

FOIRE AUX QUESTIONS SUR LE FINANCEMENT DE L'UNION

Qu'est-ce que le financement de l'Union ?

Le financement de l'Union est une décision historique adoptée par les chefs d'État et de gouvernement lors d'une « Retraite sur le financement de l'Union » à l'occasion du 27^e Sommet de l'Union africaine tenu à Kigali, Rwanda en juillet 2016. La décision demande à tous les États membres de l'UA d'appliquer le prélèvement de 0,2% sur les importations admissibles pour financer l'Union africaine.

La retraite a enregistré la participation de plus de 30 chefs d'État et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères, des ministres des Finances et d'autres représentants des États membres. Le Haut représentant sur le Fonds de la paix Dr Donald Kaberuka a présenté des propositions détaillées sur le financement de l'Union notamment le Fonds de la paix.

La décision a pour but de:

- I. fournir le financement fiable et prévisible pour la paix et la sécurité sur le continent par le Fonds pour la paix;
- II. fournir une source de financement équitable et prévisible pour l'Union;
- III. réduire la dépendance des fonds des partenaires pour la mise en œuvre des programmes de développement et d'intégration du continent; et
- IV. atténuer la pression exercée sur la trésorerie au regard des obligations nationales pour le paiement des contributions statutaires de l'Union.

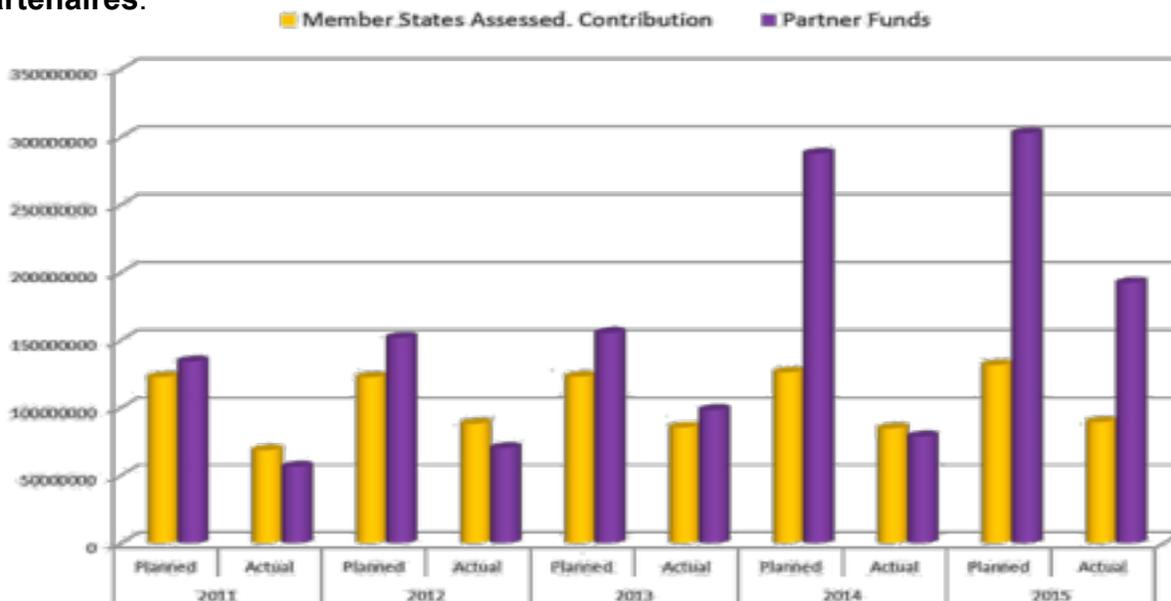
La décision sera opérationnelle pour chaque État membre dès janvier 2017. Nonobstant ce qui précède, il importe de souligner que certains pays ont déjà pris les mesures de mise en œuvre. Il s'agit : du Kenya, du Rwanda, du Tchad, de l'Éthiopie et de la République du Congo.

POURQUOI INTRODUIRE UN PRÉLÈVEMENT ?

La mise en œuvre permanente et réussie des programmes de l'Union requiert un financement adéquat, prévisible et durable. Toutefois, conformément aux arrangements actuels, le budget de l'Union continue d'être sous-financé par les États membres et les partenaires au développement.

En moyenne, 67% des contributions statutaires sont recouverts tous les ans des États membres. Environ 30 États membres sont partiellement ou intégralement défaillants en moyenne tous les ans. Cette situation crée un écart de financement important entre le budget prévu et le financement réel, ce qui entrave l'exécution effective du programme de l'Union africaine.

Le schéma ci-dessous traduit la tendance de l'écart entre le budget prévu de la Commission et le budget réel qui est financé par les États membres et les partenaires.



COMMENT EST-ON PARVENU AU PRÉLÈVEMENT DE 0,2% SUR LES IMPORTATIONS ?

En recherchant une source de financement viable, équitable, durable et prévisible de l'Union, la Commission de l'UA en étroite collaboration avec la CEA a entrepris plusieurs modèles de simulations avec différentes sources de financement conformément à la proposition originale du Président Obasanjo. Plusieurs options ont été examinées. Il s'agit, entre autres, du prélèvement sur les messages SMS, la taxe d'hospitalité pour les séjours dans les hôtels, la taxe sur tous les billets d'avion en provenance et à destination de l'Afrique et un panier d'autres mesures y compris le prélèvement sur les importations.

Suite à une évaluation minutieuse des possibilités qu'offrent toutes les options, le prélèvement de 0,2% est apparu comme la mesure la plus viable en ce sens qu'elle est pratique, équitable, car le taux a été identique dans tous les pays, durable, car il serait disponible à court et à long terme, prévisible, car l'on pourrait évaluer les flux financiers attendus des données nationales actuelles et de même, l'UA pourrait attendre de recevoir le financement à temps une fois que le système est mis en place.

UTILISATION DU PRÉLÈVEMENT

Avec la mise en œuvre immédiate du prélèvement sur les importations, le prélèvement doit provenir de 0,2% de la valeur des biens admissibles importés dans un État membre à partir d'un État non membre (défini comme provenant hors du continent).

Le prélèvement est applicable et doit être institué en 2017 pour financer 100% du budget de fonctionnement, 75% du budget programme et 25% du budget des opérations d'appui à la paix de l'Union africaine ainsi que de toute autre dépense de l'Union à définir par la Conférence.

JUSTIFICATION DE CHAQUE BUDGET

1. Le Budget de fonctionnement

Le budget de fonctionnement sert particulièrement à financer les dépenses de fonctionnement de l'Union africaine, de ses organes, de ses bureaux techniques spécialisés, de ses bureaux de représentation et de ses agences à travers le monde, y compris le Nouveau partenariat pour le développement de l'Afrique (NEPAD) et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs (MAEP). Les dépenses couvrent les frais administratifs, les coûts des services administratifs, les frais de prestations de services, les coûts d'investissements et d'entretien et les paiements statutaires pour tous les organes de l'Union africaine. Les dépenses de fonctionnement s'élèvent, en moyenne, à environ 110 millions de dollars EU par an au cours des cinq dernières années et sont financées exclusivement par les États membres.

2. Le budget programme

Le budget programme de l'Union africaine est destiné à l'exécution des programmes approuvés par la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine et peut être réparti de manière générale comme suit:

- a. programmes d'importance à l'échelle continentale. Ils comprennent le rôle de l'Union africaine dans les projets tels que la Zone de libre-échange continentale et les projets phares ;
- b. mise en œuvre des directives et décisions issues des sommets, qui sont obligatoires et nécessitent le plus souvent des ressources financières ;
- c. maintien de la réponse continentale appropriée aux situations d'urgence, que ce soit sur le plan politique (par exemple la situation au Mali, au Burundi, en République centrafricaine), soit social comme l'épidémie d'Ebola et autres urgences sanitaires imprévues ;
- d. coordination des positions communes sur les questions sensibles lors des forums internationaux relatifs au développement et à la stabilité sociale, telles que les changements climatiques, la migration et les partenariats intercontinentaux.

3. Le Fonds pour la paix

Le Fonds pour la paix a été mis en place en vertu de l'article 21 du Protocole portant création du Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine afin de financer les opérations de paix et de sécurité de l'UA.

Le Fonds pour la paix couvre les activités de fonctionnement ci-après : Médiation et diplomatie préventive, renforcement des capacités institutionnelles et des opérations d'appui à la paix.

La Conférence des chefs d'État et de gouvernement de juillet 2016 a décidé que le Fonds soit doté d'un montant de 325 millions de dollars EU en 2017, qui atteindra un total de 400 millions de dollars EU d'ici 2020 à partir du prélèvement de 0,2 pour cent sur les importations. Cette dotation représente un montant maximal qui sera renfloué chaque année, le cas échéant.

Le Fonds pour la paix ne couvre pas seulement les opérations d'appui à la paix. Cette dotation va permettre à l'Union africaine de financer entièrement les activités liées à la médiation et la diplomatie préventive ; aux capacités et à la préparation opérationnelle des institutions, de maintenir un fonds de réserve pour les situations d'urgence et de remplir ses engagements visant à financer à hauteur de 25 pour cent le budget des opérations de paix.

LES CONTRIBUTIONS RÉGIONALES AU FONDS POUR LA PAIX PROPOSÉES IMPOSERONT-ELLES DES CHARGES FINANCIÈRES INJUSTES À CERTAINES RÉGIONS ?

Les chefs d'État et de gouvernement de l'Union africaine ont insisté sur l'importance des régions africaines et sur le fait que les Communautés économiques régionales (CER) ont constitué souvent la première ligne de défense. À cette fin, le Fonds pour la paix permettra de soutenir les opérations de réponse aux conflits et à l'insécurité.

Cependant, compte tenu des préoccupations soulevées par certains États membres en ce qui concerne la répartition des charges, particulièrement dans les régions de l'Union africaine qui ont moins d'États membres, l'approche transitoire de mise en œuvre 2017 ci-après a été proposée :

- un montant de 325 millions de dollars EU du budget du Fonds pour la paix sera intégré au budget de l'Union africaine au titre de l'exercice 2017 ;
- les contributions des États membres au budget 2017 seront faites sur la base du barème actuel des contributions statutaires ;

- les États membres verseront leurs contributions annuelles sur les comptes de l'Union africaine détenus auprès des banques centrales ou d'institutions similaires ;
- les contributions annuelles des États seront versées par la suite à l'Union africaine.

APPLICATION DU PRÉLÈVEMENT

La base d'imposition du prélèvement à l'importation de l'Union africaine sera la valeur des marchandises admissibles originaires d'un État non membre, importées sur le territoire d'un État membre et devant être consommées dans ledit État membre. Les recettes recouvrées au titre du prélèvement à l'importation sont ensuite versées conformément aux contributions statutaires approuvées de chaque État, y compris le Fonds pour la paix.

Tout excédant perçu par les États membres après avoir rempli ses engagements en vertu des contributions statutaires est retenu par l'État membre, tandis que tout déficit entre les contributions statutaires et les recettes perçues par l'État membre au titre du prélèvement à l'importation de l'UA est pris en compte par l'État membre.

Les recettes recouvrées au titre du prélèvement à l'importation sont ensuite remises conformément à la contribution statutaire approuvée, y compris le Fonds pour la paix.

Le Fonds pour la paix a été doté d'un montant 325 millions de dollars EU au titre de l'exercice 2017, et devrait augmenter progressivement pour atteindre 400 millions de dollars EU d'ici 2020. Le Fonds pour la paix sera réparti équitablement entre les cinq régions de l'Union africaine tel que défini dans les instruments pertinents de l'UA.

Voici, à titre d'illustration, comment fonctionne le prélèvement de 0,2 % :

Supposons que la contribution statutaire annuelle du pays X s'élève à 1 dollar EU.

À partir du prélèvement de 0,2 %, le pays X recouvre 5 dollars EU par an.

Le pays déduit donc 1 dollar EU qu'il remet à l'Union africaine sur les 5 dollars EU recueillis.

Le pays est, en outre, tenu de déduire le montant qui lui a été prélevé par la région pour contribuer aux 65 millions de dollars EU versés (tous les ans) par chaque région comme contribution au Fonds pour la paix.

Un élément clé du prélèvement de 0,2 % est que tout excédent perçu par les États membres après l'exécution des obligations liées à leurs contributions statutaires sera conservé par l'État en question pour ses propres besoins de développement, tandis que

tout déficit enregistré par un État membre par rapport à la contribution et aux recettes perçues au titre des prélèvements à l'importation de l'UA sera couvert par l'État membre en question.

QUELS SONT LES PRODUITS ADMISSIBLES ?

Les prélèvements à l'importation de l'UA s'appliqueront à la valeur Coût, assurance et fret (CIF) au port de débarquement pour les importations arrivant par voie maritime et terrestre et à la valeur en douane à l'aéroport de débarquement pour les marchandises arrivant par voie aérienne. Les critères d'exemption figurent dans le projet de directives sur les prélèvements à l'importation de l'UA adopté par le comité des 10 ministres des Finances et transmis à l'ensemble des États membres. En substance, les marchandises admissibles à ce stade sont déterminées par les États membres en fonction de leurs priorités nationales.

Certes, la base imposable vise la valeur des marchandises admissibles originaires d'un État non membre importés vers le territoire d'un État membre, mais quelques exceptions concernent ce qui suit :

- a) les marchandises importées dans un État membre destinées à la consommation interne et réexportées vers un autre État membre ;
- b) les marchandises reçues sous forme d'aides, de dons et d'appuis non remboursables par un État ou par des personnes morales de droit public et destinées à des œuvres de bienfaisance reconnues comme visant le bien commun ;
- c) les marchandises importées d'États non membres, dans le cadre d'accords de financement avec des partenaires étrangers, soumises à une clause exonérant expressément lesdites marchandises de tout prélèvement fiscal ou parafiscal ;
- d) les marchandises importées par les entreprises avant l'entrée en vigueur des présentes Directives ;
- e) les marchandises ayant déjà fait l'objet de prélèvement à l'importation de l'UA.

COMMENT L'UNION AFRICAINE PERCEVRA-T-ELLE LES PRÉLÈVEMENTS DES ÉTATS MEMBRES ?

Chaque pays choisira la/les institution(s) financière(s) ou l'autorité douanière compétente pour l'évaluation et la perception du prélèvement à l'importation de l'UA.

Une fois le revenu perçu comme prélèvement à l'importation de l'UA, il est déposé sur un compte ouvert au nom de l'Union africaine auprès de la Banque Centrale, Nationale

ou de Réserve de chaque État membre. Ces comptes seront ouverts sur autorisation des autorités fiscales. Les fonds qui y sont déposés sont ensuite transférés vers un compte bancaire désigné de l'Union proportionnellement à la contribution statutaire de chaque État membre.

Le montant auquel l'UA peut accéder à partir des Comptes nationaux est toutefois limité aux contributions statutaires pour l'exercice.

LES PRÉLÈVEMENTS DE 0,2 % DE L'UA SONT-ELLES CONTRAIRES AUX NORMES INTERNATIONALES

Les prélèvements de 0,2 % ne sont pas en contradiction avec d'autres accords internationaux. En effet, le prélèvement n'est pas nouveau et, en réalité, des variantes d'un tel prélèvement sont déjà utilisées par plusieurs organisations régionales dans le monde. En Afrique, les prélèvements sur les importations sont utilisés par la CEDEAO, la CEEAC et la CEMAC et se sont révélés assez efficaces.

Ces prélèvements sont d'ordinaire appliqués dans le cadre des unions douanières et des zones de libre-échange et ne sont pas en contradiction avec les normes internationales. Avec l'introduction de la Zone de libre-échange continentale en 2017, laquelle sera en substance une union douanière à l'échelle de l'Afrique, un tel prélèvement devient par conséquent possible et amplement justifiable.

RESPONSABILISATION DE LA COMMISSION DE L'UNION AFRICAINE

Aux fins de la surveillance et conformément aux règles et règlements financiers de l'UA, la Commission est chargée de mettre en place un mécanisme de responsabilisation solide pour une utilisation efficace, transparente et prudente des ressources par la mise en œuvre rigoureuse des décisions du Conseil exécutif et de la Conférence dans tous leurs aspects, relativement à la mise en place de contrôles externes et internes.

La Commission a été chargée de créer un comité des ministres des Finances des États membres, deux pour chacune des cinq régions, qui participeront à la préparation, au suivi et à l'évaluation du budget annuel de l'Union.

En outre, la Commission devrait rendre compte chaque année au Comité technique spécialisé (CTS) sur les finances, les affaires monétaires, la planification et l'intégration économiques de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la décision.

COMITÉ DE DIX MINISTRES DES FINANCES DE L'UA

Le Comité des dix ministres des Finances de l'UA, autrement appelé le F10, s'est réuni pour la première fois en septembre 2016 à Addis-Abeba (Éthiopie). Le ministre tchadien des Finances, S.E. M. Mbogo Ngabo Seli, en est le Président.

Les pays membres du Comité sont les suivants :

- l'Algérie et l'Égypte : représentant l'Afrique du Nord
- le Kenya et l'Éthiopie : représentant l'Afrique de l'Est
- le Tchad et le Congo Brazzaville – représentant l'Afrique centrale
- le Ghana et la Côte d'Ivoire : représentant l'Afrique de l'Ouest

- l'Afrique du Sud +1 autre pays : représentant l'Afrique australe
(Au moment de mettre cette publication sous presse, le second membre de l'Afrique australe devait encore être communiqué par l'Ambassadeur du Botswana qui est le Doyen de cette région).

Le F10 a déjà adopté les termes de référence et les directives concernant la mise en œuvre du prélèvement en question. La direction du Comité obéit au principe de la rotation entre les régions, tous les deux ans, et la présidence est assurée à tour de rôle pour une période d'un an. Les ministres ont mis en place un Comité technique d'experts, composé d'un représentant de chaque ministère des Finances des pays membres pour aider le F10 dans le traitement des questions techniques.

Le F10 est chargé de :

1. examiner et évaluer le budget annuel de l'Union africaine avant sa présentation à la Conférence des chefs d'État et de gouvernement de l'UA ;
2. proposer des mécanismes de mise en œuvre de la présente décision relative au financement de l'Union africaine (notamment le prélèvement sur les importations) ;
3. élaborer une feuille de route pour la mise en œuvre de la Décision ;
4. examiner l'état de la mise en œuvre et de la conformité, et adopter des politiques pour leur amélioration ;
5. proposer diverses stratégies de mobilisation de ressources pour l'Union.

QUEL EST L'ÉTAT ACTUEL DE LA MISE EN ŒUVRE ?

Depuis le Sommet de Kigali, plusieurs activités ont été menées en vue de faciliter la mise en œuvre.

Calendrier	Activités
Août 2016	Visites d'étude à la CEDEAO et à la CEEAC
Août 2016	Le Commissaire en charge des Affaires économiques a informé les gouverneurs de la Banque centrale africaine à Abuja
1 ^{er} septembre 2016	Élaboration du Projet de lignes directrices
15 septembre 2016	Inauguration du F10
15 septembre	Information reçue concernant le démarrage de la mise en œuvre par le Kenya
16 septembre	Réunion consultative avec les ministres africains des Finances
Octobre	Réunion du F10 en marge de la Réunion FMI/ Banque mondiale à Washington: <ul style="list-style-type: none"> • Adoption des termes de référence • Adoption des lignes directrices pour la mise en œuvre
Novembre	Information du CTS sur la Réunion du Sous-comité des Finances des directeurs généraux des douanes de l'Union africaine à Harare
Novembre	Création du Comité spécial des directeurs généraux des douanes de l'UA et adoption des termes de référence
Janvier 2017	Réunion consultative du F10 et l'Association des employés des banques centrales africaines

FONDEMENT DE LA DÉCISION

L'autonomie a été au cœur des valeurs panafricaines de l'Organisation de l'unité africaine (OUA). Suite à la transformation de l'OUA en Union africaine (UA), au tournant du millénaire, plusieurs jalons ont été marqués vers la réalisation d'un mécanisme efficace, fiable et prévisible de financement de l'Union. Durant cette période, plusieurs décisions ont été prises par la Conférence, conduisant à la désignation d'un groupe de haut niveau sur les sources alternatives de financement dirigé par l'ancien président Obasanjo du Nigeria. Les travaux de ce groupe d'experts sont à la base de l'élaboration de recommandations concrètes par un groupe de travail de la Conférence des ministres africains de l'Économie et des Finances (CAMEF) qui s'est tenue à Washington en 2014. Ces recommandations ont été approuvées dans les décisions ultérieures de la Conférence.

En juin 2015, la Conférence a adopté une décision sur le financement de l'Union africaine à Johannesburg (Afrique du Sud). Plus tard, en septembre 2015 la réunion du Conseil de Paix et Sécurité, au niveau des chefs d'État et de gouvernement, a demandé à la Présidente de la Commission de nommer un Haut représentant pour le Fonds de la paix. Dr Donald Kaberuka a été nommé Haut représentant pour le Fonds de la paix.

En janvier 2016, la 26^e session ordinaire de la Conférence des chefs d'État et de gouvernement à Addis-Abeba, a, une fois de plus délibéré sur la question du financement et, dans sa décision sur « *le Barème des contributions statutaires et la mise en œuvre du Mécanisme de financement de l'Union africaine* », et a également demandé que :

1. Le Conseil exécutif, à travers son Comité sur les Contributions et le barème des contributions statutaires, poursuive l'élaboration des modalités pour la mise en œuvre des sources alternatives de financement de l'Union africaine et fasse rapport sur les progrès à la prochaine session ordinaire de la Conférence en juillet 2016.
2. La Commission de l'UA organise une retraite des chefs d'État et de gouvernement, des ministres des Affaires étrangères et des ministres des Finances, afin d'examiner le financement de l'Union avant le Sommet de juillet 2016.

Enfin, en juillet 2016 la Conférence des chefs d'État et de gouvernement a adopté la décision demandant à tous les États membres de l'Union africaine de mettre en œuvre un prélèvement de 0,2 % sur les importations admissibles pour le financement de l'Union africaine.