

**ETUDE SUR LE FINANCEMENT DURABLE
DE L'ACBF PAR SES MEMBRES AFRICAINS**

Sams Dine SY

Consultant International Analyse de Politique & Evaluation Prospective

Juin 2012

Sommaire

RESUME ET RECOMMANDATIONS 4

Objectif et approche	4
Propositions	4
Recommandations	5
Récapitulatif des options et instruments proposés et de leur incidence financière	8
Prochaines étapes :	8
Immédiat	9
Court terme	10
Moyen terme	11
Récapitulatif des arriérés de paiement à recouvrer	11

1. INTRODUCTION 12

1.1. Justification	12
--------------------	----

1.2. Méthode d'exposition	13
---------------------------	----

2. CONTEXTE : 16

2.1. Une décennie de croissance	16
---------------------------------	----

2.2. Les besoins du développement des capacités en Afrique	18
--	----

2.3. Rôle des pays africains dans le financement de l'ACBF	20
--	----

2.4. Rôle des CERs dans le financement du développement des capacités	21
---	----

3. VERS LE FINANCEMENT DURABLE L'ACBF23

3.1. Approche	23
---------------	----

3.2. Augmenter la quote-part souscrite	26
--	----

3.3. Contributions complémentaires à l'initiative des pays africains	29
--	----

3.4. Recours à la fiscalité pour augmenter les ressources propres	31
---	----

3.5. Recours au prélèvement communautaire solidaire libérable par tranche	33
---	----

3.6. Recours au marché obligataire pour sécuriser le financement à long terme	34
---	----

4. CONCEPTION GLOBALE DE LA STRATEGIE DE FINANCEMENT DURABLE 35

4.1. Stratégie du financement durable	35
---------------------------------------	----

4.2. Mise en œuvre	37
4.3. Impacts et résultats	39

TABLEAUX, ENCADRE ET GRAPHIQUE

Table 1.1 : ACBF Membership	15
Table 3.1. Ratio des coûts dans différents scénarios financiers	19
Table 3.2. Décaissement estimés (BM/Année fiscale)	20
Table 3.1. Comparaison des contributions des pays membres africains ACBF et à l'IDA	28
Table 3.2. Disposition à contribuer des pays précurseurs	29
Table 3.3. Contributions des membres africains	30
Table 3.4 Apports financiers extérieurs et recettes fiscales en Afrique	32
Table 3.5 : Critères pour évaluer la contribution financière aux activités d'intégration régionale	32
Table 3.6. Etat d'avancement de l'union douanière dans les CERs	33
Table 4.1. Projets ACBF auprès des CERs	38
Table 4.2. Cadre de mesure des résultats et des impacts	39
Graphique 2.1. Ressources financières intérieures et extérieure en milliards \$US	17
Graphique 2.2. Ressources financières intérieures et extérieures en % du PIB	17
Graphique 2.3 : La croissance en Afrique, 2000-2014	18
Figure 3.1 Options possibles pour le financement durable	23
Encadré 3.1: Etude sur la recherche de nouvelles sources de financement – aperçu des options proposées	31

Résumé et recommandations

Objectif et approche

La présente étude aborde la question du choix des instruments pour le financement durable de l'ACBF par les pays africains membres. Le contexte économique et financier de la mise en œuvre du SMTP III est suffisamment favorable pour mobiliser \$US 345 Millions sur la période 2012-2016. La répartition de cet objectif peut obéir à plusieurs modalités. L'étude présente 4 options en se fondant sur deux critères de répartition de la charge de dépenses ou de répartition d'un objectif national déterminé de bas en haut (*bottom up*) ou de haut en bas (*top-down*). Parmi les instruments possibles figurent, l'augmentation de la contribution de base (quote-part), la souscription de contributions complémentaires volontaires, le produit d'un prélèvement fiscal direct ou via les Communautés Economiques Régionales et l'investissement dans les capacités financés par emprunt obligataire.

Propositions

L'étude propose une stratégie combinant progressivement plusieurs instruments de financement, compte tenu de l'importance des risques associés à leur mise en œuvre, en particulier de l'existence de possibles effets de substitution non recherchés. D'abord l'augmentation immédiate de la quote-part de chaque membre de façon à réunir 10% de l'enveloppe financière du SMTP III. Le faible niveau de départ et les conditions attachées à l'adhésion de l'ACBF à l'instrument régional IDA depuis 2010 font de cette augmentation une nécessité urgente et plusieurs pays l'ont bien compris et envoyés des signaux positifs en annonçant une augmentation de leurs contributions de base.

La mise en place d'un fonds de développement des capacités logé au sein de l'ACBF permettra de recueillir les contributions complémentaires volontaires des membres africains ayant déjà fait des annonces. Ce fonds soutiendra l'effort exceptionnel de renforcement des capacités à consentir en période d'incertitude de l'économie mondiale et de mise en œuvre de programmes d'intégration régionale de grande échelle.

L'étude propose aussi de mettre en place un prélèvement communautaire de solidarité sur les recettes d'importation, progressivement élargie à l'ensemble des recettes fiscales. A terme, et

dans le cas le plus favorable, le Fonds de développement des capacités pourrait lancer, en partenariat avec une banque de développement ou d'investissement, un emprunt obligataire (capacity bond) ouvert aux investisseurs qualifiés et désireux de contribuer au renforcement des

Les Communautés Economiques ayant atteint le stade de l'union douanière et dotées des compétences fiscales, serviront de relais pour mobiliser le produit de ces recettes et un pourcentage sera affecté à l'ACBF. Des mesures d'accompagnement au niveau national, régional et aussi au niveau de la Fondation, permettront de développer l'autonomie et les incitations dans l'affectation des fonds mobilisés.

L'étude esquisse un cadre de ressources pour la mise en œuvre de la stratégie et un cadre de résultats qui résume l'impact potentiel de ces mesures sur les capacités des pays membres. Au cours du SMTP III, la part des pays africains dans l'enveloppe financière de \$US 345 Millions, devrait ainsi passer de 3% à 10% puis à 30% à mi-parcours. Ce passage mettra la Fondation à l'abri d'une éventuelle renégociation du RIDA en 2013 et le financement des activités sur une trajectoire plus durable.

Recommandations

Créer les conditions de succès

Dans l'immédiat

Au cours des deux dernières décennies, les pays africains ont réalisé des taux de croissance élevés, en mettant en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté. Ils ont bénéficié, avec un apport symbolique, d'un important soutien de l'ACBF de renforcement des capacités. Il est recommandé, dans l'immédiat, de doubler leur contribution financière à l'ACBF afin de permettre à la Fondation de mettre en œuvre - dans le cadre du SMTP III - les programmes et projets en vue de consolider la croissance et la rendre plus inclusive et durable.

Il est simultanément recommandé aux pays accusant des arriérés de cotisation de les apurer et aux pays africains bénéficiaires non encore membres de régulariser leur situation. Le Conseil des Gouverneurs et le Secrétariat Exécutif de l'ACBF sont chargés de s'assurer que les nouveaux instruments de financement ne provoquent pas un effet de substitution et ne sont pas perçus par les

pays comme une invitation à se désengager financièrement. Aussi, à l'occasion de la prochaine réunion du Conseil des Gouverneurs, les pays seront invités à exprimer sans aucune ambiguïté

- leur désir d'investir dans les capacités avec des ressources propres et d'augmenter leur contribution financière à l'ACBF ;
- leur volonté d'inscrire dans l'agenda gouvernemental l'adoption d'un cadre légal régissant le Renforcement des Capacités et le Développement des Communautés Economiques Régionales, et si possible d'adopter des projets de Loi d'Orientation visant à pérenniser le financement des programmes et des projets labellisés « ACBF ».

A court terme

Sans préjudice pour le doublement des contributions, il est recommandé de procéder à la révision de la quote-part des pays. Cette révision, conduite au regard de critères d'équité et d'efficacité, démontre aux partenaires extérieurs que les pays africains s'inscrivent dans le nouveau contexte dans lequel ils expriment leur désir et leur volonté d'assumer toute la responsabilité financière dans le développement des capacités.

Il est recommandé à l'ACBF de prendre toutes les dispositions pour initier avec les CERs qui sont éligibles, la mise en place d'un système de financement du développement des capacités par le prélèvement communautaire de solidarité. A cet égard, il est recommandé de mettre en place un groupe de travail pour évaluer la faisabilité du financement du développement des capacités par la combinaison d'un instrument fiscal et financier et les implications pour les pays, les CERs, l'ACBF, le Fonds Africain pour le Développement des Capacités (African Capacity Development Fund, ACDF) et les partenaires extérieurs. Dans cette perspective, les pays sont encouragés à apporter des contributions complémentaires à leur quote-part, de sorte à figurer parmi les membres fondateurs de l'ACDF. Ce fonds, conçu pour consolider et élargir la base du Partenariat pour le Renforcement des Capacités, PACT, sera doté de la capacité requise pour être un opérateur financier global de l'ACBF.

Il est recommandé au Conseil des Gouverneurs d'examiner les conséquences de la création d'un fonds à but lucratif sur le statut de l'ACBF et sur les liens avec ses partenaires et les pays membres.

Inscrire dans l'agenda du développement de l'Afrique, le financement de l'ACBF par une combinaison d'instruments fiscal et financier

Un fois les conditions de succès réunies et que la désirabilité et la faisabilité du mécanisme fiscal et financier sont démontrées, il est recommandé de mettre en place un deuxième groupe de travail chargé de la conception détaillée et de la mise en œuvre du système d'obligations « capacités ».

Dans l'idéal le groupe de travail devrait être placé sous l'autorité des membres du Conseil des Gouverneurs qui se porteraient volontaires, du fait de leur profil et compétences acquises dans le domaine du financement de marché. Il serait aussi souhaitable d'y associer les autorités continentales et régionales comme les Présidents en exercices de l'Union Africaine et des CERs et le Président de la Commission de l'UA.

Le groupe de travail indépendant étudiera les modalités de participation à ses travaux des principaux partenaires financiers de l'ACBF, en particulier la Banque Mondiale, la BAD, le PNUD et le FMI. Il déterminera le cadre légal et les caractéristiques techniques. Le cadre légal, devrait autant que possible prendre la forme d'un consortium de CERs ou une institution financière continentale. A défaut, il est recommandé de procéder par appel d'offres auprès des institutions financières dont les critères de qualifications auront été au préalable établis par le groupe de travail.

Il déterminera les objectifs visés par l'opération et établira les principes de gestion et les critères de sélection des projets, programmes et initiatives prioritaires. Il procédera le cas échéant à leur recensement sur la base des enquêtes sur les besoins en renforcement réalisées par les pays et les CERs. Parmi les autres éléments à examiner figurent. : le montant de l'emprunt, la période de remboursement, la valeur nominale, le prix de souscription, le nombre de titres, la maturité, les dates de lancement, de clôture et de jouissance, le taux d'intérêt de l'emprunt et le choix des intermédiaires financiers. Le groupe de travail précisera aussi les garanties, les conditions d'exécution, le compte bancaire, le régime fiscal, les critères de sélection des prestataires de services d'investissement et de la bourse chargée de l'introduction des titres de créance et de la cotation.

Récapitulatif des options et instruments proposés et de leur incidence financière

N°	Options possibles
1.	Augmenter la quote-part souscrite
2.	Contributions complémentaires à l'initiative des pays africain
3.	Recours à la fiscalité pour augmenter les ressources propres
4.	Recours au prélèvement communautaire solidaire libérable par tranche PCS
5.	Recours à l'emprunt obligataire

	Options possibles	Instrument de financement	Structure du financement Ratio ressources propres/dons externes Base 3% 2010	Incidence financière \$US Millions Base \$US 345Ms	Avantages	Inconvénients	Complexité A, B, C, D D= complexité élevée
Conditions de succès	1	Contribution de bases augmentées	11,4%	38,4	Application immédiate		A
	2	Contributions complémentaires volontaires	10% (cible)	35 (cible)	Dynamique déjà créée par les annonces faites	Discretionnaire	B
	3	Autofinancement	20%	67,8	Stabilité des ressources Lien avec l'intégration régionale	Exige un transfert de compétence fiscale à un niveau supranational	D
Stratégie combinée	4	PCS	23%	80	Stabilité des ressources Lien avec l'intégration régionale	Soumis à l'existence de compétence fiscale dans les CERs	C
	5	Emprunt obligataire	100%	345	Stabilité des ressources Lien avec l'intégration dans l'économie mondiale		D

Prochaines étapes :

Immédiat

- Pays membres
- faire procéder à une évaluation des profils stratégiques de pays et l'état des capacités disponibles
 - faire établir un schéma de prévision des recettes fiscales et d'harmonisation des réglementations fiscales et de mise en place de guichet unique par CER
 - faire élaborer des projets de décision de prise en charge du financement du renforcement des capacités par les CERs à compter de 2013 pour celles qui sont prêtes
 - organiser, conjointement avec les pays membres et les CERs, la procédure d'ouverture de compte dans les banques centrales régionales là où elles existent ou de solutions de remplacement dans les autres cas
-

- ACBF
- procéder à la révision des quotes-parts des pays africains
 - accélérer l'adhésion des pays bénéficiaires non membres
 - recouvrer les 31% d'arriérés de (\$US 7.55 millions)
 - élaborer le système de gestion des risques financiers
 - évaluer l'incidence de l'augmentation des ressources financières des membres sur la gouvernance de l'ACBF et sur l'affectation des fonds
 - inviter les autres pays non membres et non bénéficiaires à rejoindre l'ACBF, à l'instar de l'Afrique du Sud
 - doubler la quote-part des pays membres pour réunir les 35 Millions \$US nécessaire à la mise en œuvre du SMTP III
 - procéder à l'étude détaillée du Fonds de Développement des Capacités en Afrique
 - inviter les pays ayant fait des annonces supérieures à leur quote-part à participer à la mise en place du Fonds de Développement des Capacités en Afrique
 - organiser, conjointement avec les pays membres et CERs, la procédure d'ouverture de compte dans les banques centrales régionales là où elles existent ou de solutions de remplacement dans les autres cas
-

- CERs
- procéder à une (re) évaluation des profils stratégiques de CERs et l'état des capacités disponibles
 - établir un schéma de prévision des recettes fiscales et d'harmonisation des réglementations fiscales et de mise en place de guichet unique par CER
 - élaborer des projets de décisions de prise en charge du financement du renforcement des capacités par les CERs à compter de 2013 pour celles qui sont prêtes
-

-
- organiser conjointement avec les pays membres et l'ACBF la procédure d'ouverture de compte dans les banques centrales régionales là où elles existent ou de solutions de remplacement dans les autres cas
-

Court terme

Pays membres

- élaborer un cadre de ressources financières intégrées pour les pays en tant que volet du financement durable du renforcement des capacités en Afrique
- évaluer l'incidence du financement du renforcement des capacités par le système de prélèvement communautaire de solidarité
- organiser une mission auprès des pays en vue d'évaluer l'incidence du transfert de compétences fiscales et financières au niveau des CERs et les besoins en renforcement

ACBF

- élaborer un cadre de ressources financières intégrées et la stratégie de communication
- finaliser le prélèvement communautaire de solidarité en tant qu'instrument de financement durable de l'ACBF
- organiser une mission auprès des CERs en vue d'évaluer l'état de leurs compétences fiscales et financières et les besoins en renforcement
- implanter un projet de renforcement du financement et de la gestion des ressources et un cadre de mise en œuvre dans les CERs qui sont en avance
- organiser conjointement avec des banques de développement ou d'investissement et des opérateurs financiers un séminaire sur le Fonds de Développement des Capacités en Afrique ainsi que la faisabilité de « *capacity bonds* »
- mettre en place le Fonds de Développement des Capacités en Afrique

CERs

- élaborer un cadre de ressources financières intégrées pour les CERs en tant que volet du financement durable du renforcement des capacités en Afrique
 - finaliser le prélèvement communautaire de solidarité en tant qu'instrument de financement durable de l'ACBF ;
 - auto-évaluer l'état des compétences fiscales et financières et les besoins en renforcement par CER
 - créer les conditions de la mise en place d'un projet de renforcement du financement et de la gestion des ressources et un cadre de mise en œuvre dans les CERs qui sont en avance
-

Moyen terme

<u>Pays membres</u>	Evaluer les obstacles au recouvrement des prélèvements fiscaux destinés au financement du renforcement des capacités Evaluer l'incidence du renforcement des capacités sur la mise en œuvre des stratégies de croissance et sur les OMDs
<u>ACBF</u>	Evaluer les forces et faiblesses du nouveau système de financement de l'ACBF
<u>CERs</u>	Evaluer l'incidence du renforcement des capacités sur la mise en oeuvre des programmes

Récapitulatif des arriérés de paiement à recouvrer

Sur la période de 1991-2011, les promesses de contributions faites par les pays africains s'élèvent au total à 24.4 millions de dollars sur lesquels 31% (\$US 7.55 millions) dont plus de 4 millions sur le PSMT II (2007-2011). Les arriérés se répartissent comme suit:

	Promesses \$US Millions	Arriérés \$US Millions	Pays
Phase 1 (1991-1997)	3	0,829	Cameroun (reliquat), RDC, Maurice (qui n'a jamais jamais rien payé) et Tanzanie (qui a payé des périodes plus récentes)
Phase 2 (1998-2001)	2.8	0,352	Cameroun, Sénégal (reliquat)
PSMT I (2002-2006)	7,2	2.31	Cameroun (reliquat), RDC, Gabon (reliquat), Niger, Nigeria (reliquat), Rwanda, Sudan
PSMT II (2007-2011)	11.4	4.057	Benin, Botswana (reliquat), RCA, Djibouti, Gabon (reliquat), Guinée Bissau, Madagascar, Mali (reliquat), Mauritanie, Niger, Rwanda, Sao Tome et Principe et Sierra Leone

1. Introduction

1.1. Justification

Le Conseil des Gouverneurs de l'ACBF a approuvé le 21 février 2011 le Plan Stratégique à Moyen Terme, SMTP III, soumis par le Secrétariat Exécutif de l'ACBF. L'enveloppe financière estimée en hypothèse haute est de \$US 345 Millions pour la période 2012-2016. A cette occasion, il a été demandé aux membres africains d'augmenter leur contribution pour la faire passer de 3% à 10% au minimum, soit \$US 35 Millions au cours des 5 prochaines années. Cette décision ne va de soi, car depuis 1991, la base du financement de l'ACBF repose sur le don effectué par la Banque Mondiale à travers la Facilité Financière pour le Développement, DGF. Ce don est complété par les cotisations effectuées par les membres africains fondateurs, la BAD, le PNUD et d'autres partenaires non africains. Compte tenu des caractéristiques du don DGF, la soutenabilité financière n'avait pas été envisagée, du moins à moyen terme. Aucune stratégie de sortie n'était à l'ordre du jour. En fait, à sa création, la Fondation n'avait pas pour objet de fournir un plan détaillé de renforcement des capacités en Afrique pour les décennies suivantes¹. Les pays pouvaient, en toute liberté et à leur rythme, choisir d'adhérer aux trois mécanismes mis en place :

- i) le fonds ACBF destiné à financer les actions de création de capacités d'analyse de politique ;
- ii) le cofinancement grâce auquel les bailleurs de fonds pouvaient associer certaines de leurs ressources au fonds ;
- iii) les programmes associés. Il ne s'agissait que d'un projet pilote et seulement 12 pays africains figuraient, en 1991, parmi les 26 membres fondateurs (tableau 1.1).

En 2000, face à l'évolution des besoins, la Banque Mondiale, le PNUD et la BAD ont augmenté les ressources financières de l'ACBF en lui confiant la mise en œuvre du Partnership for Capacity Building in Africa, PACT, initié en 1995.

Aujourd'hui, l'ACBF compte 37 pays membres à jour de leur cotisation² (tableau 1.2). A ce noyau dur, s'ajoutent, 11 pays qui bénéficient d'un soutien³, sans toutefois avoir adhéré formellement. Par contre, 9 autres pays à revenu intermédiaire ou gravement touchés par des conflits endémiques n'ont pas encore manifesté leur intérêt pour être membres.

¹ L'Initiative pour le Renforcement des Capacités en Afrique, IRCA, Banque Mondiale, 1991

² L'Afrique du Sud a annoncé sa décision d'être membre en 2012.

³ Dont le Maroc et la Tunisie

En 2010, l'ACBF a adhéré à l'instrument régional IDA, dont la subvention conditionnelle, RIDA a pris la place du don DGF. Le Secrétariat a élaboré une stratégie de mobilisation des ressources en mai 2010, pour tenir compte de cette évolution. La stratégie a été approuvée par le Conseil des Gouverneurs en septembre 2010, lors de sa 19^{ème} session à Paris. Elle souligne clairement la nécessité que les membres africains prennent une part plus significative au financement de l'ACBF. C'est dans le cadre de cette stratégie que le Secrétariat Exécutif entreprend des actions en vue de proposer aux membres africains un plan de financement durable. Une première réunion des bailleurs de fonds africains s'est tenue à Arusha, en Septembre 2011, où un engagement de 14,6 millions US\$ a été promis par les membres africains. À la même séance, la Banque Mondiale a promis \$US100 millions de dollars et la Suède, US\$ 10 millions. Les autres partenaires traditionnels ont réaffirmé leur soutien à la Fondation.

Suite à cette réunion, le Secrétariat Exécutif en a organisé une autre, le 26 Mars 2012, en marge de la 5^e session conjointe de la CEA et de la CUA pour la Conférence des Ministres Africains des Finances, du Plan et de l'Economie. A cette occasion, la Présidente du Conseil d'Administration, Dr Ngozi Okonjo-Iweala, Ministre nigérian des Finances, a souligné la nécessité pour les pays africains d'accroître leur soutien financier à la Fondation, en vue d'appuyer l'agenda pour le développement des capacités. L'ensemble des annonces faites depuis, atteignent \$US 20 Millions

1.2. Méthode d'exposition

La présente étude vise à fournir une approche pour aborder la question du financement durable de l'ACBF. Elle privilégie le point de vue des pays africains membres de l'ACBF.

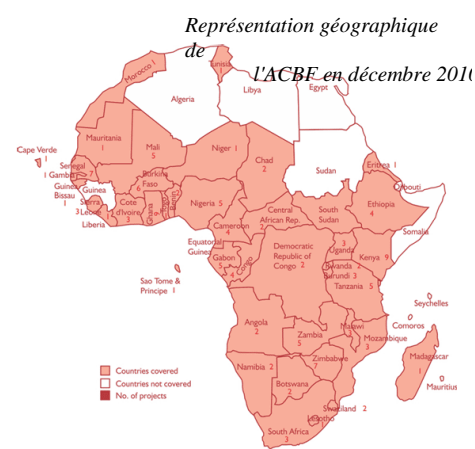
La section 2 analyse le contexte financier de la mise en œuvre du SMTP III. Elle revient sur l'objectif de financement durable par les membres africains. Elle expose les modalités par lesquels cet objectif peut être réparti entre eux, en fonction de la charge de dépenses ou d'un objectif national déterminé de bas en haut (*bottom up*) ou de haut en bas (*top-down*). Elle passe en revue les instruments possibles - augmentation de la contribution de base (quote-part) souscription de contributions complémentaires volontaires, produit d'un prélèvement fiscal direct ou via les Communautés Economiques Régionales, investissement dans les capacités financé par emprunt obligataire.

La section 3 donne les éléments permettant de justifier une stratégie combinée de plusieurs instruments de financement : l'augmentation immédiate de la quote-part de chaque membre, accompagnée d'une action pour recouvrir les arriérés de paiement des cotisations. Ensuite la mise en place d'un fonds recueillant des contributions complémentaires volontaires des membres africains pour soutenir l'effort exceptionnel de renforcement des capacités à consentir. Enfin, la mise en place d'un prélèvement communautaire de solidarité sur les recettes d'importation, progressivement élargie à l'ensemble des recettes fiscales. Elle souligne l'importance de développer l'autonomie et les incitations dans l'affectation des fonds mobilisés. Elle présente le cadre de mise en œuvre de la stratégie, les résultats et l'impact potentiel sur les capacités.

Les propositions, les recommandations et les l'étude tâches à réaliser au cours des prochaines étapes sont placées au début de l'étude à la suite du résumé.

Table 1.1 : ACBF Membership

Membres fondateurs	Membres	Contribution	Bénéficiaires non membres	Non membres
Botswana	Benin	500000	Angola	Algérie
	Botswana	700000	Cap-Vert	Comores
	Burkina Faso	250000	Érythrea	Égypt
Cameroon	Burundi	250000	Guinea équat	Libya
	Cameroon	750000	Lesotho	Somalia
	Central African Rep.	250000	Morocco	Seychelles
	Chad	300000	Mozambique	Sud Sudan
Congo RDC	Congo (Brazzaville)	500000	Sahara Occidental	
Côte d'Ivoire	Côte d'Ivoire	300000	South Africa	
	Dem Rep of Congo	0	Tunisia	
	Djibouti	250000	Guinea	
	Ethiopia	250000		
	Gabon	750000		
	Gambia	500000		
	Ghana	200000		
Kenya	Guinea-Bissau	250000		
	Kenya	500000		
	Liberia	200000		
Malawi	Madagascar	250000		
Mali	Malawi	250000		
	Mali	500000		
Mauritius	Mauritania	250000		
	Mauritius	0		
	Namibia	250000		
Nigeria	Niger	250000		
	Nigeria	1000000		
	Rwanda	300000		
Senegal	Sao Tome & Principe	250000		
	Senegal	300000		
	Sierra Leone	250000		
	Sudan	250000		
Tanzania	Swaziland	250000		
	Tanzania	550000		
	Uganda	250000		
	Zambia	250000		
Zimbabwe	Zimbabwe	750000		
	<i>the African Union</i>			
	<i>honorary member</i>			
12	37	12850000	11	7
NON AFRICAN MEMBERS				
<i>Austria</i>	<i>Canada</i>			
<i>Canada</i>	<i>Denmark</i>			
<i>Denmark</i>	<i>Finland</i>			
<i>Finland</i>	<i>France</i>			
<i>France</i>	<i>Greece</i>			
<i>Japan</i>	<i>India</i>			
	<i>Ireland</i>			
<i>The Netherlands</i>	<i>The Netherlands</i>			
<i>Norway</i>	<i>Norway</i>			
	<i>Sweden</i>			
<i>the United Kingdom</i>	<i>the United Kingdom</i>			
<i>the United States of A</i>	<i>the United States of Ar.</i>			
10	12			
MULTILATERAL MEMBERS				
<i>AfDB</i>	<i>AfDB</i>			
<i>UNDP</i>	<i>UNDP</i>			
<i>World Bank</i>	<i>World Bank</i>			
3	3			



2. Contexte :

2.1. Une décennie de croissance

« Les sources extérieures de revenu et les rentrées fiscales disponibles pour le développement en Afrique n'ont jamais été aussi élevées. Elles ont triplé depuis dix ans. », affirmait les *Perspectives Economiques en Afrique, PEA 2011* (graphique 2.1 et 2.2.). La performance économique de l'Afrique n'a cessé de s'améliorer et les projections à moyen terme sont plus prometteuses que jamais. La période 2002-2012 se singularise par le dynamisme de la croissance économique en Afrique, avec un taux qui continue de progresser à un rythme supérieur à 5%, supérieur au taux de croissance démographique qui est de +2,8%.

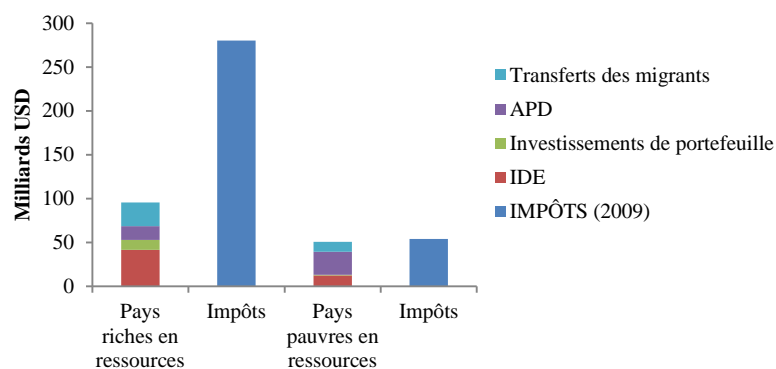
L'Afrique subsaharienne présente le profil d'une des régions en développement les plus florissantes. Le taux de croissance devrait augmenter jusqu'à 5 % en 2012, 5,3 % en 2013, et 5,2 % en 2014 (graphique 2.3). Avec un revenu par habitant, en 2010 de \$US 1972, le niveau de vie progresse plus vite que dans toutes autres régions du monde, même si d'importantes disparités subsistent entre les régions africaines et que le rattrapage par rapport à la moyenne mondiale (\$US 9903) est loin d'être réalisé. Sur la 1990-2008, le niveau de la pauvreté a reculé de 2,2 %, ce qui est sans précédent depuis les années 80.

La performance du continent est néanmoins ternie par la difficulté à tirer tous les bénéfices de la croissance élevée, à cause d'une faible diversification et de manque de compétitivité qui ne permettent pas de soutenir la concurrence des produits importés. La lenteur des progrès en matière de démocratie et la résurgence des conflits ajoutent une ombre négative à ce tableau. Les fléaux de la corruption et de la fuite des capitaux continuent encore de sévir et l'Afrique semble impuissante à les juguler. Ainsi, \$US 700 Milliards se sont évaporés entre 1970-2008 bloquant les efforts de développement. Les chiffres de l'IDH affichés sur la période 2000-2011, placent le continent dans le peloton de queue. Les progrès vers l'atteinte des OMD en 2015 restent encore mitigés. Alors que l'échéance 2015 pour la réduction de la pauvreté et de l'atteinte des OMDs se rapproche, les pays africains sont confrontés à de nouvelles tendances émergentes qui créent de nouveaux besoins auxquels l'ACBF doit répondre.

Graphique 2.1. Ressources financières intérieures et extérieure en milliards \$US

milliards USD, 2010	IMPÔTS (2009)	IDE	Investissements de portefeuille	APD	Transferts des migrants
Pays riches en ressources	0	41,6	11,5	15,5	27,1
Impôts	280,2	0	0	0	0
Pays pauvres en ressources	0	12,7	0,4	26,3	11,4
Impôts	54,2	0	0	0	0

milliards USD, 2010

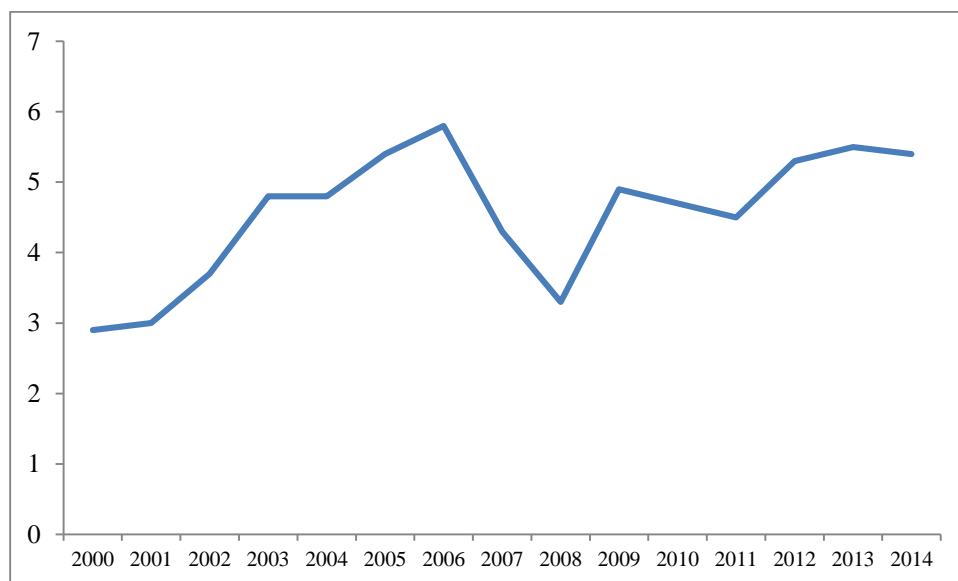


Graphique 2.2. Ressources financières intérieures et extérieures en % du PIB

% du PIB, 2010	IMPÔTS (2009)	IDE	Investissements de portefeuille	APD	Transferts des migrants
Pays riches en ressources	0	3,1%	0,8%	1,2%	2,0%
Impôts	24,6%	0	0	0	0
Pays pauvres en ressources	0	3,8%	0,1%	7,9%	3,4%
Impôts	17,2%	0	0	0	0

Source : CAD/OCDE, Banque mondiale, FMI et données des Perspectives économiques en Afrique.

Graphique 2.3 : La croissance en Afrique, 2000-2014



Source : PEA 2011, World Bank Global economic prospects 2012

2.2. Les besoins du développement des capacités en Afrique

La meilleure insertion de l'Afrique dans l'économie mondiale, suppose de prendre conscience des exigences d'un mode de développement intensif en capacités, en compétences et en connaissances incorporées, ainsi que de la nécessité de réaliser un saut qualitatif. Mais avant d'en arriver au problème de leur financement, il convient d'analyser le cadre du SMTP III pour la période 2012-2016. Le plan est placé sous le signe d'une gouvernance efficace pour la réduction de la pauvreté dans les institutions nationales et régionales couvertes, pour trois domaines stratégiques prioritaires :

- renforcer les capacités essentielles en vue de promouvoir la stabilité politique et sociale pour un changement transformationnel ;
- renforcer les capacités en vue de faire participer et réguler le secteur productif ;
- renforcer les capacités en vue de suivre l'impact des politiques

L'impact attendu est :

- un meilleur accès du public aux services de base et une gouvernance économique efficace
- une meilleure légitimité et responsabilité du système de gouvernance

- une meilleure intégration régionale et une part accrue des économies africaines dans le commerce mondial.

Le programme des deux premières années se concentre sur les domaines d'intérêt suivants :

- partenariats stratégiques avec les unités d'analyse de politique économique et les think tanks ;
- appui aux états sortant de conflit et états fragiles ;
- lions qualifiés dans les pays réformateurs et à revenu intermédiaire ;
- pays dotés de richesses mais faibles en capacités ;
- innovations en matière de renforcement des capacités de production ;
- capacités pour le leadership et une gouvernance responsable ;
- partenariats en vue d'intensifier les résultats.

Il s'agit du plus ambitieux programme jamais envisagé par l'ACBF. L'objet n'est rien moins que d'impulser un nouvel agenda pour le développement de l'Afrique dont le financement a été estimé sous 3 hypothèses (tableau 3.1). La Banque Mondiale s'est engagée à soutenir à hauteur de \$US100 Millions par an (tableau 3.2).

Table 3.1. Ratio des coûts dans différents scenarios financiers

Données financières en 000 US\$	5 ans 2012 - 2016			
	Budget 2011	Hypothèse basse	Hypothèse de référence	Hypothèse haute
Couts des programmes	46394	110586	175958	299147
Décaissements	33268	64961	110389	222011
Exécution des programmes	13125	45625	65569	77136
Couts du personnel administratif	4874	14622	24369	26259
Charges d'administration	3660	9792	17673	18694
Besoins en ressources	54927	135000	218000	345000

Table 3.2. Décaissement estimés (BM/Année fiscale)

US\$ million						
FY	FY11	FY12	FY13	FY14	FY15	FY16
Annual	10.5	26.0	6.0	6.4	5.7	22.0
Cumulative	10.5	36.5	42.5	48.9	54.6	76.6

Project Implementation Period: April 2011 -December 2015 Expected effectiveness date: April 30, 2011
 Expected closing date: December 31, 2015. Source World bank support ACBF regional project

2.3. Rôle des pays africains dans le financement de l'ACBF

La stratégie de mobilisation du financement du SMTP III a été élaboré en 2010 et depuis, l'ACBF s'attèle à réunir les conditions pour adhérer au Fonds Régional IDA et préparer la renégociation du soutien au bout de 3 ans. Avec le financement RIDA, la question de la viabilité financière du SPTM III et au-delà se pose, puisque l'accord doit être renégocié tous les 3 ans.

Le défi pour la Fondation est de gérer avec efficacité et équité une augmentation des ressources des pays africains et à évoluer vers une structure de financement pertinente en terme de ratio ressources propres/dons externes, tout en se prémunissant contre les dangers de la course malsaine aux ressources et de la fragmentation. D'où l'idée de poursuivre un objectif de financement durable.

Il n'existe pas de définition consensuelle de la notion de « financement durable » du développement des capacités. La Banque mondiale utilise certes cette expression pour indiquer la prochaine étape du développement de l'ACBF, une fois que le PACT aura atteint ses objectifs⁴.

Dans le dernier rapport d'activité 2010, Le Secrétariat exécutif utilise l'expression « financer l'avenir de l'ACBF », quand « la course aux ressources pour le renforcement des capacités se fait de plus en plus rude » et nécessite « une approche novatrice de mobilisation de ressources portée par des résultats convaincants ». Mais ce n'est pas la seule raison, car il faut se souvenir que l'ACBF, comme la plupart des autres mécanismes sectoriels ou thématiques de renforcement des capacités ont été initiés pour servir de mesure d'accompagnement à l'élaboration des cadres stratégiques et à la mise en œuvre des stratégies de réduction de la pauvreté, (CSLP, SRP). Si le financement des « capacités de base » doit encore continuer dans tous les pays membres,

⁴ ACBF-PACT exit strategy : <http://siteresources.worldbank.org/INTDGF/DGFPPrograms/21869370/PACT.pdf> ; DGF

notamment grâce aux dons externes d'autres ressources doivent être mobilisés à l'aide de nouveaux instruments pour consolider la croissance pour un développement inclusif et durable.

A défaut d'une définition précise, on procède à l'examen de ce que l'adhésion à RIDA implique pour la viabilité financière du SMTP III et au-delà, mais aussi pour la gestion des ressources croissantes en provenance des pays africains.

RIDA aura un effet direct sur la structure de financement avec une modification progressive du ratio ressources propres /dons externes. Au-delà d'un ratio plus pertinent, de nouveaux instruments seront nécessaires pour recouvrir les quotes-parts qui seront aussi affectées, en termes de nombre de pays devant s'acquitter que de contribution de base, en cohérence avec leur situation socio-économique. La stratégie de renforcement au niveau des pays et des régions sera affectée, du fait d'une prise de conscience plus aiguë de la nécessité d'investir davantage dans les capacités plus spécifiques et sophistiquées. La sélection des projets et programmes sera aussi plus rigoureuse et transparente et les pays joueront un rôle plus actif dans la définition des priorités et dans la composition du portefeuille des projets de l'ACBF. C'est à ce niveau que se situe l'impact final qui se fera sentir par l'adoption d'un nouveau système de gestion global des risques financiers ainsi que d'un nouveau cadre de financement intégré pour anticiper sur l'évolution des besoins

La question des instruments est indissociable de celle de l'autonomie de l'ACBF et de celle des incitations à développer dans l'affectation des ressources aux projets.

2.4. Rôle des CERs dans le financement du développement des capacités

Les relations entre les Communautés Economiques Régionales et l'ACBF ont connu un tournant avec la publication de « l'étude sur les besoins en capacités des CERs africaines », réalisée en 2006 dans la perspective de la mise en œuvre du NEPAD. Selon cette étude, l'une des contraintes majeures à laquelle se heurtaient les CERs était celle du financement qui les empêchait de remplir leur mission. C'est dans ce cadre que l'ACBF envisageait un soutien massif pour renforcer leur capacité de mise en œuvre de programmes d'intégration régionale et de développement. La tâche s'avère cependant plus ardue et les progrès dans le développement de leur capacités minces du

fait de l'absence de soutien financier externe et de faible engagement des pays africains en faveur du financement de l'intégration régionale.

L'East African Community, EAC est la seule des 8 Communautés officiellement retenues par l'Union Africaine à atteindre le stade d'union douanière, à partir duquel, il est possible d'envisager un système de prélèvement sur les recettes fiscales pour alimenter son budget communautaire. N'ayant pas encore réussi à mettre en place ce système, l'EAC en est réduite à faire appel aux partenaires extérieurs pour le financement de son programme de renforcement des capacités. C'est dire que pour rompre ce cercle vicieux, il convient un mode de financement alternatif et innovant doit être recherché. Les ressources actuelles alimentés par les contributions des pays, par le don RIDA et le Fonds de Dotation initié par l'ACBF, permettent tout au plus de soutenir l'effort de renforcement des capacités de lutte contre la pauvreté et de faire face aux besoins spécifiques des états fragiles. Les ressources actuelles de l'ACBF ne sont pas adaptées pour répondre aux besoins croissants, multiples et complexes de consolidation de la croissance, d'achèvement de l'Union Africaine, et d'intégration dans l'économie mondiale. La capacité financière de la Fondation est fortement limitée à la nature purement symbolique de la contribution des pays à hauteur de 3%, alors qu'il devrait être, d'au moins de 10% avec l'avènement du PACT en 2000 et de 25 à 30 %, pour impulser la dynamique de soutien à l'Initiative pour le Développement des Communautés Economiques Régionales, resté sans suite malgré le soutien officiel du G8 tenu en 2007 à Heiligendamm.

Pour rattraper le retard et relever le défi financier actuel et futur, les pays africains devront mobiliser dans l'immédiat \$US 35 Millions au minimum, doubler cette somme à court et s'inscrire dans une logique de financement durable à l'aide de nouveaux instruments de fiscaux et financiers comme le prélèvement sur les recettes fiscales et le lancement d'emprunt obligataire. Le recours à ces instruments appelle la redéfinition des relations financières des CERs et l'UA entre d'une part entre les pays africains et d'autre part la Fondation. Elles sont donc appelées à jouer un rôle croissante dans le financement du renforcement des capacités en facilitant la collecte des ressources fiscales et financières et leur affectation à des projets plus risqués qui nécessitent un important effort d'adaptation du modèle d'intervention de l'ACBF.

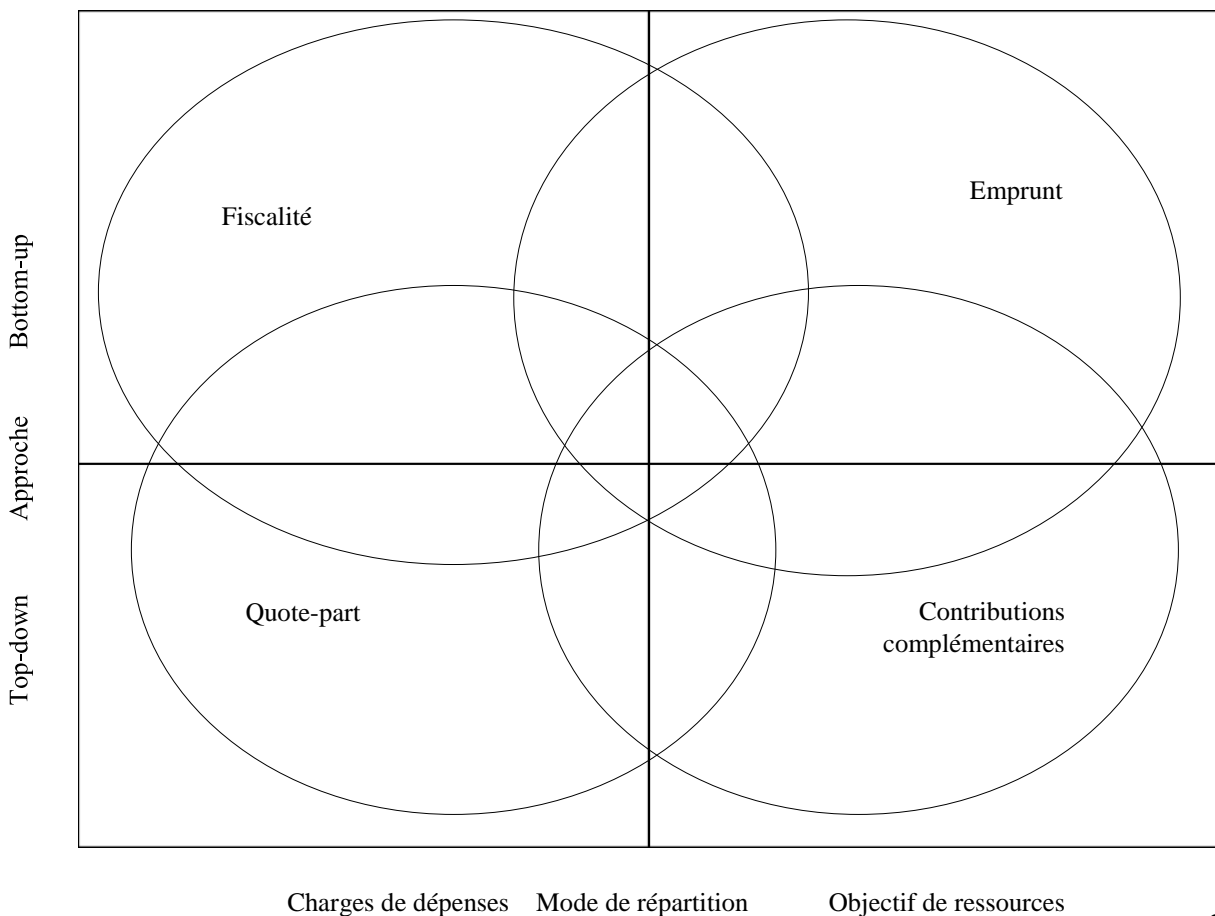
3. Vers le financement durable l'ACBF

3.1. Approche

L'objectif d'augmentation du financement peut être réparti entre les membres africains en fonction de la charge de dépenses ou en fonction d'un objectif national. Cet objectif peut à son tour être déterminé de bas en haut (*bottom up*) ou de haut en bas (*top-down*). Il peut être poursuivi par une série d'instruments de financement conçus pour disposer d'un ratio ressources propres/dons externes pertinent en termes de fonds mobilisés croissants et de confiance accrue des partenaires non africains (graphique 3.1). Plusieurs instruments peuvent être mobilisés à cet effet :

- augmentation de la contribution de base (quote-part) ;
- souscription de contributions complémentaires volontaires ;
- produit d'un prélèvement fiscal direct ou via les Communautés Economiques Régionales ;
- investissement dans les capacités financées par emprunt obligataire.

Figure 3.1 Options possibles pour le financement durable



Compte tenu de l'existence d'arriérés de paiement et du niveau faible de départ, la stratégie peut être accompagnée d'une révision de la contribution de base. On commence par inclure tous les pays bénéficiaires. Les critères de fixation de la cotisation, seront revus pour tenir compte de la situation socio-économique réelle des pays. Une importance particulière devra être apportée au critère de recettes fiscales ou de réserves extérieures compte de leur potentiel en termes de mobilisation à la source via les CERs ou les banques centrales. Une fois la révision effectuée, l'augmentation sera appliquée avec effet immédiat, pour disposer d'un niveau de ressources propres compatible avec les conditions d'adhésion au RIDA.

Un mécanisme devant recueillir des contributions complémentaires pourrait être envisagé, si cette charge était facilement supportable par les pays riches ou si, en période de croissance soutenue, elle est plus facilement acceptable, compte tenu des services rendus par l'ACBF. De même, un objectif national de financement peut être fixé pour chaque pays à l'aide d'instruments fiscaux ou financiers.

Les fonds peuvent aussi être mobilisés à la source, dans les pays ou indirectement, en passant par les CERs ou la Commission de l'UA. Néanmoins, cela suppose que ces institutions disposent de compétences fiscales. Evidemment, toutes ces solutions n'ont pas le même degré d'acceptabilité politique et de faisabilité économique, financière et fiscale.

Enfin on envisage aussi la possibilité d'un instrument de financement de grande échelle, fondé sur le marché. Dans l'hypothèse d'une croissance soutenue et d'incertitude de l'économie mondiale, le renforcement des capacités et de la résilience nécessiterait des ressources considérables et stables, qui peuvent être mobilisées par le biais d'emprunts obligataires ou d'un autre fonds fiduciaire, ouverts à des investisseurs qualifiés et désireux de contribuer au développement des capacités en Afrique. Cette option, envisageable à long terme, ne sera pas développée dans le cadre de cette étude, compte des incidences sur le statut de l'ACBF, organisme sans but lucratif.

Pour identifier la solution la plus efficace et équitable, il faut disposer d'analyse coûts/bénéfices, difficiles à conduire dans l'état actuel des données disponibles.

On peut se fonder sur un certain nombre d'évidences tirées de travaux empiriques consacrés au financement des capacités qui constituent le ressort du développement. La littérature consacrée au financement des investissements en « ressources » voués exclusivement à la construction de compétences, de connaissances et de capacités, dans une économie de plus en plus fondée sur l'innovation et le savoir peut aussi servir de source d'inspiration. L'idée générale qui s'en dégage est le lien entre l'accroissement du financement, l'autonomie et les incitations à développer dans l'attribution des fonds. Une autre idée, non moins intéressante – même si elle relève de la théorie financière pure - concerne la structure du financement, en l'occurrence le degré de pertinence du ratio dons externes/ressources propres.

Mais même ces éléments sont encore suffisamment incertains pour servir de critère de choix d'un mécanisme de financement durable. C'est pourquoi, la tendance est à se replier sur le concept de financement efficient au regard de sa résilience et de sa capacité à accomplir les tâches aigus d'ajustement ou à prendre en charge des niveaux de risques exceptionnels.

Ces questions nécessitent bien entendu des travaux plus approfondis à mener, mais en attendant, on se fonde sur deux hypothèses relatives :

- à la façon dont l'enveloppe financière (les besoins) est déterminée (*top-down* ou *bottom-up*) ;
- au mode de répartition du financement, ce critère conduisant à se placer du point de vue, d'une part de l'ACBF qui vise un objectif de ressources et d'autre part, des pays qui considèrent encore le renforcement des capacités comme une charge de dépenses à faire financer de préférence par des dons externes sans toutefois en mesurer les implications.

Dans l'approche *top-down*, les besoins sont évalués à l'échelle nationale, régionale et continentale, ce qui suppose l'existence de capacités disponibles sur place. A défaut, c'est l'approche *bottom-up* qui s'impose comme c'est le cas actuellement quand l'ACBF fixe une enveloppe à priori en fonction des ressources mises à sa disposition par les partenaires non

africains. Selon le point de vue privilégié, le financement du renforcement des capacités peut être interprété comme un investissement de très long terme pour l'ACBF ou un coût que les pays laissent être supporté par l'aide et les partenaires non africains. Il en sera ainsi tant que la volonté politique d'investir dans les capacités, les connaissances et les compétences n'aura pas été affirmée clairement.

Dans la suite de cette section, l'option du lancement d'un emprunt obligataire (*capacity bonds*) pour investir dans les capacités, sera envisagée, quitte à la réintroduire dans les conclusions et recommandations en tant que tendance émergente dans les pays où les capacités de recherche, de développement et les capacités sociales et technologiques sont assimilées à des investissements d'innovation.

3.2. Augmenter la quote-part souscrite

Dans cette option, ce sont les critères déjà utilisés pour déterminer les quotes-parts qui sont applicables. La question est de savoir s'il faut utiliser un taux uniforme où s'il y a lieu d'en profiter pour réviser les critères de classification des pays et l'incidence sur leur quote-part. En se référant, à titre de comparaison, à l'état des contributions à l'IDA/Banque Mondiale (tableau 3.2.), on se rend compte de l'existence de disparités importantes dans le rang qu'occupe un pays dans les deux classements : la Zambie et l'Ouganda dans le peloton de tête de l'IDA mais dans le peloton de queue de l'ACBF.

En résumé, dans cette option :

- l'intégralité des arriérés est recouvrée
- la notion de bénéficiaire non membres n'existe plus, ce qui porte le nombre total des membres à 46 ; pour les 9 pays concernés, on calcule le montant de la contribution sur la base de celle du pays dont le poids socioéconomique est équivalent.

On ne tient pas compte des annonces de contributions supplémentaires effectuées. La contribution à l'IDA, bien que donnée à titre indicatif permet d'envisager une variante de cette option. Dans cette variante, la révision des quotes-parts se fonde sur la classification des pays que l'Agence utilise.

Cette option permet la mobilisation à court terme de \$US 38,4 Millions, soit un peu plus de 10% de l'enveloppe financière du SMTP III.

Table 3.1. Comparaison des contributions des pays membres africains ACBF et à l'IDA

Contributions des membres africains à l'ACBF			IDA : Etat des contributions & des souscriptions effectuées au 30 juin 2011 \$US	
Membres	Base SMTP II	Base SMTP III	Membres	Souscriptions & Contributions
Nigeria	1000000	2000000	Angola	8300000
Zimbabwe	750000	1500000	Zimbabwe	6220000
Cameroon	750000	1500000	Nigeria	4620000
Gabon	750000	1500000	Zambia	3610000
Botswana	700000	1400000	Senegal	2620000
Tanzania	550000	1100000	Uganda	2350000
Benin	500000	1000000	Tanzania	2300000
Congo Bra	500000	1000000	Tunisia	1890000
Gambia	500000	1000000	Botswana	1630000
Kenya	500000	1000000	Cameroon	1580000
Mali	500000	1000000	Sudan	1520000
Côte d'Ivoire	300000	600000	Togo	1155000
Chad	300000	600000	Rwanda	1130000
Rwanda	300000	600000	Burundi	1100000
Senegal	300000	600000	Sierra Leone	1020000
Burkina Faso	250000	500000	Somalia	950000
Burundi	250000	500000	Burkina Faso	780000
Central African Rep.	250000	500000	Central African Republic	780000
Djibouti	250000	500000	Chad	770000
Ethiopia	250000	500000	Benin	760000
Guinea-Bissau	250000	500000	Niger	760000
Madagascar	250000	500000	Timor-Leste	440000
Malawi	250000	500000	Swaziland	430000
Mauritania	250000	500000	Palau	300000
Namibia	250000	500000	Cape Verde	130000
Niger	250000	500000	Sao Tome and Principe	110000
Sao Tome & Principe	250000	500000		
Sierra Leone	250000	500000		
Sudan	250000	500000		
Swaziland	250000	500000		
Uganda	250000	500000		
Zambia	250000	500000		
Ghana	200000	500000		
Liberia	200000	500000		
Dem Rep of Congo	0	2000000		
Mauritius	0	2000000		
Angola	1000000	2000000		
Cap-Vert	250000	500000		
Érythrea	250000	500000		
Guinea équat	1000000	2000000		
Lesotho	250000	500000		
Morocco				
Mozambique	250000	500000		
Sahara Occidental				
South Africa	1000000	2000000		
Tunisia				
Guinea	250000	500000		
Total Africa	12850000	38400000		66830000

3.3. Contributions complémentaires à l’initiative des pays africains

Dans la mesure où le paiement de la contribution est assuré régulièrement et que plusieurs pays sont disposés à augmenter leur quote-part, il y a lieu d’encourager la dynamique. Les annonces effectuées par 6 pays atteignent \$US 11,3 Millions. L’effort supplémentaire à consentir par les autres pays – en plus de leur cotisation actuelle et sous réserve que les arriérés sont recouvrés - se chiffre à \$US 26, 75 Millions pour atteindre \$US 35 Millions (tableau 3.2).

Table 3.2. Disposition à contribuer des pays précurseurs

Répartition de l’augmentation de \$US 35 Millions par objectif financier

Contributions annoncées	Base	Complément	SMTP III
Nigeria	1000000	2800000	3800000
Cote d'Ivoire	300000	1700000	2000000
Ghana	200000	1300000	1500000
Tanzanie	550000	950000	1500000
Zimbabwe	750000	750000	1500000
Tchad	250000	750000	1000000
STotal	3050000	8250000	11300000
Autres pays n’ayant rien annoncés	9800000	26750000	36550000
Total	12850000	35000000	47850000

Les annonces étant laissée à la discrétion des pays, il est difficile d’évaluer l’impact financier de cette option, au-delà du ciblage des \$US 35 Millions. Toujours est-il que, pour maximiser les chances d’atteindre l’objectif, une action urgente est nécessaire dans trois directions :

- les autres gros contributeurs :
 - o Cameroun, Gabon, Congo Brazzaville,
 - o Botswana, Kenya,
 - o Benin, Gambie, Mali ;
- les pays dont les perspectives de croissance sont les plus favorables (tableau 3.3.) :
 - o Mozambique, Ouganda, Éthiopie, Rwanda, Angola, Zambie...
 - o Sierra Leone, Guinée, Cap-Vert, Niger,
 - o Congo RDC.
- les pays non listés précédemment mais qui figurent parmi les plus gros contributeurs de l’IDA (tableau 3.1.) :

- Angola, Zimbabwe, Nigeria, Zambie, Sénégal, Uganda, Tanzanie, Tunisie, Botswana, Cameroun, Soudan, Togo, Rwanda, Burundi, Sierra Leone.

Des analyses coûts/avantages complémentaires sont nécessaires pour les convaincre de l'importance du financement durable du renforcement des capacités.

Table 3.3. Contributions des membres africains

Pays ACBF	Base	Annoncé	Taux de croissance du PIB aux prix du marché (2005 US\$) Estimations WB	2014
Nigeria	1000000	3800000	Mozambique	7.8
Côte d'Ivoire	300000	2000000	Sierra Leone	7.6
Ghana	200000	1500000	Ouganda	7.3
Tanzania	550000	1500000	Éthiopie	7.2
Zimbabwe	750000	1500000	Rwanda	7.2
Chad	300000	1000000	Tanzanie	7.0
Cameroon	750000		Angola	6.8
Gabon	750000		Nigéria	6.6
Botswana	700000		Congo	6.5
Benin	500000		Ghana	6.5
Congo Bra	500000		Guinée	6.5
Gambia	500000		Cap-Vert	6.4
Kenya	500000		Niger	6.1
Mali	500000		Zambie	6.0
Rwanda	300000		Mali	5.9
Senegal	300000		Côte d'Ivoire	5.8
Burkina Faso	250000		Gambie	5.8
Burundi	250000		Malawi	5.6
Central African Rep.	250000		Congo	5.5
Djibouti	250000		Soudan	5.5
Ethiopia	250000		Burkina Faso	5.4
Guinea-Bissau	250000		Botswana	5.3
Madagascar	250000		Sénégal	5.2
Malawi	250000		Madagascar	5.0
Mauritania	250000		Mauritanie	4.9
Namibia	250000		Lesotho	4.8
Niger 250,000	250000		Kenya	4.7
Sao Tome & Principe	250000		Cameroun	4.6
Sierra Leone	250000		Guinée-Bissau	4.6
Sudan	250000		Togo	4.6
Swaziland	250000		Bénin	4.5
Uganda	250000		Maurice	4.5
Zambia	250000		Namibie	4.4
Liberia	200000		Gabon	4.1
Dem Rep of Congo	0		Burundi	4.0
Mauritius	0		Comores	4.0
			Seychelles	3.9
			Érythrée	3.5
			Afrique du Sud	3.5
			Rép. centrafricaine	3.2
			Tchad	3.0
			Zimbabwe	3.0
			Guinée équatoriale	2.5
			Swaziland	1.9
Total Africa	12850000	Cible = 35000000		

3. 4. Recours à la fiscalité pour augmenter les ressources propres

Le recours à des instruments liés aux finances publiques pour financer des institutions régionales a fait l'objet de plusieurs études dont celle de la Commission de l'Union Africaine, CUA (encadré 3.1). Le caractère volatile des contributions statutaires et l'impact des arriérés de paiement sur la crédibilité et la réputation des institutions régionales ont conduit à rechercher des instruments de substitution. L'étude de la CUA a fait progresser le débat en écartant d'autres options :

- taxe à l'exportation basée sur la structure des exportations des pays ;
- taxe sur les exportations d'hydrocarbures (impôt de solidarité) ;
- prélèvement de 1% sur les budgets nationaux, en remplacement des contributions statutaires ;
- prélèvement communautaire ;
- taxe de séjour ;
- financement par le secteur privé.

Encadré 3.1: Etude sur la recherche de nouvelles sources de financement – aperçu des options proposées

Prélèvement sur les importations	Le principe de base de ce prélèvement est d'imposer une taxe de 0,2% sur les importations de biens de consommation, à l'exception des dons et des marchandises en exonération provenant de pays tiers non membres de l'Union. Son principe sous-jacent est que les fonds collectés en faveur de l'Union africaine proviendraient de citoyens africains, notamment d'importateurs de marchandises de l'extérieur du continent. En conséquence, seuls les consommateurs de biens importés seraient taxés. Cette option donnerait au citoyen ordinaire de l'Afrique le sentiment qu'il est 'partie prenante' de l'UA.
Prélèvement sur les polices d'assurance	Le principe de cette taxe est d'appliquer un prélèvement d'au moins 0,2% sur toute police d'assurance souscrite par un citoyen africain ou par une entreprise opérant en Afrique. Les compagnies d'assurance pourraient également recueillir des fonds au nom de l'UA.
Prélèvement sur les voyages internationaux, (billets d'avion)	Le principe de cette proposition est d'imposer une taxe de 0,2% sur tous les billets d'avion à destination et en provenance d'Afrique variable en fonction des distances. Les compagnies aériennes et les agences de voyage pourraient recueillir les fonds issus de ce prélèvement au nom de l'Union africaine.

CUA : Sources alternatives de financement de l'Union africaine: Impact des propositions sur les économies des États membres, 2009

Sur la base des recettes fiscales 2009 (tableau 3.4), les contributions à l'Union africaine pourraient s'élever à environ US \$ 246,4 millions par an à partir de prélèvements à l'importation et US \$ 129,8 millions par an à partir de prélèvements à l'exportation.

Table 3.4 Apports financiers extérieurs et recettes fiscales en Afrique (2000-12)

Apports (milliards USD en volume)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Recettes fiscales	141	131,7	123,9	159	204,6	262,4	312,5	357	458,5	339,2

Dans cette option, l'UA et les CERs collectent environ \$US 6,78 Milliards /an à ventiler entre les autres institutions et agences spécialisées. Les besoins pour le SMTP III se chiffrent à 5%/an de ce montant en hypothèse haute. En se limitant à une contribution de 1%, l'ACBF pourrait collecter \$US 67,8 Millions/ans, soit 339 millions en 5 ans correspondant à 98% de l'enveloppe financière. Dans cette option, la contribution annuelle des membres passe de 12,85 Millions \$US à 67,8 Millions de \$US, soit une augmentation qui se rapproche de 20% de l'enveloppe financière du SMTP III. Il s'agit évidemment d'un potentiel théorique d'augmentation dont l'atteinte est liée aussi à la performance de l'ACBF dans le renforcement des capacités des CERs.

Il faudra aller dans le détail des recettes fiscales pour évaluer comment ce montant se répartit entre les pays pour ensuite le pondérer avec d'autres critères (revenu réel, PIB, IDH, réserves extérieurs, degré de diversification, population...), au regard des critères d'équité et d'efficacité. Le classement des pays en groupe dans l'étude de la CUA peut servir d'indicateur pour un traitement différentiel des situations (tableau 3.5.). Le cas des pays ayant les plus faibles recettes fiscales doit être examiné de près. Pour y accéder, l'ACBF doit être éligible, ce qui suppose sa transformation en une agence spécialisée de l'UA. Ce ratio est réévalué périodiquement en fonction de la performance de l'ACBF dans l'allocation des fonds aux projets des pays. Rien n'indique cependant que cette option est réalisable à court terme.

Table 3.5 : Critères pour évaluer la contribution financière aux activités d'intégration régionale

Groupe de pays	Caractéristiques
1	Pays caractérisées par un secteur secondaire qui contribue davantage à l'économie d'un État membre, possède une part élevée des exportations dans le PIB et l'absence de diversification des produits d'exportation, ainsi que d'un niveau relativement élevé de développement.
2	Pays caractérisés par un niveau relativement élevé du PIB et une diversification des importations et des exportations.
3	Pays caractérisées par une part importante du secteur tertiaire dans le PIB, une faible diversification des exportations et un secteur primaire contribue pour plus de 15% au PIB.
4	Pays caractérisés par une diversification très restreinte des exportations, un niveau relativement faible de développement (IDH en dessous de 0,45) et une économie essentiellement agricole.

Il faut bien avoir présent à l'esprit que cette option n'est possible que dans les CERs ayant atteint le stade de l'Union Douanière couronnée par un tarif extérieur commun. Ainsi, dans chaque région une seule CER est responsable de la mise en place d'un guichet unique pour le financement de l'intégration et du renforcement des capacités. Ce guichet est chargé de l'évaluation et de la prévision des recettes fiscales, d'harmoniser les fiscalités et d'organiser le recouvrement des recettes par l'ACBF en passant par un compte régional unique tenu par la Banque Centrale sans aucune interférence de la CER. Compte de l'état d'avancement des unions douanières, l'ACBF devra prendre en charge l'effort de renforcement des capacités de financement et de gestion de ressources propres dans les CERs. A titre d'exemple, l'EAC qui est la plus en avance parmi les Communautés, en est encore au stade de l'élaboration de sa stratégie de financement durable de l'intégration régionale pour laquelle elle a budgétisé \$US 300000 sur la période 2011 -2016

Tableau 3.6. Etat d'avancement de l'union douanière dans les CERs

Étape	UMA	CEN-SAD	CEDEAO	CEEAC	COMESA	CAE	IGAD	SADC
Zone de libre-échange	En attente	En attente	En cours	Proposée	En cours	Pleinement opérationnelle	En attente	Proposée
Union douanière	En attente	En attente	Proposée	Proposée	En cours	Pleinement opérationnelle	En attente	Proposée

3.5. Recours au prélèvement communautaire solidaire libérable par tranche

Il s'agit d'une variante de l'option précédente tirée de l'expérience d'un groupement économique - l'UEMOA - qui a réussi à rendre opérationnelle son système de prélèvement Communautaire Solidaire (PCS), après 16 ans d'effort. Entre 1996 et 2010, Fcfa 456 Milliards ont été affectés aux besoins prioritaires, dont 15,7% au Fonds d'Aide à l'Intégration Régionale, FAIR. Les divers autres emplois, dont les contributions au budget d'institutions spécialisées comme l'OHADA ont reçu 5%.

Cette option généralise le schéma PCS/UEMOA à l'ensemble des CERs, dès lors qu'elles disposent des compétences fiscales pour prélever 1% sur les importations de l'ensemble des pays membres des produits en provenance des pays tiers. Ce prélèvement touche tous les produits qui viennent du reste du monde. Le montant prélevé serait de l'ordre de US \$ 2,5 Milliards/an sur lesquels on considère que les 2/3 reviennent aux Etats sous forme de compensation. Le reste soit 1,6 Milliards sert à financer les programmes communautaires.

En se limitant à une contribution de 1%, l'ACBF pourrait collecter \$US 16 Millions/an, soit 80 millions en 5 ans, correspondant à 23% de l'enveloppe financière.

La contribution annuelle des membres passe de de 12,85 Millions de \$US à 80 Millions de \$ soit une augmentation qui dépasse 23%.

Dans cette option, chaque pays et chaque CER membre dispose de son propre programme de renforcement des capacités. L'ACBF veille au respect des principes de subsidiarité, d'additionnalité, de complémentarité, de manière à éviter les inconvénients classiques (effet de substitution, fongibilité, automaticité du financement...). La Fondation dispose de son programme qui ne fait pas double emploi avec ceux des CERs et des pays.

Cette option s'accompagne d'une plus grande autonomie et davantage d'incitations dans l'allocation des fonds. Il suppose aussi que les organes de l'ACBF fassent preuve d'un leadership ferme pour faire passer cette augmentation. L'intérêt de cette option réside surtout dans ce sa mise en œuvre peut servir de cordon ombilical entre le financement durable de l'ACBF et celui des CERs.

3.6. Recours au marché obligataire pour sécuriser le financement à long terme

Le recours à cet instrument se justifie par la nécessité de mobiliser des fonds importants pour financer une nouvelle génération de projets et programmes de développement des capacités, plus risqués, compte tenu de ce qu'ils doivent répondre aux besoins de l'Afrique en tant que « pôle mondial en construction ». Dans cette période de croissance soutenue des pays africains, de stagnation de l'aide publique extérieure et de crise financière, le recours à des obligations constitue une alternative pour le financement du développement des capacités. En émettant une

« obligation capacité », l'ACBF fait office de pionner mondial. En outre cette initiative permet de pallier la lenteur dans la mise en place d'une fiscalité communautaire pour financer le développement des CERs.

Sur la base d'un objectif de taux de croissance de 7-8% et avec un taux d'investissement de 35%, le PIB de l'Afrique peut atteindre \$US 2 600 Milliards d'ici 2020. Pour faire de l'Afrique un pôle et un moteur de l'économie mondiale, les besoins en investissement dans le développement des capacités sont évalués à 0,1% de ce montant, soit \$US 910 Millions. Le marché obligataire – le plus grand et le plus dynamique marché mondial de fonds prêtables est particulièrement adapté pour mobiliser des sommes aussi importantes. C'est aussi sur ce marché que s'expérimentent les solutions financières les plus novatrices pour mobiliser les fonds colossaux nécessaires pour lutter contre les changements climatiques, œuvrer au développement durable et favoriser l'émergence d'une économie de la connaissance.

Dans cette perspective, on définit les obligations « capacités » de l'ACBF, comme des obligations destinées à financer le développement/renforcement des capacités, augmenter la résilience face aux chocs et réduire la vulnérabilité des pays africains en période de grande incertitude de l'économie mondiale.

L'objectif visé est de lever l'équivalent de l'enveloppe financière du SMTP dès 2016, soit \$US 0,5 Milliards pour être en mesure de lancer un autre emprunt obligataire d'une somme équivalent à partir de 2017 pour couvrir les besoins du futur SMTP IV (2017-2020).

4. Conception globale de la stratégie de financement durable

4.1. Stratégie du financement durable

Dans son dernier rapport d'activité 2010, l'ACBF aborde la question de la stratégie pour « financer l'avenir », sans donner de précision sur les instruments possibles. Tout au plus la Fondation prend acte des conditions d'adhésion au RIDA en termes d'obligation de résultats et de responsabilité financière. La principale nouveauté apparue depuis, est l'annonce faite par un groupe de 6 pays d'augmenter leur contribution. D'autres pays pourraient faire des annonces similaires. Mais toujours est-il que la stratégie de financement durable, ne peut se limiter à cette approche discrétionnaire. Une prise en compte des implications de la subvention RIDA, jointe à

l'analyse des avantages et des inconvénients des options possibles, invitent à combiner plusieurs instruments de financement.

Il s'agit, dans un premier temps, d'adopter une « stratégie sans regret » de financement consistant à faire prendre en charge par les pays, au moins 10% de l'enveloppe financière ou \$US 35 Millions. Pour les pays ayant fait des annonces supérieures à leur quote-part révisé, le surplus est enregistré comme une contribution complémentaire destinée à alimenter un Fonds de Développement des Capacités en Afrique. L'objet de ce fonds, logé à l'ACBF est de soutenir l'effort exceptionnel de renforcement et de résilience des capacités à consentir. Les occasions ne manqueront pas dans ce contexte d'incertitude de l'économie mondiale et de mise en œuvre de programmes d'intégration régionale de grande échelle qui requièrent des capacités spécifiques ainsi que la maîtrise d'outils sophistiqués d'analyse prospective, d'évaluation randomisée et de gestion de risque.

La solution du prélèvement sur les importations doit aussi être envisagée à court terme pour les communautés disposant de compétences fiscales et de mécanismes opérationnels (EAC, UEMOA). En cas de nécessité, l'ACBF met en place dans les CERS des projets de renforcement capacités de financement et de gestion de ressources propres dont l'objectif sera d'appuyer la mobilisation des recettes fiscales. Le prélèvement d'une fraction destinée à financer les activités de développement des Communautés, sous l'égide ou en partenariat avec l'ACBF, sera alors un indicateur utile.

Cette solution est progressivement étendue aux autres Communautés et à l'ensemble des recettes fiscales, à mesure que des projets et des programmes d'appui se mettent place suivant le même schéma que précédemment.

L'objectif à mi-parcours de la stratégie de financement du SMTP III est de mobiliser \$US 35 Millions auprès des membres, indépendamment des contributions complémentaires qui serviraient alimenter le futur Fonds de Développement des Capacités en Afrique. Les pays précurseurs seraient alors considérés comme les membres fondateurs de ce Fonds.

Parallèlement, des programmes mieux ciblés seront élaborés au niveau national. Il s'agira contribuer effectivement à développer les capacités de diversification et la compétitivité, sans préjudice pour la lutte contre le fléau de la corruption et de la fuite des capitaux, un chantier auquel l'ACBF devra s'attaquer en priorité.

A partir de 2014, il sera nécessaire de procéder à la réévaluation de l'enveloppe financière du SMTP III, pour relever les défis de la consolidation de la croissance africaine et de la montée en puissance de l'Afrique en tant qu'un des moteurs de l'économie mondiale. Selon toute vraisemblance, l'enveloppe de \$US 345 Millions qui était considérée en 2010, comme une hypothèse haute, deviendrait alors une hypothèse basse. La stratégie combinée fiscale et financière se déploie pour faire face au changement d'échelle dans l'évolution des besoins de développement des capacités. La généralisation du Prélèvement Communautaire Solidaire permet au pays africains de contribuer à plus de 20% du financement, soit entre \$US 70 et 80 Millions.

Le lancement de l'emprunt obligataire sur le marché se fait sous les auspices de la Banque Mondiale, du FMI, de la BAfD qui sont aussi les principaux partenaires internationaux de l'ACBF. Les négociations sont ouvertes en vue d'y intégrer d'autres Institutions Financières Régionales qui œuvrent pour le développement de l'Afrique et l'intégration de l'économie mondiale. La souscription des obligations capacités devrait permettre de rendre crédible, dès 2016, la perspective de mobiliser entre \$US 400 et 500 Millions et le double de cette somme à l'horizon 2020.

4.2. Mise en œuvre

Etant donné que la contribution actuelle des membres au financement de l'ACBF est de l'ordre du symbolique, il devient urgent de de la porter à 10% de l'enveloppe financière du SMTP III et ce indépendamment de l'objectif de durabilité à atteindre d'ici 2016. La réussite de cette décision, jointe au recouvrement des arriérés, conditionnent la possibilité d'évoluer vers les autres instruments dont la mise en œuvre soulève un certain nombre de problèmes parmi lesquels :

- le taux de prélèvement ;
- le panier de mesures à combiner

- l'assiette fiscale ;
- le niveau de prélèvement ;
- la devise de prélèvement ;
- la prise en compte de situations particulières (type de produits et services, branche, secteurs, pays membre et pays d'origine, région)
- l'additionnalité, la subsidiarité et la complémentarité.

La simplicité des instruments est une condition essentielle à leur intégration dans les systèmes fiscaux nationaux ainsi que dans le financement de l'ACBF.

Des discussions devront être entamées avec les Communautés qui remplissent les conditions d'union douanière ou qui n'hésitent plus à relever ce défi. Les projets ACBF (tableau 4.1) en place peuvent dès à présent réunir les informations disponibles et préparer le terrain. Des groupes d'experts seront envoyé sur place, pour étudier tous les aspects de la faisabilité fiscale, financière, économique et évaluer la position des pays membres. Il faudra établir un plan de travail et un cadre de mise en œuvre et de résultats pour chacune des communautés candidates.

Tableau 4.1.Projets ACBF auprès des CERs		\$US
G098	COMESA	98,632
G136	SADC-PF	256,689
G137	RENFOR	380,602
G161	EAST AFRICAN LEGISLATIVE ASSEMBLY (EALA)	173,071
G209	UEMOA	289,943
G219	AU-CAP AFRICAN UNION -CAP	2,047,877

Les pays sont invités à exprimer sans aucune ambiguïté leur désir d'investir dans les capacités avec des ressources propres, d'assumer toute la responsabilité financière dans le développement des capacités et d'augmenter leur contribution financière à l'ACBF. A cet égard, doubler la contribution financière et s'acquitter des arriérés de cotisation seraient un signal fort et un prélude à la révision de la quote-part des pays.

Les CERs devront aussi être en ordre de marche et collecter le produit des recettes fiscales en vue du financement de leurs activités communautaire de solidarité. L'ACBF devra rendre opérationnel le Fonds Africain pour le Développement des Capacités (African Capacity Development Fund, ACDF) doté de la capacité requise pour être un opérateur financier global.

En attendant que les conditions de succès réunies et que la désirabilité et la faisabilité du mécanisme fiscal et financier sont démontrées, il faudra déterminer le cadre légal et les caractéristiques techniques de l'obligation capacité de l'ACBF (ObliCAP en français, CAPbonds en anglais). Le cadre légal, devrait autant que possible prendre la forme d'un consortium de CERs ou une institution financière continentale qualifiée. Parmi les caractéristiques à déterminer figurent les éléments suivants :

Les objectifs visés par l'opération

- les principes de gestion et les critères de sélection des projets, programmes et initiatives prioritaires ;
- le montant de l'emprunt ;
- la période de remboursement ;
- la valeur nominale ;
- le prix de souscription ;
- le nombre de titres ;
- la maturité ;
- les dates de lancement, de clôture et de jouissance ;
- le taux d'intérêt de l'emprunt ;
- le choix des intermédiaires financiers ;
- les garanties ;
- les conditions d'exécution;
- le compte bancaire;
- le régime fiscal;
- les critères de sélection des prestataires de services d'investissement ;
- les critères de sélection de la bourse chargée de l'introduction des titres de créance et de la cotation.

4.3. Impacts et résultats

Les éléments du cadre de résultats et d'impacts sont esquissés dans les tableaux suivants.

Table 4.2. Cadre de mesure des résultats et des impacts

IMPACT	INDICATEURS DE PERFORMANCE	SOURCES
Financement durable du développement des capacités, pour l'intégration de l'Afrique dans l'économie mondiale et l'intégration régionale	Le ratio ressources propres/dons externes est inversé (de 3% à 10% puis à mi-parcours à 30%	
IMPACT POUR LES OBJECTIFS		
Des ressources croissantes sont allouées aux programmes	Taux de couverture des besoins identifiés à chaque niveau (pays, CER, continent)	
L'ACBF et les programmes disposent d'une large autonomie dans l'adoption de leur budget, l'affectation des fonds et la gestion des projets	Economies réalisées sur les budgets d'assistance technique extérieure	
La qualité des interventions est primée	Degré de satisfaction des pays membres et des CERs	

OBJECTIF	Extrant	Résultat	Indicateurs de performance
Accroître durablement les ressources propres de l'ACBF			
	Augmentation de 10% de la quote-part de chaque pays avec effet immédiat	Reconduction en 2013 de la subvention RIDA et stratégie de sortie	
	Recueil des contributions complémentaires volontaires	Fonds de Développement des Capacités en Afrique opérationnel	
	Mise en place progressive du prélèvement communautaire solidaire dans les Cers	Régionalisation du financement des programmes de développement des capacités	

OBJECTIF	Extrant	Résultat	Indicateurs de performance
Développer l'autonomie de l'ACBF			
Autonomie financière	Adoption d'un régime de responsabilité et d'autonomie	Amélioration de l'intégrité et de l'efficacité dans l'usage des fonds	
Autonomie de gestion des projets et programmes	Système de budgétisation et de gestion axée sur la performance	La culture de la gestion des risques est imposée à toutes les étapes du cycle de planification	
Autonomie dans l'allocation des fonds entre les différents niveaux	Cadre intégré des ressources financières	Plus grande responsabilité et visibilité des bénéficiaires dans la conduite de leur projet	

OBJECTIF	Extrant	Résultat	Indicateurs de performance
Promouvoir des incitations dans l'allocation des fonds			
Financement selon la performance	Mise en place d'une démarche bottom-up pour la conception et la gestion des projets	Un dispositif d'appel à projets amélioré	
Renforcer les dispositifs d'évaluation et d'analyses approfondies	Mise en place d'une logique systématique d'examen par les pairs	Transparence dans l'attribution des fonds	