au cours de juin 2010			N/A		Contacteur les Medias
1.4.3		Signature des documents constitutifs	Au cours de juin 2010	Membres	UICN	N/A		Préparer les versions finales des documents
1.5	Enregistrer auprès de Companies House		Fin juin 2010	PwC	UICN			
1.6	Enregistrer auprès de Charity Commission		Après Companies House	PwC	UICN		N/A	N/A
1.7	Enregistrement auprès de HMRC		Après Charity Commission	PwC	UICN		N/A	N/A

<b>2. Accord de siège au Bénin</b>								
2.1	Infomer le Ministère des Affaires Etrangères		Continu	CENAGREF	UICN/GTZ		Réunions d'information	Réunions d'information
2.2	Introduire la demande auprès du Ministère des Affaires Etrangères		Après obtention du "Charity Status"	DE	UICN/GTZ		N/A	N/A
2.3	Faire le suivi auprès du Ministère des Affaires Etrangères		Continu	DE	UICN/GTZ		N/A	N/A
<b>3. Installation du Bureau de la Fondation</b>								
3.1	Procéder au recrutement du Directeur Exécutif par appel public à candidature		Au cours de juin 2010					
3.1.1		Sélectionner agence de recrutement	30/04/2010	UICN	GTZ/UICN	Projet de TDRs validé par le CP	Contacteur trois agences de recrutement et conclure contrat avec l'une d'entre elles	N/A
3.1.2		Suivre processus de recrutement	Au cours de juin 2010	UICN	GTZ	Non initié		Analyser les candidatures pré-sélectionnées par l'agence de recrutement. Interview de trois candidats après la création de la FSOA, par trois administrateurs
3.2	Identifier des locaux		Après juin	CA / DE	GTZ/UICN	N/A	N/A	N/A
3.3	Acquérir du matériel informatique et de bureau		Après juin	DE	GTZ/UICN	N/A	N/A	N/A
3.4	Recruter un assistant technico-administratif		Après juin	CA / DE	GTZ/UICN	N/A	N/A	N/A
<b>4. Elaboration et approbation des documents de gestion</b>								
4.1	Manuel des Opérations		Après juin	CA / DE	GTZ/UICN	N/A	N/A	N/A
4.2	Politique d'investissement + DAO gestionnaire de porte feuille		Après juin	CA / DE	GTZ/UICN	N/A	N/A	N/A
4.3	Stratégie de communication		Après juin	CA / DE	GTZ/UICN	N/A	N/A	N/A
4.3	Stratégie de mobilisation des fonds		Après juin	CA / DE	GTZ/UICN	N/A	N/A	N/A
<b>5. Communication &amp; Marketing</b>								
5.1	Assurer la coordination avec le MEPN et MEF pour relayer les informations et faire le suivi des documents attendus		Continu	UICN/CENAGREF	GTZ	Interlocuteurs identifiés	Echanges réguliers avec ces interlocuteurs	Echanges réguliers avec ces interlocuteurs
5.2	Plaquette/brochure		30/04/2010	UICN/UICN	GTZ		Préparer projet de brochure et faire valider par CENAGREF et Membres	Faire imprimer
5.3	Plan de travail (y compris état d'avancement mensuel) à l'attention des Membres		Révision chaque fin de mois	UICN			Révision / mise à jour / communication	Révision / mise à jour / communication
5.4	Distribuer le rapport de faisabilité de la fondation aux acteurs concernés (y compris les bailleurs)		15/04/2010	UICN	UICN/GTZ		Finaliser et circuler	N/A
5.5	Signalétique		30/04/2010	UICN	GTZ		Préparer signalétique pour validation par CENAGREF	N/A
<b>6. Mobilisation des fonds</b>								
6.1	Fonds de démarrage KfW		Continu	UICN				
6.2	Don du Gouvernement du Bénin		Continu	CENAGREF		Compte de dépôt ouvert	Faire suivi	Faire suivi
6.3	KfW (capitalisation)		Continu	KfW		Intention dans Aide-mémoire Octobre 2009	Faire suivi	Faire suivi
6.4	Banque Mondiale: GEF - FEM / IDA		Continu	CENAGREF		Concept accepté par GEF en septembre 2009 - Contact pris avec BM en mars 2010	Faire suivi avec BM/FEM	Faire suivi avec BM/FEM
6.5	Union européenne/PAPE		Continu	CENAGREF/UICN/GTZ		Contacts pris avec la Délégation à Ouagadougou	Faire suivi avec UE à Ouaga	Faire suivi avec UE à Ouaga
6.6	AFD / FFEM		Continu	UICN		Contacts pris avec AFD/FFEM à Paris	Faire suivi	Faire suivi
6.7	PNUD		Continu	CENAGREF/UICN/GTZ		Projet lancé - contacts établis	Faire suivi	Faire suivi
6.8	Mobilisation des fonds auprès du secteur privé		Après juin	CA / DE		Pas initié	N/A	N/A

## **Annexe : Liste de la documentation légale, institutionnelle, technique et financière liée à la faisabilité / création de la Fondation et au système de gestion des aires protégées au Bénin**

### **Documentation générale sur les fonds fiduciaires pour la conservation**

Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (1998). *Evaluation Report #1-99, Experience with Conservation Trust Funds*. En anglais et espagnol, résumé en français. (<http://www.gefweb.org>, la section : Monitoring and Evaluation).

[1999 Evaluation GEF Conservation Trust Funds.pdf](#)

Fonds pour l'environnement mondial (FEM) (janvier 1999, février 1999, avril 1999). *Notes sur les enseignements du FEM # 5, 6 et 7*. Fiches techniques. En anglais, espagnol et français. (<http://www.gefweb.org>)

Conservation Finance Alliance (2008). *Revue des expériences des fonds fiduciaires pour la conservation de la biodiversité*. Préparée pour le Groupe de travail de la CFA sur les fonds environnementaux par Barry Spergel et Philippe Taïeb.

[2008 CFA Revue Fonds Fiduciaires FR.pdf](#)

2009. *Fonds fiduciaires pour la conservation – Etude sur les investissements pour la période 2007-2008*. Marja J. Preston et Ray Victorine, en collaboration avec Conservation Finance Alliance et le Réseau des Fonds Environnementaux de l'Amérique Latine et des Caraïbes.

[2009 Etude sur les investissements des fonds fiduciaires pour la conservation.pdf](#)

### **Documents relatifs à la faisabilité et à la création de la Fondation au Bénin**

*(par ordre chronologique)*

République du Bénin. Ministère du Développement Rural (1997). *Etude de faisabilité pour la création d'un fonds d'affectation spéciale pour les aires protégées au Bénin*. Etude réalisée avec le concours de l'Union Mondiale pour la Nature (IUCN).

Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) (1998). *Rapport sur les résultats de la mission d'identification d'instruments de financements optionnels pour les parcs nationaux du Bénin*.

République du Bénin, Centre National de Gestion des Réserves de Faune, Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux (2001). *Mission de Facilitation de la création et mise en oeuvre d'un mécanisme d'appui au financement durable du CENAGREF*. Aide-mémoire préparé par M. Moye, A. Paniagua et B. Carr-Dirick.

[2001 FF Benin Rapport Faisabilité.pdf](#)

République du Bénin (2003). Secrétariat Général du Gouvernement. Extrait relevé N° 03 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 15 janvier 2003, section 2 : décision concernant la création d'un fonds fiduciaire.

[2003 FF Benin Décision Générale Création.pdf](#)

République du Bénin, Centre National de Gestion des Réserves de Faune, Programme de Conservation et de Gestion des Parcs Nationaux (2003). Mission de Facilitation du processus de création d'un fonds fiduciaire pour le financement de la conservation de la biodiversité au Bénin. Aide-mémoire présenté par U. Klug et B. Carr-Dirick.

[2003 FF Benin Rapport Création.pdf](#)

République du Bénin, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (2003). Arrêté Année 2003 N° 487/MAEP/D-CAB/CENAGREF/SA portant création du Comité de Pilotage du fonds fiduciaire pour le Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF).

[2003 FF Benin Décision Création Comité de Pilotage.pdf](#)

2003. Rapport de mission sur le processus de montage du Comité de Pilotage du Fonds Fiduciaire pour le financement de la conservation de la biodiversité au Bénin. Gérard Agbota.

[2003 FF Benin Rapport de mission sur la mise en place du Comité Pilotage.pdf](#)

2004. Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

[2004 FF Benin Comptes-rendus Comité de Pilotage.pdf](#)

2006. Rapport annuel sur la mise en place d'un fonds fiduciaire au profit du Centre National de Gestion des Réserves de Faune (CENAGREF).

[2006 FF Benin Rapport Annuel Comité de Pilotage.pdf](#)

2006. Etablissement d'un Fonds Fiduciaire pour les Parcs Nationaux du Bénin. Rapport de consultation par B. Spergel..

[2006 FF Benin Rapport Spergel.pdf](#)

2007. Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

[2007 FF Benin Comptes-rendus Comité de Pilotage.pdf](#)

2007. Rapport annuel du Comité de Pilotage du fonds fiduciaire au Bénin.

[2007 FF Benin Rapport Annuel Comité de Pilotage.pdf](#)

République du Bénin, CENAGREF (2008). Mémoire de la Table-ronde sur le financement des Parcs Nationaux du Bénin.

[2008 FF Benin Mémoire Table-ronde.pdf](#)

République du Bénin, CENAGREF (2008). Présentation Power Point à la Table-ronde sur le financement des Parcs Nationaux du Bénin.

[2008 FF Benin Présentation ppt Table-ronde.pdf](#)

République du Bénin (2008). Secrétariat Général du Gouvernement. Extrait du relevé N° 22 des décisions prises par le Conseil des Ministres en sa séance du mercredi 11 juin 2008, suite au compte-rendu de la 1<sup>ère</sup> Table-ronde des donateurs pour la mise en place du fonds fiduciaire pour la conservation et la gestion des parcs nationaux du Bénin, tenue à Paris le 20 février.

[2008 FF Benin Décision Gouvernement Suite Table-Ronde.pdf](#)

2008. Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

[2008 FF Benin Comptes-rendus Comité Pilotage.pdf](#)

2008. Rapport annuel du Comité de Pilotage du fonds fiduciaire au Bénin.

[2008 FF Benin Rapport Annuel Comité de Pilotage.pdf](#)

2008-2009. Documents relatifs à la dotation par le Gouvernement du Bénin

[2008-2009 FF Benin Documents sur Dotation Gouvernement Benin.pdf](#)

2009 (Janvier-Mai). Comptes-rendus des réunions du Comité de Pilotage pour la création d'un fonds fiduciaire pour le financement durable des aires protégées au Bénin.

[2009 FF Benin Comptes-rendus Comité Pilotage Janvier-Mai.pdf](#)

2009. Fondation des Savanes Ouest-Africaines. Projet de Profil révisé. Présentation Power Point présentée aux partenaires techniques et financiers le 12 juin 2009 à Cotonou.

[2009 Fondation SOA Profil 120609.pdf](#)

République du Bénin, Centre National de Gestion des Réserves de Faune (2009). Fondation des Savanes Ouest-Africaines (Fondation SOA), Mise à jour du Profil et Plan d'Action pour la création et le démarrage (Septembre 2009). Rapport préparé par Brigitte Carr-Dirick.

[2009 FF Benin Rapport Septembre Final.pdf](#)

Tax and legal advice relating to the structure of The West African Savannah Foundation, February 2010, PricewaterhouseCoopers Legal.

[2010 FF Benin Rapport PwC Legal Février.pdf](#)

### **Autres documents relatifs à la gestion et au financement des aires protégées au Bénin**

Banque mondiale (2000). Project Appraisal Document on a Grant from the Global Environment Facility Trust Fund in the amount of SDR 5 million (US\$ 6.8 million equivalent) to the Republic of Benin for a National Parks Conservation and Management Program.

[2000 PCGPN Project Appraisal Document.pdf](#)

2006. Direction Générale du CENAGREF – Plan d'Affaires 2007-2010

[2006 DG CENAGREF Plan d'Affaires 2007-2010.pdf](#)

2007. Direction du Parc National de la Pendjari, Benin – Plan d'Affaires 2<sup>ième</sup> édition 2007-2011.

[2007 Parc National Pendjari Plan d'Affaires 2007-2011.pdf](#)

2007. Parc National de la Pendjari. Rapport de suivi du Plan d'Affaires.

[2007 Parc National Pendjari Rapport Suivi Plan d'Affaires.pdf](#)

2009. Project Identification Form (PIF) pour un projet d'appui à la gestion des aires protégées au Bénin à financier par le FEM/GEF avec la Banque Mondiale.

[2009 PIF FEM\\_GEF AP Benin \(Tel qu'approuvé par GEF Sec en Septembre\).pdf](#)

## **Documents sur un mécanisme de financement durable à caractère régional**

Jean-Philippe WAAUB, 2004. Identification d'un fonds régional de financement des initiatives régionales, communautaires et privées de conservation de la biodiversité. Université du Québec à Montréal – Groupe d'Etudes Interdisciplinaires en Géographie et Environnement Régional (GEIGER) / UICN Burkina Faso. 70 pages.

2007. UNDP Project Document - Governments of Burkina Faso, Benin and Niger / United Nations Development Programme / Global Environment Facility / United Nations Office for Project Services. PIMS 1617. Improving the sustainability of the W-Arly-Pendjari (WAP) protected area system.

[09-07-07 Project document 1.doc](#)