

67199



NATIONS UNIES
Commission économique pour l'Afrique

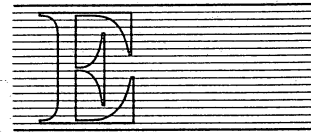
**Problématique du Financement
de l'intégration en Afrique:**

**Etude prospective sur
la faisabilité d'un mécanisme
de ressources propres
pour l'Union Africaine**

Mars 2004



NATIONS UNIES
Economic Commission for Africa



Distr.: LIMITEE
ECA/TRID/ RI/05/04

Original: Anglais

Réunion ad hoc d'experts sur le Financement
de l'Intégration Régionale en Afrique

Addis-Abeba, Ethiopie

6 - 7 April 2004

**Etude prospective sur la faisabilité d'un mécanisme
de ressources propres pour l'Union Africaine**

TABLE DES MATIERES

	Page
EXECUTIVE SUMMARY.....	v
Introduction	1
1 - Contexte et justification de l'étude.....	1
2 - Objectifs de l'étude.....	3
3 - Précision des concepts.....	3
4 - Plan de l'étude.....	4
I – Problématique du financement de l'intégration régionale en Afrique.....	4
II - Financement de l'intégration régionale en Afrique : les leçons de l'expérience de l'OUA.....	5
II-1 - Mécanismes financiers de l'OUA et Modalités de mobilisation des ressources financières par l'organisation.....	6
II-2 Structure du budget de l'OUA et prépondérance des contributions statutaires dans son financement	9
II-3 PERFORMANCES DE L'OUA DANS LA MOBILISATION DES RESSOURCES EXTRA-BUDGETAIRES.....	11
III - Exploration de nouveaux modes de financement de l'Union Africaine.....	12
III-1 – QUELQUES CONDITIONS POUR UN FINANCEMENT EFFICACE DE L'ANION AFRICAINE.....	13
III-2 Recommandations pour une mobilisation des ressources financières par l'Union Africaine.....	14
III-2-1 Introduction d'un système de « ressources propres » par des prélèvements fiscaux.....	14
II.2.2 - Mobilisation des ressources du secteur privé et du capital international.....	14
III.2.3 Institution d'une taxe sur les voyages à destination de l'Afrique.....	15
III.2.4 Mobilisation de ressources financières par des voies populaires.....	16
III.2.5 Mobilisation des ressources de l'assistance	

extérieure.....	16
III.2.6 Création d'un Fonds de Soutien à l'Intégration Africaine (F.S.I.A).....	16
CONCLUSION.....	17
RÉFÉRENCES.....	18
Annexe.....	19

ETUDE SUR L'EXPERIENCE DE L'UNION AFRICAINE EN MATIERE DE FINANCEMENT DE L'INTEGRATION REGIONALE EN AFRIQUE

EXECUTIVE SUMMARY

I - CONTEXTE

La multitude d'organismes de coopération et d'intégration économiques créés en Afrique depuis les indépendances traduit l'importance accordée à l'intégration économique comme volet important de la stratégie de croissance économique durable du continent africain.

Au plan continental, l'OUA a été créée en 1963 avec des objectifs autant politiques qu'économiques. Mais dans les faits, la primauté a été accordée aux questions politiques (décolonisation, prévention et règlement des conflits). Plusieurs déclarations ou décisions existent sur le développement et l'intégration économiques en Afrique, mais les progrès réels sur la voie de cette intégration restent très limités.

Malgré les insuffisances du passé, l'ambition des plus hautes autorités de l'OUA pour l'intégration économique et politique du continent africain a franchi une nouvelle étape avec l'avènement de l'Union Africaine dont l'Acte Constitutif est adopté le 11 Juillet 2000 à Lomé.

Au regard de cette nouvelle ambition, il n'est pas inutile de rappeler que le problème récurrent de l'OUA comme de diverses OIG africaines est celui de l'insuffisance ou de l'irrégularité des ressources financières.

On comprend dès lors la nécessité d'un approfondissement de la réflexion sur la question importante d'une approche continentale du financement de l'intégration régionale en Afrique au regard de l'expérience de l'Union Africaine. Il importe en effet d'identifier, au delà des contributions statutaires actuelles, des modalités alternatives de financement des activités et programmes de l'Union Africaine.

II - OBJECTIFS DE L'ETUDE

L'objectif général de la présente étude est d'examiner la problématique du financement de l'intégration régionale au niveau continental.

De manière spécifique, cette étude devrait conduire à :

- Analyser les efforts financiers jusque-là déployés par les pays africains pour soutenir l'organisation continentale dans le financement de son programme d'intégration régionale ;
- Analyser les mécanismes de financement à ce jour utilisés et évaluer leur performance ;
- Analyser toutes les sources possibles de financement autres que celles fondées sur les contributions des Etats et, en particulier explorer les voies et moyens d'exploitation des ressources du secteur privé et du capital international en vue d'accélérer le processus d'intégration régionale ; et

- Faire des recommandations appropriées tendant à consolider le processus d'intégration économique régionale en le fondant sur des sources de financement plus fiables et plus régulières.

III - CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

III - 1 Au niveau des conclusions

La mobilisation des financements pour soutenir l'objectif d'intégration de l'Afrique est aujourd'hui le principal défi pour l'Union Africaine. Mais la voie reste étroite entre l'insuffisance de ressources internes et la mobilisation de ressources extérieures pouvant répondre aux impératifs de développement et d'intégration de l'Afrique.

Au regard des dispositions des règlements financiers et de la structure du budget de l'organisation, les finances de l'OUA/UA reposent essentiellement sur les contributions des Etats dont les arriérés sont restés importants sur plusieurs années.

Toutefois, les ressources extra-budgétaires principalement d'origine externe ont représenté une part importante du financement l'OUA et lui ont permis de conduire diverses activités sectorielles opérationnelles. La portée de ces ressources extra-budgétaires restent néanmoins limitée lorsqu'on considère le financement du processus d'intégration régionale.

L'exploration de nouveaux axes pour une mobilisation efficace de ressources pour l'Union Africaine exige de faire attention à quelques préalables : traduction dans les faits de la volonté politique affichée, crédibilité, nécessaire évolution vers un mécanisme de ressources propres, rationalisation des CERs et répartition des rôles entre CERs et Union Africaine, synergie entre NEPAD et initiatives de l'UA, attention aux conditionnalités des ressources extérieures.

III - 2 Recommandations sur les possibilités alternatives de financement pour l'Union Africaine

1- Introduction d'un système de ressources propres par des prélèvements fiscaux

Ces prélèvements étant plus aisés dans un contexte d'intégration commerciale (TEC) et d'harmonisation fiscale, ce système pourrait être adopté par l'Union Africaine et s'appuyer sur les CERs dans sa phase initiale.

2 - Mobilisation des ressources du secteur privé et du capital international

Une forme possible est l'organisation de "Journées Economiques de l'Union Africaine" confiée au secteur privé et qui auraient la double vocation de grandes foires commerciales et de marché de projets régionaux ou continentaux

3 - Institution d'une taxe sur les voyages à destination de l'Afrique

Cette proposition qui a été faite par les organisations de la Société Civile Africaine en 2001 prendrait la forme d'une taxe sur chaque billet d'avion à destination de l'Afrique. Sa mise en œuvre nécessiterait un partenariat à négocier avec l'Association International de Transport aérien (IATA)

4 - Mobilisation des ressources par des voies populaires

Elle prendrait deux formes :

- édition et vente de divers objets au logo de l'Union Africaine ;
- organisation tous les ans d'une soirée spéciale ou d'une journée spéciale de mobilisation des fonds.

5 - Mobilisation de ressources de l'assistance extérieure

Les performances passées de l'OUA dans la mobilisation de ressources extra-budgétaires (fonds spéciaux et projets) constituent un avantage à pérenniser.

Il donc importe pour l'Union Africaine d'identifier les domaines d'intérêt et les priorités des partenaires au développement pour mener une politique active d'attrait de ce type de financement.

6 - Création d'un Fonds de Soutien à l'Intégration Africaine (F.S.I.A)

Le Fonds de Soutien à l'Intégration Africaine (FSIA) est utile pour coiffer toute l'architecture des structures de mobilisation des ressources et de mise en œuvre des projets et programmes opérationnels. Le FSIA jouerait également le rôle d'institution de garantie de l'investissement privé et du capital international orientés vers le financement des projets intégrateurs.

Chapitre I : Contexte et justification de l'étude

1. Mondialisation et régionalisme: le paradoxe apparent

1. L'entrée en vigueur du Traité d'Abuja et l'Acte Constitutif de l'Union Africaine ont donné une nouvelle dimension au projet africain. **Aux objectifs initiaux de coopération entre Etats** pour la libération des peuples colonisés et l'éradication de l'apartheid, **s'est substituée une stratégie globale d'intégration politique et socio-économique**, conçue comme réponse aux multiples défis auxquels est confronté le Continent : pauvreté, retard technologique, multiplication des conflits locaux, déficit de bonne gouvernance politique et économique, le tout dans un environnement international dominé par la mondialisation.

2. L'un des paradoxes de ce processus de mondialisation de l'économie **consacré** par les accords de Marrakech (OMC), c'est qu'il s'accompagne d'un retour en force du régionalisme comme cadre et instrument de développement, y compris chez les principaux acteurs de l'économie mondiale. L'Europe consolide son union économique et monétaire et s'élargit à 25. Les Etats-Unis, longtemps ardents défenseurs de l'approche multilatérale, ont créé une zone de libre échange avec le Canada et le Mexique, avec, comme objectif à terme, « le projet des Amériques ». Le forum de coopération Asie - Pacifique se présente comme une perspective de **marché**, le plus grand que le monde ait jamais connu. L'ASEAN s'est transformée en zone de libre échange et s'élargit progressivement (Vietnam, Laos, Birmanie). Toutes ces données permettent d'affirmer que **les relations économiques internationales seront de plus en plus animées et gérées, par et dans le cadre d'espaces régionaux intégrés ou de blocs commerciaux**. L'échec récent des conférences de l'OMC de Seattle et Cancun a mis en évidence cette dynamique de groupes qui s'instaure et s'impose progressivement, à la fois comme instrument de pression et stratégie de négociation des accords commerciaux et autres partenariats économiques.

2. Le pari de l'intégration en Afrique: entre les ambitions et les moyens

3. Le continent africain, déjà fortement handicapé par ses mauvaises performances économiques de la décennie 80, la persistance des troubles politiques, les aléas climatiques, la pression démographique et un impressionnant retard technologique, n'échappera à une marginalisation certaine qu'en réussissant son processus d'intégration. **L'Afrique a besoin plus que toute autre région d'un espace économique et politique unifié, pour la crédibilité de sa participation à la compétition internationale.**

4. Cet enjeu semble bien pris en compte par les décideurs politiques africains, vu le nombre relativement élevé des projets d'intégration initiés sur le continent. En l'espace de 3 décennies (1970-2000) l'Afrique a compté ou compte une quinzaine de communautés et de groupements économiques dont certains ont déjà une vingtaine d'années d'existence, mais avec des résultats plus que mitigés, eu égard aux défis à relever et aux ambitions affichées. Les causes majeurs de ce piétinement du processus d'intégration en Afrique sont de deux ordres:

- d'une part, une vision quasi-dogmatique de la souveraineté des Etats et du principe de non - ingérence dans leurs affaires intérieures, qui n'a pas permis un transfert volontaire et négocié -mais substantiel- de prérogatives économiques et politiques aux institutions régionales, et
- d'autre part, la faiblesse ou l'irrégularité des ressources mobilisées pour la coopération régionale.

5. Jusque là, le financement des institutions régionales comme de l'OUA a essentiellement reposé sur le système classique des contributions des Etats membres, à partir de leurs budgets et trésors nationaux et, accessoirement, sur l'assistance des pays et organismes donateurs ou bailleurs de fonds. Les contributions sont déterminées annuellement par les organes délibérants des institutions régionales, et prises en charge par les budgets des Etats membres. Le lien de dépendance qui en a résulté et les contraintes financières des Etats ont eu entre autres effets

- une stagnation –parfois une régression- des moyens accordés aux OIGs, et
- une accumulation des arriérés de contribution, le tout se traduisant par des périodes plus ou moins longues de quasi - cessation de paiements pour certaines institutions de coopération (CEEAC, CEPGL entre autres), l'impossibilité pour d'autres de rendre opérationnels leurs schémas de libéralisation des échanges en l'absence de fonds compensatoires, ou encore un faible niveau de réalisation des projets intégrateurs (interconnexion des réseaux électriques ou de transport, aménagement des bassins fluviaux et lacustres...etc.).

6. Si l'aide internationale a permis ici et là de suppléer à quelques unes de ces lacunes, elle est néanmoins restée très limitée par rapport aux besoins – les donateurs continuant de privilégier l'approche bilatérale –, et a été souvent confinée à des assistances techniques ponctuelles portant sur des études techniques ou l'organisation de séminaires/ateliers. Par ailleurs, les restrictions budgétaires liées à la récession observée durant la décennie 80 dans les pays développés se sont traduites par une forte contraction de l'aide publique au développement et l'adoption par les donateurs de critères plus sélectifs d'accès à leurs ressources.

7. **Les sources traditionnelles de financement de l'intégration régionale ont donc atteint leurs limites objectives** et il s'agit, pour les décideurs politiques comme pour les animateurs du 'Projet Africain', de s'atteler à la recherche de solutions pérennes, qui permettraient à l'Afrique de gagner durablement le pari de l'intégration. Pour mémoire, on rappellera que la stratégie de mise en œuvre du traité d'Abuja, réaffirmée par l'article 3 (1) de l'acte constitutif de l'UA, s'articule essentiellement autour d'un concept de cercles concentriques – les communautés régionales CERs – dont la convergence, l'harmonisation et l'unification progressive des schémas et espaces d'intégration devront donner naissance au terme d'un processus de 34 ans, à une union économique continentale.

3. Stratégie et actions pour une sortie de crise

8. Le rôle de cadres et instruments de réalisation des objectifs de l'Union et de la Communauté Economique Africaine ainsi dévolu aux CERs explique et justifie que

leur renforcement ait été défini comme l'étape I du processus d'intégration du continent. Les acteurs et animateurs du processus d'intégration ont du reste, depuis le milieu de la décennie 80, inscrit cette problématique dans l'agenda des organes délibérants de la plupart des communautés régionales et sous-régionales. **Les résolutions 794 et 825 de la conférence des ministres de la CEA avaient également requis des institutions continentales OUA-CEA-BAD une assistance aux CERs pour la mise en œuvre de nouveaux mécanismes de financement plus performants, et à même de soutenir durablement les ambitions déclarées.**

9. L'article 3 de l'Acte constitutif ayant défini entre autres **objectifs de l'UA celui d'accélérer l'intégration politique et socio-économique du continent, l'Union devra impérativement relever le défi d'un financement pérenne desdits objectifs, au double niveau continental et régional.**

10. Quelques réflexions et analyses ont déjà été engagées ou sont en cours sur cette question. La présente étude, initiée par la CEA, s'inscrit dans cette dynamique. Elle est la continuation à une échelle plus globale de celles déjà réalisées pour plusieurs CERs/OIGs. Elle empruntera donc la même démarche analytique, **l'objectif étant la mise en œuvre d'instruments plus performants de financement de tout le dispositif institutionnel de l'intégration en Afrique.** Ses limites résident à deux niveaux:

- il s'agit d'un « home-work », donc d'un travail réalisé à distance et non précédé des nécessaires missions de collecte de données et autres entretiens avec les responsables de ou des institutions concernées, en l'occurrence la Commission de l'UA ;
- le temps qui lui est imparti est d'un mois, là où 3 en moyenne ont été nécessaires pour des institutions à dimension beaucoup plus réduite (CEMAC, OHADA, CICOS, SADC, CEEAC, COMESA, ...etc.).

Elle aura donc essentiellement l'ambition d'être **une démarche prospective sur les conditions de faisabilité d'un mécanisme de financement autonome de l'Union**, articulée sur une analyse du système existant (hérité de l'OUA), les expériences des autres CERs/OIGs africaines, les solutions envisageables pour l'UA, les préalables, paramètres de base et conditions de mise en œuvre d'un instrument performant.

Chapitre II : Aperçu succinct du système actuel de financement de l'UA :

Portée et limites

11. Comme souligné dans le chapitre introductif, la présente étude n'a pas été précédée d'une mission de collecte de données. Il n'est donc pas aisé de procéder à un examen exhaustif du système actuel, les institutions financières prévues par l'acte constitutif et certains autres organes de l'Union n'étant pas encore mis en place. L'analyse (par défaut) portera donc essentiellement sur le dispositif hérité de l'OUA, ses limites, et les nécessaires mutations à opérer pour sécuriser durablement le nouveau projet.

12. Ce dispositif comprend un fonds dit 'General Fund' qui alimente le budget de l'organisation, quelques fonds extra-budgétaires et les comptes spéciaux des projets et programmes financés par les partenaires au développement.

1- Le budget de fonctionnement

13. Il couvre d'une part :

- les dépenses courantes : masse salariale et ses dérivés, programmes d'activités, fonctionnement des institutions et, d'autre part,
- les dépenses extra-ordinaires : subventions, interventions d'urgence et autres dépenses imprévues. Le budget est fixé annuellement par les organes délibérants et alimenté par les contributions des Etats membres et autres recettes diverses. Pour la répartition de la charge commune, l'organisation utilise une grille des contributions inspirée de celle des Nations Unies. Le principal agrégat de référence est le Produit National Brut, pondéré par le PNB par tête d'habitant et, depuis quelques années, par le poids du service de la dette extérieure. Des niveaux 'plafond' et 'plancher' respectivement de 7,25 et 0,75% ont également été fixés, pour la participation des Etats membres. Ce système, qui combine 4 paramètres, offre trois mérites certains :
- il définit des ordres de grandeur sous-tendus par les concepts de capacité contributive et d'égalité relative des sacrifices entre les différents partenaires ;

- il assure une participation minimale de tous les Etats ; et
- il permet d'éviter les pièges d'une trop grande dépendance financière de l'organisation vis-à-vis d'un ou de quelques uns de ses membres.

14. Son affinement, son maintien tel quel, comme son abandon sur le moyen terme peuvent être envisagés, dans la perspective du nouveau mécanisme de financement, selon le régime de disponibilité des recettes qui sera adopté (voir chap. VI). Pour la période 1990/91 à 2000/2001, les dotations au budget de fonctionnement ont évolué comme suit :

Table 1: Evolution du budget de fonctionnement de l'OUA; en dollars US

Exercice	Dotations de l'exercice	Recettes sur contributions de l'exercice	Recettes diverses	Recettes sur contributions exercices antérieurs	Total recettes
1990-91	25,605,284	7,565,060	1,332,973	15,199,956	24,097,990
1991-92	24,649,655	6,247,168	754,408	12,275,603	19,277,179
1992-93	25,870,870	7,088,194	649,430	14,410,196	22,147,820
1993-94	27,505,970	6,642,569	377,842	15,795,442	22,815,853
1994-95	27,253,408	12,192,960	502,212	21,495,504	34,190,676
1995-96	28,183,225	9,962,046	1,071,660	21,683,417	32,717,123
1996-97	29,605,507	18,875,142	1,270,225	22,004,388	42,149,755
1997-98	28,832,260	15,982,776	1,635,369	5,007,641	22,625,786
1998-99	29,881,360	13,406,749	1,405,867	10,582,849	25,395,465
1999-00	31,083,329	16,774,320	1,649,577	17,137,303	35,561,200
2000-01	25,087,150	12,972,845	1,807,305	15,551,634	30,331,784

Source : Report on assessed contributions as a means of financing the African Union; O. Teriba; Juin 2001

15. Plusieurs constats peuvent être faits à partir de ces données.

Premièrement, il y a une quasi-stagnation et même un léger tassement des dotations allouées au secrétariat général tout au long de la décennie - 25,6 millions en 1990/91, 25,1 en 2000/01- en dépit du timide accroissement observé entre 1993-94 et 1999-2000 (entre 27 et 31,1 millions de dollars). Le deuxième constat est le faible taux de recouvrement des contributions en temps réel; en moyenne entre 25 et 35%

par an, excepté pour les exercices 1997/98 et 1998/99. Certes, les recettes sur arriérés de contribution ont été substantielles sur toute la période (1 à 2 fois le montant des recouvrements spécifiques au budget de référence), et ont ainsi permis de maintenir le total des recettes à des niveaux proches ou quelquefois légèrement supérieurs aux dotations budgétaires annuelles. Les données disponibles ne permettent toutefois pas d'identifier les exercices couverts par ces recettes sur arriérés de contribution, ce qui n'autorise donc pas une appréciation pertinente du rapport dans le temps entre la programmation et la réalisation des activités de l'organisation.

16. Le fonctionnement du nouveau dispositif institutionnel prévu par l'Acte Constitutif de l'Union (commission, parlement, cour de justice, autres organes délibérants) devrait se traduire par une augmentation sensible des dépenses, comparativement au niveau des ressources jusque là mobilisées pour la seule gestion courante du processus.

2- Les fonds extra-budgétaires

17. Il s'agit de fonds spéciaux, fonds d'assistance et autres comptes d'affectation spéciale assignés à diverses activités et alimentés par des contributions volontaires des Etats membres et des partenaires donateurs (Etats non africains ou institutions internationales). Peu de données statistiques y afférentes ont pu être disponibilisées dans le cadre de la présente étude. On notera tout au plus que pour le Fonds pour la paix (Peace Fund), 67% des recettes de la période 1993/94 – 1997/98 proviennent de donateurs extérieurs, Etats-Unis et Union Européenne notamment. Ici comme ailleurs, l'aide internationale reste très appréciable, et tout devrait être mis en œuvre pour son renforcement au profit de l'Union Africaine, sans toutefois perdre de vue qu'elle demeure -par **essence**- incertaine, limitée et conditionnelle.

18. L'Union Africaine aura sur le moyen terme un besoin important de ces instruments ad-hoc ou extra-budgétaires - Fonds spéciaux et autres comptes d'affectation spéciale – pour répondre à des situations d'urgence, notamment pour le rétablissement et le maintien de la paix ou encore pour endiguer les catastrophes naturelles et autres endémies.

3- Autres dotations

19. Des comptes spéciaux ont été ouverts pour le financement de projets et programmes spécifiques à partir de l'aide des partenaires au développement. Les données y afférentes ne sont également pas disponibles. On notera cependant qu'en plus de ses missions politiques héritées de l'OUA, la nouvelle organisation (UA) a un champ d'actions qui couvre désormais « le développement durable, l'intégration économique, la recherche scientifique et technique, et l'éradication des maladies évitables ». Ces objectifs, même projetés sur le long terme, nécessiteront des ressources que les seuls partenaires au développement ne couvriront pas. L'Afrique devra avoir ses propres instruments d'action et d'intervention pour la mise en œuvre de ses politiques et stratégies.

20. Les institutions financières annoncées par l'article 5-1 (i) de l'Acte constitutif préfigurent bien de l'importance des nouveaux besoins, donc des ressources à mobiliser pour la réalisation de l'intégration socio-économique du continent. Il est permis d'affirmer que dans sa phase opérationnelle, la Commission de l'Union Africaine devrait, pour être efficace, disposer de plusieurs instruments financiers complémentaires, avec des ressources beaucoup plus substantielles et régulières que par le passé : budget de fonctionnement, fonds spéciaux pour la gestion des conflits, fonds de développement pour la réalisation de projets et programmes intégrateurs, fonds compensatoires d'accompagnement des schémas de libéralisation des échanges et autres fonds structurels d'intervention.

21. L'ampleur des défis met en évidence le besoin de repenser l'ensemble du dispositif financier hérité de l'OUA, dans la perspective d'un système plus performant, plus autonome par rapport à l'aide internationale et moins tributaire des contraintes budgétaires des Etats, avec une évolution prévisionnelle des ressources mieux maîtrisée, autorisant une programmation plus crédible.

Chapitre III : Approche conceptuelle d'un mécanisme de financement autonome de l'Union africaine

22. La problématique de mécanismes alternatifs de financement de l'intégration en Afrique est –de fait- posée depuis le milieu de la décennie 80, qui a été notamment caractérisée par l'adoption de politiques budgétaires nationales plus rigoureuses, une croissance exponentielle du poids du service de la dette, la baisse sensible et une plus grande conditionnalité de l'aide publique au développement. La coopération régionale a fortement subi l'impact de cet environnement macro-économique, les OIGs africaines n'ayant pas toujours été, loin s'en faut, en bonne place dans les priorités budgétaires des Etats, nonobstant la pertinence de leurs objectifs et programmes. Les secrétariats des institutions régionales, confrontées à des situations récurrentes de cessation ponctuelle de paiements, se sont progressivement engagés sur la recherche de solutions alternatives. Le concept de financement autonome de l'intégration a ainsi été progressivement introduit dans le droit communautaire en Afrique : ex - CEAO d'abord, puis CEDEAO, UDEAC,/CEMAC, UEMOA, COMESA, et la Communauté Economique Africaine AEC dont l'article 82.2 du Traité stipule notamment que « ...**sur recommandation du Conseil, la Conférence détermine les conditions dans lesquelles les contributions des Etats membres peuvent être complétées ou remplacées, au besoin, par des ressources propres à la Communauté** ». Il s'agit donc d'une approche qui inclut, de facto, tous les cadres institutionnels de la coopération régionale.

1- Les objectifs à atteindre

23. **L'objectif premier est de sécuriser et surtout rendre irréversible les acquis en matière d'intégration africaine**, - politique et économique. Le système à envisager doit permettre un financement adéquat et régulier, partiel ou intégral, pour résoudre le problème posé, sans préjudice des concours attendus des pays et organisme donateurs. La pertinence des mécanismes envisagés ne se vérifierait que s'ils apportent des réponses pérennes aux limites, incertitudes et difficultés actuelles, pour l'essentiel inhérentes au système classique des contributions.

24. **Le second objectif serait de rendre le fonctionnement de l'Union et des CERs africaines plus autonome, tant vis-à-vis des budgets et trésors nationaux, que vis à vis de l'aide internationale.** Jusque là, les ressources mobilisées, notamment pour le fonctionnement des secrétariats et des quelques institutions spécialisées de l'OUA et autres OIGs, l'ont été à partir des budgets des Etats membres, eux-mêmes conçus et exécutés avec les contraintes et les priorités propres à chaque pays. Comme souligné dans l'introduction, le lien de dépendance qui en a résulté explique, pour l'essentiel, les multiples difficultés de gestion rencontrées par les institutions régionales. **Ce lien doit être fortement atténué, à défaut d'être rompu,** pour que l'essentiel des efforts des animateurs de l'intégration africaine ne restent pas confinés à la problématique récurrente du paiement des salaires d'un mois à un autre, ou de quelques factures de fournitures diverses, comme il est malheureusement déjà arrivé à plusieurs OIGs du Continent.

25. Pour les projets et programmes sectoriels, leur mise en œuvre a été tantôt liée au sort de fonds régionaux faiblement ou irrégulièrement alimentés, tantôt subordonnée à l'aide publique au développement dont la coordination optimale reste également un défi à relever, chaque partenaire au développement restant libre de ses choix en matière de coopération. L'aide internationale doit être un appoint – certes très appréciable – et constituer des ressources additionnelles aux fonds mobilisés par les Etats eux-mêmes. Si elle demeure la principale source de financement des projets et programmes régionaux, et sans préjudice de son caractère aléatoire, les multiples interférences qui en résulteront seront autant de risques de remise en cause des orientations politiques et stratégiques définies au niveau continental.

26. A moyen terme, **les mécanismes de financement autonome devraient également être des facteurs de rapprochement et de rationalisation des programmes d'activités des OIGs et autres communautés régionales** du Continent, dans la perspective définie par le Traité d'Abuja et l'Acte Constitutif de l'Union. Les dites CERs/OIGs ont connu ou connaissent encore -à des degrés divers- les mêmes difficultés de financement. **Il serait donc souhaitable que le dispositif à préconiser pour l'Union soit en harmonie avec ceux déjà mis en place, en cours ou projet,** de manière à apporter une réponse globale et

rationalisée au problème posé, et éviter ainsi aux Etats une juxtaposition de systèmes et mécanismes.

2- Principes directeurs et critères de performance d'un mécanisme de financement autonome pour l'Union Africaine

27. Pour la réalisation des objectifs ainsi définis, le dispositif à mettre en place devra répondre à un certain nombre de critères et caractéristiques. Comme pour les autres institutions africaines de coopération, les ressources qui vont dériver d'un nouveau mécanisme de financement devront, autant que faire se peut, **appartenir en propre à l'Union, être permanentes, automatiques, en croissance régulière, distinctes des avoirs et comptes des trésors nationaux, avec un niveau de participation des Etats en adéquation avec le principe d'équité et les valeurs de solidarité, fondements de toute coopération durable.**

- **Le principe d'appartenance des ressources** répond à l'objectif d'autonomie par rapport aux budgets nationaux conçus et exécutés dans les contextes et avec les contraintes propres à chaque Etat.
- **Permanence et automaticité** sont synonymes de bonne régularité des flux financiers de l'institution et de réduction des tensions de trésorerie inhérentes au système classique des contributions. La permanence des ressources devrait permettre une prévision fiable à court, moyen et long termes des capacités de financement de l'Union, et l'automaticité garantirait un bon ratio entre la programmation et la réalisation des activités substantives.
- **Une croissance régulière de ces ressources est nécessaire** ; au moins, pour maintenir en termes réels les capacités d'action de l'organisation. Au plus, elle est souhaitable, à la fois pour consolider les acquis, et permettre la mise en œuvre d'une véritable stratégie d'accélération du processus d'intégration politique et socio-économique du Continent.

- **La séparation avec les comptes et avoirs des trésors nationaux** serait un atout déterminant, pour l'Union comme pour les communautés régionales. Le mécanisme à mettre en place n'aura de pertinence et de raison d'être que si les ressources en dérivant sont, en droit et en fait, distinctes de celles des budgets ordinaires des Etats membres. Il s'agit de mettre le processus d'intégration à l'abri des implications juridiques du principe de l'unicité de caisse qui régit les trésors nationaux, le fonctionnement régulier des OIGs n'étant pas, loin s'en faut, la première priorité des Trésoriers-Payeurs Généraux des Etats.
- Pour son acceptabilité et sa viabilité sur le long terme, **le mécanisme devra pleinement intégrer l'impératif d'équité qui renvoie aux notions de capacités contributives et d'égalité relative des sacrifices.** Il ne devrait pas s'agir d'égalité arithmétique dans la répartition de la charge commune, mais plutôt de proportionnalité entre les apports attendus de chaque Etat et son revenu national ou son niveau de développement.

3- Des expériences et projets en cours en Afrique

28. **Les premières études et réflexions sur le thème du financement autonome des OIGs africaines ont été menées en Afrique de l'Ouest, dans le cadre de l'ex-CEAO,** au milieu de la décennie 80. Les rapports y afférents ont préconisé la mise en place de prélèvements affectés, avec quelques agrégats macro-économiques comme assiettes alternatives. Il était question notamment :

- de la valeur des exportations de produits agricoles
- de la valeur des exportations de produits miniers
- du tonnage des marchandises importées et exportées, ou encore
- de la consommation énergétique des Etats membres.

29. L'analyse de ces différentes propositions a révélé quelques contraintes et inconvénients majeurs. Les deux premières assiettes avaient la particularité d'être à la fois très stratégiques pour les économies nationales (importance du **commerce des produits de base**), et surtout de subir de fortes variations de cours sur les

marchés internationaux. Dans le contexte des négociations multilatérales qui étaient en cours (Uruguay Round) et de la compétition qui allait en découler pour les différents acteurs du commerce mondial, asseoir un prélèvement supplémentaire sur ces catégories de produits revenait à affaiblir davantage les positions concurrentielles déjà fort modestes des quelques exportations africaines. Par ailleurs, tous les Etats n'étant pas exportateurs de produits de base à des niveaux comparables, le coût de l'intégration allait être supporté par quelques-uns seulement des partenaires régionaux.

30. L'assiette « **tonnage** du commerce extérieur » aurait impliqué soit de fortes distorsions entre les prélèvements opérés et la valeur marchande des produits (par exemple 100 F sur une tonne de coton et 100 F sur une tonne d'or ou d'uranium), soit l'application d'une multitude de taux (par position tarifaire) avec en prime une surcharge de travail pour les administrations fiscales nationales.

31. Le choix de la « **consommation énergétique** » présentait le handicap majeur de faire peser tout le coût de la coopération régionale sur la consommation d'une seule catégorie de produits (pétroliers notamment). Il en aurait résulté un taux relativement élevé pour couvrir tous les besoins en financement des OIGs, avec une incidence certaine sur toute la chaîne de production et de distribution des biens et services.

32. Pour toutes ces considérations, aucune des propositions initiales n'a retenu l'intérêt des Etats membres. **Une autre étude a été réalisée en 1987 et a abouti à l'adoption le 24 Octobre 1989 à Cotonou (Bénin) du Prélèvement Communautaire de Solidarité - PCS -, au taux de 1% sur les importations des états membres de produits originaires de pays tiers.** C'est le lieu de rappeler que le PCS (ou CSL en anglais) n'est pas né avec l'UEMOA, mais bien cinq (5) ans plus tôt, **par et dans le cadre de la CEAO.** Cet instrument a été mis en œuvre par 5 Etats membres sur 7 entre février et août 1990, avant de connaître un gel partiel à partir de 1993 (non transfert des recettes dans les comptes de la Communauté) pour cause de retard d'application du protocole y afférent par les deux autres membres.

33. Avec l'adoption du **Traité de l'UEMOA** en 1994, le PCS a été maintenu dans les tarifs nationaux des douanes, au même taux. **Par Acte 4/96, il a été mis en œuvre par les Etats restants, et affecté, pour moitié de ses recettes (soit un taux de 0,5%) aux budgets et fonds de la nouvelle organisation**, en lieu et place des contributions des Etats. Depuis le 1^{er} Janvier 2000, ce taux UEMOA a été relevé jusqu'à concurrence du taux initial du PCS (1%). Le schéma de recouvrement en vigueur est, en principe, un circuit direct douanes - Banque Centrale. En complément, un droit de débit d'office des comtes du Trésor auprès de la BCEAO a été accordé à l'UEMOA, à l'encontre des Etats qui ne respecteraient pas pleinement les dispositions communautaires y afférentes. Il s'agit d'une garantie supplémentaire majeure pour sécuriser les ressources de l'organisation, une telle clause étant jusque là réservée à quelques créanciers privilégiés, le FMI notamment.

34. Pour la **CEDEAO**, un **protocole a été adopté en 1996, instituant un prélèvement communautaire – PC – au taux de 0,5%**. Le contenu substantif de ce texte est, au plan juridique et fiscal, entièrement identique au Protocole « R » CEAO ayant institué le PCS, avec notamment la même assiette fiscale (importations origine pays tiers) et le même dispositif de gestion. Les Etats membres ont progressivement mis en place le nouveau système, avec un régime transitoire de trois ans couvrant la période 2000-2002.

35. Troisième expérience en cours, **l'UDEAC/CEMAC avait, dans un premier temps (1993), fait adopter un « système de ressources propres »**. Il s'agissait à l'époque d'un mécanisme optionnel, avec plusieurs assiettes alternatives (importations pour les uns, consommation de tabacs et ou production de bière locale pour d'autres), le choix étant laissé à l'appréciation de chaque Etat. Les limites de ce mécanisme « à la carte » sont vite apparues, et **la CEMAC a fait réaliser, en décembre 1999 par le biais de la CEA, une étude qui a abouti à l'adoption d'une taxe communautaire pour l'intégration (TCI), généralisée à tous ses Etats membres, au taux de 1% sur les importations de produits originaires de pays tiers**, avec mise en application pour compter du 1^{er} Janvier 2002.

36. Pour sa part, la **CEEAC a entrepris une démarche similaire avec le concours de la CEA**. Le rapport d'étude élaboré à cette fin avait préconisé

l'adoption d'une TCI/CEEAC, avec les mêmes règles que pour la TCI/CEMAC, de manière à unifier les deux mécanismes, et alléger ainsi les tâches des administrations nationales des douanes. Les organes délibérants de la CEEAC – Conférence des Chefs d'Etat et Conseil des Ministres – ont adopté **un mécanisme identique, avec comme appellation CCI (Contribution Communautaire pour l'Intégration) au lieu de TCI, au taux de 0,4% sur les importations de produits originaires de pays tiers, avec entrée en vigueur en 2004.**

37. **D'autres études ont été réalisées en 1997 et 1998 sur la même problématique pour le compte du COMESA et de la SADC, également par le biais de la CEA.** Les rapports y afférents ont proposé un prélèvement communautaire –PC-, au taux de 0,3% (pour chacune des deux institutions) sur les mêmes assiettes fiscales (produits importés de pays tiers).

38. Au titre des OIGs à objectifs spécifiques, **une étude prospective a été réalisée par la CEA, à la demande de la CEMAC, pour le financement de la Commission Internationale de Navigation sur le Bassin (fleuve) Congo-Oubangui-Shangha.** Il y a été notamment proposé un prélèvement autonome, soit par centimes additionnels sur la taxe fluviale (Congo, RCA, RDC) soit par réaffectation partielle de la parafiscalité pétrolière (les mêmes Etats + le Cameroun).

39. Une autre étude a été réalisée en mai-juin 2002 à la demande de l'UNOPS pour **le financement autonome de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique –OHADA.** Le rapport final a préconisé des centimes additionnels au taux de 2% sur les droits et taxes d'enregistrement ou **un prélèvement sur les importations au taux de 0,05%.** Cette seconde option a été retenue par les Etats Parties, et le Prélèvement entre en vigueur courant 2004, au terme des procédures nationales de ratification du Règlement OHADA N°002/CM/2003.

40. **Au total, 26 Etat africains –les 15 de la CEEAO et les 11 de la CEEAC-** sur la base d'une option politique et d'un choix technique, ont déjà adopté et mis en œuvre (pour la plupart) -ou sont en phase de le faire-, des prélèvements autonomes affectés au profit de l'UEMOA, la CEDEAO, la CEEAC, l'OHADA et la CICOS. Un

autre –la Mauritanie- avait mis en œuvre le PCS entre 1990 et 1994 dans le cadre de l'ex-CEAO. En dépit des lenteurs de démarrage rencontrées pour certaines institutions, il est permis de parler de dynamique continentale, et l'Union Africaine comme les autres institutions régionales gagneraient à s'y intégrer, au risque de piétiner –au meilleur des cas- dans les limites de leur mode actuel de financement, une fois passé la période de grâce dont elles ont généralement bénéficié durant leurs premières années d'existence.

4- L'expérience de l'Union Européenne

41. Hors du continent africain, le processus d'intégration économique le plus connu –et probablement le plus élaboré- est celui de l'Union Européenne. A première vue, le fait de réunir exclusivement des pays développés peut expliquer la réussite de ce projet, et surtout l'importance des moyens mis en œuvre (environ 92 Milliards d'Euro pour l'exercice budgétaire 2000). Pour autant, cette institution, à travers les différentes phases de son évolution depuis l'entrée en vigueur du Traité de Rome (1957) a dû recourir à la combinaison de plusieurs instruments –dont 4 de nature fiscale ou para-fiscale- pour le financement de son processus d'intégration économique: droit de douane, prélèvements agricoles, prélèvement 'Sucre et Isoglucose', taxation additive à la taxe sur la valeur ajoutée et, à titre complémentaire, une contribution d'équilibre indexée au PNB des Etats membres, sur la base du différentiel entre les recettes attendues des 4 premiers instruments et les besoins financiers de l'Union. Le fait que cette contribution complémentaire de type classique représente présentement environ 50% des ressources communautaires n'est pas en soit synonyme d'échec ou de faible performance des autres instruments, mais traduit plutôt **l'extraordinaire dynamisme du processus européen qui s'élargit géographiquement, intervient dans toutes les régions et dans tous les secteurs d'activité défavorisés ou sinistrés, permettant ainsi à ses partenaires les moins nantis de rattraper en dix ans leur retard de développement (Espagne, Portugal, Grèce, Irlande). C'est une volonté politique soutenue et surtout des moyens financiers colossaux qui expliquent la réussite du projet européen et l'engouement de plusieurs pays –y compris des Etats africains- à rejoindre cet espace d'intégration.**

42. **Le projet africain** ne peut pas avoir les mêmes ambitions en termes de ressources mobilisables, mais **peut emprunter la même démarche, avec les nécessaires adaptations et évolutions dictées par son propre contexte.** Du reste, ce qui a été possible pour l'UEMOA, qui se confirme pour la CEDEAO, et se met progressivement en place pour la CEMAC, la CEEAC et l'OHODA notamment, devrait être envisageable pour l'Union Africaine, en dépit de l'immensité apparente de la tâche et du nombre des obstacles à franchir, pour peu que la volonté politique soit au même niveau que les objectifs définis.

5- Solutions envisageables pour l'Union Africaine

5-1- Le maintien du système actuel

43. C'est la première solution envisageable. Et c'est celle préconisée par une récente étude réalisée pour le compte de l'Union : **'Report on assessed contributions as a means of financing the African Union' ; Owodunni Teriba ; June 2001'**. Les arguments en faveur de cette option sont: la continuité, la simplicité et l'applicabilité immédiate. Quelques aménagements seraient apportés au dispositif légué par l'OUA, notamment pour affiner les paramètres d'ajustement de la grille des contributions, apporter une plus grande transparence dans la gestion des ressources et une meilleure visibilité des actions de l'Union, élargir la panoplie des sanctions et autres mesures de rétorsion à l'endroit des Etats défaillants, faire jouer à la Cour de Justice prévue par l'Acte constitutif un rôle d'arbitre et de juge pour un strict respect des normes définies par les organes délibérants de l'Union. **Il est toutefois permis de douter de l'efficience de ces quelques aménagements, eu égard aux limites objectives de ce système et à l'expérience de l'OUA en la matière.**

Tableau 2: Evolution des arriérés de contribution OUA; période 1990 - 2001; en dollars US

Exercice	Montant Cumulé des arriérés de contributions	
	US\$	Hausse (+) ou baisse (-); en %
1989-90	47,690,234	-
1990-91	50,318,540	+11.00
1991-92	59,239,724	+17.73
1992-93	62,466,506	+5.45
1993-94	64,792,965	+3.76
1994-95	57,804,500	-10.78
1995-96	53,649,037	-7.19
1996-97	39,909,507	-25.61
1997-98	45,849,090	+14.88
1998-99	49,689,493	+8.38
1999-00	47,547,870	-4.31
2000-01	46,623,390	-1.94

Source : Rapport Teriba ; op-cit

44. Le tableau ci-dessus illustre bien l'ampleur des difficultés déjà rencontrées, et le sort des autres OIGs a longtemps été quasiment identique. Avec le maintien du statu-quo, les budgets et fonds de l'Union continueraient, pour l'essentiel, à être tributaires des contributions classiques sur budgets nationaux, **avec le seul espoir que la volonté politique des Etats serait cette fois plus évidente et surtout plus pérenne, pour transcender les limites et lacunes dudit système.**

45. Ce système devrait néanmoins rester en vigueur, au moins pour les premiers exercices de fonctionnement de la nouvelle organisation, le temps nécessaire à la recherche et à la mise en œuvre de systèmes alternatifs ou complémentaires. La réflexion devrait donc être poursuivie, aux fins d'identifier des mécanismes de substitution ou des instruments additionnels –comme pour l'Union Européenne- pour sécuriser davantage le processus engagé.

5-2- Une fondation pour l'Union Africaine

46. Ce serait à la fois un cadre et un instrument de mobilisation des ressources qui permettrait **une participation d'un nombre important et varié de donateurs, dans et hors de l'espace africain:** Etats, institutions internationales, entreprises,

mouvements associatifs, société civile, particuliers. Et c'est une solution qui présente deux **attraits** indéniables:

- la fondation a, par essence, un champ de partenariat qui intègre et dépasse celui des systèmes classiques de financement des OIGs (Etats, donateurs et autres bailleurs de fonds institutionnels);
- l'autonomie financière est l'une des caractéristiques de base de ce type d'instruments.

Ses contraintes peuvent être situées à deux niveaux :

- c'est une formule qui comporte beaucoup d'aléas ou d'inconnus, notamment sur la réactivité des partenaires –cibles, les montants mobilisables et surtout la pérennité des engagements ou apports;
- elle déplace, mais maintient pour l'essentiel, le même niveau de dépendance vis-à-vis de l'aide extérieure.

47. L'approche mérite néanmoins d'être examinée, notamment pour certains volets de la coopération africaine, susceptibles d'intéresser les partenaires extérieurs : opérations de maintien de la paix, lutte contre les grandes endémies, renforcement de la culture démocratique et de la bonne gouvernance. Une étude spécifique y afférente traiterait des aspects conceptuels, juridiques, institutionnels et opérationnels d'un tel instrument. **La démarche gagnerait cependant en crédibilité lorsque les Etats membres de l'Union auront déjà déterminé le niveau financier –donc politique- de leur propre engagement pour la réalisation des objectifs de l'organisation.** L'idée peut d'ores et déjà être approfondie par la **formulation d'un projet d'étude, sans préjudice du système de financement qui sera retenu par l'Union, la fondation pouvant être dans tous les cas de figure, un instrument additionnel de mobilisation des ressources, axé sur certains volets de la coopération régionale.**

5-3- Un fonds de capitalisation 'UA'

48. La création d'un fonds de capitalisation pourrait être la 3^{eme} réponse alternative au problème du financement de l'Union Africaine. Le fonds serait constitué par les apports des Etats membres, en qualité d'actionnaires. **Les ressources seraient**

placées sur le marché financier international, aux meilleures conditions de sécurité, de liquidité et de rendement, pour générer des revenus à même de couvrir tout, ou une part substantielle des besoins financiers de l'Union. Les placements seraient faits exclusivement sur le marché obligataire, par la biais d'un fonds d'affectation spéciale (Trust Fund) dont le capital serait géré par les Banques Centrales des Etats membres, la BAD ou le PNUD. L'objectif serait à la fois de mettre le fonctionnement de l'organisation à l'abri des incertitudes toujours inhérentes au versement des contributions annuelles des Etats membres, tout en garantissant une gestion saine et transparente des ressources ainsi mobilisées.

49. D'autres institutions africaines de coopération ont déjà expérimenté cette formule, avec plus ou moins de réussite. On en citera en particulier le FOSIDEC de l'ex-CEAO qui, de 1980 à 1994, a exclusivement fonctionné sur les revenus de placement de ses dotations en capital. En dépit des déboires enregistrés en 1982 suite à la malheureuse affaire « Agatha-Procenter » (Placement sur des marchés spéculatifs et autres sociétés-écrans), les budgets de fonctionnement du FOSIDEC ont été entièrement financés par les revenus des placements, principalement ceux faits auprès de la BCEAO.

50. Plus récemment, le fonctionnement des institutions de l'Organisation pour l'Harmonisation du Droit des Affaires en Afrique –OHADA a été programmé sur les ressources d'un fonds de capitalisation alimenté par les contributions des Etats et d'autres pays donateurs, et placé sur le marché des obligations par le PNUD, dans le cadre d'un document de projet signé en 1998 entre les deux parties. Cette expérience est présentement encore en cours, mais n'a pas atteint tous ses objectifs pour les deux raisons ci-après:

- les dotations du fonds correspondaient seulement à 1/5^e du capital qui était nécessaire, eu égard au taux de rendement escompté et au niveau des besoins en fonctionnement de l'OHADA ;
- le décaissement des participations des Etats membres s'est étalé sur plus de cinq (5) ans, au lieu des 10 mois prévus, avec comme conséquence l'utilisation d'une partie du capital pour le fonctionnement régulier de l'Organisation, celle-ci n'ayant à aucun moment disposé du montant nominal – même insuffisant- qui était supposé lui être alloué.

51. Ces expériences permettent néanmoins d'affirmer que le principe d'un financement de l'Union Africaine par des revenus de placement ouvre bien une perspective d'autonomie budgétaire –même partielle- de l'organisation, mais aux trois conditions ci-après :

- que le montant des dotations en capital soit suffisant pour générer un niveau de revenus correspondant aux besoins identifiés;
- que les délais de versement des participations des Etats soient strictement respectés par tous;
- que les placements soient faits auprès d'institutions crédibles (BAD, Banques Centrales des Etats membres, PNUD...etc.) pour les impératifs de sécurisation des ressources et de transparence.

52. Le capital pourrait même rester propriété des Etats participants, au prorata des apports de chacun d'eux, seuls les revenus de placement étant affectés à la Commission de l'Union, à concurrence des budgets votés. La quantification des besoins à moyen terme de l'organisation ou des programmes susceptibles d'être financés par cet instrument permettra de déterminer le niveau minimal de capitalisation qui rendrait crédible cette option. En tout état de cause, il s'agit d'une formule qui, comme la fondation, peut être combinée avec tous les autres modes possibles de mobilisation des ressources, système classique des contributions inclus.

5-4- L'institution d'un Prélèvement 'Union Africaine'

53. La 4^e réponse possible et envisageable au problème posé est l'adoption et la mise en œuvre pour l'Union Africaine d'un **Prélèvement parafiscal autonome, institué sous la forme juridique d'une taxe d'affectation spéciale**, à l'image de ce qui est expérimenté –ou en cours d'expérimentation- dans six (6) CERs/CESRs/OIGs couvrant 27 Etats africains. Sur la base des objectifs et critères de performance définis aux paragraphes 1 et 2 du présent chapitre, ledit prélèvement devrait avoir :

- une assiette assez large et aisément quantifiable,
- qui assure un bon niveau de rendement avec un (très) faible taux de taxation.

54. Dans le contexte actuel des économies africaines, c'est l'assiette 'Importations' et celle de la TVA qui répondent le mieux à ce descriptif. **C'est du reste l'agrégat 'Importations' qui a été retenu dans le cadre de l'ex-CEAO, de l'UEMOA, de la CEDEAO, de la CEMAC, de la CEEAC et de l'OHADA ; c'est également cet agrégat qui a été préconisé pour la SADC et le Comesa.** Avec cette assiette, le prélèvement 'UA' serait bien un impôt sur une partie de la dépense nationale, légalement dû par les importateurs ou leurs commissionnaires agréés, et payé en dernier ressort par les consommateurs des produits assujettis, en application du droit de répercussion des impôts indirects. L'option pour un tel instrument se traduirait par un transfert direct du coût –total ou partiel- de l'intégration africaine sur tous les consommateurs des Etats membres de l'Union.

55. Comme la plupart des droits indirects, un prélèvement sur les importations offrirait les avantages ci-après :

- une assiette assez large, qui permet un niveau élevé de recettes avec un très faible taux de taxation ;
- une bonne élasticité entre le ratio taux/base et le rendement, la modification de l'un des paramètres ayant généralement un effet instantané sur le niveau des recettes;
- une meilleure acceptabilité par le redevable, comparativement aux impôts sur le revenu ou sur la fortune ;
- une grande commodité de gestion: la base taxable est constituée par la valeur en douane, bien suivie par ailleurs pour la liquidation des droits d'entrée, et le produit constitue lui-même le gage de la créance fiscale.

56. L'inconvénient d'un tel prélèvement serait -comme pour tout prélèvement indirect-, son éventuel impact sur les prix à la consommation. Au-delà d'un certain niveau de taxation, tout impôt sur la dépense peut générer ou amplifier une spirale inflationniste, avec des effets plus ou moins gênants sur le pouvoir d'achat des ménages et les coûts de production. Relativement à cette question, un modèle de simulation sur les prix de certains produits de consommation courante a été développé dans le cadre des différentes études déjà réalisées pour le financement des CERs/CESRs citées plus haut. Les paramètres de ce modèle et quelques

résultats des applications les plus récentes (études CEMAC et CEEAC notamment) pourront être reproduits le cas échéant (choix de cette option), pour permettre aux décideurs politiques d'avoir une vision complète d'un tel instrument, et lever ainsi les éventuelles appréhensions qui pourraient naître.

57. Par ailleurs, l'institution d'un prélèvement 'UA' sur les importations peut soulever des interrogations, relativement au respect des engagements des Etats membres dans le cadre de l'OMC, le GATT' 94 en particulier. Ces appréhensions devraient être rapidement dissipées, aux motifs ci-après:

- le dispositif de l'OMC repose fondamentalement sur un principe de négociations continues, y compris sur des modifications de listes ou de concessions tarifaires déjà notifiées, la seule conditionnalité étant l'octroi de concessions compensatoires aux éventuels titulaires de droits de 'négociateurs primitifs' ou 'd'intérêts comme principal fournisseur' ;
- à cette flexibilité générale, s'ajoute celle accordée aux PMA par l'article 28 du GATT, qui fait notamment référence « ...au besoin pour les pays les moins développés de recourir avec plus de souplesse... à des mesures tarifaires.... » en vue de faciliter leur développement économique ; un prélèvement pour le financement de la coopération régionale en Afrique, notamment pour les projets et programmes de développement sectoriel, devrait pleinement pouvoir être intégré dans le champ dérogatoire ainsi défini ;
- d'une manière générale, les engagements des états africains dans le cadre du GATT' 94 ont porté -à juste raison- non pas sur des réductions tarifaires à proprement parler, mais sur des consolidations de taux à des niveaux largement supérieurs aux taux effectivement appliqués, ce qui autorise des marges substantielles de fluctuation de la fiscalité globale ; ce constat a pu être établi pour plusieurs Etats dans le cadre des études sur le financement du COMESA et de la SADC (voir rapports y afférents ; CEA ; 1997 - 1998);
- les taxes affectées au financement de la coopération régionale font déjà partie intégrante des fiscalités de porte de plusieurs Etats africains, et pour certaines bien avant l'entrée en vigueur des accords de l'OMC; si un prélèvement 'UA'

venait à être adopté selon un principe de 'couplage' avec les mécanismes similaires institués ou préconisés pour les Communautés Régionales, sa mise en œuvre devrait se traduire par une très légère modulation des taux des prélèvements des CERs, avec des variations qui ne pourraient en aucun cas induire des détournements de flux commerciaux de ou vers les Etats africains, principal critère d'appréciation et d'évaluation des entraves aux échanges.

58. On rappellera par ailleurs que l'un des obstacles au développement de l'agriculture en Afrique est –et demeure- l'impact commercial des politiques de subvention aux producteurs mise en œuvre dans les pays développés, en dépit des principes généraux du GATT et des autres normes de l'OMC. L'incidence d'un prélèvement additionnel sur les produits importés originaires de pays tiers, au niveau de taxation envisagé, resterait de toutes les façons sans commune mesure avec les préjudices subis par les économies africaines sur leurs propres marchés et sur les marchés internationaux, et très en deçà des mesures compensatoires ou de rétorsion que les Etats africains seraient en droit d'appliquer.

59. Pour toutes ces raisons, un prélèvement 'UA' basé sur les importations ne dérogerait ni à la logique d'ensemble des accords de l'OMC, ni aux engagements spécifiques des Etats africains. Son 'couplage' avec les prélèvements similaires déjà existants aurait en plus les mérites ci-après:

- pour plusieurs Etats, cette option lèverait la contrainte politique que constitue toujours l'institution d'un nouvel impôt ou taxe –même à un taux très bas- vis-à-vis des parlements nationaux et des partenaires sociaux ; les PCS, TCI, PC et autres ayant déjà franchi le cap des négociations –adoption –ratification, la seule nouveauté majeure serait la modification des taux en vigueur ;
- pour les administrations nationales (Douanes notamment), la similitude des champs d'application matériel et personnel devrait permettre une gestion unifiée de tous les prélèvements adoptés pour les institutions de coopération ou d'intégration économique, par la sommation de leurs taux respectifs;
- pour l'UA, cette formule offrirait l'avantage –certes relatif- d'être « logée à la même enseigne » que les Communautés Economiques Régionales et sous-

Régionales, dont certaines ont vu une amélioration très appréciable de leurs finances du fait de l'adoption de ces nouveaux mécanismes.

60. Un prélèvement 'UA' pourrait également prendre la forme d'une taxation additive à la taxe sur la valeur ajoutée. Dans ce cas de figure, le prélèvement serait assis non pas sur les recettes TVA, mais sur la même base taxable, autrement dit sur toute la dépense nationale fiscalisée au titre des biens importés, produits locaux non exportés et services divers. Cette assiette fiscale serait beaucoup plus large que la première (Importations), et, au même niveau de rendement souhaité, impliquerait un taux encore plus réduit.

61. Cette option avait du reste été envisagée en même temps que l'assiette 'Importations' au moment des études préparatoires à la mise en place du PCS (Rapport d'étude sur le PCS ; mai 1987 ; page 10). Après analyse et débats, les experts des Etats membres (ex-CEAO) avaient retenu le PCS sur les importations comme « solution possible et provisoire et recommandé au secrétariat général d'approfondir les études sur la TVA ». La première formule ayant donné satisfaction là où elle a été effectivement mise en œuvre (ex-CEAO-UEMOA), la mise en œuvre du second scénario n'a pas été lancée, sans pour autant que l'option TVA ait été formellement ou définitivement écartée.

62. La même idée a du reste été reprise dans le rapport de l'étude intitulée « Analyse des instruments financiers de la SADC et mise en place d'un mécanisme de ressources propres ;CEA ; Novembre 1998 ; page 43 », sur l'hypothèse d'une éventuelle érosion de l'assiette 'Importations origine pays tiers' qui pourrait résulter de la réalisation de l'objectif de zone de libre échange de la SADC, certains Etats membres de cet espace régional ayant un important potentiel de production et d'échange de produits manufacturés.

63. Par ailleurs, plusieurs CERs/CESRs africaines sont engagées dans des négociations avec l'Union Européenne pour l'établissement de zones de libre échange dans le cadre des nouveaux accords de partenariat ACP-UE. Jusque là, les prélèvements affectés aux institutions africaines ont été formellement séparés du droit de douane/doit fiscal d'importation des Etats concernés et n'ont donc pas été

pris en compte dans les négociations sur les tarifs extérieurs. Il est permis de penser que la même logique devrait prévaloir avec l'Union Européenne, les taux en question restant très marginaux (pour la plupart inférieurs à 1%) par rapport à la fiscalité globale de porte des Etats africains. Dans l'hypothèse contraire, un prélèvement par taxation additive à la TVA reviendrait à l'ordre du jour, pour l'UA comme pour les Communautés Régionales, compte tenu de l'importance de la part des produits européens dans les importations des Etats africains. Ce choix offrirait, en plus des avantages énumérés pour l'assiette 'Importations' (pages 23 et 24 ci-dessus), le mérite d'une équité optimale entre les Etats membres, compte tenu de la faiblesse relative de l'épargne en Afrique, la dépense nationale étant quasiment équivalente au revenu national.

64. La difficulté tiendrait à la possible diversité des systèmes des taxes sur le chiffre d'affaires –TVA en particulier- en vigueur sur le Continent. Comme cela a été le cas pour l'Europe, une harmonisation minimale (champ d'application matériel, exonérations et étendue du droit à déduction) serait indispensable, pour offrir un niveau d'équité qui donnerait au mécanisme l'acceptabilité **requis**e pour la viabilité à long terme de tels instruments de coopération.

65. Relativement à cette exigence d'harmonie, l'assiette 'Importations' a le mérite supplémentaire d'intégrer déjà deux acquis majeurs :

- l'adoption et/ou l'application par tous les Etats africains d'une nomenclature tarifaire quasiment uniforme parce que dérivée de la nomenclature SH (Convention sur le Système Harmonisé de Désignation et de Codification des Marchandises) ;
- l'utilisation quasi généralisée de la valeur transactionnelle OMC comme valeur en douane de référence pour la fiscalisation des biens importés.

66. **Un prélèvement 'UA' pourrait donc être envisagé à court terme sur cette assiette 'Importations', compte tenu de la relative maîtrise déjà acquise en la matière dans le cadre de plusieurs CERs/CESRs.** Ledit prélèvement constituerait ainsi le premier axe d'analyse et de recherche/application pour la mise en place d'un

système de financement plus performant du projet africain d'intégration politique et économique.

67. La démarche ne saurait toutefois être exclusive, chacune des options envisagées dans le présent chapitre ayant ses avantages et ses contraintes, et l'utilisation d'instruments combinés restant même souhaitable, pour optimiser les chances de sortie de la récurrente crise du financement des OIGs africaines. **Un programme de renforcement des capacités financières de l'Union devrait donc pouvoir être lancé sur le court terme, avec une stratégie basée sur la capitalisation, le renforcement et l'extension des acquis et expériences de certaines CERs/CESRs/OIGs en la matière.** Quelques préalables restent toutefois à réunir, pour rendre rapidement opérationnel ledit programme.

Chapitre IV : Des préalables à la mise en œuvre d'un système plus performant de financement de l'Union

1- Les choix d'orientation

68. Plusieurs scénarii ont été envisagés dans le chapitre précédent. Le besoin de pertinence et d'efficacité dans la démarche exige que le premier intéressé, en l'occurrence la Commission de l'Union opère des choix stratégiques et donne quelques orientations et indications de base.

69. **Le premier choix à faire est celui entre le maintien du statu-quo (c'est-à-dire le système classique des contributions) et une option clairement affirmée pour la recherche d'un système plus performant.** Le rapport Teriba a, pour l'essentiel, recommandé la continuation du système actuel, pour des motifs de simplicité et d'applicabilité immédiate, moyennant quelques affinements de la grille des contributions et un régime de sanctions plus élaboré.

70. **Il ne serait tout simplement pas judicieux de continuer de mener des études et actions, très coûteuses par ailleurs, si la volonté d'aller au-delà des limites du système actuel n'est pas évidente.**

71. L'affirmation ou la réaffirmation du besoin d'un système de financement plus performant pourrait, dans un second temps, être affiné par **le choix, sous toutes réserves, entre un système à instrument unique et la combinaison de plusieurs outils complémentaires**: contributions classiques, fondation, fonds de capitalisation, prélèvement affecté notamment. Ce choix devrait s'appuyer sur une identification plus précise des besoins financiers à moyen terme de l'Union (3 à 5 prochaines années) et des types d'activités à couvrir: fonctionnement régulier, nature des programmes et projets, mécanismes et instruments d'intervention.

2. Le mandat politique

72. L'expérience des CERs/CESRs et autres OIGs africaines a montré que les seules dispositions des traités ou les directives des organes de gestion des

institutions d'intégration (secrétariats, commissions) ne suffisent pas pour la mise en œuvre de certains programmes majeurs. **Le « feu vert » des décideurs politiques est indispensable pour le lancement et la concrétisation de certaines initiatives, au nombre desquelles les programmes de mise en place de systèmes alternatifs de financement** de la coopération régionale.

73. Il serait donc souhaitable que les orientations qui viendraient à être prises en la matière par la Commission de l'Union reçoivent **l'aval explicite de la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, assorti d'un mandat précis** et d'une obligation de reddition. Sans préjudice du sort qui sera réservé aux propositions et recommandations qui en sortiront, un tel mandat aurait le mérite majeur de **légitimer le lancement dudit programme et de faciliter la coopération des administrations nationales des Etats membres**. La nécessité de ce mandat au plus haut niveau est bien illustrée par le cas récent d'une OIG est-africaine pour laquelle une étude sur un nouveau système de financement avait été réalisée par la CEA à la demande expresse et écrite du Président en exercice de son Conseil des ministres. Lors de la présentation du rapport d'étude, le représentant de l'un des Etats membres concernés, après avoir rappelé que son pays était à jour de toutes ses contributions, a estimé qu'il ne voyait donc pas le besoin, à son niveau national, de faire examiner ledit rapport par ses experts, et a invité ses autres partenaires à « tout simplement payer leurs dus », comme réponse au problème posé.

74. **Les mécanismes alternatifs de financement de l'intégration ne peuvent être conçus ni comme des instruments « à la carte », ni par rapport au contexte économique du moment de quelques uns seulement des partenaires en présence.** C'est une démarche qui n'a d'intérêt que si elle se situe dans une perspective globale et à long terme, sans préjudice des nécessaires ajustements qui seront dictés par les éventuelles difficultés rencontrées ou l'évolution des paramètres de base utilisés. La volonté de prospecter de nouvelles voies –alternatives ou complémentaires- doit être affirmée –ou réaffirmée- au plus haut niveau politique pour qu'un programme d'actions puisse être lancé avec des chances de résultat. Dans l'exemple européen, le système en place a été conçu pour s'appliquer à tous les Etats membres, pas seulement à ceux qui pourraient avoir des retards ou difficultés à payer régulièrement leurs contributions.

3. La collecte et le traitement des données de base

75. Les choix d'orientation ayant reçu la sanction de l'organe délibérant suprême de l'Union devront ensuite être traduits dans les faits par des études ciblées et concrètes qui montreront, avec tous les détails appropriés, le schéma et les paramètres de mise en œuvre du ou des instruments préconisés. **Plusieurs données statistiques, juridiques, fiscales et administratives des Etats membres devront être disponibilisées –ou mises à jour selon le cas-, ainsi que la quantification à moyen terme des besoins de l'Union.**

76. Pour donner un contenu concret à ce débat préliminaire sur les choix et orientations, les chapitres suivants traiteront des paramètres ainsi que des modalités et conditions de mise en œuvre et de gestion d'un prélèvement 'UA' basé sur les 'importations origine pays tiers', dans la continuité de ce qui est déjà opérationnel dans plusieurs CERs/CESRs/OIGs du Continent.

Chapitre V : Des paramètres fiscaux, statistiques et juridiques d'un Prélèvement 'UA' sur les importations

1- L'assiette potentielle du prélèvement

1.1. - Le champ d'application

77. L'agrégat « importations » est –au stade actuel- celui qui concilie au mieux les objectifs poursuivis et les contraintes d'un prélèvement indirect. Il regroupe tous les biens introduits sur le territoire douanier de chacun des états membres pour mise à la consommation ou en régime suspensif des droits, à l'exception des marchandises en transit international. C'est une assiette assez large et globalement bien suivie par les administrations fiscales nationales, pour la gestion de la fiscalité de porte et les statistiques du commerce extérieur.

78. Les taux de taxation sont très variables, selon les états membres et selon la classification des produits, eu égard au souci des pouvoirs publics de maintenir l'équilibre entre les impératifs budgétaires, sociaux et économiques des politiques fiscales nationales.

79. Le niveau cumulé des prélèvements obligatoires applicables à ces produits doit, ici comme ailleurs, rester en harmonie à la fois avec les objectifs budgétaires des états, les conditions de rentabilisation des activités économiques et le pouvoir d'achat des consommateurs/redevables. Pour cette raison, et comme pour les droits et taxes d'état un certain nombre de produits importés devraient être admis en franchise du prélèvement envisagé.

1.2. - Les exonérations

80. L'Afrique étant encore loin de son objectif d'union douanière avec un tarif extérieur commun ou harmonisé, deux approches alternatives pourront être utilisées pour l'identification des produits à exonérer du prélèvement.

81. La première consisterait à donner au prélèvement UA le même champ d'application matériel que la fiscalité d'entrée de chacun des états membres. **Seraient ainsi passibles du Prélèvement, les produits effectivement soumis aux droits nationaux d'entrée, et en seraient exemptés ceux qui sont admis en franchise des mêmes droits.** Les considérations d'ordre social ou économique de chaque état membre seraient ainsi automatiquement intégrées dans les paramètres du prélèvement, et la tâche des agents des douanes en serait davantage simplifiée, **le mécanisme continental épousant les mêmes contours que la fiscalité nationale.**

82. L'inconvénient de cette approche réside dans le fait qu'elle dérogerait au principe d'équité, vu à l'échelle du continent. Le mécanisme à mettre en place devrait se traduire par une taxe communautaire, avec une caisse communautaire (unique) et des redevables communautaires, toutes choses qui impliquent une égalité de traitement, à conditions de fait et de droit identiques. Les états n'ayant pas encore la même structure tarifaire et la même classification des produits, l'approche nationale du problème des exonérations se traduirait par des distorsions d'importance relative sur l'étendue de l'assiette du prélèvement d'un pays à un autre, et par une inégalité des consommateurs redevables devant la charge commune.

83. Pour éviter ce type de distorsion et maintenir l'identité de traitement des consommateurs, les états membres pourraient s'entendre sur une liste minimale commune des produits à exonérer du prélèvement, sur la base de celle jusque là préconisée pour les CERs/CESRs, à partir des considérations d'ordre social et des engagements contractuels des Etats. Ce « tronc commun » comprendrait :

- les effets personnels des voyageurs ;
- les aides & dons, à caractère alimentaire notamment ;
- les produits pharmaceutiques et les équipements à usage médical ;
- les matériels et fournitures scolaires ;
- les matériels & matériaux acquis sur financements extérieurs sous réserve d'une clause expresse exonératoire de tout prélèvement fiscal ou parafiscal ;
- les biens importés par les entreprises bénéficiaires d'un régime fiscal stabilisé, en cours à la date d'entrée en vigueur du prélèvement ;

- les marchandises en transit international ; et
- les produits ayant supporté le prélèvement sous un régime douanier antérieur quelconque.

84. Tous les autres produits importés originaires de pays tiers, pour mise à la consommation, en admission temporaire ou en importation temporaire seraient passibles du prélèvement 'UA'. Le champ d'application ainsi défini serait le même pour tous les états de l'Union, et entièrement identique à celui préconisé pour les communautés régionales, toutes données qui consolident l'approche continentale du problème de financement de l'intégration.

1.3. - Mode de taxation et valeurs taxables

85. Le prélèvement serait ad-valorem, pour les besoins d'une gestion simplifiée du mécanisme, de l'équité entre les assujettis et de la similitude de traitement des produits (au prorata des valeurs). Pour les valeurs taxables de référence, la plupart des états utilisent –ou s'acheminent vers une utilisation généralisée de la valeur en douane telle que définie par l'OMC, à savoir la valeur transactionnelle. Par analogie, un prélèvement 'UA' basé sur les importations devrait s'appliquer sur la même valeur en douane que pour les droits et taxes d'entrée des Etats membres, qui, dans l'ensemble, se recoupe avec les valeurs CAF des produits importés.

86. Toutefois, comme pour les autres expériences ou projets en cours, les états membres pourraient convenir d'un traitement spécial en faveur des redevables sis dans les pays ou régions enclavés. Une clause dérogatoire y afférente a jusque là été préconisée afin d'éviter une « pénalisation » des consommateurs établis dans lesdites zones géographiques, par l'utilisation d'une valeur en douane 'premier port de débarquement' pour les importations par voie maritime.

2- L'évaluation de l'assiette préconisée

87. Les données 2003 du rapport 'African Development Indicators' (World Bank) se présentent comme suit:

**Tableau 3: Importations totales des Etats africains; valeurs F.OB.
en millions de dollars US**

	1999	2000	2001
Angola	3109	3147	3325
Benin	474	446	467
Botswana	1873	1773	1604
Burkina	581	519	510
Burundi	97	108	108
Cameroun	1483	1538	1617
Cap-vert	223	243	227
RCA	86	83	82
Tchad	244	243	563
Comores	43	37	40
RDC	458	669	702
Congo	523	596	614
RCI	2643	2321	2240
Djibouti	252	271	nd
Guinée Equat.	440	464	696
Erythrée	495	470	490
Ethiopie	1558	1611	1558
Gabon	841	887	934
Guinée	582	583	562
Guinée Bissau	66	86	80
Kenya	2656	3045	3114
Lesotho	793	736	675
Liberia	nd	nd	nd
Madagascar	749	933	950
Malawi	674	563	582
Mali	632	595	727
Mauritanie	305	330	357
Mauritius	2046	2006	1912
Mozambique	1200	1162	1117
Namibie	1504	1560	1610
Niger	317	324	347
Nigeria	10531	12392	14042
Rwanda	249	240	255
STP	22	22	23
Sénégal	1375	1342	1356
Seychelles	375	304	415
Sierra Leone	68	137	164
Somalia	nd	nd	nd
South Africa	24477	27236	25411
Sudan	1412	1553	1543
Swaziland	1068	1038	844
Tanzania	1368	1337	1492
Togo	490	486	506
Uganda	1039	978	973
Zambia	871	978	1253
Zimbabwe	1675	1520	1455
Algeria	8960	9300	10795
Egypt	16969	17861	16431
Libya	nd	nd	nd
Maroc	9957	10601	10494
Tunisie	8015	8093	8397
Gambie	194	202	233
Ghana	3252	2759	2652
Total Afrique	124735	131499	132635

Source: African Development indicators; World Bank report; 2003

88. Ces chiffres correspondent à des valeurs FOB, et devraient donc être ajustées à la hausse pour un rapprochement avec les valeurs CAF ou les valeurs transactionnelles utilisées pour l'application des droits d'entrée et taxes assimilées. Des ajustements à la baisse seront également nécessaires, pour tenir compte de la part des produits africains dans ce commerce et de la part des produits non fiscalisés par exclusion du champ d'application ou exonération. Enfin, les statistiques de quelques Etats membres ne sont pas prises en compte dans cette série (Libye, Liberia et Somalie).

89. Pour l'Union Africaine comme pour les CERs, les données tirées des annuaires statistiques internationaux restent des données brutes, et ne doivent être utilisées que par défaut, ou pour fournir des ordres de grandeur et autres paramètres de comparaison.

90. L'assiette proposée (champ d'application matériel et exo) devra être quantifiée dans le cadre de missions de collecte de données statistiques – douanières de préférence- sur les importations des états membres. Il s'agira de recueillir, auprès des administrations nationales qui auront à mettre en œuvre le prélèvement, des chiffres fiables, qui reflètent au mieux la valeur des biens effectivement enregistrés au cordon douanier, donc à l'exclusion des fraudes, contrebandes, évasions et autres minoration de prix. Pour la fiabilité du taux à proposer et des simulations de recettes, les statistiques douanières des Etats restent la base de travail la plus crédible.

91. Dans les espaces régionaux où des projets similaires ont déjà été mis en œuvre ou étudiés (CEDEAO, CEEAC, SADC), le travail complémentaire consisterait en une actualisation/mise à jour des statistiques déjà utilisées. Pour les autres – Afrique du Nord notamment-, il faudra aller chercher ces données dans les Etats, avec les décompositions et variantes appropriées: toutes importations, importations origine pays tiers (hors Afrique) et importations origine pays tiers soumises au droit commun. Une série statistique de 3 à 5 an serait nécessaire, pour dégager des taux moyens de croissance, et simuler avec un maximum de réalisme l'évolution prévisionnelle de l'assiette fiscale retenue. Les projections ainsi faites donneraient des indicateurs qui, comparés aux besoins financiers à moyen terme de l'Union,

devraient permettre la fixation d'un taux de prélèvement en adéquation avec les objectifs poursuivis.

3. Le taux du Prélèvement

92. Comme souligné au chapitre III, l'objectif premier des mécanismes de financement autonome est la couverture optimale des besoins financiers identifiés. Dans le cas d'espèces, il s'agira de tout ou partie des besoins de l'Union, selon l'option qui sera faite entre le recours à un instrument unique et la combinaison de plusieurs modes et outils de financement complémentaires. **Le taux du prélèvement devrait tout logiquement correspondre au ratio entre lesdits besoins et la valeur de l'assiette de référence.**

93. Les besoins financiers à couvrir devront être déterminés par la Commission de l'Union ou en étroite concertation avec ses services, sur la base des politiques, programmes et actions projetés sur le moyen terme.

94. Dans sa phase opérationnelle normale, l'arsenal financier de l'Union devrait comprendre :

- le budget général de fonctionnement de la Commission et des autres organes (Parlement et Cour de Justice notamment),
- un fonds pour les actions et opérations d'urgence (conflits et assimilés),
- un fonds de coopération et de développement pour le financement des projets intégrateurs et autres programmes sectoriels, et
- un fonds de promotion et de soutien au secteur privé.

95. Le budget général de fonctionnement devrait pouvoir faire l'objet de projections fiables à moyen terme, sur la base du calendrier de mise en place des différents organes et de leurs organigrammes respectifs. Un taux de croissance prévisionnelle serait appliqué pour tenir compte de l'évolution normale de la masse salariale (avancements statutaires) et de l'impact des données inflationnistes sur les autres charges récurrentes des organes de l'Union.

96. Quant aux fonds envisagés et autres institutions financières prévues par l'acte constitutif de l'Union, des dotations forfaitaires pourraient être projetées dans un premier temps, en attendant que leurs missions, structures organiques et champs opérationnels respectifs soient précisés et codifiés.

97. Par contre, les fonds compensatoires et autres dispositifs régulateurs accompagnant les schémas de libéralisation des échanges devraient être gérés au niveau des communautés régionales tout au long des étapes 1 à 4 prévues par le Traité d'Abuja, sans préjudice de la révision –souhaitable- des calendriers initiaux. Leur prise en charge au niveau de la Commission de l'Union ne se justifierait qu'à l'étape de la zone de libre échange continentale.

98. **La synthèse comparative entre les besoins à couvrir et l'assiette prévisionnelle donnerait, sur le moyen terme, des ratios correspondant au niveau de taux requis pour les objectifs ciblés** (financement intégral ou partiel). En partant des statistiques brutes du tableau 4, et avec une **hypothèse de travail** de besoins à moyen terme correspondant à 3 fois le budget 2000/01 de l'OUA, soit environ **75 millions de dollars US**, le **taux du prélèvement devrait se situer en moyenne entre 0,05 et 0,06 %**. Il équivaudrait au **1/20^{ème}** des taux accordés à l'UEMOA et à la CEMAC, **1/10^{ème}** du taux CEDEAO ou encore **1/8^{ème}** de celui de la CEEAC.

99. En Afrique comme ailleurs, **l'intégration politique et socio-économique a un prix, et il faut le payer ou y renoncer**. Sous réserve des études complémentaires qui permettront d'affiner les paramètres statistiques et le niveau exact des besoins à couvrir, **il est permis de penser que les Etats africains devraient être à même de consacrer à leur projet d'intégration 0,05% -et même jusqu'à 0,1%- de leurs importations de produits originaires de pays tiers**, là où les Etats européens ont mis tout leur droit de douane + les prélèvements agricoles + le prélèvement 'Sucre & Isoglucose' + 1% de l'assiette TVA + 1,27% de leur PNB.

100. **Un tableau des taux consolidés des prélèvements autonomes affectés à toutes les institutions africaines serait élaboré** –comme dans l'étude sur la

CCI/CEEAC- de manière à synthétiser pour chacun des Etats de l'Union, le coût global du processus d'intégration économique et politique du continent, CERs comprises.

Exemple d'illustration

Tableau 4: Taux consolidés des prélèvements autonomes dans l'espace Afrique Centrale 'Etude Financement CEEAC' ; Juin 2000
(mise à jour du tableau: Février 2004)

Etat membres	Taux « individuels »					Total ou
	CEEAC (adopté)	OHADA (adopté)	CEMAC (adopté)	COMESA (proposé)	SADC (proposé)	Taux consolidé
Angola	0,4		-	0,3 ou 0,7	0,3	1% ou 1,4%
Burundi	0,4		-	0,3 ou 0,7		0,7% 1,1%
Cameroun	0,4	0,05	1			1,45%
Congo	0,4	0,05	1			1,45%
Gabon	0,4	0,05	1			1,45%
Guinée Equat	0,4	0,05	1			1,45%
RCA	0,4	0,05	1			1,45%
RDC	0,4			0,3 ou 0,7	0,3	1 ou 1,4%
Rwanda	0,4			0,3 ou 0,7		0,7 ou 1,1%
STP	0,4					0,4%
Tchad	0,4	0,05	1			1,45%

101. **Au niveau des besoins envisagés pour l'UA, (3 fois le budget 2001 de l'OUA), un taux de 0,05% porterait le taux consolidé pour un pays comme le Cameroun à 1,5% (UA +CEEAC+CEMAC +OHADA).**

102. **Une simulation des recettes serait également faite, par application du taux retenu sur l'assiette prévisionnelle 'Plafond' et 'Plancher' (toutes importations origine pays tiers et importations origine pays tiers - exo). Les rendements prévisionnels seraient comparés avec les besoins à moyen terme de l'Union. De même, un tableau comparatif entre les apports simulés des Etats pris individuellement et leurs parts**

respectives dans le PIB de l'Union serait élaboré, pour vérifier le niveau d'adéquation du taux avec l'impératif d'équité.

4. - Les incidences du taux sur les prix

103. Jusque là, les taux des prélèvements affectés supérieurs à 0,1% ont fait l'objet d'une simulation –dans plusieurs Etats- sur les prix de quelques produits test, représentatifs de la consommation courante des ménages.

Le modèle de simulation utilisé a pour principale variable le différentiel entre la valeur TTC du produit importé (après franchissement du cordon douanier) et son prix de vente au détail. Ce montant est supposé représenter, en valeur absolue et en pourcentage, la sommation des autres coûts d'exploitation, des marges des importateurs et autres intervenants dans le circuit de commercialisation du produit. C'est l'application de ce même pourcentage sur la nouvelle valeur TTC –prélèvement 'UA' inclus- qui donnerait, **toutes choses égales par ailleurs**, le nouveau prix de vente simulé (après adoption du mécanisme).

104. Le cas échéant, les résultats de cette simulation seront présentés par Etat et par produit test, pour permettre aux décideurs politiques d'avoir une vision globale des avantages et contraintes de l'instrument proposé.

5.- La problématique du recouvrement

105. **Ce sera la pièce maîtresse du système.** La pleine réalisation des objectifs poursuivis à travers le projet –couverture des besoins identifiés, autonomie par rapport aux budgets et trésors nationaux –sera largement tributaire du schéma de recouvrement et de mise à disposition des fonds qui sera mis en place.

106. Trois impératifs devront être intégrés dans cette problématique :

- un niveau de rendement optimal dans chaque Etat membre ;
- une automaticité du transfert des recettes dans les comptes de la Commission;
- la non-crédation de structures parallèles aux administrations fiscales nationales.

107. Comme pour les Communautés Régionales, il est souhaitable et possible que le prélèvement soit pleinement intégré dans les systèmes fiscaux nationaux pour en assurer l'administration au moindre coût, tant pour les Etats membres que pour la Commission de l'Union. Mais il est non moins souhaitable de rechercher autant que faire se peut, une homogénéité dans les modes d'application du prélèvement, pour une bonne comparabilité des rendements et une plus grande transparence d'un Etat à un autre.

108. Il s'agira d'analyser les modes de recouvrement existants en matière de droits de porte et taxes assimilées (paiement au comptant, crédit de droits ou crédit d'enlèvement), ainsi que les compétences administratives (recettes douanières et ou trésor). **Les constats qui seront faits devront permettre le choix entre une approche nationale et un schéma unique de recouvrement.**

109. L'approche nationale consisterait à appliquer au prélèvement 'UA' les règles en vigueur dans chaque Etat membre, en matière de procédures et compétences administratives. Dans ce cas de figure, le prélèvement serait indifféremment

- recouvré par les receveurs des douanes et reversé directement dans les comptes de la Commission,
- collecté par les administrations douanières, puis encaissé dans les comptes du Trésor avant d'être transféré dans celui de la Commission, ou
- recouvré par les seuls services du Trésor pour mise à disposition au profit de la Commission.

110. Avec cette approche, la collecte du produit du prélèvement en soi-même ne posera pas problème, les sûretés et privilèges dont sont assorties les créances fiscales autorisant un taux de recouvrement proche de 100%. Par contre, **dans les Etats où le Trésor serait un passage obligé, un problème majeur pourrait se poser quant à l'automatisme du transfert des recettes dans les comptes ouverts au nom de la Commission.**

111. Autrement dit, cette approche aurait le mérite d'intégrer pleinement le prélèvement dans les dispositifs fiscaux nationaux, avec leurs règles et procédures. Elle contient néanmoins un risque d'indisponibilité des recettes ou de retard de

transfert. Or, faut-il le appeler, l'un des objectifs et critères de performance du mécanisme de financement autonome (Chapitre III) est la séparation des recettes du prélèvement d'avec les avoirs et comptes des Trésors nationaux ; d'où l'intérêt **d'un schéma unique et uniforme de recouvrement et de mise à disposition des fonds**, impliquant directement et exclusivement les administrations des douanes et les comptes de la Commission. Pour l'Union comme pour les CERs/CESRs, ce schéma de recouvrement présente le double mérite de l'automaticité du transfert des recettes et de l'unicité de traitement du mécanisme dans tous les Etats membres.

6. - Contrôle et traitement du contentieux

6-1- Le contrôle

112. Le besoin de transparence est essentiel pour la viabilité et la pérennité de tels instruments. **Un Etat membre n'observera pleinement et durablement les règles édictées en la matière au niveau régional ou continental que s'il a l'assurance que les autres partenaires « jouent le jeu », aux mêmes conditions de droit et de fait**, d'où l'importance toute particulière du dispositif de contrôle. Comme pour les CERs/CESRs ayant déjà adopté des prélèvements similaires, il devrait porter sur la régularité des opérations d'assiette, de liquidation, de recouvrement et de mise à disposition des fonds, et serait exercé à deux niveaux distincts et complémentaires.

113. **Au niveau national**, le contrôle du prélèvement se ferait selon les mêmes règles de compétence et de procédure que pour les droits et taxes d'état liquidés au cordon douanier. Ainsi,

- la vérification de l'origine et de la valeur des produits importés
- l'applicabilité du prélèvement ou l'exonération
- la vérification du calcul des droits
- la constatation et la comptabilisation des sommes dues
- le gage de la marchandise pour les paiements au comptant
- la validité des documents et le contrôle des montants autorisés pour les éventuels crédits d'enlèvement

- le transfert des recettes ou le dépôt des titres de paiement dans les comptes de la Commission, seraient assurés ou suivis par les sections ' Visite' des bureaux des douanes, les divisions ou directions des enquêtes douanières, le pouvoir hiérarchique interne et toute autre personne ou structure habilitée, sans préjudice des prérogatives, compétences ou attributions dévolues à d'autres corps de l'Etat en matière de contrôle des activités des administrations fiscales: inspections ou contrôles d'état, cours des comptes, inspections des finances...etc. Le contrôle du prélèvement 'UA' obéirait aux mêmes règles qu'en matière de droits d'Etat.

114. **Au niveau continental**, le prélèvement serait conçu comme un instrument de substitution –total ou partiel- au système classique des contributions des Etats membres. A ce titre, **il est indispensable que la Commission de l'Union ait un droit de regard sur toutes les opérations relatives au prélèvement**, et effectuées par les administrations nationales. Il ne serait toutefois pas nécessaire que ce droit de regard, comme son nom l'indique, soit assorti d'un pouvoir d'injonction ou de sanction. Il s'agirait plutôt pour la Commission, de pouvoir procéder, selon une périodicité annuelle, à des recoupements avec les registres comptables des administrations des douanes pour constater :

- la valeur et l'évolution de la base taxable,
- le montant du prélèvement liquidé dans chaque état,
- le niveau des recouvrements par rapport aux émissions,
- le transfert des recettes ou le dépôt des titres de paiement dans les comptes de la Commission et dans les délais requis,
- le respect des autres normes édictées par les organes délibérants de l'Union.

115. **Un rapport annuel d'évaluation serait élaboré par la Commission et soumis aux instances supérieures de l'Union** qui, elles, se réserveraient le droit de prendre toute mesure corrective appropriée, y compris, le cas échéant, des sanctions à l'endroit des états en défaut. Outre ce constat « sur le terrain » de l'application du dispositif, **la Commission conserverait l'initiative de toute proposition ou recommandation qu'elle jugerait utile de formuler** dans ses rapports d'évaluation, pour une bonne gestion du mécanisme.

116. Ce droit de regard ainsi défini devrait permettre à chacun des partenaires (états membres), de s'assurer du respect par les autres des « règles du jeu », sans empiéter outre mesure sur les prérogatives des administrations nationales.

6.2 Le traitement du contentieux

117. Les litiges pouvant survenir entre les administrations nationales et les redevables seraient traités selon les mêmes règles que pour les droits et taxes d'Etat liquidés au cordon douanier.

118. **Les recours en justice portant entre autres sur le prélèvement seraient de la compétence exclusive des juridictions nationales** (administratives ou judiciaires). Les intérêts de l'Union seraient représentés et défendus par les administrations nationales des douanes, et les jugements et arrêts rendus par les cours et tribunaux seraient opposables à la Commission, au prorata de sa part dans les montants en litige (dégrèvement, indemnisation, dommages et intérêts).

119. Les différends entre Etats membres ou entre la Commission et les Etats membres portant sur l'interprétation ou les modalités de mise en œuvre des règles relatives au prélèvement relèveraient de la compétence exclusive de la Cour de Justice instituée par l'article 5 de l'Acte constitutif de l'Union.

120. Et tout état de cause, toute modification de l'un quelconque des principaux paramètres du prélèvement (assiette, exo, taux, schéma de recouvrement) devrait émaner d'une décision des organes délibérants de l'Union, avant d'être introduite dans les textes nationaux d'application (décrets, arrêtés, circulaires,...etc.).

Chapitre VI : De la gestion du prélèvement 'UA'

121. Pour une gestion transparente du nouvel instrument, d'autres normes devront également être négociées et adoptées au niveau continental. Elles portent sur la comptabilisation des opérations, les institutions financières appelées à recevoir les fonds, la disponibilité des recettes, l'affectation des ressources ou encore le traitement des excédents et des déficits.

1- La comptabilité

122. Le cas échéant, et comme pour les CERs, les administrations nationales des douanes devraient assurer la comptabilisation des opérations relatives au prélèvement en tenant un livre spécial « Prélèvement UA » ou en insérant dans leurs livres usuels:

- la valeur en douane des importations de produits taxables ;
- la valeur des produits exonérés ;
- le montant des droits liquidés ;
- les versements (par chèque) ou virements dans les comptes de la Commission ; et
- toute autre donnée chiffrée y afférente.

123. Les pièces justificatives seraient les mêmes que pour les droits et taxes d'Etat : déclarations en douane, bulletins de liquidation des droits avec référence des cautions bancaires en cas de crédit d'enlèvement, souches des quittances délivrées aux redevables et reçus de dépôt des titres de paiement dans les comptes de la Commission. Ces pièces seraient conservées aux conditions en vigueur dans chaque état membre pour sa fiscalité d'entrée.

124. Les données comptables sus-mentionnées feraient l'objet d'une centralisation mensuelle au niveau des Directions des douanes, et des extraits en seraient envoyés aux amplitaires ci-après:

- le ministre en charge des affaires de l'UA,

- le ministre des finances,
- le Trésorier-Payeur et le Directeur du Budget, pour information,
- la Banque Centrale ou toute autre institution financière désignée pour recevoir les produits du prélèvement,
- le Président et l'Agent comptable de la Commission.

2- Les comptes de dépôt

125. Le choix des institutions financières appelées à recevoir le produit du prélèvement devrait obéir à des critères :

- de sécurité et de disponibilité pour la Commission, et
- de transparence pour les Etats membres, qui, eux aussi, ont un droit de regard sur tous les mouvements de fonds opérés par la Commission sur le recettes du prélèvement.

126. Les banques centrales des Etats membres seraient les institutions les mieux indiquées, aux motifs ci-après :

- d'abord parce qu'il s'agit bien de fonds publics, le prélèvement étant une taxe indirecte, instituée par un texte de l'Union soumis à ratification ; par analogie, les recettes ordinaires des budgets nationaux (impôts et taxes d'état) sont déposées dans des comptes des Trésoriers Payeurs ouverts dans les banques centrales ;
- ensuite parce que les banques centrales étant des institutions de droit public, elles offrent les meilleures conditions de transparence pour l'exercice du droit de regard des Etats membres, sans les implications du traditionnel secret bancaire ;
- enfin parce que les banques centrales feront nécessairement partie des acteurs et du dispositif institutionnel du processus de mise en place de l'union économique africaine.

127. Les comptes ouverts au nom de la Commission (Agent comptable) recevraient exclusivement les recettes du prélèvement. Les conditions générales et spécifiques

d'ouverture et de tenue desdits comptes seraient négociées entre la Commission et chacune des banques centrales des Etats membres ou définies par une directive des instances supérieures de l'Union (Conférence des Chefs d'Etats). La liberté de change et le droit de transfert des avoirs de la Commission seraient, en particulier formellement stipulés dans les textes y afférents.

3- Le compte commun pour l'intégration régionale

128. Le prélèvement serait conçu dans la perspective d'une coexistence avec les instruments similaires déjà existants ou envisagés pour les CERs/CESRs/OIGs : PCS/UEMOA, PC/CEDEAO, TCI/CEMAC, CCI/CEEAC, prélèvement OHADA notamment.

129. **Avec l'adoption d'un prélèvement 'UA' sur les importations, l'administration de ces instruments pourrait être unifiée au niveau de chacun des états concernés, selon le dispositif ci-après :**

- le mécanisme de financement autonome serait **une taxe consolidée, cumulant tous les prélèvements affectés -'UA, CERs et autres OIGs-, avec une seule appellation : Taxe ou prélèvement pour l'intégration, ou autre;**
- **le taux serait consolidé et modulé par Etat, par la sommation des différents taux adoptés ;**
- **un seul titre de paiement (chèque) serait émis par l'importateur redevable pour chaque opération taxable;**
- **un compte commun serait ouvert, dans chaque banque centrale, pour l'encaissement des recettes de la taxe consolidée ;**
- **ce compte serait « complété » en aval par autant de sous-comptes que d'institutions concernées, y compris la Commission de l'Union;**

Exemple : au Congo-Brazzaville, il y aurait le compte commun + un sous-compte CEEAC, un sous-compte CEMAC, un sous-compte OHADA et un sous-compte Union Africaine.

130. **Les recettes constatées au niveau du compte commun seraient réparties immédiatement et automatiquement entre les différents sous-comptes, au fur**

et à mesure des encaissements, et au prorata des taux respectifs de chacune des institutions, comme illustré par le tableau de répartition des recettes élaboré dans le cadre des études CEEAC (Juin 2000) et OHADA (Juillet 2002).

**Tableau 5: Grille de répartition des recettes
dans l'espace Afrique Centrale (Etudes Financement CEEAC et OHADA)**

CER Etats	Sous- compte CEEAC	Sous- compte CEMAC	Sous- compte OHADA	Sous- compte COMESA (projet)	Sous- compte SADC (projet)	Taux de taxation consolidé
Angola	40%			30%	30%	1
Burundi	57%			43%		0,7
Cameroun	27,5%	69%	3,5%			1,45
Congo	27,5%	69%	3,5%			1,45
Gabon	27,5%	69%	3,5%			1,45
Guinée	27,5%	69%	3,5%			1,45
RCA	27,5%	69%	3,5%			1,45
RDC	40%			30%	30%	1
Rwanda	57%			43%		0,7
STP	100%					0,4
Tchad	27,5%	69%	3,5%			1,45

131. Chacun des Etats membres de l'Union modulerait le taux de taxation consolidé et les taux de répartition des recettes selon le nombre d'institutions qu'il voudra en dernier ressort intégrer dans le mécanisme de financement autonome, et la somme de leurs taux respectifs. L'ouverture du compte commun n'est toutefois pas obligatoire; c'est une mesure de facilitation; et elle deviendrait sans objet en cas d'adoption d'assiettes fiscales différentes. Son avantage serait d'offrir, dans chaque Etat, **une gestion unifiée des prélèvements affectés à l'intégration régionale, une sorte de 'guichet unique' du financement des institutions africaines.**

4- La disponibilité des fonds

132. L'adoption du prélèvement préconisé ou de tout autre instrument analogue impliquera d'autres choix majeurs. Les ressources ainsi mobilisées appartiendront-elles intégralement et définitivement à l'Union, ou celle-ci n'en disposera-t-elle que

jusqu'à concurrence des contributions dues par chaque état membre ? Les éventuels excédents de recettes sur les besoins financiers devront-ils être restitués aux états, ou resteront-ils acquis à l'Union ? A contrario, en cas de déficit, la Commission devra-t-elle réviser ses actions programmées dans la limite des avoirs disponibles, ou les états seront-ils appelés à payer des contributions complémentaires ? Deux approches sont envisageables.

4-1- La disponibilité intégrale des ressources

132. Avec cette première option, les fonds collectés par le biais du prélèvement sont entièrement acquis à l'Union. L'intervention des états se situerait seulement en aval, avec le vote des budgets ou dotations, et le contrôle *a posteriori* de l'utilisation des ressources. La Commission centralise les recettes au fur et à mesure des encaissements, et alimente les comptes spécifiques des budgets et fonds concernés, au prorata de leurs parts respectives dans le montant total des allocations votées. Les éventuels reliquats de recettes sont mis en report à nouveau ou investis dans des placements rémunérateurs.

133. Le mérite de cette option réside dans le fait que **les concepts de financement autonome et de taxe d'affectation spéciale trouvent ici leurs pleines acception et application, et il est souhaitable, à terme, d'y arriver.** Avec ce choix, une clé de contribution deviendrait sans objet, tout au moins pour les budgets et fonds alimentés exclusivement par le prélèvement. L'impératif d'équité serait apprécié par la comparaison entre les taux moyens d'apport et la part de chaque état membre dans le PIB du Continent, ou tout autre agrégat macro-économique que les organes délibérants de l'Union retiendraient.

4-2- La disponibilité limitée des ressources

134. Avec cette seconde approche, l'Union ne disposerait pas de la totalité des recettes. **La Commission opérerait des retraits sur les comptes ou sous-comptes nationaux recevant les produits du prélèvement, mais seulement jusqu'à concurrence du total des contributions dues par chaque état membre, tous budgets et fonds confondus.** L'éventuel reliquat serait alors reversé à l'état

excédentaire par émission d'un chèque et, à contrario, en cas de déficit, l'état membre concerné resterait redevable du complément sur son budget, par émission d'un ordre de recettes de la Commission. C'est une option qui suppose le maintien d'une clé de contribution, notamment celle héritée de l'OUA, avec ou sans ajustements.

135. Cette notion de disponibilité limitée ne se recoupe pas pleinement avec le concept de « taxe affectée ». Elle contient en outre le risque virtuel de voir les états membres maintenir les dotations budgétaires de l'Union à leur minimum incompressible, dans le but de disposer de substantiels reliquats, à toutes autres fins nationales.

136. Pour autant, ce régime de disponibilité limitée a jusque là été préconisé aux CERs/CESRs, pour une période transitoire de un à trois ans, aux motifs ci-après:

- il est toujours judicieux –et sage- de tester le nouveau mécanisme dans tous ses paramètres de base, avant d'abandonner définitivement le système classique des contributions; **il est en effet utile de s'assurer que les données statistiques reconstituées, les prévisions, simulations et autres hypothèses de travail se vérifient dans les faits, ou tout au moins restent dans des ordres de grandeur semblables;**
- il est également bon de s'assurer, au-delà de la valeur intrinsèque du mécanisme et de la pertinence des paramètres qui seront proposés, **que tous les Etats membres « jouent pleinement le jeu », avec toute la transparence requise** ; le prélèvement ne sera pas viable à moyen terme s'il existe des distorsions majeures dans ses modalités de mise en œuvre d'un état à un autre (dates de démarrage, assiette, taux, schéma de recouvrement) ; autrement dit, un état membre ne continuera pas à appliquer le prélèvement si ses autres partenaires n'en font pas autant, aux mêmes conditions de fait et de droit.

137. Ces précautions ont justifié l'institution d'un régime transitoire dans certaines CERs/CESRs ayant déjà adopté ces instruments (ex-CEAO, CEDEAO, CEMAC), aux conditions ci-après.

4-3- Le régime transitoire

138. Il se présenterait comme suit :

le prélèvement est adopté et s'applique dans tous les états membres selon les normes définies dans les textes y afférents ; les recettes sont versées dans les comptes ouverts dans les banques centrales au nom de l'Union, directement, ou à partir du compte commun si un ou plusieurs autres prélèvements similaires sont mis en œuvre ;

les organes délibérants de l'Union (Conseil des ministres et Conférence des Chefs d'Etat) votent les différents budgets et dotations de l'exercice et déterminent la quote-part de chaque Etat, sur la base de la clé de contribution présentement en vigueur ;

chaque ministre de tutelle de l'Union notifie à la Banque Centrale de son pays, au premier jour de l'exercice fiscal, le montant limite des retraits cumulés que pourra opérer la Commission à partir du compte recevant les produits du prélèvement ;

l'Agent comptable de la Commission procède, au fur et à mesure des encaissements, à des retraits ou transferts des fonds ainsi collectés, jusqu'à concurrence des contributions dues par chaque état membre; il répartit les ressources dans les comptes spécifiques à chacun des fonds et budgets concernés, au prorata de sa part dans le total des dotations budgétaires votées ;

la Commission tient une comptabilité des montants encaissés, des retraits opérés et de l'utilisation des recettes ; en cas d'excédent, il émet un titre de paiement (chèque) au bénéfice du Trésor de l'état membre considéré ; s'il s'agit de déficit, il émet, en fin d'exercice, un ordre de recettes à l'endroit dudit état, immédiatement exécutoire sur son budget ;

à la fin de chaque exercice, la Commission élabore un rapport annuel d'évaluation du prélèvement, notamment sur ses modalités d'application, les résultats enregistrés et les problèmes rencontrés. Elle fait une synthèse des éventuelles propositions d'amendement formulées par les états membres ou par elle-même, et soumet ledit rapport au organes délibérants de l'Union.

139. Au terme de la période transitoire, la Commission propose les ajustements nécessaires des paramètres du prélèvement (assiette, exo, taux, schéma de recouvrement) et les autres conditions de passage à un régime définitif de disponibilité des recettes. **Le régime transitoire ainsi préconisé répond au besoin d'une démarche prudente, synonyme d'évolution consciente, mesurée et maîtrisée.**

140. Avec ces « gardes-fou », l'état membre qui n'aurait pas mis en œuvre le prélèvement à la date convenue, ou qui l'appliquerait différemment par rapport aux normes définies dans le protocole y afférent, resterait légalement redevable, sur son budget national, de tout ou partie de ses contributions UA.

5- L'affectation des ressources

141. La finalité du prélèvement autonome sera de couvrir tout ou partie des besoins financiers de l'Union par la mobilisation de ressources hors budgets nationaux. Les orientations et options préalables énumérées au chapitre III devraient donner des indications sur l'affectation des ressources qui seraient générées par le prélèvement, ainsi que sur l'ordre de priorité entre les différents fonds et budgets potentiellement allocataires (budget de fonctionnement, autres fonds et comptes spéciaux). En fonction de ces orientations, un mode de traitement des excédents et déficits serait défini et inclus dans le dispositif juridique.

Chapitre VII : Recommandations sur une méthodologie et une approche de travail

142. Le processus de mise en œuvre d'un prélèvement 'UA' comme nouvel instrument de financement du projet africain d'intégration économique et politique devrait se dérouler en quatre étapes successives.

143. La première serait relative à **l'affirmation sans équivoque par les organes de l'Union de leur volonté de s'engager sur un programme minimal de recherche, d'analyse, d'élaboration et de mise en place d'un nouveau mécanisme de financement**, basé notamment sur les expériences de certaines CERs/CESRs et autres OIGs du Continent. Cette option serait affinée par quelques orientations stratégiques majeures: mécanisme unique ou système combiné d'instruments, couverture intégrale ou partielle des besoins de l'Union, le cas échéant, nature des budgets, fonds, programmes et autres activités qui seraient concernés, niveau des besoins à couvrir sur le moyen terme (3 à 5 ans). Au besoin, l'option serait consacrée par un mandat formel de la Conférence des Chefs d'Etat, assorti d'un appel aux Etats pour une pleine collaboration des administrations nationales.

144. L'étape II porterait sur **une étude technique approfondie, avec ses préalables et corollaires**: élaboration des termes de référence et d'un calendrier, choix du ou des experts ou consultants, envoi de questionnaires écrits et missions de collecte des données statistiques, fiscales et juridiques auprès des Etats et des CERs/CESRs; traitement des données, élaboration du rapport et des projets de textes relatifs à l'application du mécanisme.

145. L'étape III serait consacrée à **l'examen des propositions formulées (conclusions du rapport et projet de texte)**; d'abord au niveau de la Commission, ensuite au niveau de chaque Etat membre, pour analyse et définition de positions nationales. Ce travail d'analyse serait suivi par **l'ouverture de négociations au niveau des organes de l'Union**: experts, ministres, parlement, conférence des

Chefs d'Etat. **Adoption du texte** instituant le mécanisme et fixation de la date de démarrage.

146. L'étape IV consacrerait l'**entrée en vigueur du nouveau dispositif : textes nationaux d'application, ouverture des comptes dans les banques centrales, édition et diffusion d'un manuel d'application et de gestion du prélèvement, mise en œuvre par les administrations nationales, suivi, élaboration par la Commission du rapport annuel d'évaluation** à soumettre aux organes délibérants de l'Union, ajustement –au besoin- des paramètres de base ; concertations avec les CERs/CESRs bénéficiant de prélèvements similaires aux fins d'harmonisation/coordination; gestion courante et dynamique (évolutive) du mécanisme.

Conclusion

147. La tâche semble *a priori* complexe. Pour autant, les mécanismes de financement autonome sont déjà opérationnels dans certaines institutions africaines d'intégration, et en projet dans plusieurs autres. Les quelques expériences en cours permettent d'affirmer **qu'une assiette « Importations de produits originaires de pays tiers » constitue une base crédible pour un prélèvement à même de couvrir tout ou partie des besoins financiers de l'Union**, et répondant aux critères d'autonomie, de permanence, d'automaticité, de croissance régulière, d'indépendance vis-à-vis des budgets et trésors nationaux, d'équité et de solidarité.

148. La volonté politique doit en être affirmée et les orientations stratégiques données. Une étude technique complète permettra alors de cerner tous les contours juridiques, fiscaux, statistiques, opérationnels et de gestion d'une taxe d'affectation spéciale, assise, liquidée et recouvrée par les administrations nationales pour le compte de l'Union, en lieu et place de tout ou partie des contributions des Etats membres. **Elle est possible, réalisable et applicable à moyen terme (deux ans maximum), pour peu que la volonté de transcender les limites du système actuel de financement soit évidente.**

Références bibliographiques

Acte Constitutif de l'Union Africaine

Traité instituant la Communauté Economique Africaine (Traité d'Abuja).

Rapport d'étude sur la mise en place du Prélèvement Communautaire de Solidarité -PCS- CEAO ; Avril 1987

Rapports d'études sur le financement autonome de l'intégration Comesa, SADC, CEMAC, CICOS, CEEAC, DLCO-EA. Octobre 1997 , Novembre 1998, Septembre 1999, Décembre 1999, Mai 2000 et Octobre 2002. (UNECA).

Rapport d'étude sur le financement de l'OHADA ; Juin 2002 ; UNOPS/PNUD

Report on assessed contributions as a means of financing African Union ; O. Teriba; June 2001

Report on African Development Indicators; World Bank 2003.