CAHIER DE CHARGES
DE LA SALVE N°006
RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS
ET LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

Stratégie et programme d'actions mutualisés pour fermer les fuites, récupérer les avoirs volés et transformer les capitaux rapatriés en puissance productive africaine

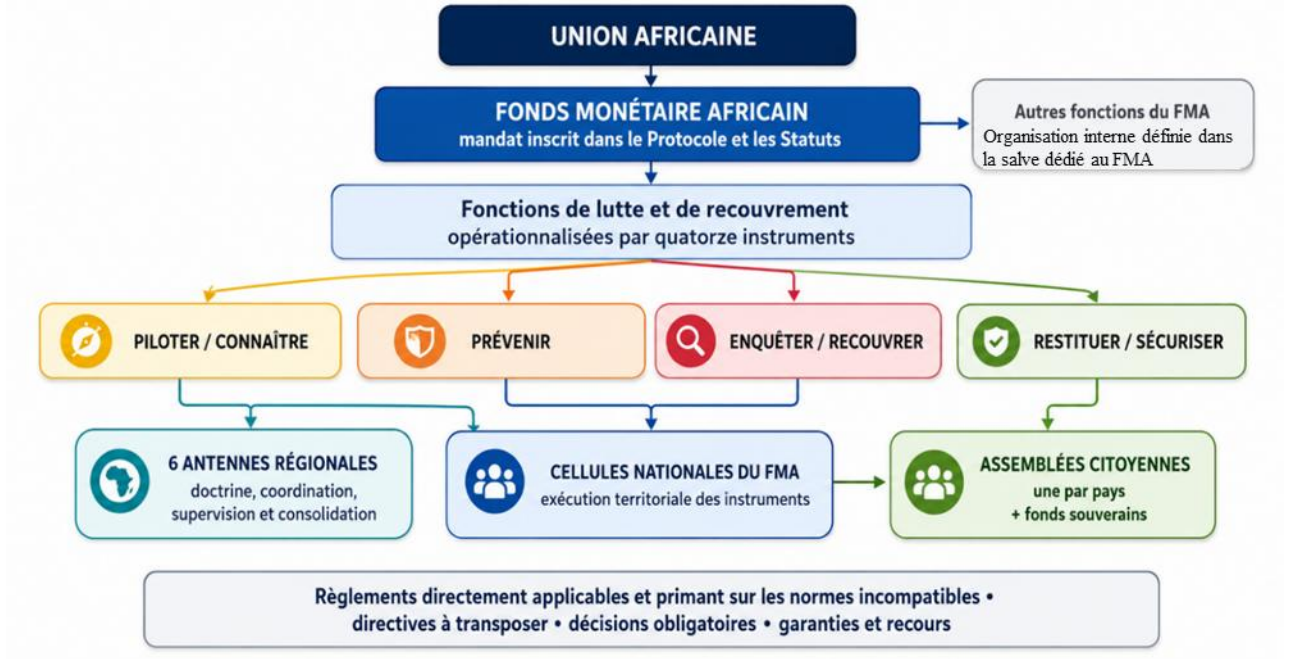
Août 2026
www.kanuthinktank.africa

Problème central : L'Afrique (AF), organisée dans le présent cahier en six régions de déploiement (**CEMAC***, **AES**, reste de la **CEDEAO**, **SADC**, **EAC***, **Maghreb***), veut financer sa transformation structurelle — **s'industrialiser, bâtir ses infrastructures, ses hôpitaux et ses écoles** — et cesser de dépendre de l'aide extérieure et de la dette étrangère. Mais elle ne souffre pas d'abord d'un manque de capitaux : elle souffre d'une **hémorragie organisée de ses propres capitaux**. Chaque année, l'équivalent d'environ **3,7 %** de la richesse produite sur le continent — plus de **88 milliards de dollars** — sort par *la corruption, la fraude fiscale, les fausses factures commerciales, les prix de transfert abusifs, les contrats opaques, les dettes extérieures, les détournements de fonds publics, les sociétés-écrans, les paradis fiscaux et les circuits bancaires internationaux*, pendant que les États repartent emprunter, accepter des conditionnalités et subir l'austérité. La fuite des capitaux est une faiblesse structurelle et une menace systémique : ***elle assèche la fiscalité, vide les réserves de change, fragilise les monnaies, accroît la dépendance à la dette extérieure et détruit le pacte moral entre l'État et les citoyens.*** Tant que l'Afrique reste une passoire financière, ***aucune plateforme de civilisation ne peut s'y bâtir durablement pour ne pas parler de la fédération qui pour l'instant semble relever de l'ectopie pour la classe politique au pouvoir.***

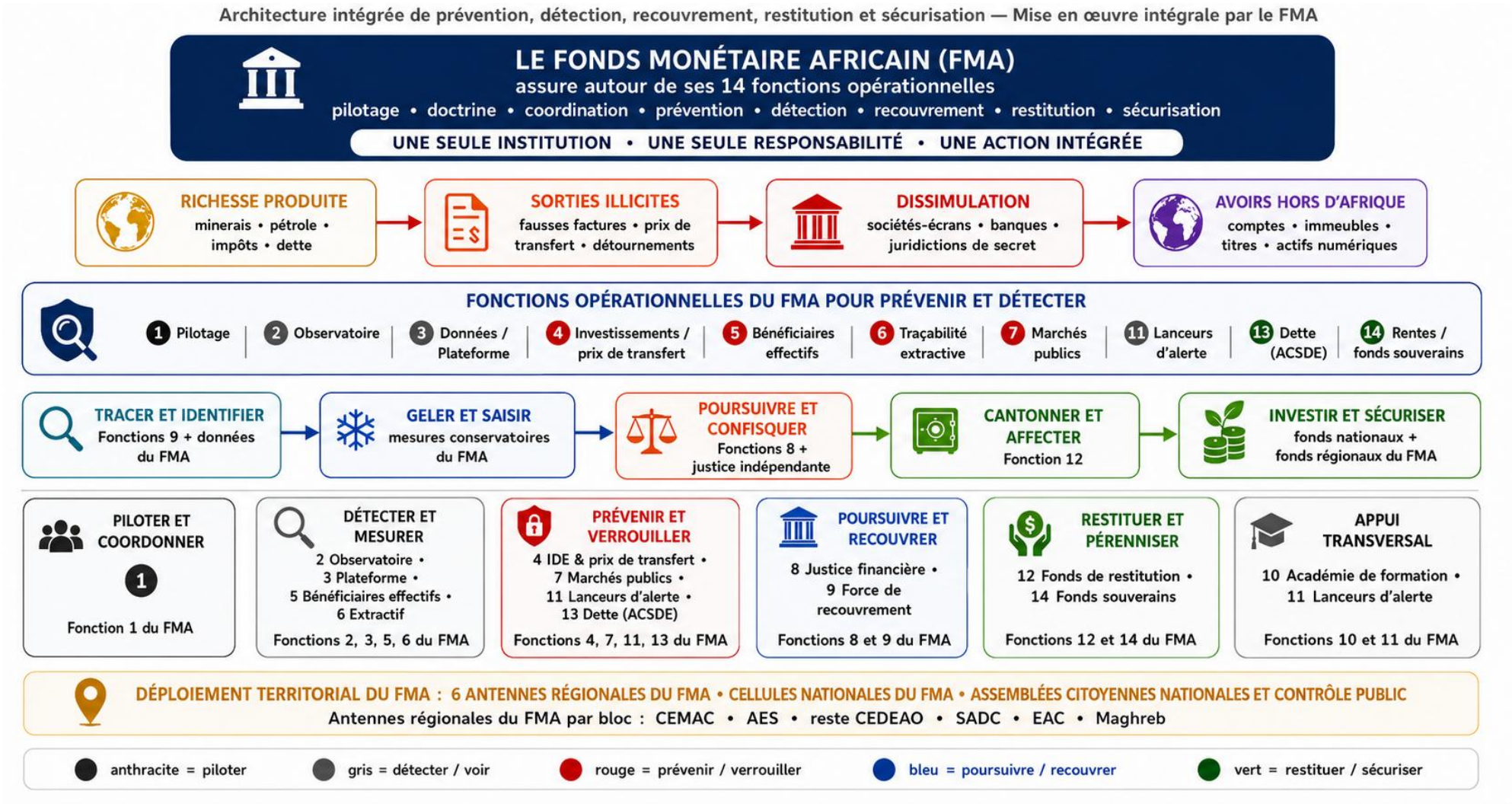
Le présent cahier définit quatorze fonctions statutaires à attribuer au Fonds Monétaire Africain -FMA, (*déjà en cours de création par l'Union africaine*) **pour fermer cette hémorragie et recouvrer les avoirs volés de l'Afrique.** La solution ne crée pas une institution supplémentaire ni quatorze organes autonomes : elle confie au FMA l'exercice de ces fonctions et organise leur opérationnalisation par le déploiement de six antennes régionales (CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC*, Maghreb*) et de cinquante-cinq cellules nationales dans les pays africains.

Formule directrice : Produire la richesse en Afrique (AF), **déclarer** les exportations et les iimportations à leur juste valeur, **payer** l'impôt là où la valeur est créée, **rapatrier** les recettes d'exportation, **tracer** les bénéficiaires effectifs, **geler** et **recouvrer** les avoirs volés, puis **réinvestir** les capitaux récupérés dans la puissance productive africaine sous un pilotage unique du Fonds Monétaire Africain (FMA) au moyen de 14 fonctions, de 06 antennes régionales et de 55 cellules nationales.

Les 14 fonctions de lutte et de recouvrement sont attribuées au FMA et opérationnalisées par le déploiement de six antennes régionales et des cellules nationales.



Le processus complet de la fuite et du recouvrement des avoirs et les points où agissent les quatorze fonctions du FMA pour fermer les fuites, recouvrer les avoirs et transformer les ressources récupérées en actifs souverains productifs pour l'Afrique.



Note justificative du découpage de l'Afrique en six régions (CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC*, Maghreb*) dans le cadre du présent cahier de charges

La ***lutte contre la fuite des capitaux et le recouvrement des avoirs volés*** constituent un problème continental. Les capitaux détournés ou illicitement transférés peuvent être produits dans un pays, dissimulés dans un autre, acheminés par des intermédiaires installés dans plusieurs régions, puis placés dans une juridiction extérieure au continent africain. Une architecture qui laisserait un seul État africain hors du système créerait une faille susceptible d'être utilisée pour contourner les contrôles communs. Le périmètre du présent cahier de charges est donc l'ensemble de l'Afrique et couvre les **55 États membres de l'Union africaine**.

Or les communautés régionales existantes **(CEMAC, AES, CEDEAO, SADC, EAC, UMA)** ne couvrent pas tout le continent : prises telles quelles, elles laissent des pays sans région de travail unique, notamment São Tomé-et-Príncipe, la Corne de l'Afrique — Éthiopie, Érythrée et Djibouti — , le Soudan et l'Égypte. Les doubles appartenances (RD Congo et Tanzanie membres de la SADC et EAC) doivent également être tranchées afin que chaque pays ne soit compté qu'une seule fois.

Nous rattachons donc, pour les seuls besoins de ce travail, chaque pays non couvert à la région le plus proche : São Tomé-et-Príncipe à l'Afrique centrale **(CEMAC*)** ; la Corne de l'Afrique — Éthiopie, Érythrée et Djibouti — ainsi que le Soudan à l'Afrique de l'Est (**EAC***) ; l'Égypte et la République Arabe Sahraouie Démocratique à l'Afrique du Nord (**Maghreb***). L'astérisque marque cette extension. Ce découpage est un outil de travail pour implanter les six antennes régionales du FMA et répartir ses cinquante-cinq cellules nationales ; il ne modifie ni les traités ni les organisations réelles **(CEMAC, AES, CEDEAO, SADC, EAC, UMA)**.

Les six régions — (CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC*, Maghreb*)

Région	Définition retenue dans ce document	Pays (nombre)
CEMAC*	Les six États de la CEMAC (Cameroun, Congo, Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Tchad), **plus São Tomé-et-Príncipe**.	Cameroun, Congo (Brazzaville), Gabon, Guinée équatoriale, République centrafricaine, Tchad, São Tomé-et-Príncipe **(7)**
AES	Les trois États de l'Alliance des États du Sahel (Burkina Faso, Mali, Niger).	Burkina Faso, Mali, Niger **(3)**
Reste de la CEDEAO	Les États de la CEDEAO hors AES (Burkina Faso, Mali, Niger).	Bénin, Cap-Vert, Côte d'Ivoire, Gambie, Ghana, Guinée, Guinée-Bissau, Liberia, Nigeria, Sénégal, Sierra Leone, Togo **(12)**
SADC	Les États de la Communauté de développement de l'Afrique australe.	Afrique du Sud, Angola, Botswana, Comores, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Maurice, Mozambique, Namibie, Seychelles, Zambie, Zimbabwe **(14)**
EAC*	Les huit États de la Communauté d'Afrique de l'Est (Burundi, RD Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan du Sud, Tanzanie), **plus la Corne de l'Afrique (Éthiopie, Érythrée, Djibouti) et le Soudan**.	Burundi, RD Congo, Kenya, Ouganda, Rwanda, Somalie, Soudan du Sud, Tanzanie, Éthiopie, Érythrée, Djibouti, Soudan **(12)**
Maghreb*	Les cinq États de l'Union du Maghreb Arabe (Algérie, Libye, Mauritanie, Maroc, Tunisie), **plus l'Égypte et le Sahara occidental (RASD).**	Algérie, Égypte, Libye, Mauritanie, Maroc, Tunisie, Sahara occidental (RASD) **(7)**
Total	Les 55 États membres de l'Union africaine, chacun dans une seule région.	**55**

Note de définition (*) : « ***CEMAC*, EAC* et Maghreb**** *désignent, dans ce document, ces communautés élargies aux pays voisins non couverts (São Tomé-et-Príncipe ; Éthiopie, Érythrée, Djibouti, Soudan ; Égypte ; Sahara occidental-RASD). Ce découpage de travail ne modifie pas les organisations réelles.* »

EXPOSÉ DES MOTIFS DU RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET DE LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

XX.1 EXPOSÉ DES MOTIFS DU RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET DE LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

XX.1.1 Contexte et problème posé

L'Afrique, composée de 55 États membres de l'Union africaine et organisée ici en six régions de déploiement (CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC*, Maghreb*), ne manque pas seulement de capitaux ; elle souffre d'abord d'une **hémorragie organisée de ses propres capitaux**. La contradiction est brutale : des dirigeants réclament sans cesse des capitaux extérieurs, alors même qu'une part importante de la richesse africaine finance le reste du monde par des réseaux de criminalité financière, de fraude fiscale, de fausse facturation et de dissimulation patrimoniale. Cette contradiction suffit à décrédibiliser une classe dirigeante qui, de façon évidente, est perçue comme une caste de fondés de pouvoir aux ordres d'un autre pouvoir étranger à notre continent (Afrique).

L'Afrique est la partie du monde qui est championne permanente des sorties illicites de capitaux. Prétendre à la magistrature suprême sans décision claire d'action sur cette problématique signifie qu'en fait, la caste de servitude volontaire qui dirige nos peuples depuis les indépendances s'est tout juste un peu maquillée pour poursuivre le projet inacceptable de servitude volontaire. La bataille doit donc être institutionnalisée dans une structure qui survive aux alternances nationales : le Fonds Monétaire Africain, agissant sur mandat de la Conférence de l'Union africaine. Nous donnerons clairement le signal que nous n'appartenons point à cette **caste d'esclaves volontaires et quoi de mieux que d'attaquer frontalement et de façon décisive la question des capitaux volés de l'Afrique** ?

Prétendre gouverner sans attaquer frontalement la fuite des capitaux, c'est se ranger parmi les « **meilleurs élèves** » de maîtres extérieurs, ou avouer **son amateurisme géostratégique** ; les peuples africains n'ont besoin ni de l'un ni de l'autre. Le drame n'est pas que l'Afrique cherche des capitaux : le drame est qu'une importante portion de ses propres capitaux sort, se cache et travaille ailleurs. Attaquer ce fléau de façon décisive et permanente, c'est donner le signal clair que l'Afrique a décidé de sortir de la caste de la **servitude volontaire** et a choisi la bataille de la libération économique.

Le Nigeria illustre le cycle de l'abandon. Le président **Olusegun Obasanjo** attaqua frontalement ce problème et parvint à recouvrer une portion — infime, il est vrai — des avoirs stockés à l'étranger par **Sani Abacha** (*général et chef de l'État du Nigeria de 1993 à 1998, dont le régime a détourné plusieurs milliards de dollars placés à l'étranger*) ; puis, sans doute fatigué par le combat, ou peut-être rappelé à l'ordre par des **maîtres inconnus** des citoyens, il s'arrêta, et plus jamais les successeurs d'OBASANJO ne revinrent sur cette question de recouvrement des avoirs de Sani ABACHA. L'**esclavage volontaire** n'est point une option pour une civilisation, et le magistère des « **meilleurs élèves** » doit prendre fin. Ainsi, voici la belle déclaration que fit l'ancien président de la République fédérale du Nigeria, Muhammadu Buhari lui-même, dans son allocution au segment de haut niveau de la 72e session de l'Assemblée générale des Nations Unies (New York, septembre 2017), — sans que cette belle déclaration ne fût suivie d'aucune action de recouvrement.

> *« Les flux financiers illicites proviennent souvent de pays où les ressources disponibles pour financer le développement sont maigres, les réserves de change épuisées, les recettes recouvrables en forte baisse, l'impôt mal acquitté et les investissements entrants faibles.* »
> — *Muhammadu Buhari, ancien président de la République fédérale du Nigeria.*

Le Nigeria n'est pas une exception : il révèle une tendance générale en Afrique, celle de l'effort isolé (quand effort il y a) ***sans vision d'ensemble ni continuité***. Faute d'une architecture permanente qui survive aux alternances, un dirigeant engage le recouvrement et son successeur l'abandonne (la règle c'est qu'en fait dans la majorité des pays il n'y pas eu des dirigeants qui engage ce combat). En Angola, la justice a condamné en 2020 José Filomeno « Zenu » dos Santos, fils de l'ancien président, pour le détournement du fonds souverain national doté de **5 milliards USD**, dont quelque **3 milliards**

avaient été siphonnés hors du pays ; l'effort de récupération engagé sous la présidence Lourenço s'est ensuite essoufflé et demeure inachevé. Au Mozambique, le scandale dit des « tuna bonds » a révélé en 2016 plus de **2 milliards USD** de dettes cachées et de détournements ; malgré des procédures ouvertes à New York, à Londres et à Maputo, aucun mécanisme durable n'a été institué pour prévenir la récidive et rapatrier l'intégralité des fonds. Le schéma se répète : ***une impulsion, une fatigue et des avoirs qui restent à l'étranger***. Ce que ces pays n'ont pas — **une machine commune, permanente et à l'abri des changements de pouvoir politique** —, seule la mutualisation à l'échelle de l'Afrique peut le fournir : un pays seul, isolé et aux régimes politiques discontinus, ne referme pas l'hémorragie.

Pourtant, même la Stolen Assets Recovery Initiative de la Banque mondiale reconnaît qu'il est impératif de restituer les avoirs volés, pour qu'ait lieu un développement économique réel.

> *"Restoring proceeds of corruption to their rightful owner is a development imperative. By returning corrupt funds, we can mobilize resources to reduce poverty and achieve the Sustainable Development Goals. It is also the right thing to do"* — *Ghada Fathi Waly, Executive Director, UNODC, 2020 - 2025.*

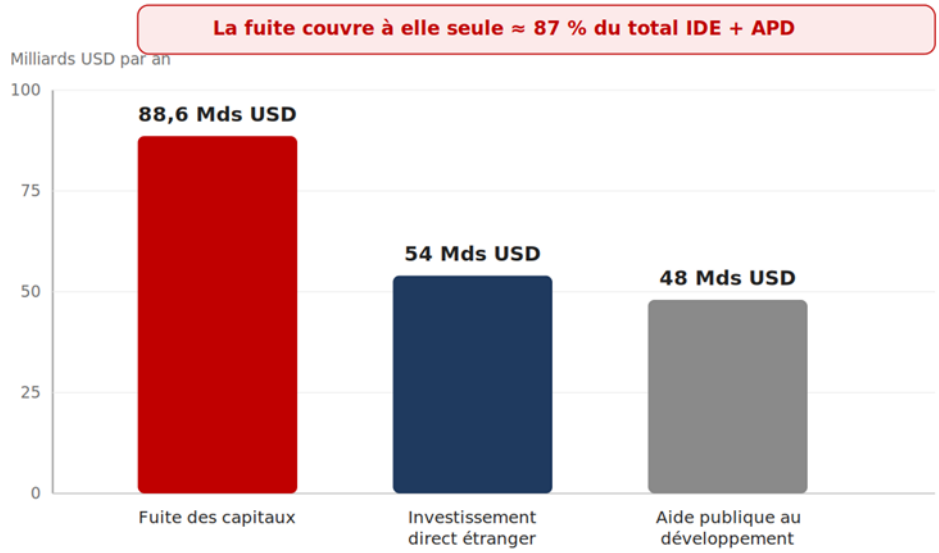
Et le 9e Président de la Banque mondiale disait quasiment la même chose.

> *"And let's not mince words: we need to deal with the cancer of corruption. In country after country, it is the people who are demanding action on this issue…we all know that it is a major barrier to sound and equitable development. Corruption is a problem that all countries have to confront".* — *James Wolfensohn, 9e Président, World Bank Group.*

En 2020, la CNUCED (Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement) **publia son rapport « Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa ».** Dans ce rapport, la CNUCED estime la fuite des capitaux hors d'Afrique à **88,6 milliards USD par an,** soit environ **3,7 %** du produit intérieur brut (PIB) africain contre une aide publique au développement (APD) de **48 milliards USD par an** et un Investissement Direct Étranger (IDE) de **54 milliards USD** par an. On constate que la fuite des capitaux hors d'Afrique par an (88,6 milliards USD par an) couvre à elle seule environ **87 %** du total de l'aide et des investissements reçus (APD + IDE = 102 milliards USD par an) : ***c'est donc, en réalité, l'Afrique qui finance le « reste du monde ».***

Source : *CNUCED, Rapport sur le développement économique en Afrique 2020 — https://unctad.org/news/africa-could-gain-89-billion-annually-curbing-illicit-financial-flows*

Figure 1: La fuite des capitaux comparée à l'aide et à l'investissement reçus par l'Afrique (milliards USD/an)



Source : *CNUCED, Rapport sur le développement économique en Afrique 2020 — https://unctad.org/news/africa-could-gain-89-billion-annually-curbing-illicit-financial-flows*

Il est temps que les peuples africains démontrent à eux-mêmes qu'ils n'ont pas de maître inconnu et si d'aventure ce genre de maîtres envisageait de nous enrôler dans leur classe de **« meilleurs élèves »**, nous offririons, dans une telle hypothèse, la seule réponse valable à savoir **le combat illimité pour la justice et la dignité de nos peuples**. L'esclavage volontaire n'est point une option pour une civilisation et le magistère des **« meilleurs élèves »** doit prendre fin si nous voulons relever notre continent (Afrique). Attaquer de façon permanente le vol des capitaux dont l'Afrique souffre depuis les indépendances donnera le signal clair que le continent reprend la maîtrise de ses ressources. Parce que ce fléau concerne les 55 États membres, il doit devenir un axe majeur de l'Union africaine (UA). La réponse proposée est l'adoption d'une décision de ***la Conférence de l'UA attribuant au FMA les quatorze fonctions de recouvrement des avoirs volés et de lutte contre la fuite des capitaux décrites dans le présent cahier, puis l'adaptation du Protocole, des Statuts et des actes d'application nécessaires à leur exercice direct.***

XX.1.1.1 La fuite des capitaux : un mal ancien et abondamment documenté

Le phénomène n'est ni nouveau ni marginal. Déjà en 1982, la **Commission économique pour l'Afrique** lança une recherche sur les fuites de capitaux en Afrique dues aux prix de transfert frauduleux. Voici les principales conclusions de son rapport :

- De 1977 à 1979, l'Afrique a subi en moyenne **3 milliards USD de fuite de capitaux par an**, rien que sur les importations de marchandises surfacturées. Les chiffres des fuites sont les suivants.

Tableau 1: Pertes par fuite de capitaux sur les importations surfacturées, 1977-1979 (Commission économique pour l'Afrique, 1982).

	1977	1978	1979
Valeur des importations (Mds USD)	37,3	39,314	43,288
Pertes par fuite sur les importations (Mds USD)	2,74 à 3,74	2,87 à 3,92	3,04 à 4,15

- De 1978 à 1979, l'Afrique a subi au moins **1 milliard USD de fuite de capitaux par an**, rien que sur les exportations de marchandises sous-facturées. Les chiffres des fuites sont les suivants.

Tableau 2: Pertes par fuite de capitaux sur les exportations sous-facturées, 1978-1979 (Commission économique pour l'Afrique, 1982).

	1978	1979
Valeur des exportations (Mds USD)	45,33	64,86
Pertes par fuite sur les exportations (Mds USD)	1,085 à 1,740	1,480 à 2,347

Ensuite le rapport de la Commission Économique pour l'Afrique déclare qu'il lui est impossible d'évaluer, faute de statistiques, le plus grand poste de fuites : **celui des « invisibles »,** car, dit-elle, à cette époque, les balances des paiements des pays africains sont trop approximatives.

Un quart de siècle plus tard, les recherches économétriques ont confirmé et chiffré le mal. En 2007, la Banque africaine de développement (BAD) organisa une conférence sur le thème « **Impact de la Fuite des Capitaux sur l'Investissement Domestique en Zone Franc** ». À cette conférence, la BAD présenta sa recherche économétrique *(Ameth Saloum Ndiaye, Principal Economist, BAD)* avec quelques conclusions suivantes :

- Sur la période 1970-2005, les fuites de capitaux au Cameroun s'élèvent à 14 885,1 millions USD (exprimés en USD de l'année 2000). Sur la même période, la fuite annuelle moyenne est de 413,5 millions USD (exprimée en USD de l'année 2000)

- Sur la période 1970-2005, les fuites de capitaux au Tchad s'élèvent à 2 247,5 millions USD (exprimés en USD de l'année 2000). Sur la même période, la fuite annuelle moyenne est de 62,4 millions USD (exprimée en USD de l'année 2000)
- Sur la période 1970-2004, les fuites de capitaux au Gabon s'élèvent à 11 433,1 millions USD (exprimés en USD de l'année 2000). Sur la même période, la fuite annuelle moyenne est de 326,7 millions USD (exprimée en USD de l'année 2000)
- Sur la période 1970-2005, les fuites de capitaux en Côte d'Ivoire s'élèvent à 34 441,8 millions USD (exprimés en USD de l'année 2000). Sur la même période, la fuite annuelle moyenne est de 956,7 millions USD (exprimée en USD de l'année 2000)

Tableau 3: Fuite des capitaux par pays, 1970-2005, en millions USD de l'an 2000 (Banque africaine de développement, 2007).

Pays	Fuite cumulée	Fuite annuelle moyenne
Cameroun	14 885,1	413,5
Tchad	2 247,5	62,4
Gabon (1970-2004)	11 433,1	326,7
Côte d'Ivoire	34 441,8	956,7

Au regard de ces chiffres, la Conférence organisée par la BAD concluait que la fuite des capitaux paralyse l'investissement domestique dans les pays étudiés d'Afrique subsaharienne ; ce constat, établi sur un périmètre statistique déterminé, éclaire un problème qui concerne aujourd'hui l'ensemble du continent. Il n'est pas possible de transformer l'Afrique sans attaquer durablement la fuite des capitaux. Les États africains regroupes de façons mutualistes au sein de la FMA doit donc traiter ce problème de façon permanente et dans le long terme.

Tableau 4: Fuite des capitaux en zone franc, 1970-2010, en millions USD de l'an 2000, selon deux méthodes résiduelles (Conférence économique africaine, 2012).

Pays	Fuite des capitaux en zone franc, 1970-2010, en millions USD Méthode Banque mondiale	Fuite des capitaux en zone franc, 1970-2010, en millions USD Méthode Morgan Guaranty
Tchad	2 594,7	2 435,1
République centrafricaine	2 272,7	2 206,7
Guinée équatoriale	8 007,9	7 844,2
Congo-Brazzaville	20 132,6	19 590,6
Cameroun	11 435,7	10 652,7
Gabon	23 041,9	22 617,4

La Conférence Économique Africaine 2012 sur **« Promouvoir le développement inclusif et durable en Afrique dans une période d'incertitude pour l'économie mondiale »** se tint à Kigali, Rwanda, du 30 octobre au 2 novembre 2012. Lors de cette conférence, le Dr **Ameth Saloum Ndiaye**, du Département d'économie et du CREA (Centre de recherches économiques appliquées) de l'Université de Dakar, a chiffré cette fuite pour la zone franc dans son étude « ***Une croissance économique forte et durable est-elle possible dans un contexte de fuite massive des capitaux en zone franc ?*** ». Ses résultats sont calculés selon deux méthodes indépendantes, dont la convergence confirme la robustesse du constat.

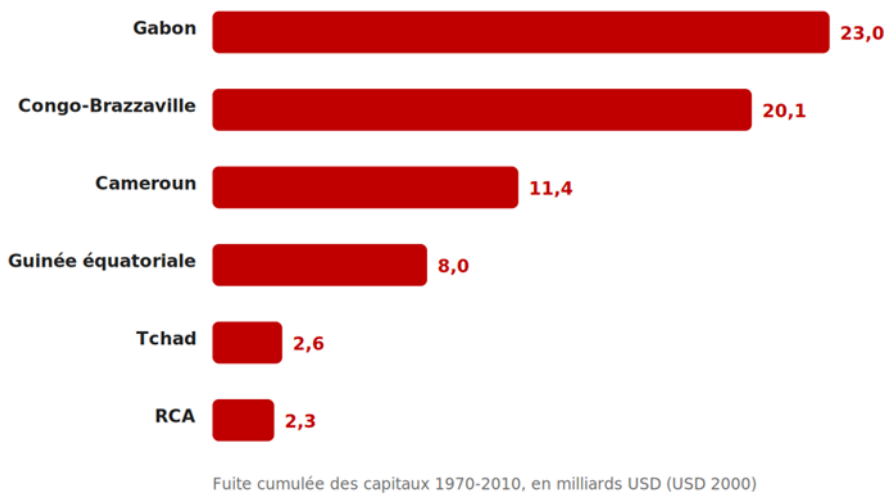
Tableau 5: Fuite cumulée des capitaux dans six pays de la zone franc, 1970-2010, selon deux méthodes (millions USD de l'an 2000).

Pays	Méthode résiduelle Banque mondiale	Méthode résiduelle Morgan Guaranty
Gabon	23 041,9	22 617,4
Congo (Brazzaville)	20 132,6	19 590,6
Cameroun	11 435,7	10 652,7
Guinée équatoriale	8 007,9	7 844,2
Tchad	2 594,7	2 435,1
République centrafricaine	2 272,7	2 206,7

Note méthodologique — ce que mesure chaque méthode :
La méthode résiduelle Banque mondiale mesure la fuite des capitaux comme le résidu entre les entrées de devises enregistrées (variation de la dette extérieure et investissements directs étrangers nets) et leurs emplois enregistrés (déficit du compte courant et accumulation de réserves) : tout ce qui est entré sans se retrouver dans les emplois officiels est réputé sorti clandestinement. La méthode résiduelle Morgan Guaranty affine ce calcul en retranchant également la variation des avoirs extérieurs à court terme du système bancaire national, afin d'isoler la fuite imputable au secteur privé non bancaire. La quasi-identité des montants obtenus par les deux méthodes montre que l'ampleur mesurée ne dépend pas du mode de calcul.

Source : *Dr Ameth Saloum Ndiaye, Département d'économie et CREA, Université de Dakar — « Une croissance économique forte et durable est-elle possible dans un contexte de fuite massive des capitaux en zone franc ? »*

Figure 2: Fuite cumulée des capitaux dans six pays de la zone franc, 1970-2010, selon la méthode résiduelle Banque mondiale (milliards USD, USD 2000)



L'Afrique ne se limite pas à la zone franc CFA, et les mêmes ordres de grandeur se retrouvent dans tous ses autres régions (***AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC* et Maghreb****). Les estimations les plus récentes des Professeurs **Léonce Ndikumana** et **James K. Boyce** (PERI — Political Economy Research Institute —, Université du Massachusetts, mai 2021) portent sur trente pays africains (y compris des pays de Maghreb) de 1970 à 2018 : la fuite cumulée atteint **2 010,8 milliards USD** — soit **94 %** du PIB 2018 de ces pays — et s'accélère, avec **858 milliards USD** sur la seule décennie 2010-2018. Le stock de richesse offshore issu de cette fuite est estimé à **2 359,6 milliards USD** fin 2018, contre **720,1 milliards USD** de dette extérieure : **ces 30 pays africains sont créanciers nets du reste du monde d'environ 1 639,5 milliards USD**. Cette base empirique justifie un périmètre continental, tout en imposant de préciser que les données ne couvrent pas uniformément les 55 États.

La **Banque Africaine de Développement** corrobore ces ordres de grandeur. Dans un rapport conjoint avec **Global Financial Integrity**, elle a établi que, sur les trois décennies allant de 1980 à 2009, l'Afrique a été dépossédée d'un montant estimé entre **1 220** et **1 350 milliards USD** de flux financiers illicites, dont environ **700 milliards USD** pour la seule période 2000-2008 ; elle chiffre le manque à gagner récent à près de **88 milliards USD** par an. Au-delà des seuls flux illicites, tous transferts

confondus, la **Banque Africaine de Développement** alerte que le continent perd chaque année plus de **580 milliards USD** au profit du reste du monde. Ces pertes sont principalement attribuées à la corruption, aux pratiques des multinationales et à l'évasion fiscale, et le Groupe de haut niveau présidé par **Thabo Mbeki** les impute d'abord au secteur extractif — minier et pétrolier — par la sous-facturation des exportations et le transfert de bénéfices ; elles représentent à elles seules près de **3,7 %** du produit intérieur brut du continent.

Sources :

- *Banque africaine de développement et Global Financial Integrity, flux financiers illicites 1980-2009 (rapport conjoint)* https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Generic-Documents/Illicit_Financial_Flows.pdf *;*
- *Banque africaine de développement, Perspectives économiques en Afrique* https://www.afdb.org/sites/default/files/documents/publications/afdb25-01_aeo_main_french_complete_0620.pdf *;*
- *Groupe de haut niveau sur les flux financiers illicites en provenance d'Afrique (Thabo Mbeki), Union africaine et Commission économique pour l'Afrique* https://au.int/sites/default/files/documents/40545-doc-IFFs_REPORT.pdf

Tableau 6: Fuite cumulée des capitaux, 1970-2018, par pays et par région (montants en milliards USD constants de 2018 ; « fuite totale » = résidu de balance des paiements + fausses factures commerciales ; dernière colonne : fuite totale rapportée au PIB de 2018)

Région	Pays	Période	Fuite totale	Résidu BdP	Fausses factures	% PIB 2018
CEMAC*	Cameroun	1970-2018	57,1	19,3	37,8	147,6
	Congo (Brazzaville)	1971-2016	71,1	15,9	55,2	709,8
	Gabon	1978-2015	24,2	19,1	5,1	168,1
AES	Burkina Faso	1974-2018	1,7	1,0	0,7	10,2
Reste de la CEDEAO	Nigeria	1970-2018	466,6	271,8	194,9	110,6
	Côte d'Ivoire	1970-2018	55,4	40,5	14,9	128,7
	Ghana	1970-2018	42,7	38,0	4,7	65,1
	Sierra Leone	1970-2018	28,3	1,2	27,1	690,9
SADC	Afrique du Sud	1970-2018	329,5	196,0	133,5	89,5
	Angola	1986-2018	103,1	103,1	n.d.	97,4
	Zambie	1970-2018	59,4	28,4	31,0	217,8
	Mozambique	1985-2018	43,9	22,9	21,0	298,0
	RD Congo	1970-2018	30,6	2,2	28,4	65,0
	Zimbabwe	1977-2017	20,0	9,8	10,3	90,9
	Madagascar	1970-2018	13,7	18,3	-4,6	99,1
	Malawi	1970-2018	11,3	-5,2	16,6	157,7
	Botswana	1976-2018	5,7	5,7	n.d.	30,4
	Seychelles	1981-2018	5,0	2,1	2,9	315,8
EAC*	Éthiopie	1971-2018	64,2	64,0	0,2	80,0
	Soudan	1970-2018	46,6	40,9	5,8	92,3
	Tanzanie	1970-2018	42,0	14,2	27,8	71,4
	Ouganda	1970-2018	32,4	14,2	18,2	107,7
	Kenya	1970-2018	30,9	25,6	5,3	35,1
	Rwanda	1970-2018	21,3	4,7	16,6	224,0
	Burundi	1985-2018	5,7	2,4	3,2	172,0
Maghreb*	Algérie	1971-2017	135,5	59,7	75,8	80,9
	Maroc	1970-2018	135,5	93,8	41,7	114,9
	Égypte	1970-2018	79,0	264,9	-185,9	31,6
	Tunisie	1970-2018	32,1	39,4	-7,2	80,5
	Mauritanie	1973-2018	16,4	8,9	7,4	214,9
Total	**30 pays (échantillon PERI)**	**1970-2018**	**2 010,8**	**1 422,7**	**588,2**	**93,8**

Source : *Léonce Ndikumana et James K. Boyce, « Capital Flight from Africa 1970-2018 », PERI, Université du Massachusetts-Amherst, mai 2021 — https://peri.umass.edu/publication/capital-flight-from-africa-1970-2018-new-estimates-with-updated-trade-misinvoicing-methodology/*

Trois précisions accompagnent le tableau ci-dessus. *(1) la « fuite totale » est la somme de deux canaux : le résidu de balance des paiements (écarts entre entrées et emplois de devises enregistrés) et les fausses factures commerciales (sur- et sous-facturation du commerce) ; (2) la mention « n.d. » signale, pour l'Angola et le Botswana, que les fausses factures n'ont pu être calculées faute de données, et un résidu peut être négatif lorsque les statistiques officielles absorbent plus qu'elles n'en laissent apparaître (Madagascar, Malawi, Égypte, Tunisie). (3) Ensuite, les périodes varient légèrement selon les pays (Angola 1986-2018 ; Gabon 1978-2015 ; Congo 1971-2016), et l'échantillon PERI ne couvre pas tous les pays de chaque région — le Burkina Faso est ainsi le seul pays de l'**AES** étudié. Enfin, le région Maghreb* est présenté à part, hors du périmètre subsaharien de ce cahier de charges, à seule fin de reproduire l'échantillon complet et le total continental de trente pays ; les montants de la **CEMAC** diffèrent de ceux du Tableau ci-dessus parce que la période va jusqu'en 2018, que les fausses factures y sont ajoutées au résidu, et que le dollar de référence est celui de 2018.*

Note de lecture — comment lire la colonne « fuite en % du PIB 2018 ».
Cette colonne rapporte la fuite cumulée sur toute la période étudiée (le numérateur, en dollars constants de 2018) au produit intérieur brut d'une seule année, 2018 (*le dénominateur, PIB nominal issu de la base de données de la **CNUCED**, source retenue par les auteurs*). Un pourcentage supérieur à **100 %** ne signifie donc pas qu'un pays perd chaque année plus qu'il ne produit, mais que le cumul d'un demi-siècle de fuite dépasse une année entière de production : ainsi les **709,8 %** du Congo équivalent à environ 7,1 années de PIB parties en capitaux, les **217,8 %** de la Zambie à plus de deux années, et les **35,1 %** du Kenya à un peu plus du tiers d'une année. Pour une mesure ramenée à l'année, c'est le ratio annuel moyen — de l'ordre de **3,7 %** du PIB par an pour le continent — qu'il faut retenir.

Source : *Léonce Ndikumana et James K. Boyce, « Capital Flight from Africa 1970-2018 », PERI, Université du Massachusetts-Amherst, mai 2021 — https://peri.umass.edu/publication/capital-flight-from-africa-1970-2018-new-estimates-with-updated-trade-misinvoicing-methodology/*

Deux canaux nourrissent cette fuite, et les fausses factures commerciales y pèsent lourd. Sur l'ensemble 1970-2018, les fausses factures représentent **588,2 milliards USD**, soit **29 %** de la fuite totale ; la sous-facturation des exportations en est la composante dominante, dépassant à elle seule **1 000 milliards USD**, partiellement compensée par la sous-facturation des importations pratiquée pour éluder les droits de douane (**505,7 milliards USD**). La décomposition par décennie montre l'accélération : de **284 milliards USD** dans les années 1970 à **858 milliards USD** sur 2010-2018, avec une perte annuelle moyenne d'environ **45 milliards USD** sur 2000-2018.

Le résultat le plus frappant du rapport est que ces pays sont, ensemble, créanciers nets du reste du monde. En capitalisant la fuite au taux modeste des bons du Trésor américain, le stock des avoirs placés à l'étranger atteint **2 359,6 milliards USD** fin 2018, contre une dette extérieure de **720,1 milliards USD** : la différence, soit **1 639,5 milliards USD**, est ce que le reste du monde doit à ces pays, et non l'inverse. Autrement dit, ces pays pourraient effacer la totalité de la dette extérieure en ne rapatriant qu'une fraction de la richesse cachée à l'étranger. Le tableau ci-dessous donne, pour chaque pays, la dette, le stock de fuite et les avoirs nets, classés par région.

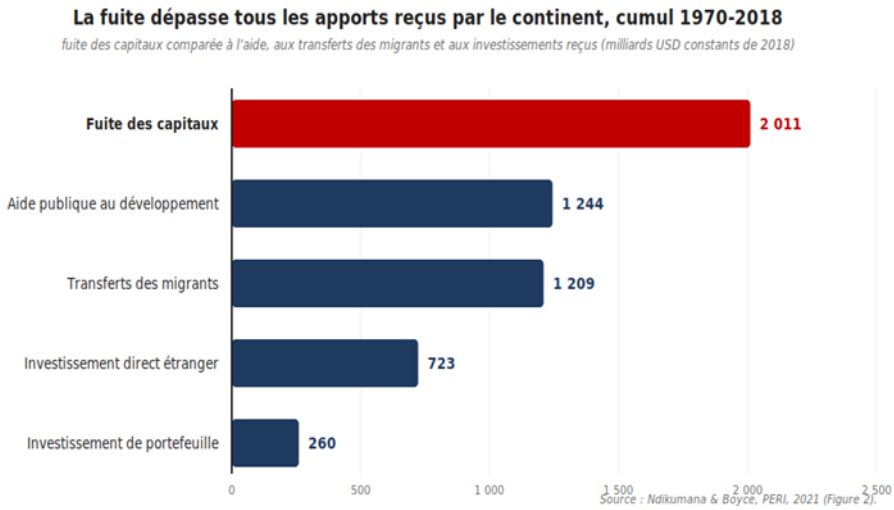
Tableau 7: Dette extérieure, stock des avoirs issus de la fuite et avoirs extérieurs nets, par pays et par région, fin 2018 (milliards USD constants de 2018 ; avoirs nets = stock de fuite − dette). Reproduction intégrale de la Table 2 du rapport PERI.

Région	Pays	Dette extérieure	Stock de fuite (offshore)	Avoirs extérieurs nets
CEMAC*	Cameroun	10,9	70,7	59,8
	Congo (Brazzaville)	5,1	67,8	62,6
	Gabon	6,8	25,1	18,4
AES	Burkina Faso	3,3	3,4	0,1
Reste de la CEDEAO	Nigeria	47,0	526,4	479,3
	Côte d'Ivoire	15,7	87,4	71,7
	Ghana	23,3	44,3	21,0
	Sierra Leone	1,7	29,8	28,1
SADC	Afrique du Sud	179,3	303,4	124,1

Région	Pays	Dette extérieure	Stock de fuite (offshore)	Avoirs extérieurs nets
	Angola	54,6	101,8	47,3
	Zambie	19,1	70,1	51,0
	Mozambique	15,2	46,6	31,4
	RD Congo	5,0	46,2	41,2
	Zimbabwe	12,3	28,2	15,9
	Madagascar	3,7	23,3	19,6
	Malawi	2,3	13,4	11,1
	Botswana	1,7	4,1	2,3
	Seychelles	1,8	5,0	3,2
EAC*	Éthiopie	28,0	66,7	38,7
	Soudan	21,6	61,1	39,5
	Tanzanie	18,6	53,1	34,5
	Ouganda	12,3	33,8	21,4
	Kenya	31,5	38,1	6,6
	Rwanda	5,4	28,1	22,7
	Burundi	0,6	6,2	5,6
Maghreb*	Algérie	5,7	196,2	190,5
	Maroc	49,0	181,7	132,7
	Égypte	98,7	138,7	40,0
	Tunisie	34,7	40,0	5,4
	Mauritanie	5,2	18,9	13,7
Total	**30 pays (échantillon PERI)**	**720,1**	**2 359,6**	**1 639,5**

La lecture est sans appel : à l'exception de la Côte d'Ivoire, mise à part en raison de sa dette, tous les pays affichent des avoirs extérieurs nets positifs — le Nigeria à lui seul détient **479,3 milliards USD** d'avoir nets à l'étranger, l'Afrique du Sud **124,1 milliards**, l'Angola **47,3 milliards**. La conclusion des auteurs mérite d'être citée : **l'Afrique n'aurait pas besoin de dépendre de l'aide si elle retenait ses propres ressources chez elle.**

Figure 3: La fuite des capitaux dépasse, en cumul 1970-2018, chacun des apports reçus par le continent — aide, transferts des migrants, investissements directs et de portefeuille (source PERI, 2021).

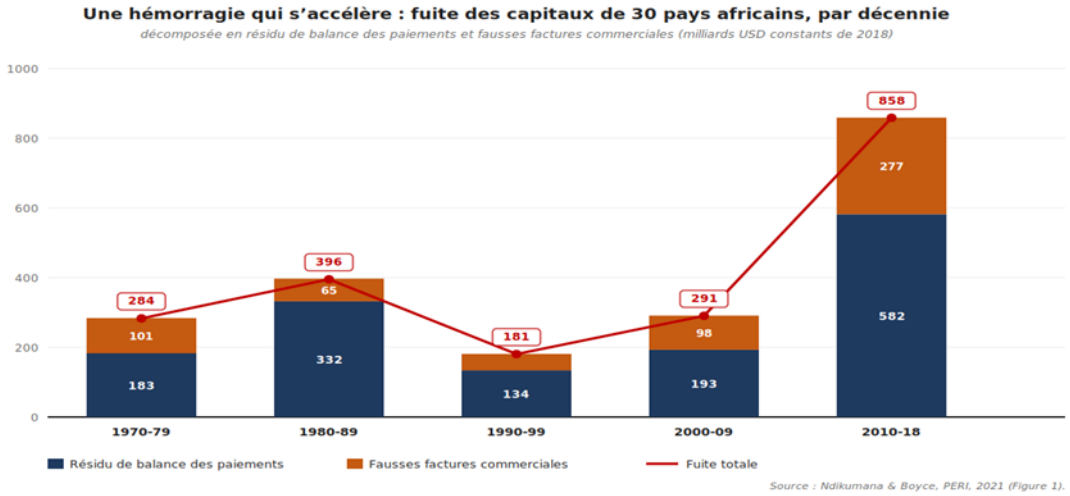


Ces travaux convergent : la fuite des capitaux est un mal ancien, massif et croissant, qui paralyse l'investissement domestique et interdit tout décollage tant qu'il n'est pas attaqué de front et dans la durée. En rapprochant l'alerte fondatrice de 1982 des mesures récentes, la tendance est sans appel :

ce que la **Commission économique pour l'Afrique** ne pouvait qu'esquisser en 1982 se chiffre aujourd'hui à plus de **88,6 milliards USD** par an pour l'Afrique selon la **CNUCED** (2020) — soit de l'ordre de **3,7 %** du PIB du continent chaque année — et les Professeurs **Ndikumana** et **Boyce** établissent une accélération, avec **858 milliards USD** de fuite sur la seule décennie 2010-2018. La comparaison des deux époques démontre que le ***problème s'aggrave, d'où la nécessité de solutions actionnées, et non de constats répétés.***

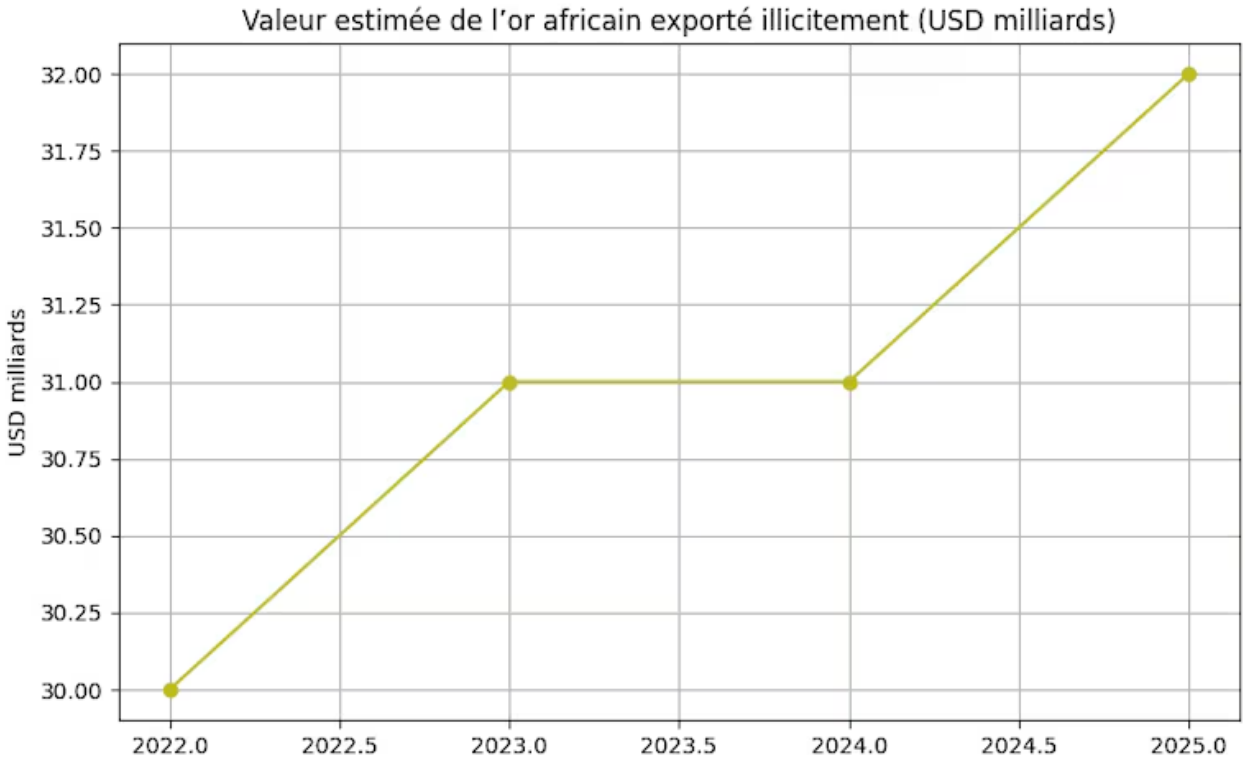
De nombreuses recherches économétriques confirment que dans l'Afrique subsaharienne (AFSS), la fuite des capitaux et la dette extérieure sont étroitement liées. Les économètres parlent de « **porte tournante** », c'est-à-dire que le prêt accordé à un pays est majoritairement volé et replacé à l'extérieur du pays.

Figure 4: Une hémorragie qui s'accélère — fuite des capitaux de trente pays africains par décennie, décomposée en résidu de balance des paiements et fausses factures commerciales (source PERI, 2021).



Cette hémorragie se lit aussi filière par filière et pays par pays. L'or représente à lui seul un socle documenté d'environ **30 milliards de dollars** de flux illicites par an (Global Initiative Against Transnational Organized Crime). Au Nigeria, les sorties illicites ont atteint quelque ***2,2 milliards de dollars pour la seule année 2014***, soit près de *4 % des recettes budgétaires du pays* ; à l'inverse, les audits conduits dans le cadre de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) y ont permis de récupérer environ 2,4 milliards de dollars de recettes, principalement fiscales, mesurant l'ampleur des manquements antérieurs. En République Démocratique du Congo, les mêmes audits ont mis au jour plus de 100 millions de dollars de recettes minières et forestières jamais versées au Trésor public (ITIE).

Figure 5 : Valeur estimée de l'or africain exporté illicitement (milliards USD)



Ces sorties se paient dans les budgets. Les pays africains les plus exposés à la fuite dépensent en ***moyenne 25 % de moins en santé et 58 % de moins en éducation*** que ceux où ces sorties sont contenues (Banque africaine de développement). Sur la période 2000-2015, les sorties illicites cumulées du continent sont estimées à près de **836 milliards de dollars**. Dans le même temps, la dette publique africaine avoisine **2 000 milliards de dollars**, et plus de la moitié des États y consacrent désormais une part du budget supérieure à celle de la santé (Banque africaine de développement, Union africaine).

Source : Le continent perd 90 milliards de dollars par an: les flux financiers illicites saignent les économies africaines | Le360 Afrique

Il est donc temps de reprendre en main notre destin en attaquant frontalement les prix de transfert frauduleux, les détournements de recettes issues des dettes extérieures et les vols de rentes minières et énergétiques dont souffre notre continent. Des actions politiques menées ailleurs dans le monde ont abouti à des résultats non négligeables même s'il ne s'agit pas encore de l'optimum. Certaines procédures de recouvrement ont effectivement abouti : une partie des fonds de Ferdinand MARCOS détenus en Suisse a été restituée aux Philippines, de même qu'une partie de ceux détenus dans ce même pays par l'ancien Président malien Moussa TRAORE ou encore une partie de ceux détenus par l'ancien Président du Pérou Alberto FUJIMORI en Suisse et aux États-Unis. Cependant, d'après les chiffres de la Banque mondiale et de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime, qui travaillent de concert dans le cadre de la Stolen Assets Recovery Initiative (StAR), sur les centaines de milliards de dollars qui ont été détournés ces quinze dernières années, pas plus de cinq milliards USD auraient été recouvrés.

XX.1.1.2 Les trois foyers de la fuite

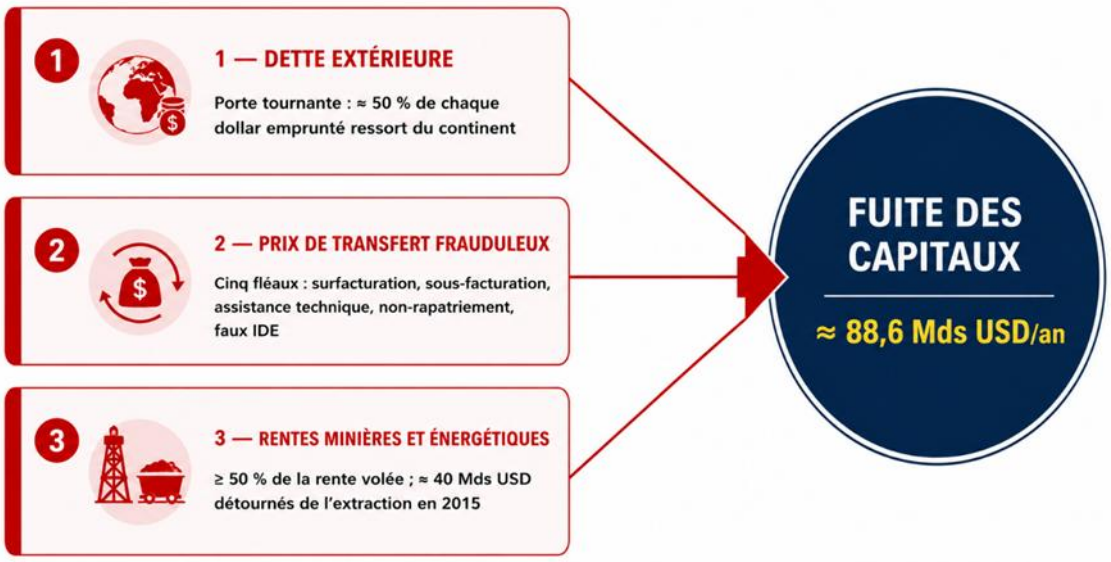
La BEAC et la BCEAO ont sérieusement étudié la fuite des capitaux au sein de la zone FCFA et voici ce que déclarait la BEAC en 2022 dans une de ses recherches économétriques :

> *« La fuite des capitaux demeure un sujet d'une importance capitale pour les économies en développement dans la mesure où elle les prive de financements nécessaires pour leur décollage économique. C'est pourquoi, la recherche des solutions pour réduire ce*

> *phénomène à un niveau compatible avec le développement économique reste d'actualité. » — BEAC, Working Paper N° 03/22 (2022).*

BEAC et BCEAO ont raison sur ce point : prétendre faire émerger ou décoller nos pays d'Afrique subsaharienne sans attaquer sérieusement et dans le long terme la fuite des capitaux relève soit du clan **des "meilleurs élèves", soit de l'amateurisme en géostratégie**. Nos peuples n'ont besoin ni de l'un ni de l'autre à la magistrature suprême.

Figure 6: Les trois foyers de la fuite des capitaux de l'AFSS.



La fuite des capitaux en Afrique subsaharienne porte principalement sur trois chapitres que sont **l'endettement extérieur, les prix de transfert frauduleux et enfin, le vol organisé des ressources minières (*gisements miniers qui avec les terres arables et les réserves d'eau potable constituent à présent le point fort de l'Afrique dans la géostratégie mondiale*) et des ressources énergétiques (pétrole et gaz).**

XX.1.1.2.1 Le premier foyer est la dette extérieure

De nombreuses recherches économétriques confirment que, dans l'Afrique subsaharienne, la fuite des capitaux et la dette extérieure sont étroitement liées : les économètres parlent de « **porte tournante** », c'est-à-dire que le prêt accordé à un pays est majoritairement volé et replacé à l'extérieur du pays. Les meilleurs chercheurs mondiaux sur la fuite des capitaux en Afrique subsaharienne à savoir les **Professeurs Léonce NDIKUMANA** et **James K. BOYCE** ont publié leur livre « Africa Odious Debt » dans lequel ils démontrent qu'à l'échelle de l'Afrique Subsaharienne, **50 % de chaque USD** de dette extérieure est détournée et replacée hors de l'Afrique Subsaharienne.

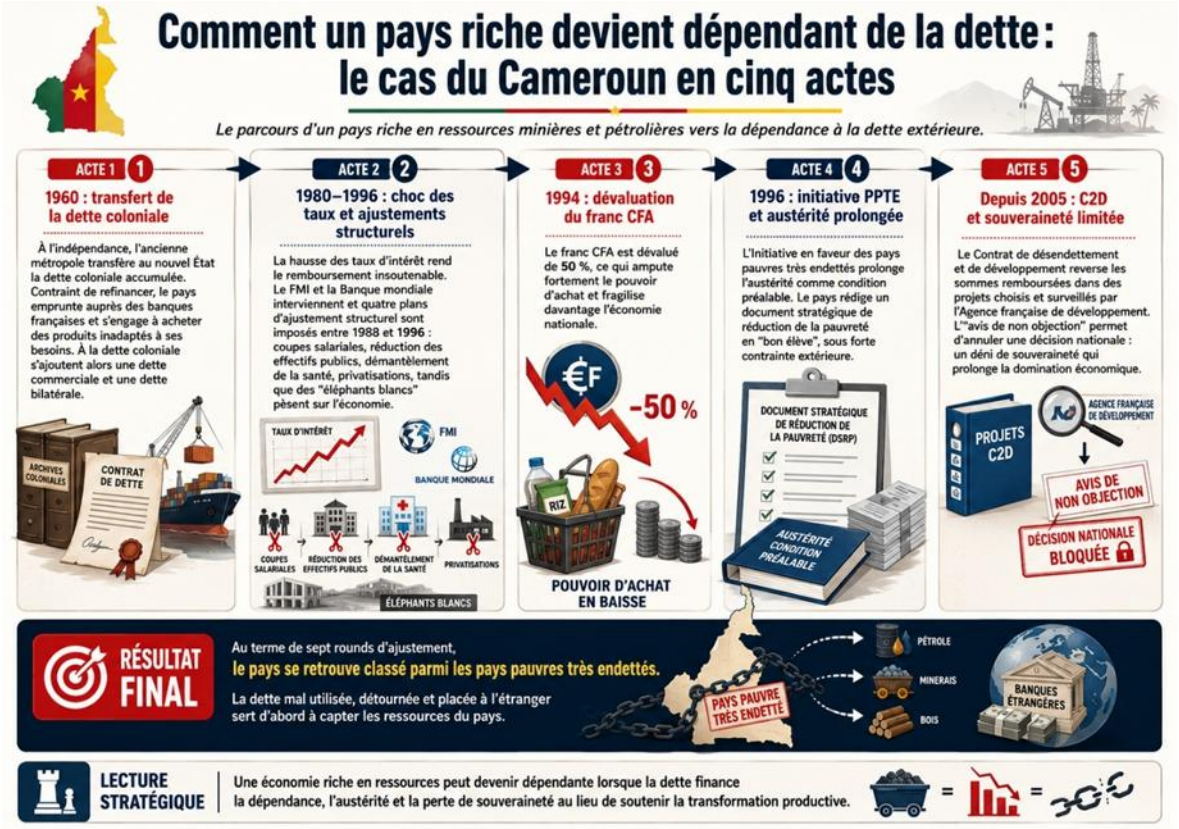
Un pays riche en ressources minières et pétrolières a pu, en une génération, devenir dépendant de la dette extérieure. Le Cameroun en offre l'exemple, et le drame se joue en cinq actes. Nous illustrons ci-dessous **comment un pays riche devient dépendant de la dette avec le cas du Cameroun en cinq actes.**

Acte 1, 1960, après des années de lutte acharnée menée par l'Union des Populations du Cameroun (UPC), la métropole française met officiellement fin à la domination coloniale et accorde au pays son indépendance. Cependant, considérant les efforts économiques réalisés pour « le développement » du Cameroun, l'ancienne métropole estime « légitime » de lui transférer la dette accumulée et ce, en violation du Traité de Versailles qui interdit les transferts de dette coloniale. Le nouvel État camerounais se retrouve donc, dès le départ, avec un fardeau budgétaire qui anéantit toutes ses chances de développement et d'indépendance économique. Contraint d'emprunter pour refinancer sa dette, il se tourne vers les banques françaises. En contractant ces emprunts, l'État camerounais consent à acheter les produits français qui ne trouvent plus de débouchés dans les économies des pays du Nord en pleine saturation. Par conséquent, l'opération est doublement bénéfique pour le Nord. De son côté, le Cameroun s'endette toujours plus car les produits achetés ne correspondent en aucun cas aux nécessités de son développement. De cette dépendance économique naît donc une dette commerciale (due aux banques et entreprises privées) et une dette publique bilatérale (dues aux États) venant s'ajouter à la dette coloniale.

Acte 2, la situation s'envenime jusqu'à frôler la banqueroute dans les années 1980 : le remboursement des prêts octroyés par les banques occidentales devient insupportable à la suite de l'augmentation des *taux d'intérêt* par la réserve fédérale américaine (FED). Les créanciers s'inquiètent du non-remboursement des dettes contractées et font appel aux gendarmes de la finance à savoir les Institutions de Bretton Woods (IBW) : Le FMI et la Banque mondiale viennent alors à la rescousse des banquiers occidentaux en assurant le remboursement. Par la suite, ces IBW soumettent le pays au carcan néolibéral via quatre plans d'ajustement structurels (PAS) consécutifs, entre 1988 et 1996, pour « rétablir l'équilibre des finances du Cameroun ». En accord avec le Club de Paris (le groupe informel des 19 plus riches États créanciers), les mesures néolibérales sont appliquées : réduction drastique des salaires dans la fonction publique, diminution du nombre de fonctionnaires, démantèlement du secteur de la santé. Surtout, les entreprises d'État sont privatisées. Les chemins de fer deviennent la propriété de la multinationale de Vincent Bolloré, Orange acquiert les réseaux de communication, EDF investit le secteur de l'électricité, Total se réservant le monopole de la production du pétrole. Des *éléphants blancs* sont construits, à l'image de SONARA (Société Nationale de Raffinage), entreprise gigantesque incapable de raffiner le pétrole camerounais pour cause d'une « erreur technique » des ingénieurs. Cellucam connaît un sort encore plus funeste. Les maîtres d'œuvre des éléphants blancs ont-ils dédommagé le pays ? Non. Il s'agissait donc d'un projet d'asservissement planifié et exécuté.

Le message est clair ***: l'accumulation de Dettes Extérieures mal utilisées et surtout détournées et placées hors du pays permet aux intérêts étrangers de s'accaparer les ressources du pays qui, du coup, rate son développement.***

Figure 7: Comment un pays riche devient dépendant de la dette : le cas du Cameroun en cinq actes



Acte 3, le pays subit ce qu'il croit être le coup de grâce lorsque le franc CFA est dévalué de 50 % en 1994, accentuant ainsi le phénomène d'affaiblissement du pouvoir d'achat des Camerounais.

Acte 4, en 1996, après quatre plans d'ajustement structurel et un système socio-économique détruit, la présence du FMI se prolonge avec l'Initiative en faveur des *Pays Pauvres Très Endettés* (IPPTE). La logique des PAS est appliquée à ce nouveau programme, à ceci près que cette austérité en est une condition préalable. Afin d'être éligible à l'IPPTE, le Cameroun doit en effet appliquer la recette ultra-libérale : réduction des dépenses publiques, privatisation, augmentation des impôts indirects… En « bon élève », le pays rédige alors un « document stratégique pour la réduction de la pauvreté » (*DSRP*) garantissant la bonne application de ces mesures.

Acte 5, depuis les années 60, l'Agence Française de Développement (AFD) s'est vantée de « soutenir » le développement économique du Cameroun, via le secteur de la banane dans les années 80, celui du caoutchouc dans les années 90… Depuis 2005, ce soutien s'est transformé en un « refinancement par don », à travers le Contrat de Désendettement et de Développement (C2D). Selon ce contrat, la France reverse directement les sommes remboursées (au titre de la dette) dans des projets de « développement », se targuant ainsi de contribuer au développement du pays. Or la réalité est bien différente : d'abord, c'est l'AFD qui choisit les secteurs ciblés par les programmes du C2D. Par conséquent, les projets s'accordent inévitablement avec les intérêts de l'ancienne métropole. Enfin, l'AFD surveille constamment les projets

menés et peut s'opposer à une décision prise par les autorités camerounaises grâce à « **l'avis de non objection** ». Autrement dit, une décision validée par le gouvernement camerounais peut être annulée par l'Agence Française de Développement. Ce déni de souveraineté flagrant permet ainsi à l'État français de maintenir sa domination économique et politique sur le Cameroun.

Aujourd'hui, le Cameroun a subi sept rounds d'ajustements structurels avec comme résultat un classement PPTE. Nous devons décider de prendre notre destin en main en abordant la transformation structurelle comme l'ont fait avant nous d'autres pays émergents. Quand un chemin est déjà tracé, il ne reste plus que la volonté politique et la détermination de s'affranchir.

Ce parcours n'est pas propre au Cameroun. Les autres pays de la zone franc ont connu une trajectoire quasi identique, jusqu'à la dévaluation commune du franc CFA de **50 %** en 1994.

Au-delà de la zone franc, les pays de la **SADC**, de l'**EAC*** et du reste de la **CEDEAO** ont suivi le même enchaînement — ***endettement, choc des taux d'intérêt, plans d'ajustement structurel, conditionnalités et initiative en faveur des pays pauvres très endettés, par laquelle sont passés notamment le Ghana, la Zambie, la Tanzanie, l'Ouganda, le Mozambique et l'Éthiopie*** — mais sans le franc CFA ni le Contrat de désendettement et de développement, la dépendance s'exerçant par d'autres créanciers et, plus récemment, par la dette obligataire et de nouveaux bailleurs.

Dans les autres régions africaines — **SADC, EAC*, reste de la CEDEAO, AES et Maghreb*** —, les trajectoires d'endettement, de conditionnalités, de détournement des ressources et de dépendance à des créanciers extérieurs présentent des formes différentes mais appellent la même réponse : une surveillance continentale de la dette, des flux et des rentes, exercée directement par le Fonds Monétaire Africain (FMA) au moyen de ses quatorze fonctions, de ses antennes régionales et de ses cellules nationales.

XX.1.1.2.2 Le deuxième foyer, celui des prix de transfert frauduleux

Le prix de transfert frauduleux prend trois formes communes à toute l'Afrique, déjà identifiées par la **Commission économique pour l'Afrique** en 1982 ; la zone franc CFA en connaît deux autres qui lui sont propres. La figure ci-dessous rassemble ces cinq fléaux, que l'on peut définir précisément.

Les trois fléaux communs à toute l'Afrique — les prix de transfert

Fléau 1 — La surfacturation des importations

La surfacturation des importations consiste à déclarer les biens et les services importés à un prix supérieur à leur valeur réelle. L'excédent, réglé en devises à un fournisseur le plus souvent lié au même groupe, quitte le pays et s'accumule à l'étranger, tandis que la charge gonflée réduit d'autant le bénéfice imposable localement.

> ***Cas pratique :*** un groupe fait importer par sa filiale africaine des équipements industriels dont la valeur réelle est de **500 millions USD**, mais les factures affichent **1,5 milliard USD**. Le milliard d'écart, réglé en devises au fournisseur du même groupe, quitte le pays, et la charge gonflée efface le bénéfice imposable local. Répété sur les grands programmes d'équipement d'une décennie, ce seul mécanisme fait sortir plusieurs milliards USD d'un même pays : l'État perd à la fois ses devises et son impôt.

Fléau 2 — La sous-facturation des exportations

La sous-facturation des exportations consiste à déclarer les biens exportés — minerais, pétrole, bois, produits agricoles — à un prix inférieur à leur valeur de marché. La différence est encaissée hors du pays par une entité du groupe, ce qui prive l'État de recettes fiscales, de redevances et de devises.

> ***Cas pratique :*** un pays exporte chaque année pour **12 milliards USD** de pétrole brut et de minerais au prix du marché, mais les déclarations d'exportation n'affichent que **8 milliards**. Les **4 milliards USD** de différence sont encaissés, année après année, par les sociétés de négoce du groupe à l'étranger : en une décennie, **40 milliards USD** — l'équivalent de plusieurs budgets nationaux — échappent au fisc, aux redevances et à la banque centrale.

Fléau 3 — L'assistance technique hors normes

Nous commençons par reconnaitre que l'assistance technique normalement exécuté et normalement réénuméré est un facteur de progrès et de développement. C'est n'est pas cette assistance technique rationnelle qui pose problème à notre continent et elle doit être encourager et non combattue.

Ce qui détruit systématiquement par contre notre continent en appauvrissant des millions d'africains ; **c'est l'assistance technique hors normes.**

L'assistance technique hors normes consiste à facturer à la filiale africaine des frais de siège, des redevances, des honoraires de management et des services techniques d'un montant sans rapport avec la prestation réellement rendue. Ces charges intra-groupes artificielles remontent les bénéfices vers la maison mère et vident la filiale de sa substance imposable.

> ***Cas pratique :*** une filiale extractive rentable verse chaque année à son siège **700 millions USD** de frais de management, de redevances de marque et d'assistance technique, pour des prestations difficilement vérifiables. Ces charges ramènent artificiellement son résultat imposable à zéro : en dix ans, **7 milliards USD** de bénéfices africains remontent vers la maison mère sans laisser un centime d'impôt dans le pays.

Figure 8: Les cinq fléaux — trois communs à toute l'Afrique (prix de transfert) et deux particuliers à la zone franc (CEMAC).



Les deux fléaux particuliers à la zone franc (CEMAC)

En sus des trois fléaux ci-dessus qui affectent plusieurs régions du monde, la zone FCFA connaît deux autres fléaux additionnels.

Fléau 4 — Le non-rapatriement des devises

Le non-rapatriement des devises consiste, pour une multinationale minière, pétrolière ou gazière, à laisser à l'étranger le chiffre d'affaires réalisé en devises au lieu de le ramener dans la zone. Alors que les multinationales minières, pétrolières et gazières bénéficient de la liberté de transfert pour leurs dividendes, achats d'inputs de production, assistance technique, elles engagent systématiquement des bras de fer avec la BEAC et la BCEAO et refusent de rapatrier leurs chiffres d'affaires réalisés en devises (USD, EUR principalement). Ceci prive la zone FCFA des devises nécessaires à la convertibilité extérieure de la monnaie et agite en permanence, le spectre de la dévaluation sur la zone FCFA.

Cas pratique : un consortium pétrolier et minier exporte pour **5 milliards USD** par an depuis un pays de la **CEMAC**, mais laisse ces recettes sur des comptes à l'étranger au lieu de rapatrier. En dix ans, **50 milliards USD** de devises ne sont jamais entrés dans la zone : les réserves de change s'assèchent, la couverture extérieure de la monnaie se dégrade et la banque centrale doit défendre seule la parité.

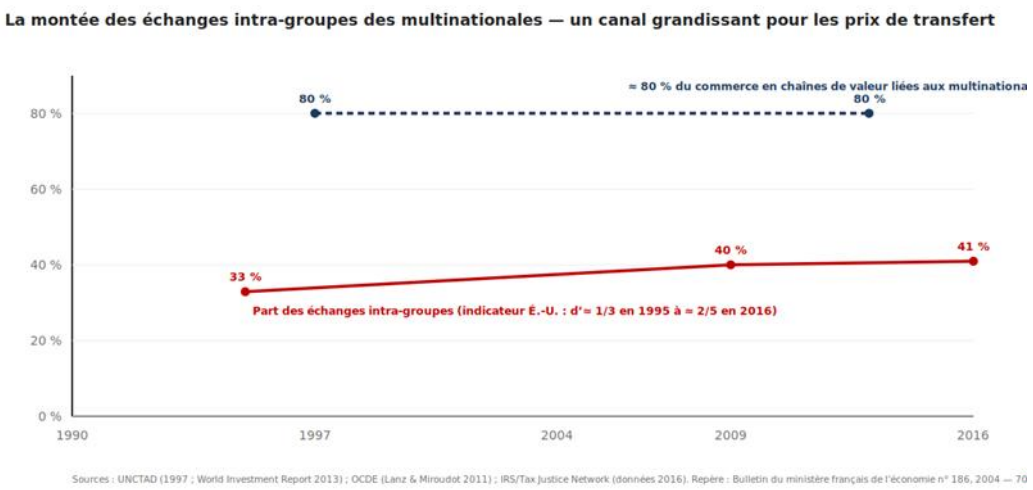
Fléau 5 — Le faux investissement direct étranger (le partenariat public-privé qui se retourne)

Le faux investissement direct étranger consiste à annoncer un apport de devises au titre d'un partenariat public-privé, puis à financer en réalité les importations d'équipements par des emprunts contractés sur place. L'investissement présenté comme étranger devient alors une création monétaire locale qui consomme les réserves de change et dégrade la balance des paiements.

Dans la zone FCFA, l'Investissement Direct Étranger (IDE) se traduit souvent par son contraire. Une multinationale signe un contrat PPP avec l'État et s'engage à investir X millions USD par exemple. Un tel apport est censé renforcer à la fois la balance des paiements et les réserves de change de la zone FCFA concernée. Mais une fois le contrat PPP signé, c'est plutôt le Special Purpose Vehicle (SPV) de droit local qui contracte un emprunt auprès du système bancaire local pour importer l'ensemble des investissements prévus. Du coup, ce qui était au départ un IDE devient plutôt une création monétaire locale avec consommation des réserves de change et dégradation de la balance des paiements à travers le déficit de la balance commerciale. Au Cameroun par exemple, l'on a vu une multinationale américaine (Actis) prendre le contrôle (56 %) de la Société Nationale d'Électricité en 2014 ; promettant de mettre en œuvre un programme d'investissements de plus de 900 milliards FCFA. En fait, aucune devise extérieure ne fut apportée au pays et Actis se contenta de temps en temps au gré des possibilités, des emprunts locaux auprès du système bancaire de la CEMAC pour financer le prétendu programme d'investissement. Une telle dérive putative du pays démolit la balance des paiements, affaiblit le XAF et entraîne à la paresse la BEAC et le système bancaire secondaire qui ne font plus le moindre effort de programmation effective de projets de développement et de financement de ces projets.

Cas pratique : dans un pays de la **CEMAC**, une multinationale a pris le contrôle de **56 %** de la société nationale d'électricité en 2014 en promettant plus de **900 milliards FCFA** — de l'ordre de **1,5 milliard USD** — d'investissements ; mais, sans apport de devises, elle a financé l'opération par des emprunts au système bancaire régional. L'investissement étranger s'est retourné en création monétaire locale, consommatrice de réserves : à cette échelle, un seul contrat suffit à peser sur la balance des paiements de toute une zone.

Figure 9: La montée des échanges intra-groupes des multinationales, canal grandissant des prix de transfert (part en % ; indicateur États-Unis et chaînes de valeur mondiales).



Ces pratiques se sont généralisées avec le poids des multinationales. En 2004, le ministère français de l'Économie estimait dans son bulletin N°186-janvier 2004, que les 500 plus grandes

multinationales contrôleraient **70 % du commerce mondial** et **90 % de l'Investissement Direct Étranger (IDE)**. L'INSEE estime qu'en 2009, les échanges intra-groupes représentaient 70 % du total des échanges commerciaux des filiales de multinationales étrangères opérant en France. La situation est similaire dans tous les pays de l'OCDE. Ainsi, la situation est similaire en Afrique subsaharienne et plus particulièrement dans la zone FCFA. Comme conséquence, les trois fléaux ci-dessus se sont développés dans tous les pays du monde, avec une aggravation spéciale en Afrique subsaharienne compte tenu de la médiocre gouvernance politique des pays de cette région, couplée à une corruption sans équivalent en d'autres contrées du monde.

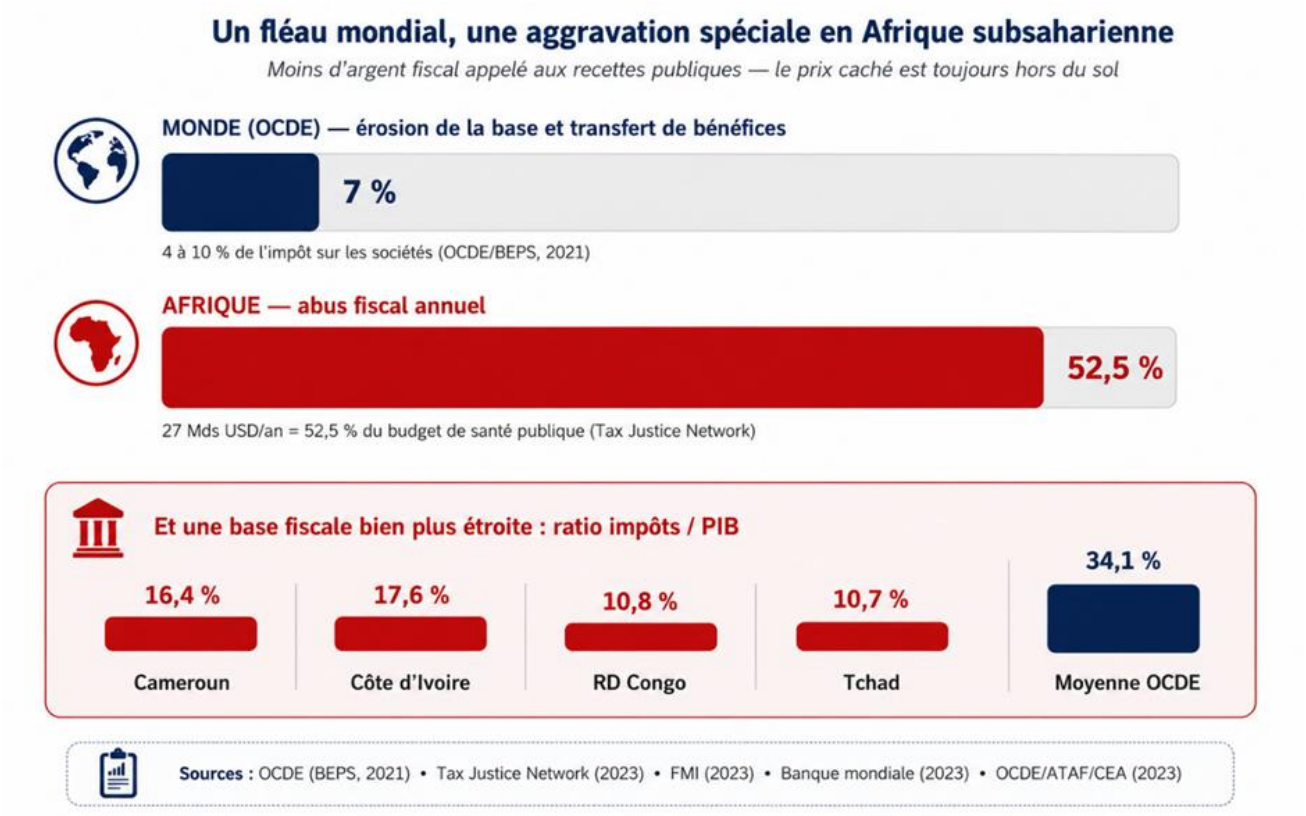
Cette généralisation a un coût chiffré.

L'érosion de la base d'imposition et le transfert de bénéfices coûtent au monde de 100 à **240 milliards USD** par an selon l'**OCDE** (Organisation de coopération et de développement économiques) — au titre du projet **BEPS** (Base Erosion and Profit Shifting, « érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices »), rapport de son action 11, 2017, et l'ensemble de l'abus fiscal mondial atteint de l'ordre de **480 milliards USD** par an selon **Tax Justice Network** (« Réseau pour la justice fiscale ») ; l'Afrique en supporte plus de **27 milliards USD**, soit l'équivalent de **52,5 %** de ses budgets de santé publique. La faiblesse fiscale qui en résulte se lit dans les ratios impôts sur PIB : environ **16,4 %** au Cameroun, **17,6 %** en Côte d'Ivoire, **10,8 %** en République démocratique du Congo et **10,7 %** au Tchad, contre **34,3 %** en moyenne dans l'**OCDE** (**OCDE**/ATAF/CUA, Statistiques des recettes publiques en Afrique, 2017).

Sources :

- *OCDE-2017, rapport de l'action 11 du projet BEPS*
- *OCDE/ATAF/AUC 2017, Statistiques des recettes publiques en Afrique 2017*

Figure 10: Un fléau mondial, mais une aggravation spéciale en Afrique subsaharienne — poids relatif du manque à gagner fiscal et étroitesse de la base fiscale.



Les ravages opérés par ces trois fléaux sont tels que l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a élaboré en 2023, **sous la pression de ses citoyens**, un corps de *« Principes directeurs à l'intention des entreprises multinationales sur la conduite responsable des*

entreprises » et a lancé son projet BEPS (Base Erosion and Profit Shifting) qui est fondé sur un ensemble de formulaires déclaratifs à remplir par les filiales des multinationales opérant dans le pays. Et ensuite, chaque pays de l'OCDE ***se contente de sanctionner au cas par cas, car la pratique des prix de transfert frauduleux par les multinationales est très souvent un jeu à somme gagnante pour ces pays.*** Les ravages des trois fléaux opérés par les multinationales étrangères dans un pays de l'OCDE sont plus que compensés par les ravages des trois fléaux opérés à l'étranger par les multinationales originaires ***du pays de l'OCDE et, en définitive, le jeu est soit largement gagnant pour le pays de l'OCDE, soit à somme nulle dans le pire des cas***.

Il est intéressant de noter que lorsque 125 pays, pour la plupart en développement, ont soutenu aux Nations Unies, le 22 novembre 2024, un projet de résolution proposé par le Nigeria, appelant à une « **convention-cadre sur la coopération internationale** » ; lequel projet visait à combattre vigoureusement la pratique des prix de transfert frauduleux qui violent le principe de pleine concurrence, quarante-huit pays, dont les pays de l'OCDE se sont opposés au vote de cette résolution. La raison est que les pays de l'OCDE et certains pays Asiatiques bénéficient largement des prix de transfert frauduleux qui sont pratiqués à l'échelle de la planète, comme le démontre *Tax Justice Network* dans son rapport 2023. Selon *Tax Justice Network* qui a effectué une évaluation assez précise des pertes fiscales mondiales engendrées par la pratique des prix de transfert frauduleux (***surfacturation des importations, sous-facturation des exportations, frais anormaux d'assistance technique***) qui viole la pleine concurrence, le monde dans son ensemble perd chaque année, 480 milliards USD. Dans son rapport 2023, *Tax Justice Network* estime que la quote-part de pertes annuelles infligées aux États Africains est de 8 milliards USD chaque année. Quand on se souvient que la Commission Économique pour l'Afrique estimait en 1982 que la perte annuelle était de 4 milliards USD pour l'Afrique, on comprend que le phénomène de prix de transfert frauduleux s'aggrave sur le continent. Et *Tax Justice Network* a calculé que les prix de transfert frauduleux sont largement gagnants pour plusieurs pays de l'OCDE qui en tirent ainsi une source annuelle de financement des économies nationales.

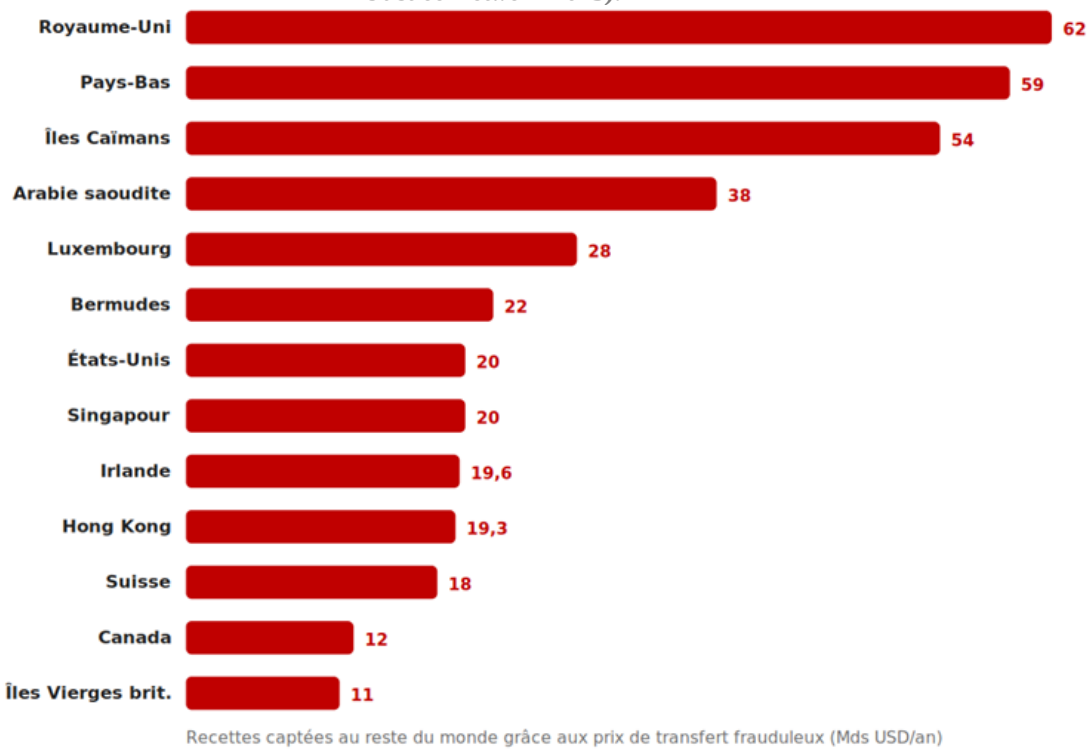
Voici les pays qui profitent largement des prix de transfert frauduleux.

Tableau 8: Recettes captées au reste du monde grâce aux prix de transfert frauduleux, par pays ou territoire bénéficiaire (Tax Justice Network, rapport 2023).

Pays ou territoire	Recettes captées au reste du monde (Mds USD/an)
Royaume-Uni	62 milliards USD par an
Pays-Bas	59 milliards USD par an
Îles Caïmans	54 milliards USD par an
Arabie saoudite	38 milliards USD par an
Luxembourg	28 milliards USD par an
Bermudes	22 milliards USD par an
États-Unis	20 milliards USD par an
Singapour	20 milliards USD par an
Irlande	19,6 milliards USD par an
Hong Kong	19,3 milliards USD par an
Suisse	18 milliards USD par an
Canada	12 milliards USD par an
Îles Vierges britanniques	11 milliards USD par an

Source : *Tax Justice Network, rapport 2023 — https://taxjustice.net/reports/*

Figure 11: Qui profite des prix de transfert frauduleux — recettes captées au reste du monde (Mds USD/an, Tax Justice Network 2023).



Ce tableau éclaire un point décisif : les prix de transfert frauduleux sont un jeu largement gagnant pour plusieurs pays de l'**OCDE** et places de secret, qui recyclent les capitaux ainsi captés. Compte tenu du fait qu'ils profitent du phénomène mondial des prix de transfert frauduleux, les pays de l'OCDE se contentent d'énoncer des « principes », et de mettre en œuvre, **sous la pression des citoyens**, une démarche purement déclarative dans laquelle chaque multinationale opérant dans le pays doit simplement faire ses « déclarations ». Ensuite les pays de l'OCDE adoptent une démarche de sanction ponctuelle au cas par cas, selon leurs objectifs politiques sur la scène mondiale. La logique s'est vue à nouveau en novembre 2024, lorsqu'une large majorité de pays en développement a soutenu, à l'initiative du Nigeria, un projet de convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale visant à combattre les prix de transfert frauduleux : plusieurs pays de l'**OCDE** s'y sont opposés.

Faute d'un tel cadre contraignant, les États se limitent à des sanctions au cas par cas. Les exemples réels ci-dessous, tirés des communiqués officiels du Department of Justice des États-Unis, montrent comment des importateurs ont été sanctionnés pour avoir sous-évalué, mal classé ou faussement déclaré l'origine des marchandises ; l'importateur Motives a même reconnu avoir utilisé un double jeu de factures pour sous-évaluer ses vêtements à la douane.

Tableau 9: Cas de sanctions pour sous-évaluation, mauvaise classification ou fausse déclaration d'origine à l'importation (autorités des États-Unis, 2016-2026).

Entreprise	Nature de la fraude douanière	Règlement	Année
Perfectus Aluminum	Contournement de droits antidumping sur des extrusions d'aluminium (Chine) déguisées en palettes	549,5 M USD	2026
Ceratizit USA	Fausse origine (transbordement via Taïwan) et mauvaise classification de carbure de tungstène (Chine)	54,4 M USD	2025
International Vitamins Corporation	Mauvaise classification de produits importés de Chine pour obtenir une franchise de droits	22,8 M USD	2023

Entreprise	Nature de la fraude douanière	Règlement	Année
Linde GmbH	Fausses déclarations sur la nature, la classification et la valeur des marchandises importées	22,3 M USD	2020
Z Gallerie	Mauvaise classification de meubles de chambre en bois importés de Chine	15 M USD	2016
Allied Stone	Contournement de droits antidumping et compensateurs sur du quartz importé de Chine	12,4 M USD	2025
Evolutions Flooring	Fausse déclaration d'origine (« Malaisie ») pour du parquet fabriqué en Chine	8,1 M USD	2025
Global Plastics / Marco Polo	Sous-évaluation et fausse origine de résine plastique importée de Chine (reconnues)	6,8 M USD	2025
Blue Furniture Solutions	Meubles de chambre (Chine) faussement étiquetés « métal » ; plaidoyers de culpabilité pénale	5,2 M USD	2020

Source : *Communiqués du Department of Justice des États-Unis ; sauf mention (« reconnues », « plaidoyers »), ces règlements résolvent des allégations sans reconnaissance de culpabilité — https://www.justice.gov/opa/pr/importers-agree-pay-68m-resolve-false-claims-act-liability-relating-voluntary-self*

Au niveau des grandes multinationales, l'enjeu prend la forme de redressements fiscaux de prix de transfert : l'administration fiscale des États-Unis réclame ainsi de l'ordre de **3,4 milliards USD** à Coca-Cola, et la justice de l'Union européenne a confirmé en 2024 qu'Apple devait rembourser **13 milliards** EUR d'avantages fiscaux à l'Irlande.

Voici, de plus, quelques cas de sanctions appliquées au cas par cas par les pays occidentaux aux sociétés étrangères ayant pratiqué des prix de transfert jugés inacceptables (surfacturations ou sous-facturations) ou des charges d'assistance technique jugées inacceptables (surfacturations).

Tableau 10: Quelques cas de sanctions appliquées au cas par cas par les pays occidentaux aux sociétés étrangères ayant pratiqué des prix de transfert jugés inacceptables

Nom de l'Entreprise	Pays d'Origine	Montant de la surfacturation/sous-facturation (en USD)	Pays Ayant Sanctionné	Type de sanction administrative	Montant de la sanction pécuniaire (en USD)	Type de fraude	Source
GlobalTrade Ltd	Chine	10,000,000	États-Unis	Gel des actifs, interdiction d'exporter	5,000,000	Surfacturation des importations (exagération des valeurs)	U.S. Department of the Treasury
EconoImports Ltd	Brésil	3,500,000	Union Européenne	Gel des actifs, interdiction d'importer	2,000,000	Manipulation des prix d'importation (faux documents)	EU Sanctions Map
MegaImports Corp.	Inde	7,200,000	Australie	Suspension des permis d'importation	4,500,000	Surfacturation par des fausses factures	Australian Sanctions Office
SmartTrade Co.	Russie	4,000,000	Japon	Suspension des permis d'importation	3,000,000	Manipulation des valeurs des importations	Japan Ministry of Finance
ImportEx Inc.	Afrique du Sud	2,800,000	Canada	Sanction financière, interdiction de participer à des appels d'offres publics	1,500,000	Surfacturation des importations avec fausses déclarations douanières	Global Sanctions Database
EuroTrade Ltd	Turquie	5,000,000	France	Gel des actifs et interdiction d'exporter	2,000,000	France - Ministère de l'Économie	EuroTrade Ltd
ImportSolutions SA	Italie	3,000,000	Allemagne	Suspension des permis d'importation	1,500,000	Allemagne - Bundesbank	ImportSolutions SA
GlobalCommerz GmbH	Pologne	2,500,000	Espagne	Amende et interdiction de participer aux marchés publics	1,000,000	Spain - Ministry of Economy	GlobalCommerz GmbH
InterGoods Ltd	Portugal	4,200,000	Royaume-Uni	Gel des actifs et interdiction de commercer avec des entités européennes	2,000,000	UK - HM Treasury	InterGoods Ltd
TradeMasters Ltd	Belgique	1,800,000	Pays-Bas	Restriction des activités commerciales et amende	800 000	Netherlands - Dutch Ministry of Finance	TradeMasters Ltd

XX.1.1.2.3 Le troisième foyer est le vol des rentes minières et énergétiques.

Diverses recherches portant sur l'Afrique subsaharienne estiment qu'une part très importante de la rente minière et énergétique est volée et placée à l'étranger ; pour la seule année 2015, environ **40 milliards USD** auraient été détournés de l'extraction minière et énergétique, l'or représentant une part majeure de la sous-facturation extractive.

Les recherches établissent aussi que les pays riches en pétrole concentrent plus de **55 %** de la fuite totale des capitaux africains. De même diverses recherches montrent qu'en Afrique Subsaharienne, **50 % au moins de la rente minière** et énergétique est volée et placée à l'extérieur. Rien qu'en 2015, **quarante milliards USD ont été volés** de l'extraction minière et énergétique et placés hors de l'Afrique.

XX.1.1.3 Les dégâts de la fuite : fiscaux, monétaires, politiques et moraux

Cette fuite a un visage concret. Le Center for Advanced Defense Studies (**C4ADS**, « Centre d'études avancées de défense »), organisation basée aux États-Unis qui « combat les réseaux illicites qui menacent la paix et la sécurité dans le monde », estime que des ressortissants de la **CEMAC** — **42 issus du Cameroun, 11 du Tchad, 17 du Congo, 7 du Gabon et 7 de République centrafricaine** —, dont de nombreuses personnalités politiques et leurs familles, des dirigeants de sociétés d'État et des hauts fonctionnaires, ont investi à Dubaï ou y détiennent des comptes bancaires, sans que l'origine des capitaux puisse être établie. Le phénomène n'est pas propre à l'Afrique centrale : les travaux de **Ndikumana** et **Boyce** chiffrent le stock de richesse africaine placée à l'étranger, région par région, et l'enquête « Dubai Uncovered » (2022) a recensé des milliers de propriétés détenues à Dubaï par des ressortissants africains de toutes les régions.

Tableau 11: Ordre de grandeur des avoirs placés hors d'Afrique, par région de l'AFSS — stock de fuite accumulée 1970-2018 et empreinte immobilière connue à Dubaï.

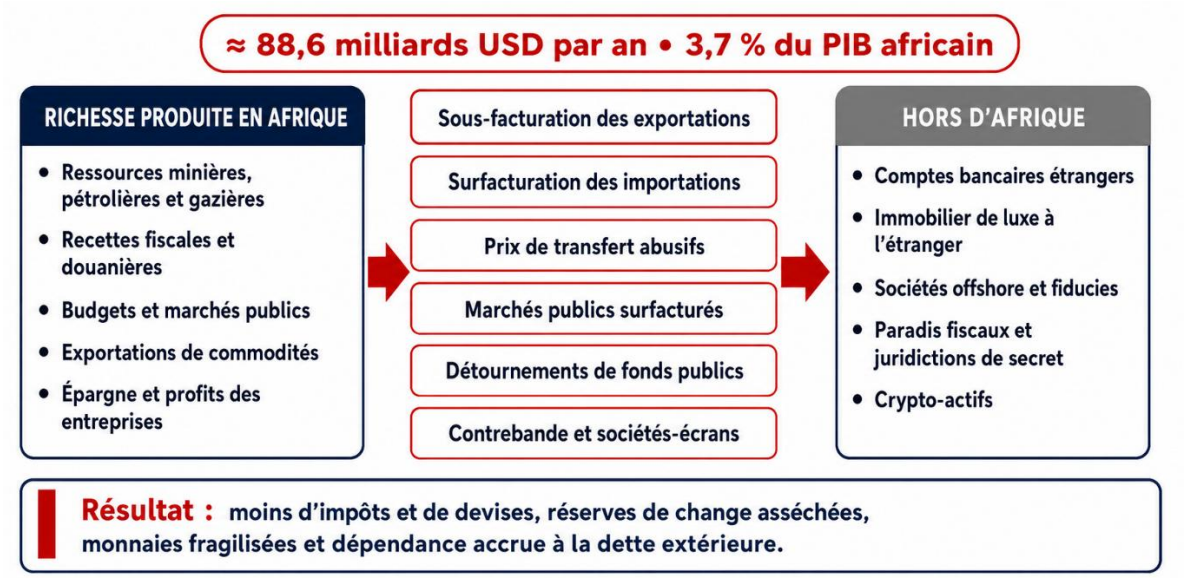
Région	Stock de fuite hors d'Afrique (exemples, Mds USD, 1970-2018)	Empreinte connue à Dubaï (exemples)
CEMAC*	Congo 71 · Cameroun 57 · Gabon 24	84 ressortissants de la zone identifiés par le C4ADS (comptes et biens)
Reste de la CEDEAO	Nigeria 467 · Côte d'Ivoire 55 · Ghana 43	Nigeria : plusieurs centaines de propriétés recensées (Dubai Uncovered, 2022)
SADC	Afrique du Sud 330 · Angola 103 · Zambie 59	Afrique du Sud : plusieurs centaines de propriétés recensées
EAC*	Éthiopie 64 · Soudan 47 · Kenya 31	Kenya : centaines de biens ; élites de la Corne présentes
AES	Burkina Faso 1,7 (seul pays couvert par l'étude)	Présence signalée, non chiffrée exhaustivement
Maghreb*	Algérie 136 · Maroc 136 · Égypte 79 · Tunisie 32 · Mauritanie 16	Présence documentée dans les enquêtes immobilières internationales ; données non exhaustives

Source : *C4ADS ; Ndikumana & Boyce (PERI, 2021) pour les stocks de fuite ; « Dubai Uncovered », Centre for Advanced Defense Studies / consortium de journalistes, 2022, pour l'empreinte immobilière*

La fuite des capitaux n'est donc pas une abstraction comptable : c'est **une école** qui n'est pas construite, **un hôpital** sans équipement, **un barrage** non financé, **une usine** qui ne démarre pas et **un État** qui repart négocier une nouvelle dette.

L'atteinte est d'abord fiscale : lorsque les profits sont déplacés et les exportations sous-déclarées, les États perçoivent moins d'impôts, de redevances, de droits de douane et de devises, et lorsque les sociétés-écrans masquent les bénéficiaires effectifs, l'État ne sait plus qui possède, qui gagne, qui paie et qui vole. L'atteinte est ensuite monétaire : lorsque les recettes d'exportation ne reviennent pas et que les capitaux sortent, les réserves de change baissent et la monnaie se fragilise. Une monnaie africaine ne peut pas être solide si la richesse censée la soutenir fuit vers l'extérieur.

Tableau 12: Les mécanismes de la fuite des capitaux de l'Afrique — de la richesse produite aux destinations hors d'Afrique.



L'atteinte est enfin politique et morale. Un État qui dépend de l'aide et des prêts parce que ses ressources fuient perd sa souveraineté ; et lorsque les citoyens voient des élites détourner l'argent public, exporter les capitaux et installer leurs familles à l'étranger, la confiance dans l'État s'effondre. La fuite nourrit un cercle vicieux : plus les capitaux fuient, moins l'État finance ses contrôleurs, ses magistrats, ses douaniers et ses cellules de renseignement financier ; et plus les institutions sont faibles, plus la fuite devient facile. Selon la répartition retenue par le **Panel de haut niveau sur les flux financiers illicites** en provenance d'Afrique, les activités commerciales représentent environ **65 %** des pertes, les activités criminelles **30 %** et la corruption **5 %**.

> *« La corruption est un cancer : elle détourne vers quelques-uns les ressources destinées aux plus pauvres et ronge le développement. »* — *James Wolfensohn, ancien président de la Banque mondiale.*

Un renversement de perspective s'impose alors. Les flux financiers illicites aboutissent, pour l'essentiel, dans les grandes places financières des pays de l'**OCDE** et leurs juridictions de secret associées : ce sont les entreprises et les banques de ces pays qui organisent ou reçoivent une large part des prix de transfert, des fausses factures et des avoirs cachés, si bien que ces économies figurent, en réalité, parmi les grandes bénéficiaires nettes de l'hémorragie mondiale. L'Afrique subsaharienne, elle, présente le solde inverse : créancière nette du reste du monde d'environ **1 639,5 milliards USD** (stock de fuite estimé à **2 359,6 milliards** contre **720,1 milliards** de dette extérieure, d'après **Ndikumana** et **Boyce**), elle finance le reste du monde au lieu d'être financée par lui. La contradiction est totale : ***les pays les plus riches encaissent le produit de la fuite pendant que le continent le plus pauvre en supporte la perte :*** l'Afrique finance le reste du monde tout en empruntant pour son propre développement. Ce déséquilibre ne se corrigera pas par la seule bonne volonté des bénéficiaires. Il impose aux **55 États**

membres de l'Union africaine de reprendre l'initiative par la mutualisation des efforts et ressources en attribuant au FMA les quatorze fonctions et en organisant leur exécution directe dans les six régions — CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC* et Maghreb*.

XX.1.2 Définitions des termes clés

XX.1.2.1 Flux financiers illicites

Les flux financiers illicites désignent les mouvements transfrontaliers d'argent et d'actifs qui sont illégaux par leur origine, leur transfert ou leur usage, qu'ils proviennent d'activités criminelles, de la corruption, de la fraude fiscale ou de pratiques commerciales abusives.

XX.1.2.2 Fuite des capitaux

La fuite des capitaux désigne la sortie, hors des circuits officiels et souvent hors de toute imposition, d'une partie de la richesse produite ou détenue dans un pays, vers des comptes, des actifs ou des structures situés à l'étranger.

XX.1.2.3 Prix de transfert frauduleux

Les prix de transfert sont les prix auxquels les entités d'un même groupe multinational se facturent des biens, des services, des redevances et des prêts entre elles ; ils deviennent frauduleux lorsqu'ils violent le principe de pleine concurrence pour déplacer artificiellement les bénéfices vers les juridictions les moins imposées.

XX.1.2.4 Fausse facturation commerciale

La fausse facturation commerciale recouvre la sous-facturation des exportations, la surfacturation des importations et les charges d'assistance technique hors normes, par lesquelles la valeur réelle des échanges est déformée pour transférer discrètement de la valeur hors du pays.

XX.1.2.5 Porte tournante

La porte tournante désigne le mécanisme par lequel une part majeure des fonds empruntés à l'extérieur est détournée puis replacée hors du pays, si bien que la dette extérieure alimente directement la fuite des capitaux.

XX.1.2.6 Bénéficiaire effectif

Le bénéficiaire effectif est la personne physique qui possède ou contrôle réellement une société, un compte, un actif ou une opération, par-delà les sociétés-écrans, les prête-noms et les structures juridiques interposées.

XX.1.2.7 Recouvrement des avoirs volés

Le recouvrement des avoirs volés consiste à identifier, geler, saisir, confisquer puis rapatrier les biens et les fonds issus de la corruption, du détournement ou de la fraude, afin de les restituer à l'État spolié et à ses populations.

XX.1.2.8 Juridiction de secret

Une juridiction de secret, souvent appelée place offshore, est un territoire dont les règles de confidentialité, de fiscalité et d'enregistrement permettent de dissimuler l'identité des propriétaires et l'origine des fonds.

XX.1.2.9 Entraide judiciaire internationale

L'entraide judiciaire internationale est la coopération formelle entre États par laquelle un pays demande à un autre de rechercher des preuves, de geler des avoirs ou d'exécuter des décisions de justice sur son territoire.

XX.1.2.10 Compte cantonné de transit et d'affectation souveraine

Un compte cantonné de transit et d'affectation souveraine est un sous-compte juridiquement et comptablement séparé destiné à recevoir temporairement les avoirs recouvrés avant leur répartition. Ces fonds ne peuvent être confondus avec les ressources ordinaires du FMA ni compensés avec une dette envers le Fonds. Après protection des victimes et des tiers de bonne foi et déduction des dépenses raisonnables et auditées, le solde est affecté au fonds souverain national du pays victime et aux trois fonds souverains régionaux de sa région selon la méthode fixée par les Statuts et règlements du FMA.

XX.1.2.11 Antenne régionale et cellule nationale du FMA

L'antenne régionale du FMA est sa représentation territoriale dans l'un des six régions. La cellule nationale du FMA est sa représentation opérationnelle dans un État membre, selon les besoins et le volume d'activité. Ces structures n'ont ni personnalité morale distincte ni politique autonome : elles agissent au nom du FMA, appliquent ses actes, exécutent son budget et rendent compte à sa chaîne de responsabilité. Elles mettent en œuvre les quatorze fonctions sans préjuger de l'organisation interne centrale du Fonds.

XX.1.2.12 Fonction attribuée au FMA et instrument d'opérationnalisation

Un instrument est l'un des quatorze outils opérationnels construits par le présent cahier de charges pour prévenir, détecter, contrôler, poursuivre, recouvrer, restituer ou sécuriser les ressources. Les fonctions sont inscrites dans le Protocole et les Statuts du Fonds ; les instruments sont les moyens de l'opérationnalisation. L'organisation interne chargée de chaque instrument sera déterminée ultérieurement dans le travail consacré à l'architecture générale du FMA.

XX.1.2.13 Transfert de compétence, État membre et État partie au FMA

Un État membre est membre de l'Union africaine. Un État partie au FMA est un État ayant ratifié le Protocole ou y ayant adhéré. Pour donner au dispositif sa pleine portée, les États attribuent au FMA, par les actes continentaux et nationaux requis, l'exercice direct des compétences définies dans le champ des quatorze fonctions. Ils reconnaissent la primauté et l'application directe des actes du Fonds dans ce champ, tout en maintenant les garanties de procédure et l'indépendance juridictionnelle.

XX.1.2.14 Fonds Monétaire Africain (FMA)

Le Fonds monétaire africain est l'institution financière de l'Union africaine prévue par l'article 19 de l'Acte constitutif et organisée par le Protocole adopté à Malabo le 27 juin 2014. Dans le présent cahier, il n'est ni un quinzième instrument ni une solution concurrente : il est l'institution à laquelle les États attribuent les fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés. Les quatorze dispositifs décrits ci-après rendent ces fonctions opérationnelles.

XX.1.3 État des lieux des dispositifs existants

Face au problème central — ***fermer les sorties illicites de capitaux et recouvrer, en Afrique, les avoirs volés, sans dépendre de la seule bonne volonté des juridictions qui les hébergent*** —, plusieurs dispositifs ont été créés ou mobilisés ces dernières années pour tenter d'y répondre. Cette section les passe en revue un par un, tels que leurs promoteurs les présentent, afin de mesurer ce qu'ils traitent réellement et ce qu'ils laissent de côté ; le constat en est tiré à la section suivante.

Chaque dispositif est présenté de la même façon : **ce qu'il est et qui le promeut, ce que ses promoteurs annoncent qu'il est censé faire** — *étant entendu que l'essentiel de ces objectifs*

demeure aujourd'hui inscrit dans des textes, des accords et des annonces, et non dans des résultats déjà acquis — et **ce qu'il ne règle pas**.

Nous présentons d'abord les dispositifs proprement africains, seuls à engager la souveraineté du continent ; puis les instruments mondiaux auxquels les pays africains adhèrent, soumis au même examen.

Les mécanismes purement étrangers — ***l'examen des investissements étrangers institué au Canada en 1973, les fonds souverains d'Asie*** — ne sont pas des outils appliqués en Afrique : ils ne valent que comme référence de l'héritage et sont mobilisés dans le plan d'action.

XX.1.3.1 Les dispositifs africains existants face à la fuite des capitaux et au recouvrement des avoirs volés

L'Afrique s'est dotée, ces vingt dernières années, de cinq grands types de dispositifs contre la fuite des capitaux et pour le recouvrement des avoirs volés. Chacun couvre une fonction précise et mérite d'être examiné pour lui-même : sa nature, son fonctionnement réel, sa mise en œuvre et ses limites.

Tableau 13: Synthèse des dispositifs africains existants face à la fuite des capitaux et au recouvrement des avoirs volés.

Dispositif africain existant	Rôle annoncé
CAPAR — Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs (Union africaine)	Cadre politique continental de recouvrement : détection, restitution, gestion des avoirs récupérés et coopération.
GIABA (Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest, créé par la CEDEAO en 2000), le GABAC (Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale, organe spécialisé de la CEMAC) et l'ESAAMLG (groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe, créé en 1999 à Arusha)	Organismes régionaux de type Groupe d'action financière : évaluation de la lutte anti-blanchiment (Ouest, Centre, Est et Sud).
ARINSA (Asset Recovery Inter-Agency Network of Southern Africa, Afrique australe, lancé en 2009 et appuyé par l'ONUDC), ARIN-EA (Afrique de l'Est) et ARIN-WA (Afrique de l'Ouest)	Réseaux interagences informels d'échange entre praticiens du recouvrement des avoirs.
BEAC (Banque des États de l'Afrique centrale) et BCEAO (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest)	Banques centrales de la zone franc : études sur la fuite des capitaux et exigence de rapatriement des devises.
Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF)	Plateforme africaine de coopération et de renforcement des administrations fiscales, notamment sur les prix de transfert.

XX.1.3.1.1 CAPAR — Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs

Ce que la Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs est :

La **Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs**, dite **CAPAR**, est le premier cadre continental unifié consacré au recouvrement des avoirs volés. Son promoteur est l'**Union africaine**, qui l'a adoptée en février 2020 par la décision Assembly/AU/Dec.774(XXXIII) ; elle prolonge la Déclaration spéciale de 2015 et l'**Aspiration 7** de l'**Agenda 2063**, laquelle appelle l'Afrique à financer elle-même son développement.

Ce que les promoteurs de la Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs annoncent :

Selon l'**Union africaine**, la **CAPAR** répond principalement à la question : ***comment l'Afrique doit-elle récupérer ensemble ses avoirs volés et parler d'une seule voix face aux juridictions***

qui les détiennent ? Elle s'organise autour de quatre piliers qui suivent la chaîne du recouvrement : *(1) la détection et l'identification, pour cartographier et localiser les avoirs sortis du continent ; (2) le recouvrement et la restitution, pour engager le gel, la saisie, la confiscation et le retour des fonds ; (3) la gestion des avoirs récupérés, pour les administrer et les sécuriser ; et (4) la coopération et les partenariats, pour négocier avec les juridictions réceptrices.* Sa mise en œuvre est censée passer par les États et les communautés économiques régionales, qui devraient la traduire en stratégies nationales, et par une position africaine commune dans les enceintes internationales. Elle porte des principes tranchés : une restitution sans conditionnalités et un traitement de l'Afrique comme partie lésée, non comme demandeuse. Mais tout cela demeure une position politique et un plaidoyer : ***aucun État ne l'a transposée en mécanisme opérationnel commun, et son effet sur les recouvrements réels est, à ce jour, insignifiant.***

Ce que la Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs ne règle pas :

La **CAPAR** oriente sans exécuter, et **c'est là sa limite décisive**. Elle n'établit aucune base de données commune, aucune équipe d'enquête, aucun mécanisme de gel, aucune force de recouvrement, aucun tribunal spécialisé ni fonds de réinvestissement : elle décrit une ambition, pas une machine. Concrètement, lorsqu'un pays découvre qu'un avoir volé se trouve à l'étranger, la **CAPAR** lui donne un principe à invoquer, mais aucun outil partagé pour agir : il reste seul, face aux cabinets spécialisés de la juridiction réceptrice, à monter et à financer sa procédure. La position n'a aucune force juridique devant un tribunal étranger, aucun organe n'en suit l'application et personne n'en mesure les résultats. Elle affirme qu'il faut recouvrer, sans dire avec quels organes, quels moyens ni quelles procédures communes. Tant qu'elle reste une déclaration, elle ne referme aucune fuite et ne ramène aucun avoir : un principe sans machine reste un vœu.

Source : *Union africaine, Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs (CAPAR), février 2020 — https://au.int/en/documents/20221024/common-african-position-asset-recovery-capar*

XX.1.3.1.2 GIABA, GABAC et ESAAMLG — les organismes régionaux de type Groupe d'action financière

Ce que le GIABA, le GABAC et l'ESAAMLG sont :

Le **GIABA** (Groupe intergouvernemental d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique de l'Ouest, créé par la **CEDEAO** en 2000), le **GABAC** (Groupe d'action contre le blanchiment d'argent en Afrique centrale, organe spécialisé de la **CEMAC**) et l'**ESAAMLG** (groupe anti-blanchiment de l'Afrique orientale et australe, créé en 1999 à Arusha) sont trois organismes régionaux de type Groupe d'Action Financière (GAFI). Leurs promoteurs sont les États membres des zones respectives, et ils sont associés au réseau mondial du GAFI.

Ce que les promoteurs du GIABA, du GABAC et de l'ESAAMLG annoncent :

Selon leurs promoteurs (la **CEDEAO** pour le **GIABA**, la **CEMAC** pour le **GABAC** et les États de l'Afrique orientale et australe pour l'**ESAAMLG**), ***ces trois organismes répondent principalement à la question : comment mettre les pays africains en conformité avec les standards mondiaux de lutte contre le blanchiment et le financement du terrorisme ?*** Leur fonctionnement repose sur l'évaluation mutuelle : chaque pays est examiné à tour de rôle et noté sur sa conformité aux quarante recommandations du Groupe d'Action Financière (GAFI), puis suivi par des rapports périodiques et la pression des listes grises et noires ; ils conduisent aussi des études de typologies, y compris sur les flux illicites, et forment les cellules nationales. Concrètement, un pays est évalué sur un cycle de plusieurs années, et les résultats alimentent le processus mondial du GAFI. Mais cette action reste normative et déclarative : une évaluation produit un rapport et des recommandations, jamais une saisie, et son effet dépend entièrement

de la volonté de l'État évalué — autant dire qu'elle demeure insuffisante face à l'ampleur des sorties.

Ce que le GIABA, le GABAC et l'ESAAMLG ne règlent pas :

Ils évaluent et recommandent, mais ils n'enquêtent pas, ne gèlent pas et ne recouvrent rien : leur production est un rapport, jamais une saisie. Une évaluation identifie des faiblesses sur le papier et débouche, au mieux, sur une réforme des textes ; elle ne remonte aucun circuit, n'identifie aucun bénéficiaire effectif et ne ramène aucun capital sorti. Un pays peut adopter des lois parfaitement conformes, être bien noté, et continuer d'être vidé de ses capitaux, car la conformité formelle ne dit rien des flux réels ; la pression des listes grises et noires agit sur la réputation, pas sur les avoirs déjà partis. Enfin, leurs périmètres sont distincts et ne se recouvrent pas : ***un flux qui transite de l'Afrique de l'Ouest vers l'Afrique centrale puis l'Afrique australe n'est suivi de bout en bout par aucun d'eux, et aucun ne pilote de stratégie commune ni n'arbitre un dossier transfrontalier. La conformité n'est pas la récupération.***

Source : *GIABA (giaba.org), GABAC et ESAAMLG (esaamlg.org)*

XX.1.3.1.3 ARINSA, ARIN-EA et ARIN-WA — les réseaux interagences de recouvrement

Ce que les réseaux ARINSA, ARIN-EA et ARIN-WA sont :

Les réseaux Asset Recovery Inter-Agency Network : **ARINSA** (Afrique australe, lancé en 2009 et appuyé par l'ONUDC), **ARIN-EA** (Afrique de l'Est) et **ARIN-WA** (Afrique de l'Ouest) sont des réseaux interagences informels reliant les praticiens du recouvrement — enquêteurs, procureurs et cellules de renseignement — et raccordés au réseau mondial des réseaux interagences de recouvrement des avoirs.

Ce que les promoteurs des réseaux ARINSA, ARIN-EA et ARIN-WA annoncent :

Selon leurs promoteurs (les agences nationales membres, appuyées par l'**Office des Nations Unies contre la drogue et le crime** et l'initiative **StAR** (Stolen Asset Recovery Initiative, « Initiative pour le recouvrement des avoirs volés »)), ces réseaux répondent principalement à la question : ***comment retrouver et suivre, au-delà des frontières, un avoir dissimulé à l'étranger ?*** Leur fonctionnement est celui d'un réseau de praticiens : chaque pays désigne des points de contact qui s'échangent, de façon informelle et rapide, des informations sur la localisation des avoirs, en amont de toute demande formelle d'entraide, et qui se raccordent au réseau mondial. Ils organisent aussi des formations et diffusent des bonnes pratiques. Mais leur mise en œuvre repose sur l'adhésion volontaire des praticiens et sur des financements largement extérieurs : l'activité dépend de la disponibilité de chacun et s'étiole dès que l'appui des bailleurs se retire. C'est une pré-coopération informelle, insuffisante et précaire.

Ce que les réseaux ARINSA, ARIN-EA et ARIN-WA ne règlent pas :

Informels, ces réseaux n'ouvrent aucune enquête, ne gèlent aucun avoir et ne se substituent pas à l'entraide judiciaire formelle : ils aident à localiser, ils ne récupèrent rien. Une information échangée de praticien à praticien n'a pas de valeur probante devant un tribunal ; une fois l'avoir localisé, l'État doit encore monter seul toute la procédure formelle de gel, de saisie et de confiscation. Le réseau ne peut contraindre aucune banque ni aucune administration étrangère, et l'information partagée ne vaut que par la disponibilité et la bonne volonté de ses membres ; son activité s'effondre d'ailleurs dès que le financement extérieur s'arrête. Enfin, **l'Afrique centrale ne dispose d'aucun réseau de recouvrement dédié**, précisément là où les rentes extractives sont les plus exposées : un avoir repéré que personne ne peut geler ne fait que changer de compte. Un carnet d'adresses n'est pas un bras armé.

Source : *Réseaux interagences de recouvrement des avoirs (ARIN), coordonnés avec le Basel Institute et l'ONUDC*

XX.1.3.1.4 La BEAC et la BCEAO — les banques centrales de la zone franc

Ce que la BEAC et la BCEAO sont :

La **BEAC** (Banque des États de l'Afrique centrale) et la **BCEAO** (Banque centrale des États de l'Afrique de l'Ouest) sont les deux banques centrales de la zone franc : la **BEAC** pour les six pays de la **CEMAC**, la **BCEAO** pour les huit pays de l'UEMOA (Union économique et monétaire ouest-africaine). Elles régissent la monnaie, les réserves de change et la réglementation des changes des zones, et ont documenté la fuite des capitaux — la **BEAC**, par exemple, dans son Working Paper N° 03/22 (2022).

Ce que la BEAC et la BCEAO portent :

Dans le champ qui nous occupe, elles répondent à la question : ***comment préserver les réserves de change et la convertibilité extérieure face à la sortie des devises ?*** Leur fonctionnement passe par la réglementation des changes : elles imposent aux exportateurs le rapatriement des recettes en devises, encadrent les transferts, surveillent les réserves et peuvent enjoindre aux banques et aux entreprises de s'y conformer. Dans les faits, la **BEAC** est montée seule au front pour exiger ce rapatriement de multinationales minières et pétrolières de la zone **CEMAC**, la **BCEAO** exprimant les mêmes constats. Mais cette défense s'exerce sans relais politique des conférences de chefs d'État : ce sont des combats isolés, faciles à contourner, dont la portée reste insuffisante.

Ce que la BEAC et la BCEAO ne règlent pas :

Elles agissent en ordre dispersé, sans mandat de recouvrement ni bras armé commun, et sans soutien politique visible : une règle de rapatriement qui n'est ni relayée politiquement ni sanctionnée judiciairement se contourne aisément — la multinationale négocie, temporise ou déplace sa facturation, et la règle reste lettre morte. Les deux banques centrales ne coordonnent ni entre elles ni avec le reste de l'AFSS, et elles n'ont aucune prise sur les régions situées hors de la zone franc. Une banque centrale ne peut ni enquêter sur des réseaux transnationaux, ni identifier un bénéficiaire effectif, ni saisir des avoirs volés à l'étranger, ni agir au-delà des frontières de sa zone : elle voit la sortie dans ses réserves, mais ne peut ni remonter au réseau ni récupérer les fonds. Elle traite le symptôme — **les réserves qui baissent** — et non la cause. Seule et sans relais, la défense monétaire ne referme pas la fuite.

Source : *BEAC (beac.int) ; BCEAO (bceao.int)*

Au-delà de la seule zone franc, les autres banques centrales des cinq régions de l'Afrique fonctionnent, sur ce sujet, plus ou moins de la même façon : elles régissent la monnaie et les réserves, elles constatent et parfois documentent la fuite, mais aucune ne dispose d'un bras de recouvrement à l'étranger. Il en va ainsi de la Banque centrale du Nigeria (Central Bank of Nigeria) et de la Banque du Ghana (Bank of Ghana) pour le reste de la **CEDEAO**, de la Banque centrale du Kenya (Central Bank of Kenya), de la Banque de Tanzanie (Bank of Tanzania) et de la Banque de l'Ouganda (Bank of Uganda) pour l'**EAC**, de la South African Reserve Bank, du Banco de Moçambique et de la Banque de Zambie (Bank of Zambia) pour la **SADC** — les pays de l'**AES** relevant, eux, de la **BCEAO**. Toutes voient les devises sortir et les réserves se tendre, toutes défendent leur monnaie chacune de son côté, et aucune ne peut, seule, geler un avoir logé hors de sa juridiction ni le rapatrier. C'est la même impuissance, répétée région par région, qui appelle une mutualisation de l'action à l'échelle continentale.

XX.1.3.1.5 Le Forum Africain sur l'administration fiscale (ATAF)

Ce que le Forum africain sur l'administration fiscale est :

Le African Tax Administration Forum (ATAF) - **Forum africain sur l'administration fiscale**, l'ATAF, est une organisation panafricaine créée le 19 novembre 2009 à Kampala et dont le

siège est à Pretoria ; il réunit aujourd'hui une quarantaine d'administrations fiscales, de toutes les sous-régions du continent africain. Son promoteur est le réseau des administrations fiscales africaines elles-mêmes.

Ce que les promoteurs du Forum africain sur l'administration fiscale annoncent :

Selon l'ATAF, il répond principalement à la question : ***comment renforcer les administrations fiscales africaines et mobiliser les ressources intérieures face à l'évasion et aux prix de transfert ?*** Son fonctionnement est celui d'une plateforme technique : il anime des groupes de travail sur l'érosion de la base d'imposition, les prix de transfert et l'échange d'informations ; il publie une législation-type sur les prix de transfert que les pays peuvent transposer ; il a formé plus de ***dix-sept mille agents et responsables*** ; il produit l'African Tax Outlook et porte la voix africaine dans les négociations fiscales mondiales. Sa mise en œuvre repose sur l'adhésion volontaire d'une quarantaine d'administrations et sur des financements de bailleurs extérieurs. Mais son action demeure consultative : elle outille et conseille, sans jamais contraindre.

Ce que le Forum africain sur l'administration fiscale ne règle pas :

L'ATAF forme, conseille et fédère, mais il n'a aucun pouvoir opérationnel : il ne contrôle aucune facture, ne gèle rien, ne recouvre rien et ne sanctionne personne. Une législation-type ne compte que si un pays l'adopte puis l'applique effectivement ; et un agent formé, dans une ***administration sous-équipée et sous-financée, reste en position de faiblesse face à l'armée de fiscalistes d'une multinationale***. L'ATAF ne dispose d'aucune base commune de prix de référence pour démasquer une fausse facture, d'aucune interconnexion avec les douanes et les banques, et d'aucun pouvoir d'auditer un groupe transfrontalier : il produit du savoir, pas de la contrainte. Dépourvu de toute autorité sur ses membres, il ne maîtrise aucun maillon de la chaîne douanière, bancaire et judiciaire par laquelle la valeur s'échappe. Pendant que le rapport s'écrit, la facture frauduleuse passe : conseiller n'est pas contrôler.

Source : *Forum africain sur l'administration fiscale — ATAF (ataftax.org)*

XX.1.3.2 Les instruments mondiaux auxquels les pays africains adhèrent

Les trois cadres qui suivent ne sont pas des outils africains : ils appartiennent à l'ordre international, mais les pays africains y adhèrent, y siègent et s'y conforment. Ils méritent donc le même examen que les dispositifs africains — ce qu'ils sont, ce que leurs promoteurs annoncent, ce qu'ils ne règlent pas —, car cet examen établit ce que l'adhésion rapporte réellement aux pays africains et pourquoi ces cadres ne valent, au fond, que comme benchmark et héritage.

Tableau 15 : Synthèse des instruments mondiaux auxquels les pays africains adhèrent — benchmark et héritage

Instrument mondial	Rôle annoncé
Convention de Mérida (CNUCC) et initiative StAR (ONU, Banque mondiale)	Cadre juridique mondial de restitution des avoirs et assistance technique aux États victimes.
Groupe Egmont	Réseau mondial d'échange de renseignement financier entre cellules nationales.
Basel Institute on Governance / ICAR	Institution suisse de formation et d'appui aux procédures internationales de recouvrement.

XX.1.3.2.1 La Convention de Mérida (CNUCC) et l'initiative StAR

Ce que la Convention de Mérida et l'initiative StAR sont :

La **Convention de Mérida** est la **Convention des Nations Unies contre la corruption**, adoptée en 2003 et ratifiée par plus de 150 États, dont la quasi-totalité des pays africains. L'initiative **StAR (Stolen Asset Recovery)**, pour le recouvrement des avoirs volés, a été lancée en 2007 et est portée conjointement par la **Banque mondiale** et l'**Office des Nations Unies**

contre la drogue et le crime. Leurs promoteurs sont donc les Nations Unies et la **Banque mondiale** — des institutions dont l'Afrique n'est ni l'actionnaire de contrôle ni le centre de décision.

Ce que les promoteurs de la Convention de Mérida et de l'initiative StAR annoncent :

Selon les Nations Unies et la **Banque mondiale**, la Convention et **StAR** répondent principalement à la question : ***comment fonder en droit international la restitution des avoirs détournés ?*** Leur fonctionnement repose sur trois mécanismes. La Convention consacre la restitution comme principe et, par son **article 55**, laisse l'initiative des procédures à l'État victime, qui doit demander le gel, la saisie et la confiscation à la juridiction détenant les avoirs ; l'initiative **StAR** fournit une assistance technique — formations, appui aux dossiers, publications ; et la **cible 16.4** des **objectifs de développement durable** fixe l'engagement de réduire les flux illicites d'ici 2030. Mais la mise en œuvre dépend entièrement de la capacité de l'État demandeur et de la bonne volonté des juridictions réceptrices : sur les centaines de milliards détournés en quinze ans, pas plus de **5 milliards USD** ont été restitués dans le monde — un résultat insignifiant au regard de la seule hémorragie africaine, qui dépasse **88,6 milliards USD** chaque année.

Article 55 (paragraphe 1) de la Convention de Mérida : « Un État Partie qui a reçu d'un autre État Partie ayant compétence pour connaître d'une infraction établie conformément à la présente Convention une demande de confiscation du produit du crime, des biens, des matériels ou autres instruments visés au paragraphe 1 de l'article 31 qui sont situés sur son territoire prend, dans toute la mesure possible dans le cadre de son système juridique interne : a) soit la demande à ses autorités compétentes en vue de faire prononcer une décision de confiscation et, si celle-ci intervient, la fait exécuter ; b) soit transmet à ses autorités compétentes, afin qu'elle soit exécutée dans les limites de la demande, la décision de confiscation prise par un tribunal de l'État Partie requérant. »

La formulation est explicite : c'est à l'État spolié de demander, de prouver et de porter la charge de la procédure ; l'État qui détient les avoirs n'agit que sur sa demande, et « dans la mesure de son système juridique interne ».

> ***"Restoring proceeds of corruption to their rightful owner is a development imperative. By returning corrupt funds, we can mobilize resources to reduce poverty and achieve the Sustainable Development Goals. It is also the right thing to do"-*** *« Restituer les produits de la corruption à leur propriétaire légitime est un impératif de développement : en rendant les fonds détournés, nous pouvons mobiliser des ressources pour réduire la pauvreté et atteindre les objectifs de développement durable ; c'est aussi la juste chose à faire. »* — *Ghada Fathi Waly, Directrice exécutive de l'Office des Nations Unies contre la drogue et le crime (ONUDC) de 2020 à 2025.*

Donc le recel est blanchi et il était internationalement consacré que les pays de l'OCDE sont ce qu'ils reçoivent les capitaux volés.

Ce que la Convention de Mérida et l'initiative StAR ne règlent pas :

La Convention et **StAR** fixent des principes sans créer la moindre capacité africaine : aucune autorité opérationnelle, aucune force commune d'enquête, aucun tribunal, aucun fonds. L'**article 55** renvoie chaque État victime, seul, devant la justice du pays qui détient ses avoirs : c'est au spolié de prouver, de financer et de patienter des années dans des procédures régies par le droit du receleur, et la restitution peut encore être assortie de conditionnalités qui dictent l'usage des fonds rendus. Les précédents invoqués — *les avoirs de **Ferdinand Marcos** restitués aux Philippines, des fonds de dirigeants malien et péruvien, une part des avoirs recouvrée par le Nigeria avant que l'effort ne retombe* — restent l'exception qui confirme la règle. Après plus de vingt ans de Convention, les capitaux africains continuent de sortir et les avoirs volés de dormir dans les mêmes juridictions : les pays africains sont fondés à se demander ce que leur adhésion leur rapporte tant qu'ils n'ont pas construit leur propre machine pour actionner ces textes. Un droit sans bras armé africain reste une promesse étrangère et illusoire.

Source : *Initiative StAR (Banque mondiale / ONUDC) — https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/StAR.html*

XX.1.3.2.2 Le Groupe Egmont des cellules de renseignement financier

Ce que le Groupe Egmont est :

Le **Groupe Egmont** est le réseau mondial des cellules de renseignement financier, créé en 1995 ; il fédère aujourd'hui plus de 170 cellules nationales, dont les cellules africaines. Ses promoteurs sont les cellules de renseignement financier elles-mêmes, en pratique dominées par celles des grandes places financières.

Ce que les promoteurs du Groupe Egmont annoncent :

Selon le **Groupe Egmont**, le réseau répond principalement à la question : ***comment échanger vite et de façon sécurisée le renseignement financier entre pays ?*** Son fonctionnement repose sur un canal sécurisé par lequel une cellule interroge ses homologues sur des transactions et des flux suspects, en amont des procédures judiciaires ; le Groupe édicte aussi des standards et peut suspendre les cellules jugées non conformes. Mais l'échange demeure volontaire, soumis à la réciprocité et à des restrictions d'usage : l'information reçue ne peut souvent pas servir de preuve sans autorisation de la cellule émettrice, et rien n'oblige la cellule d'une grande place financière à répondre vite — ni même à répondre — à une cellule africaine. L'apport reste donc insuffisant.

Ce que le Groupe Egmont ne règle pas :

Le renseignement détecte ; il ne gèle pas, ne saisit pas et ne restitue rien. Une alerte du réseau n'a aucune force exécutoire : pour agir, l'État africain doit encore obtenir l'entraide judiciaire de la juridiction qui abrite les fonds, avec ses années de délais et son issue incertaine. L'asymétrie est structurelle : les flux illicites africains aboutissent dans les grandes places financières, dont les cellules n'ont aucun intérêt objectif à accélérer des dossiers mettant en cause leurs propres banques. Détecter sans pouvoir saisir, c'est regarder les capitaux partir en haute définition.

Source : *Groupe Egmont des cellules de renseignement financier (egmontgroup.org)*

XX.1.3.2.3 Le Basel Institute on Governance et l'International Centre for Asset Recovery (ICAR)

Ce que le Basel Institute on Governance et l'ICAR sont :

Le **Basel Institute on Governance** est une institution indépendante de droit suisse, basée à Bâle ; son **International Centre for Asset Recovery**, l'**ICAR**, créé en 2006, est spécialisé dans l'appui au recouvrement des avoirs et intervient auprès de nombreux pays, y compris africains. Ses promoteurs sont l'institut lui-même et les bailleurs — gouvernements du Nord et fondations — qui le financent.

Ce que les promoteurs du Basel Institute on Governance et de l'ICAR annoncent :

Selon le Basel Institute, l'**ICAR** répond principalement à la question : ***comment transmettre aux praticiens la technique du recouvrement international ?*** Son fonctionnement est celui d'une assistance au cas par cas : ses experts — universitaires de renommée internationale et praticiens expérimentés, l'institut étant associé à l'Université de Bâle — forment enquêteurs, procureurs et magistrats, accompagnent des dossiers réels de traçage, de gel et de confiscation, diffusent des guides de bonnes pratiques et animent la plateforme de partage de connaissances Asset Recovery Knowledge Centre (assetrecovery.org). Mais son intervention dépend d'invitations et de financements extérieurs, dossier par dossier, pays par pays ; elle renforce des individus sans jamais créer d'institution africaine permanente. L'apport, réel pour quelques affaires, demeure insignifiant à l'échelle de l'hémorragie.

Ce que le Basel Institute on Governance et l'ICAR ne règlent pas :

Une assistance technique étrangère ne remplace pas une capacité souveraine : l'**ICAR** conseille des procédures qui restent tributaires du bon vouloir des juridictions réceptrices, et son agenda ***suit celui de ses bailleurs, non celui de l'Afrique***. Les compétences transmises se dispersent au rythme des mutations des agents formés, faute de structure commune pour les capitaliser ; l'Afrique y gagne des experts ponctuels, jamais un bras armé. La formation prépare la bataille ; elle ne la livre pas.

Source : *Basel Institute on Governance / International Centre for Asset Recovery — ICAR (baselgovernance.org)*

Au total, ces cadres internationaux laissent aux pays africains l'initiative, la charge de la preuve et l'attente, et gardent pour eux le tempo et la décision : ils valent comme héritage juridique et comme benchmark, jamais comme solution. Deux modèles étrangers, enfin, serviront de référence au plan d'action mais en évitant le copier-coller : l'examen des investissements étrangers institué au Canada dès 1973, pour surveiller les investissements et les prix de transfert ; et les fonds souverains d'Asie, en **Malaisie** et en **Indonésie**, pour transformer les rentes extractives en puissance productive. Là où ces États se sont dotés d'institutions opérationnelles, l'Afrique devra faire de même — en africanisant ces modèles, jamais en les copiant sans discernement.

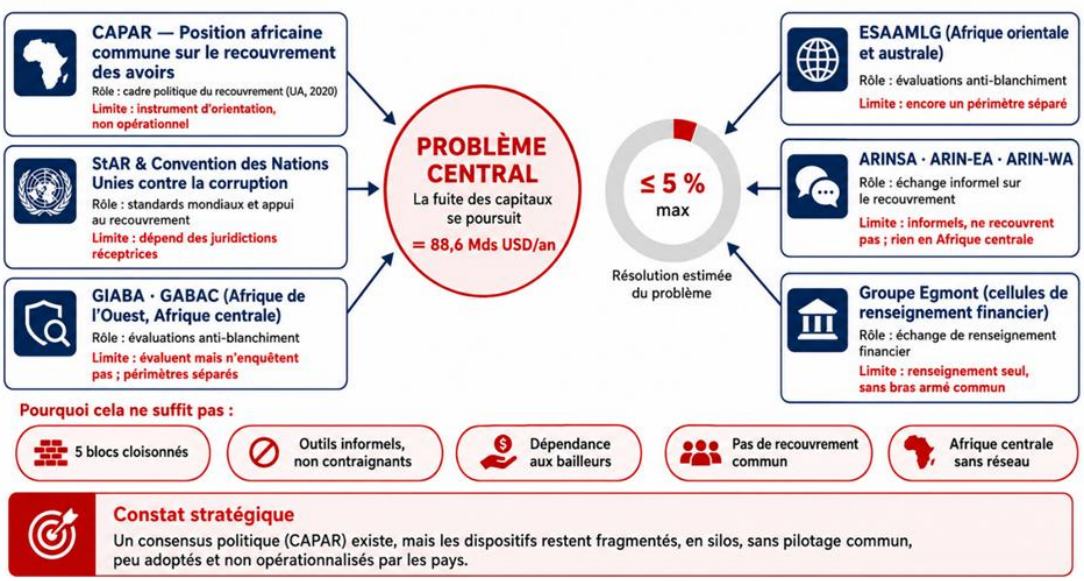
XX.1.4 Nos constats sur les dispositifs existants

L'addition de ces dispositifs ne forme pas une architecture continentale. La **Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs** (**CAPAR**), portée par l'**Union africaine**, fixe un cap politique sans organe opérationnel ; le **GIABA** (porté par la **CEDEAO**), le **GABAC** (porté par la **CEMAC**) et l'**ESAAMLG** (porté par les États de l'Afrique orientale et australe) évaluent la conformité anti-blanchiment sans enquêter ni recouvrer ; les réseaux **ARINSA**, **ARIN-EA** et **ARIN-WA** (portés par leurs agences nationales membres avec l'appui de l'ONUDC) échangent du renseignement sans geler ni saisir ; la **BEAC**, la **BCEAO et** de nombreuses banques centrales africaines surveillent le change sans bras judiciaire ; le **Forum africain sur l'administration fiscale** (ATAF) outille la fiscalité sans pouvoir de police. À l'échelle mondiale, la **Convention de Mérida** et l'initiative **StAR** (Nations Unies, **Banque mondiale**), le **Groupe Egmont** et le Basel Institute avec son **ICAR** offrent des cadres et des formations, mais laissent l'initiative, la preuve et l'attente à l'État spolié. Ce sont donc des dispositifs partiels, dispersés et inégalement adoptés, lancés en silos et sans pilotage commun. Le Fonds Monétaire Africain (FMA) est le porteur naturel pour intégrer cette chaîne sans créer quatorze nouvelles institutions.

De ce morcellement découle une conclusion : aucun pays, aucun réseau informel et aucun région régional ne peut, seul, fermer des circuits qui traversent l'ensemble du continent et plusieurs juridictions étrangères. Puisque le problème s'aggrave d'année en année — de l'alerte de 1982 à plus de **88,6 milliards USD** de fuite annuelle aujourd'hui —, des outils dispersés, non mutualisés et sans bras opérationnel commun ne peuvent, pour l'Afrique, en résoudre plus de **5 %** : ils informent, évaluent et forment, mais ne ferment pas les sorties et ne rapatrient pas les avoirs. La réponse doit donc être continentale, permanente et placée sous le pilotage d'une institution commune (**cette institution est le Fonds Monétaire Africain (FMA) par excellence**). Le FMA porte, finance, administre et exécute les fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés de l'Afrique.

Notre objectif n'est pas d'en grappiller une fraction, mais de résoudre complètement l'hémorragie. Et cela, aucun pays ne peut le faire seul : les circuits de la fuite sont transfrontaliers, les avoirs se logent dans des juridictions étrangères, et un État isolé — *au budget limité, à l'effort discontinu d'une présidence à l'autre* — s'épuise face à des cabinets spécialisés. Seule la mutualisation à l'échelle du continent donne la masse, la permanence et la force de négociation qui manquent à chacun. Ce constat n'est pas une opinion : il se démontre, raison par raison ci-dessous.

Figure 12: État des lieux — des dispositifs en silos et une résolution du problème inférieure ou égale à 5 %, faute de mutualisation



Raison 1 : Il manque une institution financière continentale chargée de piloter toute la chaîne. Les organismes régionaux et les réseaux de recouvrement avancent séparément ; aucun organe de l'Afrique ne sélectionne les dossiers prioritaires, ne fixe de règles communes, ni n'arbitre un différend transfrontalier.

Illustration : le **GIABA**, le **GABAC** et l'**ESAAMLG** évaluent chacun leur zone, tandis que les réseaux **ARINSA**, **ARIN-EA** et **ARIN-WA** échangent de côté, sans qu'aucune autorité décide d'une stratégie commune de gel et de restitution.

> ***Scénario 1 :*** Un État de la **SADC** détecte un virement suspect vers une place offshore et alerte son organisme régional ; mais celui-ci n'a pas mandat pour saisir, et aucun organe de l'Afrique ne peut ordonner à une autre région de geler l'avoir en transit. Le temps que chaque administration agisse séparément, les fonds ont déjà changé de juridiction : l'outil existant a informé, il n'a rien arrêté. Aucun pays ne peut, seul, ordonner un gel dans la juridiction d'un autre : seule une autorité commune de l'Afrique, habilitée à agir d'une région à l'autre, arrête l'avoir en transit.

> ***Scénario 2 :*** une cellule nationale du FMA détecte un virement suspect vers une place offshore. La cellule nationale de recouvrement saisit la Fonction 9 ; celle-ci mobilise immédiatement les antennes régionales concernées, prépare les demandes urgentes et actionne les autorités d'exécution compétentes dans les juridictions de transit. Le renseignement devient une mesure conservatoire avant que les fonds ne changent de juridiction.

Raison 2 : Les outils de recouvrement sont informels et ne recouvrent pas eux-mêmes. Un réseau interagence facilite l'échange entre praticiens, mais il ne gèle aucun avoir, n'ouvre aucune enquête et ne remplace pas l'entraide judiciaire ; il aide à tracer, il ne récupère pas.

Illustration : face à un avoir caché dans une place offshore, un réseau peut indiquer où chercher, mais c'est encore à chaque État, isolé, de monter la procédure de gel et de confiscation.

> ***Scénario :*** Une cellule de renseignement financier identifie une société-écran détenant un immeuble acquis avec des fonds détournés ; le réseau interagence confirme l'adresse et le montage. Mais comme le réseau ne peut ni geler, ni enquêter, ni poursuivre, le dossier reste sans suite : faute d'un bras opérationnel commun, l'information exacte ne se transforme jamais en récupération. Un pays isolé n'a ni le pouvoir de saisie ni la force d'enquête qui

manquent ici ; seule une force de recouvrement mutualisée à l'échelle continentale sous le pilotage du FMA convertit le renseignement en avoirs récupérés.

Raison 3 : La responsabilité du recouvrement pèse entièrement sur l'État victime. L'**article 55** de la **Convention de Mérida** laisse les moyens d'action à la seule disposition du pays spolié ; ce n'est donc pas aux juridictions réceptrices, mais à l'Afrique elle-même, d'actionner le recouvrement — ce qu'un État isolé et faible peine à faire.

Illustration : sur les centaines de milliards détournés en quinze ans, pas plus de **5 milliards USD** ont été recouvrés, faute d'une capacité africaine organisée pour porter les dossiers à l'international.

> ***Scénario 1 :*** Un pays engage seul, dans une juridiction réceptrice, la restitution des avoirs détournés par un ancien dirigeant ; il affronte des cabinets spécialisés et des recours successifs. La procédure s'étire sur des années, épuise le maigre budget consacré au dossier et finit par s'enliser : sans appui diplomatique et juridique collectif de l'Afrique, l'État victime abandonne avant d'avoir récupéré quoi que ce soit. Aucun pays seul, à ce budget et à cet effort discontinu d'une présidence à l'autre, ne tient la distance face à ces cabinets : seule une diplomatie et une défense juridique communes de l'Afrique en ont les moyens.
>
> ***Scénario 2 :*** des avoirs détournés au préjudice d'un pays africain font l'objet d'une procédure de restitution dans une juridiction réceptrice. En vertu du mandat transféré, l'Office de recouvrement du FMA constitue et porte le dossier, finance les conseils, conduit la stratégie contentieuse et mobilise la diplomatie continentale jusqu'au retour effectif des actifs. Le pays d'origine conserve la propriété économique des avoirs et leur bénéfice final ; il ne supporte plus seul la conduite ni le coût de la procédure.

Raison 4 : La couverture régionale est incomplète et le dispositif dépend de financements extérieurs. L'Afrique centrale ne dispose d'aucun réseau interagence de recouvrement dédié, alors que la **CEMAC** concentre des rentes extractives très exposées, et plusieurs réseaux ne fonctionnent que grâce à des coopérations étrangères.

Illustration : lorsqu'un programme d'appui extérieur s'interrompt, la capacité d'échange et de formation des praticiens se réduit, faute de financement africain pérenne.

> ***Scénario :*** Un détournement transite par trois pays de la **CEMAC** ; aucun réseau de recouvrement dédié n'existe pour la zone, et le programme d'appui étranger qui formait les enquêteurs vient de s'achever. L'enquête, déjà fragile, s'arrête faute de relais africain permanent : le dossier est classé, non parce qu'il était faible, mais parce que l'outil dépendait d'un financement extérieur qui a cessé. Un pays seul, tributaire d'un appui étranger intermittent, ne maintient pas cette capacité : seul un dispositif régional permanent, financé par l'Afrique elle-même, y parvient. ***Le FMA, financé par un budget-programme continental et relié à ses six antennes régionales et à ses cellules nationales, maintient l'enquête et le dossier de recouvrement. La capacité n'est plus suspendue au calendrier d'un bailleur.***

Raison 5 : Il manque les capacités opérationnelles partagées. Il n'existe ni base commune de prix pour démasquer les fausses factures, ni connaissance mutualisée des pratiques internationales en matière d'assistance techniques, ni connaissance mutualisée des prix sur les marches import-export de l'Afrique, ni interconnexion des registres de bénéficiaires effectifs, ni force permanente de recouvrement, ni fonds commun de réinvestissement, ni agence de surveillance des investissements étrangers et des prix de transfert.

Illustration : pour contester une exportation de minerai sous-facturée, le FMA doit pouvoir comparer les données nationales à une base continentale de prix, de volumes, de bénéficiaires effectifs et de statistiques miroir qu'il héberge et exploite.

Scénario : La Plateforme du FMA détecte une exportation de cuivre facturée à la moitié de sa valeur mondiale. La Fonction 4 rapproche les prix, les registres, les données douanières et les bénéficiaires effectifs ; la cellule nationale compétente ouvre le contradictoire, redresse la valeur, prononce les sanctions administratives prévues et saisit Fonction 8 lorsque les faits sont pénalement qualifiés. Le FMA produit la preuve, décide et exerce la contrainte dans le champ transféré ; les services territoriaux prêtent uniquement le concours d'exécution requis.

Raison 6 : La porte tournante de la dette et les rentes ne sont pas surveillées. Aucune instance commune n'audite l'arrivée, l'usage et le remboursement de la dette extérieure, ni la traçabilité des rentes minières et énergétiques, alors que la moitié de chaque dollar emprunté ou extrait ressort du continent.

Illustration : un prêt destiné à un projet d'infrastructure peut être décaissé, partiellement détourné, puis replacé à l'étranger, sans qu'aucun comité indépendant n'ait vérifié la réalité de la dépense.

Scénario 1 : Un prêt souverain destiné à une centrale électrique est décaissé, puis partiellement détourné via des marchés surfacturés et replacé à l'étranger. Aucun comité indépendant n'ayant audité l'arrivée, l'usage et le remboursement des fonds, le pays rembourse pendant des années une dette dont une partie n'a jamais financé le moindre équipement : la **porte tournante** a fonctionné sans le moindre garde-fou. Un pays seul, juge et partie de sa propre dette, n'installe pas ce contre-pouvoir : seul un contrôle mutualisé, adossé aux Assemblées citoyennes nationales et aux antennes régionales des six régions, referme la **porte tournante**.

Scénario 2 : un prêt souverain destiné à une centrale est détourné par des marchés surfacturés. Le dispositif **13 du FMA** suit le décaissement, l'usage et le remboursement ; les Assemblées citoyennes nationales rendent les informations publiques ; la fonction 8 ouvre l'audit et l'investigation, puis l'autorité de poursuite compétente du FMA engage les poursuites. Le contrôle n'est plus exercé par l'emprunteur sur lui-même.

XX.1.5 Ce qui manque pour construire une architecture complète, souveraine et opérationnelle pour lutter contre la fuite des capitaux et recouvrer des avoirs volés de l'Afrique

La réponse n'est pas un outil de plus, mais une architecture souveraine complète, où chaque fonction stratégique à maîtriser est confiée au FMA, sous un pilotage unique. La fuite des capitaux étant un problème systémique — *fiscal, douanier, bancaire, judiciaire, minier, pétrolier, commercial, immobilier, diplomatique et géopolitique* —, seule une architecture couvrant toutes ses fonctions, et non un dispositif isolé, peut la refermer.

Le tableau ci-dessous présente les quatorze fonctions que les États membres de l'Union africaine doivent confier au Fonds Monétaire Africain et faire inscrire dans **son Protocole et ses Statuts**. Elles constituent les responsabilités juridiques et opérationnelles du FMA dans ce domaine, sans préjuger de l'organisation interne — départements, directions, divisions ou services — qui sera arrêtée ultérieurement dans le cahier de charges consacré à la salve spéciale sur le Fonds Monétaire Africain (FMA).

Tableau 14: Fonctions à inscrire dans les Statuts du Fonds Monétaire Africain en matière de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés

N°	Fonction confiée au Fonds Monétaire Africain (FMA)	Portée de la fonction	Moyen d'exercice technique associé
1	Assurer le pilotage stratégique, la définition de la doctrine	Le FMA définit les orientations communes, fixe les priorités, adopte les standards, coordonne les	Une institution monétaire

N°	Fonction confiée au Fonds Monétaire Africain (FMA)	Portée de la fonction	Moyen d'exercice technique associé
	commune, la coordination, l'arbitrage et le suivi de l'ensemble des fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés.	actions transfrontalières, arbitre les différends, supervise les six antennes régionales et les cellules nationales et rend compte aux organes compétents de l'Union africaine. Le FMA porte également la position africaine commune dans les négociations fiscales et financières internationales, notamment la convention-cadre des Nations Unies sur la coopération fiscale internationale et les enceintes où s'écrivent les règles applicables aux prix de transfert et à l'échange de renseignements.	africaine (par excellence le FMA qui est en cours de création)
2	Mesurer, analyser, cartographier, anticiper et publier les flux financiers illicites affectant les États africains.	Le FMA produit les statistiques continentales, régionales, nationales et sectorielles ; identifie les principaux corridors de fuite ; établit les profils de risque ; évalue les pertes fiscales, monétaires et patrimoniales ; et publie périodiquement un rapport africain sur la fuite des capitaux.	Observatoire africain des flux financiers illicites
3	Collecter, interconnecter, croiser, sécuriser et exploiter les données nécessaires à la prévention de la fuite des capitaux et au recouvrement des avoirs volés.	Le FMA accède aux données fiscales, douanières, bancaires, commerciales, patrimoniales, cadastrales, extractives, budgétaires, judiciaires et relatives aux marchés publics. Il assure leur interopérabilité, leur protection, leur traçabilité et leur exploitation dans le respect des garanties prévues par ses Statuts. La Plateforme raccorde également les données des prestataires de services sur actifs numériques agréés dans les États parties, afin que les circuits numériques de dissimulation soient visibles au même titre que les circuits bancaires.	Plateforme africaine de données fiscales, douanières, bancaires et patrimoniales
4	Surveiller et contrôler les investissements étrangers, les prix de transfert, les fausses factures commerciales, les charges intragroupes abusives et le rapatriement des recettes en devises.	Le FMA vérifie la réalité des apports en devises, contrôle les opérations entre sociétés liées, détecte la surfacturation des importations, la sous-facturation des exportations, les frais d'assistance technique hors normes, les faux investissements directs étrangers et le non-rapatriement des recettes d'exportation. Le FMA supervise également, dans le champ de ces fonctions, les établissements financiers et les professions assujetties — banques, établissements de paiement, professions juridiques et comptables, créateurs et administrateurs de sociétés — soumis à des obligations de vigilance harmonisées, et propose aux autorités compétentes les sanctions correspondantes, y compris le retrait d'agrément et l'exclusion des systèmes de paiement. Il prépare en outre une convention fiscale modèle africaine et coordonne la renégociation des conventions fiscales déséquilibrées.	Agence africaine de surveillance des investissements étrangers, des prix de transfert et des fausses factures
5	Identifier les bénéficiaires effectifs des sociétés, comptes, fiducies, actifs et opérations économiques et assurer l'interconnexion des informations correspondantes.	Le FMA garantit l'identification des personnes physiques qui possèdent, contrôlent ou bénéficient réellement des sociétés, fondations, fiducies, comptes, immeubles, concessions, titres financiers et actifs numériques, au-delà des sociétés-écrans, prête-noms et structures juridiques interposées.	Registre africain des bénéficiaires effectifs
6	Assurer la traçabilité complète des ressources extractives, de leur production à leur exportation, ainsi que le	Le FMA suit les minerais, les hydrocarbures et les autres ressources stratégiques depuis les sites de production jusqu'aux points d'exportation ; rapproche les données physiques, douanières,	Dispositif africain de traçabilité des ressources extractives

N°	Fonction confiée au Fonds Monétaire Africain (FMA)	Portée de la fonction	Moyen d'exercice technique associé
	contrôle des volumes, des prix, des recettes et des devises générées.	commerciales, bancaires et fiscales ; et contrôle le paiement des taxes, redevances, dividendes et recettes en devises.	
7	Contrôler l'intégrité des marchés publics et détecter les surfacturations, collusions, conflits d'intérêts, entreprises liées et détournements associés à la commande publique.	Le FMA met en place des contrôles préventifs et a posteriori, des référentiels de prix, des mécanismes de détection algorithmique, des pistes d'audit numériques et des dispositifs d'alerte permettant d'identifier les marchés fictifs, les doubles facturations, les ententes et les bénéficiaires effectifs cachés. Le FMA tient en outre la liste continentale d'exclusion des entreprises, dirigeants et intermédiaires condamnés pour fraude, corruption ou surfacturation, opposable aux marchés publics et aux agréments dans l'ensemble des États parties.	Dispositif africain de contrôle des marchés publics
8	Organiser et assurer les audits, inspections, investigations, poursuites et procédures financières nécessaires à la lutte contre la fuite des capitaux et au recouvrement des avoirs volés.	Le FMA conduit les audits et investigations financières, rassemble les preuves, prépare les dossiers, organise l'entraide judiciaire et veille à la continuité des procédures. L'enquête, la poursuite, le jugement et la gestion des avoirs sont exercés dans le respect d'une séparation organique et décisionnelle garantissant l'indépendance de la justice et les droits de la défense. Les poursuites recherchent également la responsabilité des personnes morales des facilitateurs — établissements financiers, cabinets juridiques et comptables, créateurs de sociétés-écrans — et le FMA propose aux autorités compétentes les sanctions professionnelles correspondantes.	Justice financière spécialisée et audits de l'Afrique
9	Tracer, localiser, faire geler, saisir, confisquer, rapatrier et recouvrer les avoirs volés et conduire la diplomatie africaine du recouvrement.	Le FMA porte les dossiers de recouvrement devant les juridictions africaines et étrangères, mobilise les cabinets et experts nécessaires, négocie avec les États et les places financières détentrices des avoirs, coordonne les demandes de gel et de confiscation et défend une position africaine commune de restitution sans conditionnalités abusives. Les décisions de gel, de saisie et de confiscation prononcées dans un État partie bénéficient de la reconnaissance mutuelle dans les autres États parties, selon les modalités fixées par les Statuts. La Force assure en outre la défense contentieuse commune des États parties exposés, en représailles, à des procédures d'arbitrage investisseur-État, et conduit la doctrine de renégociation des traités bilatéraux d'investissement.	Force africaine de recouvrement des avoirs volés et diplomatie du recouvrement
10	Former, certifier, spécialiser et perfectionner les agents chargés de la lutte contre la fuite des capitaux et du recouvrement des avoirs volés.	Le FMA organise la formation initiale et continue des enquêteurs, auditeurs, magistrats, procureurs, douaniers, fiscalistes, statisticiens, analystes financiers, experts miniers, spécialistes des données et personnels de ses antennes régionales et cellules nationales.	Académie africaine de formation des agents
11	Recevoir et sécuriser les signalements, protéger les lanceurs d'alerte et organiser leur assistance juridique,	Le FMA met en place des canaux de signalement confidentiels, évalue les risques, protège l'identité et l'emploi des lanceurs d'alerte, finance leur défense et coordonne, avec les autorités compétentes, les mesures de protection physique,	Dispositif africain de protection des lanceurs d'alerte

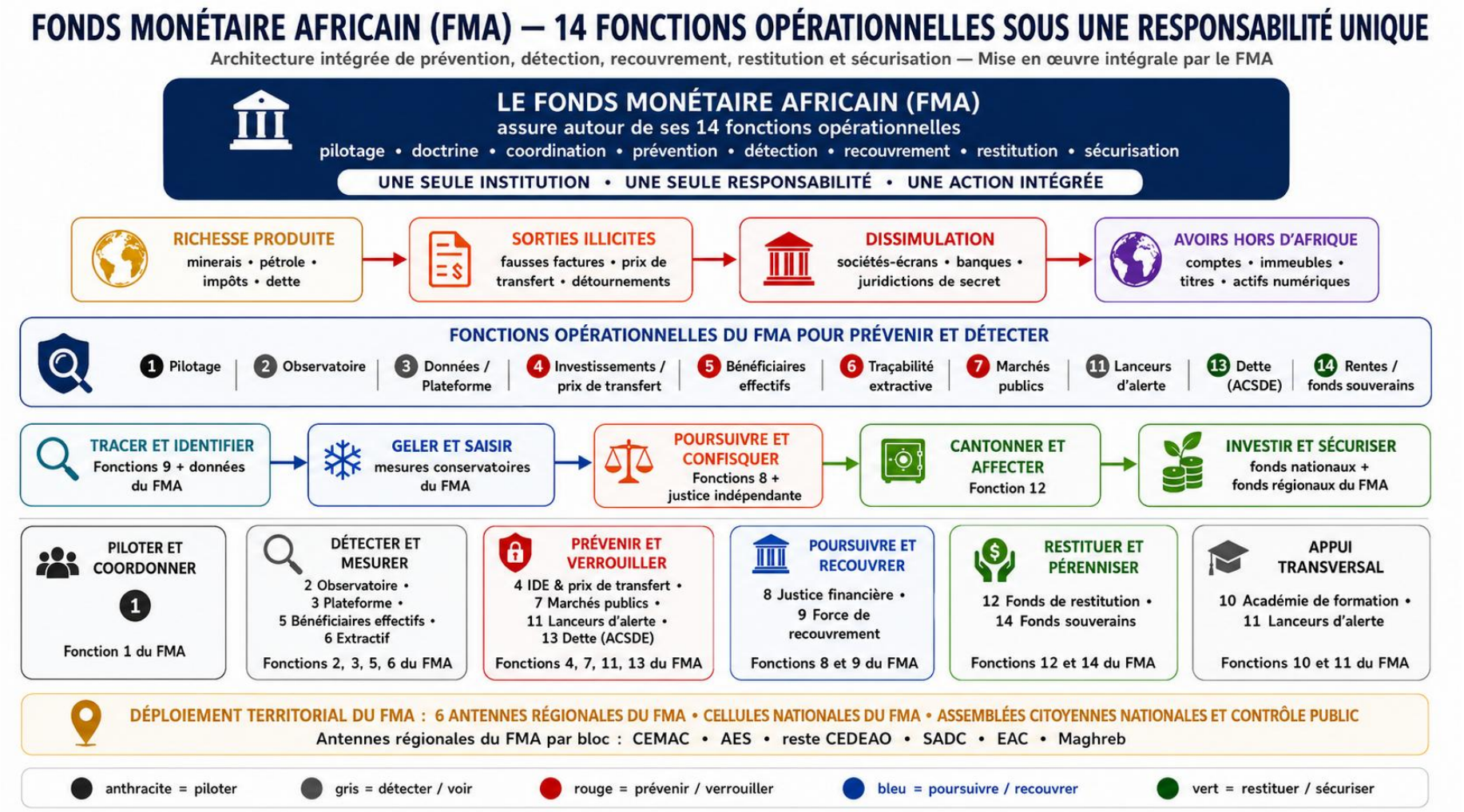
N°	Fonction confiée au Fonds Monétaire Africain (FMA)	Portée de la fonction	Moyen d'exercice technique associé
	financière, professionnelle et physique.	de relogement ou de réinstallation lorsque leur sécurité est menacée.	
12	Cantonner, sécuriser, répartir, affecter, investir et suivre les avoirs recouvrés afin de les transformer en actifs souverains et en investissements productifs.	Après protection des droits des victimes et des tiers de bonne foi et déduction des dépenses raisonnables et auditées de recouvrement, le FMA affecte les avoirs nets au fonds souverain national du pays victime et aux trois fonds souverains régionaux de sa région, selon une méthode transparente fixée par ses Statuts et règlements. Les fonds ne peuvent être reversés au budget courant. Le FMA veille, en lien avec la composante de gestion des avoirs de la Fonction 8, à la préservation de la valeur des avoirs gelés ou saisis jusqu'à leur affectation.	Fonds africain de restitution productive
13	Définir la doctrine et le modèle-type des Assemblées citoyennes nationales de surveillance de la dette extérieure, coordonner leur mise en place et contrôler leur bon fonctionnement.	Une Assemblée citoyenne est instituée dans chaque pays. Le FMA fixe les règles minimales de composition, d'indépendance, de transparence, d'accès à l'information et de contrôle. Ses antennes régionales assurent l'harmonisation des modèles, la coordination, la consolidation des rapports et la vérification du fonctionnement effectif des Assemblées nationales.	Assemblée Citoyenne de Surveillance de la Dette Extérieure (ACSDE) de l'Afrique
14	Créer, normaliser, superviser et contrôler les fonds souverains nationaux ainsi que les trois fonds souverains régionaux de chacun des six régions afin de sécuriser et d'investir les rentes extractives, énergétiques et les avoirs recouvrés.	Le FMA définit la doctrine d'investissement, les règles de gouvernance, les critères d'affectation, les mécanismes d'audit, les limites de risques et les obligations de transparence. Il supervise les fonds souverains nationaux et les dix-huit fonds souverains régionaux, soit trois dans chacun des six régions, et veille à ce qu'ils financent des investissements productifs, intergénérationnels et structurants.	Fonds souverain africain des ressources extractives, énergétiques et des infrastructures

Ces quatorze fonctions doivent être expressément inscrites dans le Protocole et les Statuts du Fonds monétaire africain. Leur exercice suppose que les États parties transfèrent au FMA les compétences nécessaires, reconnaissent la primauté de ses règlements dans les matières attribuées, lui donnent accès aux données et institutions concernées et assurent l'exécution de ses décisions sur leur territoire. Le présent cahier de charges définit le contenu des fonctions confiées au FMA, sans arrêter prématurément l'architecture interne par laquelle le Fonds les exercera.

La figure ci-dessous rassemble l'ensemble : le circuit de la fuite à l'aller, la chaîne du recouvrement au retour, et les nœuds précis où chacune des quatorze (14) fonctions agit — fermer les sorties, voir les flux, poursuivre et récupérer, puis réinvestir. Elle constitue la carte d'état-major du présent cahier de charges.

Aucune civilisation performante **ne se construit avec une base financière trouée** : le premier financement du développement africain est la **fermeture de ses propres fuites et la récupération de ses propres avoirs volés.** Le plan d'action ci-après organise ces fonctions, couche par couche, sans préjuger de l'architecture finale du FMA qui sera mieux précisée dans la salve dédiée au FMA. En effet, en sus du recouvrement des avoirs volés, le FMA aura d'autres nombreuses responsabilités : **pilotage de l'or de l'Afrique, pilotage du règlement du commerce intra-africain par les monnaies africaines, pilotage des balances de paiement de l'Afrique, pilotage des convergences budgétaires, pilotage de l'endettement extérieur de l'Afrique.**

Figure 13: Le processus complet de la fuite et du recouvrement des avoirs et les points où agissent les quatorze fonctions du FMA pour fermer les fuites, recouvrer les avoirs et transformer les ressources récupérées en actifs souverains productifs pour l'Afrique.



XX.1.6 Pourquoi confier ces fonctions au Fonds Monétaire Africain (FMA) plutôt que de créer des nouvelles institutions ?

Le diagnostic qui précède commande l'action ; il ne commande pas pour autant la création d'institutions nouvelles. Ériger quatorze organes régionaux inédits exposerait le continent à trois écueils : le coût et la lenteur de toute création institutionnelle, la prolifération d'entités concurrentes, et la difficulté d'asseoir leur légitimité. Le présent cahier de charges retient donc une autre voie : confier l'exercice de ces quatorze fonctions à une institution panafricaine déjà prévue par les textes de l'Union africaine et en cours de création, **le Fonds Monétaire Africain (FMA).**

Ce que le Fonds Monétaire Africain est :

Le Fonds Monétaire Africain est un organe de l'Union africaine, institué par l'article 19 de l'Acte constitutif de l'Union et par le Protocole portant création du Fonds Monétaire Africain, adopté au Sommet de Malabo (Guinée équatoriale) en juin 2014. Son siège est établi à Yaoundé, en République du Cameroun, en vertu de l'Accord de siège conclu avec la Commission de l'Union africaine. Doté de la personnalité juridique, le FMA est gouverné par un ***Conseil des Gouverneurs, un Conseil d'administration et un Directeur général***, et son capital autorisé **s'élève à 22,64 milliards de dollars**. Sa mission première est de favoriser la stabilité économique et la gestion des crises financières en Afrique, de soutenir la croissance macroéconomique et le commerce intra-africain, et de préparer l'intégration monétaire du continent.

État d'entrée en vigueur du FMA :

La liste officielle de statut publiée le 22 mai 2026 **recensait douze (12) signatures, deux (02) ratifications et deux dépôts.** Le Protocole et les Statuts doivent entrer en *vigueur trente jours après le dépôt du quinzième instrument de ratification et le paiement d'au* moins 25 % du capital libéré minimal. Au 22 mai 2026, le FMA n'est pas encore opérationnel, faute d'un nombre suffisant de ratifications, deux États — dont le Cameroun, État de siège et le Tchad — ayant néanmoins engagé la leur. Le présent cahier prévoit donc un régime transitoire, une campagne accélérée de ratification et le transfert progressif des outils à l'institution pleinement opérationnelle.

Sources : *Union africaine, Protocole portant création du Fonds monétaire africain et Statuts annexés, 27 juin 2014 — https://au.int/en/treaty/protocol-establishment-african-monetary-fund ; Liste officielle de statut, 22 mai 2026.*

Pourquoi confier les quatorze fonctions au FMA :

Confier à cette institution le recouvrement des avoirs volés et la lutte contre la fuite des capitaux présente une cohérence forte. Le FMA a vocation à surveiller la stabilité financière du continent et les déséquilibres des balances des paiements, dont la fuite des capitaux est une cause directe ; la question des flux financiers illicites figure d'ailleurs déjà dans les travaux de l'Union africaine relatifs au FMA. ***Greffer ces fonctions sur un véhicule existant, panafricain et légitime, revient à gagner le temps et la crédibilité qu'exigerait la création de quatorze institutions distinctes.***

La voie proposée repose sur une résolution des États membres de l'Union africaine. Réunis en Conférence de l'Union, les chefs d'État et de gouvernement adopteraient une résolution assignant au Fonds Monétaire Africain l'exercice des quatorze fonctions décrites dans le plan d'action. Cette attribution, ainsi que la primauté des règlements du Fonds sur les lois nationales, serait inscrite dans les statuts du FMA et complétée par les lois nationales de ratification. L'organisation interne du Fonds — le rattachement de chaque fonction à tel ou tel département

— relèvera du FMA elle-même, lorsqu'elle arrêtera sa propre architecture ; le présent cahier se borne à définir les quatorze fonctions et leur déploiement.

Le FMA étant panafricain, le cadre couvre l'ensemble des États membres de l'Union africaine et se déploie par une antenne régionale dans chacun des six régions — *la CEMAC*, l'AES, le reste de la CEDEAO, la SADC, l'EAC* et le Maghreb** — et par une cellule nationale dans chaque pays. Les antennes régionales coordonnent et garantissent que la doctrine et les modèles-types sont identiques d'une région à l'autre et correctement appliqués. Aucune institution parallèle n'est créée : à travers ce maillage, le FMA agit comme l'opérateur unique de la lutte et du recouvrement.

Cette voie ne subordonne pas l'action à l'entrée en vigueur du FMA. Dès l'adoption de la résolution, les quatorze fonctions démarrent au niveau régional sous la forme des antennes régionales et des cellules nationales nouvelles décrites dans le plan d'action — et non des dispositifs existants, dont l'exposé a montré qu'ils ne traitent qu'une part infime du problème. Ces antennes s'adossent aux ordres juridiques régionaux en place — communautés économiques régionales et unions monétaires — pour gagner en rapidité et en assise légale, sans se confondre avec eux ni dépendre des outils actuels, puis se consolident au sein du FMA à mesure que celui-ci devient pleinement opérationnelle. **Loin de subir la lenteur de ratification du FMA, la lutte contre la fuite et le recouvrement en deviennent l'accélérateur : en donnant aux États un mandat concret et rémunérateur, ils fournissent la raison qui manquait d'achever la ratification.**

C'est cette voie — non pas créer, mais confier et structurer au sein du FMA — que le présent cahier de charges décline, fonction par fonction, dans le plan d'action qui suit.

Ce qu'il faut juridiquement :

Une décision de la Conférence de l'Union africaine doit attribuer au FMA les fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés et prescrire leur opérationnalisation par le déploiement des quatorze fonctions. Le Protocole et les Statuts du Fonds doivent inscrire ces fonctions, la cession partielle de souveraineté consentie par les États, la compétence supranationale du FMA, la primauté de ses règlements dans le champ transféré, l'accès obligatoire aux données, les pouvoirs de contrôle, d'investigation, de protection et de recouvrement, ainsi que le réseau de six antennes régionales et de cellules nationales. L'organisation interne du FMA n'est pas arrêtée dans le présent cahier. Bien que toutes les quatorze fonctions soient assumées par le FMA, il faut s'assurer qu'à l'intérieure du FMA, les fonctions de poursuite, de jugement et de gestion des avoirs demeurent soumises à une séparation organique et décisionnelle stricte.

XX.2 OBJECTIF STRATÉGIQUE DU RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET DE LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX VOLÉS DE L'AFRIQUE

L'objectif est de proposer un plan d'action par lequel les États membres de l'Union africaine confient, par résolution, l'exercice de quatorze fonctions de recouvrement des avoirs volés et de lutte contre la fuite des capitaux au **Fonds Monétaire Africain (FMA)**. Plutôt que de créer une institution nouvelle, les États cèdent au FMA la part de souveraineté nécessaire pour qu'il exerce ces fonctions, dont l'attribution est inscrite dans les statuts du Fonds ; le FMA les déploie par une antenne régionale dans chacun des six régions — *la CEMAC*, l'AES, le reste de la CEDEAO, la SADC, l'EAC* et le Maghreb** — et par une cellule nationale dans chaque pays. Il s'agit d'une architecture complète, capable de résoudre au moins **95 %** — et à terme la totalité — du problème réel de la fuite et du recouvrement : ***voir les flux, mesurer les écarts, contrôler les prix de transfert et les investissements étrangers, tracer les bénéficiaires effectifs, surveiller la dette et les rentes extractives, contrôler les marchés publics, geler, saisir, poursuivre, restituer, réinvestir les avoirs récupérés et sécuriser les rentes futures.*** Là où des dispositifs dispersés et non mutualisés ne traitent pas plus de **5 % du problème**, l'objectif est ici de le résoudre complètement, en retirant aux juridictions de secret (paradis fiscaux) et aux montages des multinationales leur emprise sur la richesse produite en Afrique.

Cette architecture ne se confond pas avec une simple loi anticorruption de plus, ni avec l'adhésion à un cadre international supplémentaire. Elle est un ensemble de fonctions opérationnelles, dotées de moyens d'enquête, de sanction et de recouvrement, portées au sein du FMA pour l'ensemble des États membres de l'Union africaine et déployées à travers des antennes régionales (une par région pour les six régions : CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC*, Maghreb*).

Le résultat opérationnel attendu est simple : ***(i)*** *un dollar de valeur produit en Afrique doit être déclaré, facturé à son juste prix, taxé là où la valeur est créée, puis investi ou rapatrié en Afrique plutôt que dissimulé hors du continent ; et* ***(ii)*** *un avoir volé de l'Afrique identifié à l'étranger doit pouvoir être tracé, gelé, recouvré, restitué et réinvesti par les organes du FMA, sans dépendre de la seule bonne volonté de la juridiction qui l'héberge.*

La cible chiffrée est de réduire de plus de la moitié le volume des flux financiers illicites du continent dès l'horizon de 5 ans du programme — première étape vers la fermeture complète de l'hémorragie —, de porter à un niveau significatif le montant annuel des avoirs gelés puis recouvrés, et d'affecter la quasi-totalité des avoirs récupérés à des projets productifs audités et suivis publiquement par les citoyens des États membres.

La règle stratégique est : ***« Produire la valeur ajoutée économique en Afrique, la déclarer et la taxer en Afrique, tracer et geler les avoirs volés, les recouvrer et les restituer, puis réinvestir en Afrique les capitaux récupérés — ensemble, au sein du Fonds Monétaire Africain et à l'échelle de ses six régions*** *(CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC*, Maghreb*)****, et non chacun se débrouillant isolement »***

XX.3 PRINCIPES DIRECTEURS DU RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET DE LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

Pour atteindre l'objectif stratégique sans reproduire l'échec des dispositifs dispersés, l'attribution au **Fonds Monétaire Africain (FMA)** des fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés repose sur dix principes directeurs. Ces principes constituent la doctrine commune à laquelle doivent se conformer les actes du FMA, les quatorze fonctions d'opérationnalisation, les six antennes régionales, les cellules nationales et les mécanismes de participation citoyenne.

XX.3.1 Principe de souveraineté financière africaine

La souveraineté financière constitue la finalité de l'ensemble du dispositif. L'Afrique doit prioritairement conserver, déclarer, taxer, protéger et investir la richesse produite par ses peuples avant de rechercher à l'extérieur d'autres ressources nécessaires à son développement. Chaque valeur produite en Afrique a vocation à être déclarée à son juste montant, imposée là où elle est créée, rapatriée lorsqu'elle génère des recettes en devises et investie au service de la transformation productive du continent africain. La lutte contre la fuite des capitaux et le recouvrement des avoirs volés sont ainsi des composantes essentielles de la souveraineté monétaire, budgétaire, fiscale et économique africaine.

XX.3.2 Principe d'attribution statutaire des fonctions au FMA et d'opérationnalisation par le déploiement des quatorze fonctions

Les fonctions continentales de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés sont expressément inscrites dans le Protocole et les Statuts du Fonds monétaire africain. Leur exercice effectif est assuré par le déploiement coordonné des quatorze fonctions définies dans le présent cahier de charges. Aucun de ces instruments n'est placé sous le pilotage autonome d'un État, d'une région ou d'une nouvelle institution indépendante. Tous relèvent de la responsabilité juridique, financière, technique et opérationnelle du FMA.

Le présent cahier de charges définit les fonctions confiées au FMA et les travaux à accomplir pour les exercer. Il ne préjuge pas de l'organisation interne — départements, directions, divisions ou services — que le FMA adoptera ultérieurement dans le cadre du cahier de charges de la salve consacré à son architecture complète. En effet, en sus du recouvrement des avoirs volés, le FMA aura d'autres nombreuses responsabilités : **pilotage de l'or de l'Afrique, pilotage du règlement du commerce intra-africain par les monnaies africaines, pilotage des balances de paiement de l'Afrique, pilotage des convergences budgétaires, pilotage de l'endettement extérieur de l'Afrique.**

XX.3.3 Principe de cession partielle de souveraineté et de compétence supranationale du FMA

Pour permettre au FMA d'exercer effectivement les fonctions qui lui sont attribuées, les États parties lui transfèrent l'exercice d'une partie précisément délimitée de la souveraineté. Ce transfert porte exclusivement sur les matières couvertes par la lutte contre la fuite des capitaux et le recouvrement des avoirs volés.

Il confère notamment au FMA les compétences nécessaires pour accéder aux données, procéder ou faire procéder aux contrôles et investigations, prendre les mesures conservatoires relevant de son mandat, conduire les actions internationales de recouvrement, superviser la restitution et contrôler l'application des normes communes.

Les administrations nationales sont tenues de coopérer avec le FMA et de lui apporter le concours territorial, administratif, policier et judiciaire nécessaire. Elles ne peuvent ni neutraliser, ni retarder indûment, ni réorienter les actions relevant des compétences transférées.

Cette cession de compétence ne transfère toutefois pas au FMA la propriété économique des avoirs recouvrés. Ceux-ci demeurent rattachés à leur pays d'origine, aux victimes et aux bénéficiaires légitimes, puis sont affectés conformément aux règles statutaires de restitution.

XX.3.4 Principe de primauté et de combinaison des actes juridiques du FMA

Dans les matières transférées, le droit du FMA bénéficie de la primauté nécessaire à l'uniformité et à l'efficacité de l'action continentale.

- Les **règlements du FMA** ont une portée générale, sont obligatoires dans tous leurs éléments, directement applicables dans les États parties et priment sur toute disposition nationale incompatible.
- Les **directives du FMA** lient les États quant aux résultats à atteindre et doivent être transposées dans les délais qu'elles fixent, notamment lorsque leur mise en œuvre exige l'adaptation du droit pénal, judiciaire, budgétaire ou administratif national.
- Les **décisions du FMA** sont obligatoires dans tous leurs éléments pour leurs destinataires. Les recommandations, doctrines, référentiels et modèles-types servent à l'harmonisation lorsqu'une obligation juridique directe n'est pas nécessaire.

Les autorités administratives et juridictionnelles nationales sont tenues d'assurer le plein effet des actes du FMA dans les domaines transférés et d'écarter l'application des normes internes incompatibles. Les Statuts organisent les procédures de manquement, les sanctions, les voies de recours, le respect du contradictoire et la protection des droits fondamentaux.

XX.3.5 Principe de riposte en système et d'interconnexion anti-silos

Parce que la fuite des capitaux fonctionne comme un réseau transnational, la réponse doit fonctionner comme un système continental intégré. Les quatorze fonctions ne sont ni indépendantes ni juxtaposées : elles constituent les maillons complémentaires d'une même chaîne opérationnelle du FMA.

Les données bancaires, fiscales, douanières, commerciales, patrimoniales, cadastrales, extractives, budgétaires, judiciaires et relatives aux marchés publics sont interconnectées selon les règles du FMA. La mesure des flux alimente la détection ; la détection déclenche le contrôle ; le contrôle nourrit l'investigation ; l'investigation permet la poursuite et le recouvrement ; le recouvrement conduit à la restitution productive et à la sécurisation des ressources futures.

Aucune administration, antenne régionale ou cellule nationale ne peut conserver une information nécessaire dans un silo institutionnel ni invoquer une règle interne pour empêcher sa transmission au FMA, sous réserve des garanties de sécurité, de confidentialité et de protection des droits.

XX.3.6 Principe de déploiement territorial harmonisé et de participation citoyenne nationale

Le FMA exerce ses fonctions à travers une présence territoriale adaptée à l'échelle du continent. Il dispose d'une antenne régionale dans chacun des six régions — **CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC* et Maghreb*** — ainsi que de cellules nationales dans les États membres selon leurs besoins, leur taille et le volume des opérations à traiter.

Les antennes régionales appliquent une doctrine continentale unique, harmonisent les procédures, diffusent les modèles-types, coordonnent les dossiers transfrontaliers, supervisent le fonctionnement des cellules nationales et consolident les résultats régionaux. Elles ne

constituent pas des autorités autonomes et ne peuvent élaborer une politique différente de celle du FMA.

La participation citoyenne s'exerce principalement au niveau national. Chaque pays institue notamment une **Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure**, conformément à la doctrine et au modèle-type arrêtés par le FMA. Les antennes régionales **coordonnent** (*définissent les principes de la gouvernance, valident avec les États les nominations, valident des projets dans lesquels les pays vont investir des fonds recouvrés, et auditent périodiquement leur bon fonctionnement*), mais ne se substituent pas à la représentation citoyenne des peuples concernés.

XX.3.7 Principe du Win-Win, de protection des acteurs légitimes et de sécurité juridique

La lutte contre la fuite des capitaux vise les réseaux de prédation, les manipulations comptables, les circuits de dissimulation et les bénéficiaires des opérations illicites. Elle ne doit pas pénaliser les investisseurs, entreprises, contribuables, producteurs et intermédiaires financiers qui respectent les lois et les standards communs.

L'Afrique demeure ouverte aux investissements nationaux et étrangers, aux transferts commerciaux légitimes et à la circulation productive des capitaux. Cette ouverture est toutefois soumise au principe du Win-Win : la valeur créée en Afrique doit être déclarée, imposée et équitablement partagée.

Les contrôles, redressements, sanctions et mesures conservatoires sont soumis à des procédures transparentes, au contradictoire, à la motivation des décisions et à des voies de recours effectives. La fermeté contre la prédation doit aller de pair avec la sécurité juridique des acteurs de bonne foi.

XX.3.8 Principe d'irréversibilité de la restitution et d'affectation souveraine productive

Un avoir recouvré ne doit jamais redevenir un avoir volé, être absorbé dans les dépenses courantes ou retourner dans les circuits qui ont permis son détournement. Après la protection des droits des victimes et des tiers de bonne foi et la déduction des dépenses directes, nécessaires, raisonnables et auditées du recouvrement, les avoirs nets sont affectés :

- principalement au **fonds souverain national du pays victime ou à son budget d'investissement conformément aux choix opérés par l'assemblée citoyenne du pays ;**
- pour une part de solidarité et d'investissement commun, aux **trois fonds souverains régionaux du région auquel appartient ce pays**.

La clé de répartition est déterminée par une méthode transparente fixée dans les Statuts et règlements du FMA. Elle tient notamment compte de l'origine des avoirs, du préjudice subi, de la contribution au recouvrement, de la population, du niveau de développement humain, de la vulnérabilité économique et des besoins d'investissement productif.

Les avoirs recouvrés ne peuvent être versés au budget général, compensés avec une dette, employés au financement de dépenses courantes ou affectés sans audit indépendant, traçabilité complète, publication et contrôle citoyen.

XX.3.9 Principe de séparation des fonctions de contrôle, de poursuite, de jugement et de gestion des avoirs

Le FMA porte l'ensemble des fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés. Cette unité institutionnelle ne doit toutefois pas conduire à la concentration de pouvoirs incompatibles entre les mêmes mains. Au sein du FMA, les activités d'audit et d'investigation, l'exercice des poursuites, le jugement des affaires et la gestion des avoirs saisis

ou confisqués doivent être confiés à des unités organiquement et fonctionnellement distinctes. Une même autorité ou équipe ne peut, dans un même dossier, enquêter, poursuivre, juger et administrer les fonds recouvrés.

L'indépendance des autorités juridictionnelles, l'impartialité, les droits de la défense, le contradictoire, la motivation des décisions et les voies de recours sont garantis par le Protocole et les Statuts du FMA. Cette séparation n'enlève aucune fonction au FMA : elle organise l'exercice de ces fonctions dans une architecture crédible, contrôlable et conforme aux principes fondamentaux de justice.

XX.3.10 Principe de partenariat d'apprentissage et de maîtrise africaine de la décision

Le FMA mobilise les compétences africaines et internationales les plus avancées afin d'accélérer l'apprentissage, de renforcer ses capacités et d'améliorer l'efficacité de ses interventions. Ces partenariats constituent des appuis techniques et non des délégations de souveraineté ou de décision.

Le FMA peut notamment coopérer avec :

- les chercheurs africains ou étrangères spécialisés en matière de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés;
- les banques centrales africaines ;
- le Forum africain sur l'administration fiscale ;
- les mécanismes africains de lutte contre le blanchiment et de recouvrement ;
- le Basel Institute on Governance et l'ICAR via Asset Recovery Knowledge Centre (www.assetrecovery.org) ;
- l'initiative StAR de la Banque mondiale et de l'ONUDC ;
- les institutions judiciaires, fiscales, douanières et financières disposant d'une expertise reconnue.

Les données stratégiques, les décisions, la sélection des dossiers, les négociations et la gouvernance demeurent sous le contrôle du FMA. L'Afrique apprend des meilleurs, mais ne leur remet ni la conduite de la bataille, ni la propriété des informations, ni la décision finale.

Maintenant que nous avons achevé l'exposé des motifs, le diagnostic est posé : la fuite des capitaux est continentale, systémique et monétaire et nous avons mesuré l'ampleur de la fuite des capitaux, chiffré ce qu'elle coûte à l'Afrique et mis au jour ses mécanismes (***Fléau 1*** *— La surfacturation des importations*, ***Fléau 2*** *— La sous-facturation des exportations*, ***Fléau 3*** *— L'assistance technique hors normes*, ***Fléau 4*** *— Le non-rapatriement des devises*, ***Fléau 5*** *— Le faux investissement direct étranger : le partenariat public-privé qui se retourne*). L'objectif stratégique en a fixé le cap, et les principes directeurs en ont arrêté la méthode : ***la souveraineté de la décision, la mutualisation des moyens, la restitution productive des avoirs recouvrés et l'apprentissage auprès des meilleurs sans jamais verser dans la copie servile.***

Fort de ce diagnostic partagé, de cet objectif et de ces principes, le présent cahier de charges passe désormais des constats aux actes. Il présente, dans la section suivante, les quatorze fonctions que les États membres de l'Union africaine confient au Fonds Monétaire Africain, et que celui-ci déploie à travers ses antennes régionales (une par région) (la CEMAC*, l'AES, le reste de la CEDEAO, la SADC, l'EAC* et le Maghreb*), **pour tarir cette hémorragie et recouvrer les avoirs volés de l'Afrique**. Ces fonctions ne forment pas quatorze réponses nationales dispersées, mais un plan d'action commun, articulé en quatorze fonctions confiées au FMA, du renseignement financier au recouvrement des avoirs et de la prévention de la sortie à la restitution productive.

PLAN D'ACTION CONTINENTAL PROPOSÉ POUR LA MISE EN ŒUVRE DES 14 FONCTIONS CONFIÉES AU FMA EN MATIÈRE DU RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET DE LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

XX.4 PLAN D'ACTION CONTINENTAL PROPOSÉ POUR LA MISE EN ŒUVRE DES 14 FONCTIONS CONFIÉES AU FMA EN MATIÈRE DU RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET DE LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

XX.4.1 Liste des fonctions confiées au Fonds Monétaire Africain (FMA) pour lutter contre la fuite des capitaux et recouvrer les avoirs volés de l'Afrique

Aucun pays de l'Afrique ne peut vaincre seul la fuite des capitaux. Les circuits de sortie sont transnationaux : ***une fausse facture peut être émise dans un pays, validée par une société-écran dans un autre, payée par une banque installée ailleurs, puis transformée en immeuble, compte bancaire, fiducie, portefeuille financier ou actif numérique dans une juridiction de secret.*** Le problème traverse toutes les frontières de l'Afrique et concerne chacune de ses six régions (**CEMAC***, **AES**, reste de la **CEDEAO**, **SADC**, **EAC***, **Maghreb***) sans exception ; il appelle donc une mutualisation à l'échelle des six régions réunies, et non une simple coalition de quelques pays. La fuite ne connaît pas de découpage régional : la défense ne doit pas en connaître non plus.

Le FMA déploie ainsi, dans les six régions — *CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC* et Maghreb** — une chaîne continentale **unique qui ne traite plus la fuite comme une affaire nationale**, mais comme une **menace contre la souveraineté monétaire et financière de l'Afrique tout entière**.

Manifestement, il ne sera pas possible de faire décoller un pays d'Afrique subsaharienne, si la magistrature suprême n'engage pas des actions décisives contre ces cinq fléaux.

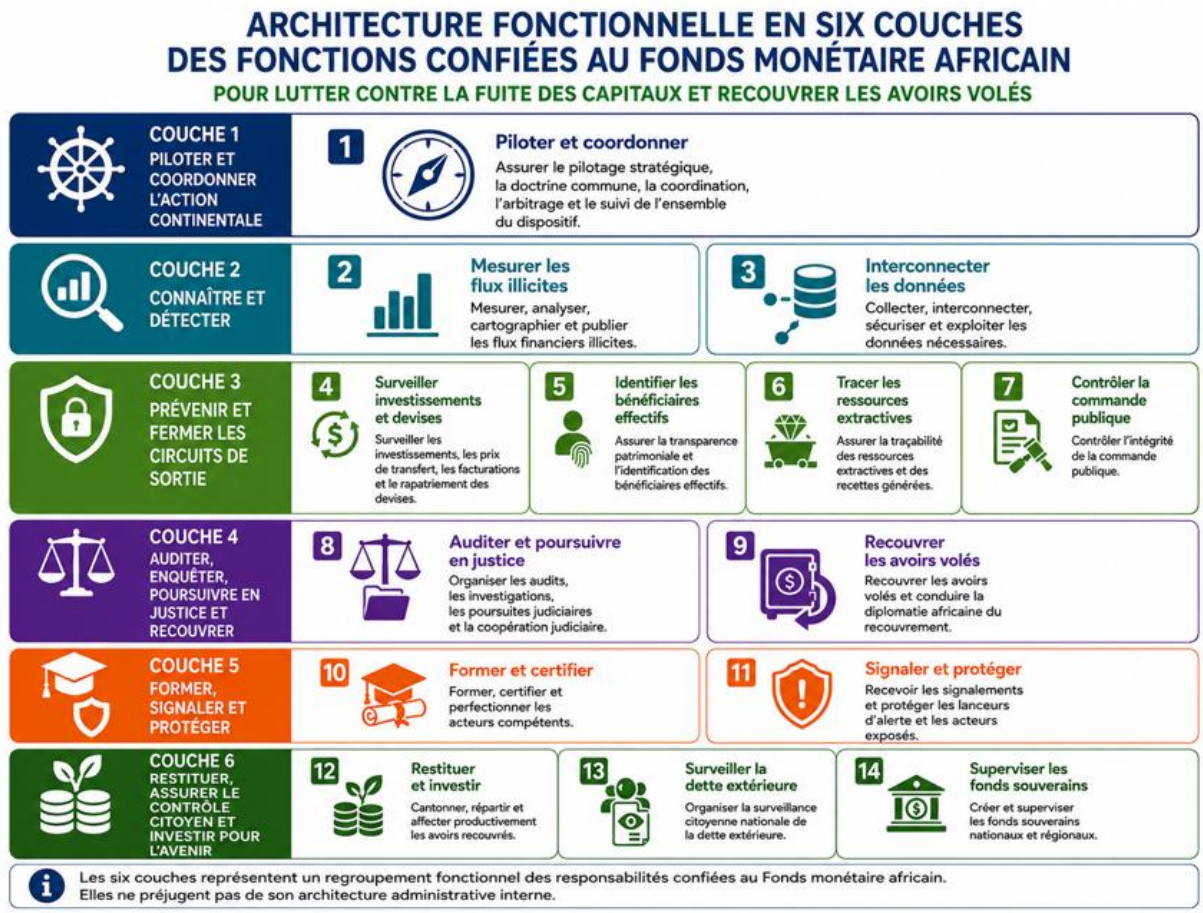
Voici l'action que la magistrature suprême entend mettre en œuvre pour répondre à ces cinq fléaux (*Fléau 1 — La surfacturation des importations, Fléau 2 — La sous-facturation des exportations, Fléau 3 — L'assistance technique hors normes, Fléau 4 — Le non-rapatriement des devises, Fléau 5 — Le faux investissement direct étranger : le partenariat public-privé qui se retourne*)

- Nous affirmons l'option d'une économie libérale ouverte sur l'international et propice aux investisseurs tant nationaux qu'étrangers. La globalisation progressive du monde est une réalité et nous comptons en faire une opportunité et non un obstacle.
- De façon complémentaire, notre engagement pour une économie libérale ouverte sur le monde et propice aux investisseurs nationaux et étrangers doit obéir strictement à la règle du Win-Win. Nous engageons donc des actions non pas pour décourager les multinationales ou les sociétés locales opérant de l'import/export, mais pour les inscrire dans le cadre strict du comportement citoyen et du Win-Win.

Et ci-dessous, nous présentons les actions que nous mettrons en œuvre pour assurer le Win-Win.

Le plan d'action détaille les fonctions confiées au FMA, toutes exercées sous une responsabilité continentale unique, et organisées en six couches fonctionnelles qui suivent la chaîne complète du problème : **piloter, connaître, prévenir, auditer, poursuivre en justice, recouvrer, former, protéger, restituer et investir.**

Figure 14: les 14 fonctions du FMA pour la lutte contre la fuite des capitaux et le recouvrement des avoirs volés de l'Afrique (par couche d'action)



Les six couches représentent un regroupement fonctionnel des responsabilités confiées au Fonds monétaire africain. Elles ne constituent pas une architecture administrative du FMA et ne correspondent pas nécessairement à des départements, directions, divisions ou organes distincts. Les modalités institutionnelles internes d'exercice de ces fonctions seront déterminées ultérieurement dans le cahier de charges consacré à l'architecture complète du Fonds Monétaire Africain.

Couche 1 — Piloter et coordonner l'action continentale

Fonction 1 — Assurer le pilotage stratégique de l'ensemble du dispositif

Assurer le pilotage stratégique, définir la doctrine commune, fixer les normes et les priorités, coordonner les actions, arbitrer les dossiers transfrontaliers, programmer les ressources et suivre l'exercice de l'ensemble des fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés.

Cette fonction permet au FMA :

- de définir une stratégie continentale unique ;
- d'établir les normes, méthodes et procédures communes ;
- de coordonner les six antennes régionales et les cellules nationales ;
- d'arbitrer les dossiers impliquant plusieurs États ou plusieurs régions ;
- d'adopter les programmes, budgets et priorités d'intervention ;
- de suivre les résultats obtenus ;
- d'assurer la reddition des comptes devant les instances compétentes de l'Union africaine.

Couche 2 — Connaître, mesurer et détecter les flux financiers illicites

Fonction 2 — Mesurer et cartographier les flux financiers illicites

Mesurer, analyser, cartographier, anticiper et publier les flux financiers illicites affectant les États africains, leurs secteurs économiques, leurs finances publiques et leurs réserves de change.

Cette fonction comprend notamment :

- l'estimation des montants sortis illicitement ;
- l'identification des pays, secteurs et entreprises les plus exposés ;
- la cartographie des corridors de fuite ;
- l'analyse des techniques de dissimulation ;
- l'établissement de profils de risque ;
- la publication périodique d'un rapport africain sur les flux financiers illicites ;
- l'évaluation des pertes fiscales, monétaires, budgétaires et patrimoniales.

Fonction 3 — Collecter, interconnecter et exploiter les données nécessaires

Collecter, interconnecter, croiser, sécuriser et exploiter les données nécessaires à la prévention, à la détection, à l'investigation, aux poursuites judiciaires et au recouvrement des avoirs volés.

Cette fonction porte notamment sur les données :

- fiscales ;
- douanières ;
- bancaires ;
- commerciales ;
- patrimoniales ;
- cadastrales ;
- extractives ;
- budgétaires ;
- judiciaires ;
- relatives aux marchés publics ;
- relatives aux investissements étrangers ;
- relatives aux transferts internationaux de capitaux.

Le FMA doit garantir l'interopérabilité, la qualité, la sécurité, la traçabilité et la confidentialité des données, conformément aux garanties prévues par son Protocole, ses Statuts et ses règlements.

Couche 3 — Prévenir les sorties illicites et fermer les circuits de fuite

Fonction 4 — Surveiller les investissements, les prix de transfert et les opérations commerciales internationales

Surveiller et contrôler les investissements étrangers, les prix de transfert, les fausses factures commerciales, les charges intragroupes abusives, les faux apports en capitaux et le rapatriement des recettes d'exportation en devises.

Cette fonction permet notamment de :

- vérifier la réalité des apports déclarés comme investissements étrangers ;
- contrôler les opérations entre sociétés liées ;
- détecter la surfacturation des importations ;
- détecter la sous-facturation des exportations ;
- contrôler les redevances, intérêts et frais d'assistance technique intragroupes ;
- vérifier la conformité des prix déclarés avec les prix de référence ;
- suivre le rapatriement des recettes d'exportation ;

- repérer les opérations commerciales servant à dissimuler des transferts de capitaux.

Fonction 5 — Identifier les bénéficiaires effectifs et assurer la transparence patrimoniale

Identifier les bénéficiaires effectifs des sociétés, comptes, fiducies, fondations, actifs et opérations économiques et assurer l'interconnexion, la vérification et la mise à jour des informations patrimoniales correspondantes.

Cette fonction doit permettre au FMA de remonter au-delà :

- des sociétés-écrans ;
- des prête-noms ;
- des fiducies ;
- des fondations ;
- des holdings intermédiaires ;
- des comptes anonymes ;
- des structures de détention indirecte ;
- des actifs numériques utilisés pour dissimuler la propriété réelle.

Elle couvre également l'identification des personnes physiques qui contrôlent effectivement les entreprises, concessions, comptes bancaires, immeubles, titres financiers et autres actifs.

Fonction 6 — Assurer la traçabilité des ressources extractives

Assurer la traçabilité des ressources extractives depuis leur production jusqu'à leur transformation, leur commercialisation et leur exportation et contrôler les volumes, les prix, les recettes fiscales, les redevances et les devises générées.

Cette fonction porte notamment sur :

- les minerais ;
- les hydrocarbures ;
- l'or ;
- les diamants ;
- les métaux stratégiques ;
- les ressources énergétiques ;
- les autres matières premières présentant un risque élevé de fraude ou de contrebande.

Le FMA doit rapprocher les données physiques, douanières, fiscales, commerciales, bancaires et contractuelles afin de détecter :

- les écarts de volumes ;
- les exportations non déclarées ;
- les prix artificiellement minorés ;
- les redevances non acquittées ;
- les recettes non rapatriées ;
- les concessions opaques ;
- les ventes à des sociétés liées.

Fonction 7 — Contrôler l'intégrité de la commande publique

Contrôler l'intégrité des marchés publics et détecter les surfacturations, collusions, conflits d'intérêts, entreprises liées, bénéficiaires effectifs cachés, marchés fictifs et détournements associés à la commande publique.

Cette fonction comprend notamment :

- l'élaboration de référentiels de prix ;
- le croisement des données des soumissionnaires ;
- l'identification des entreprises liées ;

- la vérification des bénéficiaires effectifs ;
- la détection des offres artificiellement coordonnées ;
- le suivi de l'exécution physique et financière des contrats ;
- la détection des avenants abusifs ;
- la mise en place d'une piste d'audit numérique complète ;
- l'utilisation encadrée de l'intelligence artificielle pour détecter les anomalies ;
- le maintien d'un contrôle humain et de voies de recours.

Le benchmark albanais relatif à l'utilisation de **Diella** *(Une IA nomme Ministre d'État à l'Intelligence Artificielle en Albanie depuis septembre 2025)* dans la transformation de la commande publique pourra être étudié dans le développement détaillé de cette fonction.

Couche 4 — Auditer, enquêter, poursuivre en justice et recouvrer

Fonction 8 — Organiser les audits, les investigations et les poursuites judiciaires

Organiser et assurer les audits, les inspections, les investigations financières, la constitution des dossiers, la mise en mouvement et le suivi des poursuites judiciaires ainsi que la coopération judiciaire nécessaire à la lutte contre la fuite des capitaux et au recouvrement des avoirs volés.

Cette fonction permet au FMA de :

- déclencher ou conduire les audits spécialisés ;
- vérifier les transactions, contrats et mouvements financiers suspects ;
- organiser les investigations financières ;
- rassembler et sécuriser les preuves ;
- reconstituer les circuits de dissimulation ;
- constituer les dossiers destinés aux poursuites judiciaires ;
- saisir ou faire saisir les autorités compétentes ;
- suivre l'évolution des procédures ;
- organiser l'entraide judiciaire entre les États ;
- coordonner les demandes d'informations, de gel, de saisie et de confiscation.

L'exercice de cette fonction doit respecter une séparation organique et décisionnelle stricte entre :

- les équipes chargées de l'audit et de l'investigation ;
- les autorités chargées des poursuites judiciaires ;
- les juridictions compétentes ;
- les responsables chargés de la gestion des avoirs saisis ou confisqués.

Une même autorité ou équipe ne peut, dans un même dossier, enquêter, poursuivre, juger et gérer les avoirs recouvrés.

Fonction 9 — Recouvrer les avoirs volés et conduire la diplomatie africaine du recouvrement

Tracer, localiser, faire geler, saisir, confisquer, rapatrier et recouvrer les avoirs volés et conduire la diplomatie africaine nécessaire à leur restitution.

Cette fonction comprend notamment :

- la localisation des comptes, immeubles, titres financiers, entreprises et actifs numériques ;
- la préparation des demandes de gel ;
- la coordination des saisies et confiscations ;
- le recours aux juridictions africaines et étrangères ;

- la mobilisation d'avocats, d'enquêteurs et d'experts spécialisés ;
- la négociation avec les États et places financières détenant les avoirs ;
- la conclusion d'accords de restitution ;
- la défense d'une position africaine commune ;
- le refus des conditionnalités abusives imposées aux pays victimes ;
- le suivi du rapatriement effectif des sommes et actifs recouvrés.

Couche 5 — Former, recevoir les signalements et protéger les acteurs exposés

Fonction 10 — Former, certifier et perfectionner les acteurs compétents

Former, certifier, spécialiser et perfectionner les agents, experts et autorités chargés d'exercer les fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés.

Cette fonction concerne notamment :

- les auditeurs ;
- les enquêteurs financiers ;
- les magistrats ;
- les procureurs ;
- les douaniers ;
- les fiscalistes ;
- les analystes financiers ;
- les statisticiens ;
- les experts miniers ;
- les spécialistes des données ;
- les agents chargés des marchés publics ;
- les personnels des antennes régionales et des cellules nationales.

Elle couvre :

- la formation initiale ;
- la formation continue ;
- les certifications professionnelles ;
- les exercices pratiques ;
- les simulations de dossiers ;
- la capitalisation des expériences ;
- la création d'une doctrine commune ;
- la diffusion des meilleures pratiques africaines et internationales.

Fonction 11 — Recevoir les signalements et protéger les lanceurs d'alerte

Recevoir, analyser et sécuriser les signalements et assurer la protection juridique, professionnelle, financière, numérique et physique des lanceurs d'alerte, des témoins, des experts et des agents exposés.

Cette fonction comprend notamment :

- la création de canaux confidentiels et sécurisés de signalement ;
- la protection de l'identité des auteurs de signalements ;
- l'évaluation des risques ;
- la sécurisation des preuves ;
- la protection contre le licenciement et les représailles ;
- l'assistance juridique ;
- l'assistance financière ;
- la protection numérique ;
- la protection physique ;

- le relogement ou la réinstallation lorsque la sécurité de la personne est menacée ;
- le suivi des suites données aux signalements.

Couche 6 — Restituer, assurer le contrôle citoyen et investir pour l'avenir

Fonction 12 — Cantonner, répartir et affecter productivement les avoirs recouvrés

Cantonner, sécuriser, répartir, affecter, investir et suivre les avoirs recouvrés afin de les transformer en actifs souverains, en investissements productifs et en bénéfices durables pour les populations.

Après :

- la protection des droits des victimes ;
- la protection des tiers de bonne foi ;
- la déduction des dépenses directes, nécessaires, raisonnables et auditées du recouvrement ;

les avoirs nets sont affectés :

- principalement au **fonds souverain national du pays victime ou à son budget d'investissement conformément aux choix opérés par l'assemblée citoyenne du pays** ;
- pour une part de solidarité et d'investissement commun, aux **trois fonds souverains régionaux du région auquel appartient ce pays**.

La clé de répartition est fixée par une méthode transparente inscrite dans les Statuts et règlements du FMA. Elle tient notamment compte :

- de l'origine des avoirs ;
- du montant du préjudice subi ;
- de la contribution au recouvrement ;
- de la population concernée ;
- du niveau de développement humain ;
- de la vulnérabilité économique et budgétaire ;
- des besoins de reconstruction productive ;
- des projets régionaux à financer.

Les sommes recouvrées ne peuvent être :

- versées au budget de fonctionnement de l'État concerné mais plutôt dans le fonds souverains régionaux ou fonds souverain national du pays victime ou à son budget d'investissement conformément aux choix opérés par l'assemblée citoyenne du pays;
- utilisées pour financer des dépenses ordinaires ;
- compensées avec une dette ;
- affectées sans traçabilité ;
- employées sans audit indépendant ;
- utilisées sans publication et contrôle citoyen.

Fonction 13 — Organiser la surveillance citoyenne nationale de la dette extérieure

Définir la doctrine et le modèle-type des Assemblées citoyennes nationales de surveillance de la dette extérieure, coordonner leur mise en place et contrôler leur indépendance et leur bon fonctionnement.

Une Assemblée citoyenne nationale doit être instituée dans chaque pays afin de permettre aux citoyens de contrôler notamment :

- les projets financés par la dette extérieure ;
- les montants empruntés ;

- les conditions financières ;
- les bénéficiaires des contrats ;
- l'exécution physique des projets ;
- l'utilisation des décaissements ;
- les résultats obtenus ;
- le remboursement de la dette ;
- les risques de détournement ou de surfacturation.

Le FMA définit :

- les principes de composition ;
- les règles d'indépendance ;
- les conditions d'accès à l'information ;
- les modalités de publication ;
- les incompatibilités ;
- les garanties contre les conflits d'intérêts ;
- les modèles de rapports ;
- les procédures de saisine.

Les six antennes régionales du FMA harmonisent les pratiques, consolident les rapports et vérifient le bon fonctionnement des Assemblées. Elles ne se substituent pas à la représentation citoyenne nationale.

Fonction 14 — Impulser la création des fonds souverains régionaux et les contrôler

Le FMA a la responsabilité d'impulser la création par les États de trois fonds souverains régionaux spécialisés dans chacune des six régions : un Fonds souverain en charge des Minerais, un Fonds souverain en charge de l'Énergie et un Fonds souverain en charge des Infrastructures. Le FMA contrôle l'activité des fonds souverains régionaux

Cette fonction permet au FMA de :

- définir une doctrine commune d'investissement ;
- arrêter les règles de gouvernance ;
- fixer les critères d'affectation des ressources ;
- imposer des obligations de transparence ;
- définir les limites de risques ;
- contrôler les conflits d'intérêts ;
- organiser les audits ;
- publier les performances ;
- suivre les investissements ;
- suspendre les opérations non conformes ;
- garantir l'affectation productive et intergénérationnelle des ressources.

Le dispositif comprend :

- **trois fonds souverains régionaux dans chacun des six régions** ;
- soit **dix-huit fonds souverains régionaux** placés sous la normalisation et la supervision du FMA.

XX.4.2 Note méthodologique sur les jalons et l'horizon de mise en œuvre

XX.4.2.1 Pourquoi un horizon de cinq ans et une phase transitoire ?

L'horizon de cinq ans permet de conduire simultanément les travaux juridiques et l'installation opérationnelle : décision de l'Union africaine, adaptation du Protocole et des Statuts, inscription des fonctions, adoption des actes du FMA, ouverture des six antennes régionales, déploiement progressif des cellules nationales et traitement des premiers dossiers. La phase transitoire prépare les moyens sans préjuger de l'architecture interne future du Fonds.

XX.4.2.2 Pourquoi un séquençage juridique et opérationnel commun ?

Chaque fonction suit quatre phases cohérentes, gouvernées par un calendrier continental unique :

- 0 à 6 mois : décision de la Conférence, audit juridique, unité préparatoire, projet d'adaptation du Protocole et des Statuts, projet de règlement-cadre des quatorze fonctions et budget initial ;
- 6 à 12 mois : désignation des responsables compétents par le FMA, recrutement du noyau opérationnel et ouverture des premiers systèmes ;
- 12 à 24 mois : ouverture des six antennes régionales et d'un premier groupe de cellules nationales ;
- 2 à 5 ans : couverture des États, montée en puissance des quatorze fonctions, premiers recouvrements et évaluation indépendante.

XX.4.2.3 Pourquoi une cession partielle de souveraineté et une combinaison des actes juridiques ?

Le modèle retenu ne confie pas aux États l'exécution autonome des quatorze fonctions. La décision continentale et les adaptations statutaires attribuent au FMA un champ de compétence supranationale directe. Les règlements du FMA sont directement applicables et priment sur les normes nationales incompatibles ; les directives imposent un résultat et un délai de transposition ; les décisions sont obligatoires pour leurs destinataires. Les États reconnaissent l'accès du Fonds à l'information, l'installation de ses antennes et cellules, les privilèges de ses agents, la force exécutoire de ses actes et le concours obligatoire des administrations du territoire.

Cette combinaison reprend une distinction éprouvée : les règlements sont directement applicables, les directives obligent quant au résultat en laissant le choix des formes et moyens, et les décisions sont obligatoires pour leurs destinataires. Le modèle est adapté au FMA afin de garantir à la fois l'uniformité continentale et l'adaptation des codes et procédures nationales.

Source : article 288 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — https://eur-lex.europa.eu/eli/treaty/tfeu_2012/art_288/oj/eng

Les cellules nationales du FMA sont les exécutants territoriaux des fonctions. Leurs agents, leurs systèmes, leurs budgets et leurs objectifs relèvent du Fonds ; ils ne sont placés ni sous la direction quotidienne des gouvernements ni sous celle des administrations qu'ils contrôlent. Les administrations fiscales, douanières, bancaires, judiciaires, extractives et patrimoniales transmettent les données et prêtent le concours territorial prévu par le cadre continental, sans pouvoir autoriser, suspendre ou orienter les contrôles du FMA.

La séparation des pouvoirs reste obligatoire : la même équipe ne peut enquêter, poursuivre, juger et gérer les fonds confisqués. Cette garantie est organisée au sein de l'architecture FMA par des chaînes distinctes, un Parquet financier autonome, une Chambre financière africaine indépendante et une gestion cantonnée des avoirs.

XX.4.3 Cadrage budgétaire consolidé des quatorze fonctions et du réseau territorial du FMA

Le budget est un budget-programme unique du FMA. Il comprend quatorze centres de coûts correspondant aux fonctions, un socle commun — données, cybersécurité, audit interne, ressources humaines, juridique et logistique —, six antennes régionales et des cellules nationales. Il ne finance ni quatorze personnes morales ni des agences nationales indépendantes et ne préjuge pas de la future organisation interne du Fonds.

XX.4.3.1 Deux natures de coût : l'installation et le fonctionnement.

Le coût d'installation (CAPEX) est un coût de phase projet, non récurrent : il couvre l'adoption des textes, la mise en place des locaux et des systèmes, le recrutement et la formation du premier noyau et le raccordement aux fonctions partenaires ; il se concentre sur les deux premières années, au rythme des jalons. Le coût de fonctionnement (OPEX) est un coût récurrent, annuel : il couvre le personnel permanent, l'exploitation des systèmes, les missions et la reddition. La distinction est structurante, car elle sépare l'effort initial, ponctuel et mutualisable, de la charge courante, durable et proportionnée à l'activité.

XX.4.3.2 La mutualisation, principe de maîtrise des coûts.

La mutualisation s'exerce sur toute la chaîne : les référentiels, logiciels, bases de prix, systèmes de sécurité, panels de cabinets et programmes de formation sont conçus une fois par le FMA. Les six antennes régionales en harmonisent le déploiement et les cellules nationales les exécutent. Les coûts territoriaux sont donc des coûts internes du FMA, non des budgets d'agences nationales autonomes.

XX.4.3.3 La ventilation par fonction.

Le coût d'une fonction se lit comme la somme de quatre briques : capacité continentale du FMA, quote-part des services communs, capacité des six antennes régionales et capacité des cellules nationales. Les avoirs recouvrés, fonds de restitution, fonds souverains nationaux, fonds souverains régionaux, rentes extractives et réserves propres du FMA restent juridiquement et comptablement séparés.

XX.4.3.4 Les sources de financement mutualisées.

La question du financement du FMA sur l'ensemble de ses fonctions et responsabilités sera abordée dans la salve dédiée au FMA.

XX.4.4 Fonction 1 — Assurer le pilotage stratégique, définir la doctrine commune, coordonner, arbitrer et suivre l'ensemble du dispositif

XX.4.4.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 1 confie au FMA la responsabilité *d'assurer le pilotage stratégique, de définir la doctrine commune, de fixer les normes et les priorités, de coordonner les actions, d'arbitrer les dossiers transfrontaliers, de programmer les ressources et de suivre l'exercice de l'ensemble des fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés de l'Afrique*. La décision de la Conférence de l'Union africaine, l'inscription de cette fonction dans le Protocole et les Statuts du FMA et l'adoption des actes d'application en constituent le fondement juridique. Cette fonction n'emporte la création d'aucune personne morale distincte et ne préjuge pas de l'architecture interne future du Fonds.

La Fonction 1 comprend également la représentation fiscale et financière internationale de l'Afrique dans le champ du présent cahier. Le FMA prépare et porte la position africaine commune dans la négociation de la convention-cadre des Nations Unies sur la coopération ***fiscale internationale et dans les enceintes où s'écrivent les règles applicables aux prix de transfert, à l'échange de renseignements et au recouvrement.*** Cette représentation unique met fin à la dispersion des positions nationales, que les contreparties exploitent aujourd'hui pour diviser le continent.

La règle stratégique est : « Une seule responsabilité continentale : le FMA pilote et exerce les quatorze fonctions ; les antennes régionales harmonisent leur déploiement ; les cellules nationales assurent l'exécution territoriale. »

XX.4.4.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque la dispersion et l'absence de pilotage, qui condamnent les efforts isolés à l'inefficacité. Trois scénarios en montrent la portée.

> ***Scénario 1 :*** les fonctions de surveillance, de recouvrement et de restitution existent de manière fragmentée dans plusieurs pays, mais les montages transfrontaliers échappent à chacun. Le FMA exerce les quatorze fonctions à travers les six antennes régionales et les cellules nationales. Une même chaîne hiérarchique ouvre, attribue et suit les dossiers. **Part du problème traitée : la dispersion des efforts, qui laissait les réseaux transfrontaliers hors d'atteinte.**
>
> ***Scénario 2 :*** Les réseaux de coopération existants — informels, volontaires et sous-financés — facilitent les échanges mais ne peuvent ni instituer une capacité opérationnelle permanente ni porter seuls les procédures. Le FMA, organisé par un cadre juridique contraignant et doté de ressources propres, installe des fonctions du FMA. **Part du problème traitée : *le caractère informel et discontinu de la coopération actuelle.***
>
> ***Scénario 3 :*** La volonté politique de lutter contre la fuite fluctue au gré des mandats et des personnes, et les initiatives s'essoufflent faute d'ancrage. Le FMA donne à cette volonté une colonne vertébrale institutionnelle permanente et une doctrine partagée qui survivent aux alternances. **Part du problème traitée : *la volatilité de la volonté politique, qui prive les efforts de continuité.***

XX.4.4.3 Ce que montrent les cas réels de coordination du recouvrement.

Le FMA ne part pas d'une page blanche : il mutualise et rend opérationnels des travaux déjà identifiés par les cadres africains et internationaux, mais encore dispersés et dépourvus d'une capacité commune d'exécution.

Sur le plan politique, l'Union africaine a adopté une **Position africaine commune sur le recouvrement des avoirs** (CAPAR), qui fixe une doctrine continentale mais demeure un cadre

d'orientation dépourvu d'organe opérationnel permanent. À l'inverse, **l'Union européenne** montre ce qu'apporte une coordination structurée : **Europol, Eurojust** et les bureaux de recouvrement dotent la région d'organes permanents aux pouvoirs définis.

La leçon est nette : *l'Afrique dispose d'une doctrine politique et de réseaux de praticiens, mais il lui manque une institution permanente, financée et redevable qui transforme l'orientation en action. Le FMA comble ce manque à l'échelle continentale, en opérationnalisant la CAPAR et en reliant les réseaux existants à ses quatorze fonctions.*

XX.4.4.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 1 s'inscrit dans la chaîne unique du FMA. Sans préjuger de l'architecture interne future du Fonds, son exercice repose sur les responsabilités suivantes :

- les organes statutaires du FMA approuvent le mandat, le budget et la reddition du FMA ;
- l'autorité exécutive compétente du FMA coordonne l'exercice des quatorze fonctions et rend compte aux organes de gouvernance du Fonds ;
- le FMA assure la doctrine, la planification, la coordination entre les fonctions et l'évaluation ;
- les six antennes régionales et les cellules nationales assurent le déploiement territorial sous l'autorité du FMA.

XX.4.4.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur six axes :

- mandat unique — les quatorze fonctions sont inscrites dans les Statuts et le budget-programme du FMA ;
- doctrine commune — les définitions, référentiels, procédures et garanties sont harmonisés ;
- coordination territoriale — six antennes régionales relaient le FMA sans créer de personnes morales distinctes ;
- compétence supranationale et exécution directe — les pouvoirs de contrôle, d'audit, de mesure conservatoire, de protection et de recouvrement attribués au FMA sont exercés par ses fonctions, ses antennes régionales et ses cellules nationales ; la poursuite et le jugement sont confiés aux organes indépendants prévus dans la Fonction 8 ;
- arbitrage, suivi et reddition — les différends, résultats, coûts et délais sont suivis selon des règles publiques ;
- partenariats — la CAPAR, les réseaux ARIN, l'ATAF, les banques centrales et les partenaires techniques sont raccordés au dispositif.

XX.4.4.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en place suit un séquençage juridique et opérationnel commun :

- adopter la résolution de la Conférence de l'Union africaine attribuant les quatorze fonctions de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés de l'Afrique au FMA ;
- mettre en place un mécanisme préparatoire transitoire sous l'autorité de l'Union africaine et ouvrir le budget-programme initial ;
- préparer les amendements ou actualisations du Protocole, des Statuts et des règlements internes ;
- accélérer les ratifications et l'entrée en vigueur du Fonds ;
- installer les six antennes régionales du FMA et les cellules nationales ;
- installer progressivement les quatorze fonctions et publier le premier rapport continental.

XX.4.5 Fonction 2 — Mesurer, analyser, cartographier, anticiper et publier les flux financiers illicites

XX.4.5.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 2 confie au FMA la responsabilité *de mesurer, analyser, cartographier, anticiper et publier les flux financiers illicites affectant les États africains. Pour l'exercer, le FMA déploie une capacité continentale d'observation qui produit la mesure officielle africaine, exploite les statistiques miroir, cartographie les avoirs hors d'Afrique et déclenche la saisine des fonctions compétentes.* Les cellules nationales collectent et vérifient les données ; les six antennes régionales consolident les contrôles ; le FMA publie les résultats, émet les alertes et oriente l'action.

La règle stratégique est : « *Mesurer par le FMA, publier par le FMA et saisir sans délai les fonctions d'action compétentes.* »

XX.4.5.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque l'aveuglement statistique, qui prive l'Afrique de son propre chiffre et abandonne la mesure du pillage à des acteurs extérieurs. Trois scénarios en montrent la portée.

Scénario 1 : Une région négocie avec une place financière et avec ses créanciers ; les seuls chiffres de la fuite disponibles sont ceux d'organisations non gouvernementales ou d'universités étrangères, que la partie adverse conteste d'un revers de main. L'Observatoire publie la mesure officielle annuelle continentale, établie selon des méthodes convergentes et après procédure contradictoire avec les États : la région négocie désormais chiffres en main. **Part du problème traitée : *l'absence de chiffre africain officiel et opposable, qui laisse la charge de la preuve aux victimes de la fuite.***

Scénario 2 : les exportations d'un minerai déclarées dans un pays s'écartent durablement des importations enregistrées chez ses partenaires. Dans l'exercice de la **Fonction 2**, la cellule nationale du FMA détecte l'écart par les statistiques miroir. La **Fonction 3** le confirme par le croisement des données douanières, fiscales, bancaires, commerciales et extractives, puis saisit les **Fonctions 4 et 6** pour contrôler la facturation, les prix de transfert, les volumes exportés et le rapatriement des devises. Lorsque la fraude est établie, le redressement, le recouvrement des recettes éludées et les sanctions sont conduits dans la même chaîne du FMA ; les **Fonctions 8 et 9** sont mobilisées lorsque des poursuites judiciaires ou le recouvrement des avoirs transférés à l'étranger sont nécessaires. **Part du problème traitée : *sous-facturation des exportations minières, minoration des recettes fiscales et douanières, dissimulation des recettes d'exportation et non-rapatriement des devises.***

Scénario 3 : L'Office continental de recouvrement (Fonction 9) doit choisir où engager ses moyens limités ; sans carte des avoirs, elle disperse ses dossiers. L'Observatoire cartographie les stocks offshore par juridiction de destination et transmet à l'Office de recouvrement les cibles prioritaires, classées par montant et par probabilité de récupération. **Part du problème traitée : le pilotage à l'aveugle du recouvrement, faute de cartographie des avoirs et des juridictions réceptrices.**

XX.4.5.3 Ce que montrent les cas réels de mesure des flux illicites.

L'Observatoire ne part pas d'une page blanche : la mesure des flux financiers illicites existe, mais elle se fait hors d'Afrique ou sans prise sur l'action. La **Commission économique pour l'Afrique** chiffrait le mal dès **1982** ; **Global Financial Integrity** publie des estimations par pays fondées sur les écarts miroir du commerce ; les Professeurs **Léonce Ndikumana** et **James K. Boyce** (PERI, Université du Massachusetts) tiennent la série la plus longue — **2 010,8 milliards USD** cumulés de 1970 à 2018 — ; la **CNUCED** établit la perte annuelle à **88,6**

milliards USD. Ces travaux, indispensables, demeurent extérieurs, académiques ou épisodiques : aucun n'est le chiffre officiel d'une institution africaine, publié à date fixe et opposable dans une négociation.

Les Nations Unies ont fait de la réduction des flux illicites une cible du développement durable — dont la CNUCED et l'ONUDC (Office des Nations Unies contre la drogue et le crime) sont les gardiens méthodologiques — et des pays africains pilotes en ont testé la mesure, sans pérennisation institutionnelle. **Le Groupe de haut niveau** présidé par Thabo Mbeki a débouché sur un Consortium continental (Union africaine, Commission économique pour l'Afrique) qui coordonne le plaidoyer mais ne mesure pas. À l'inverse**, AFRISTAT** (Observatoire économique et statistique d'Afrique, vingt-deux États membres) prouve depuis trois décennies qu'une méthodologie statistique mutualisée subsaharienne fonctionne, et **l'ITIE** (Initiative pour la transparence dans les industries extractives) prouve, secteur par secteur, que la déclaration publique est praticable.

La leçon est nette : *les méthodes existent et la mutualisation statistique est éprouvée, mais il manque l'organe permanent qui mesure officiellement, publie et saisit — l'Observatoire comble ce manque, à l'échelle continentale.*

XX.4.5.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 2 est exercée au moyen d'une capacité continentale d'observation des flux financiers illicites. Elle comprend :

- le Dispositif continental, chargé de la méthode, de la consolidation, de la publication et des saisines ;
- six antennes régionales de contrôle qualité et d'analyse comparative, intégrées aux antennes régionales du FMA ;
- cinquante-cinq Cellules nationales de l'Observatoire du FMA, intégrées aux cellules nationales ;
- des fonctions et des composantes territoriales centrales de statistiques miroir, de cartographie offshore, d'alerte et de saisine.

XX.4.5.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement de l'Observatoire repose sur les axes suivants :

- mesure annuelle de la fuite par pays, canal, secteur, région et destination ;
- exploitation des statistiques miroir, balances des paiements, données douanières et fiscales ;
- production d'alertes trimestrielles transmises aux fonctions compétentes et aux antennes régionales et cellules nationales du FMA ;
- publication d'un rapport continental, de séries documentées et de notes méthodologiques ;
- garantie de la qualité, de la traçabilité des sources et du droit de réponse des États.

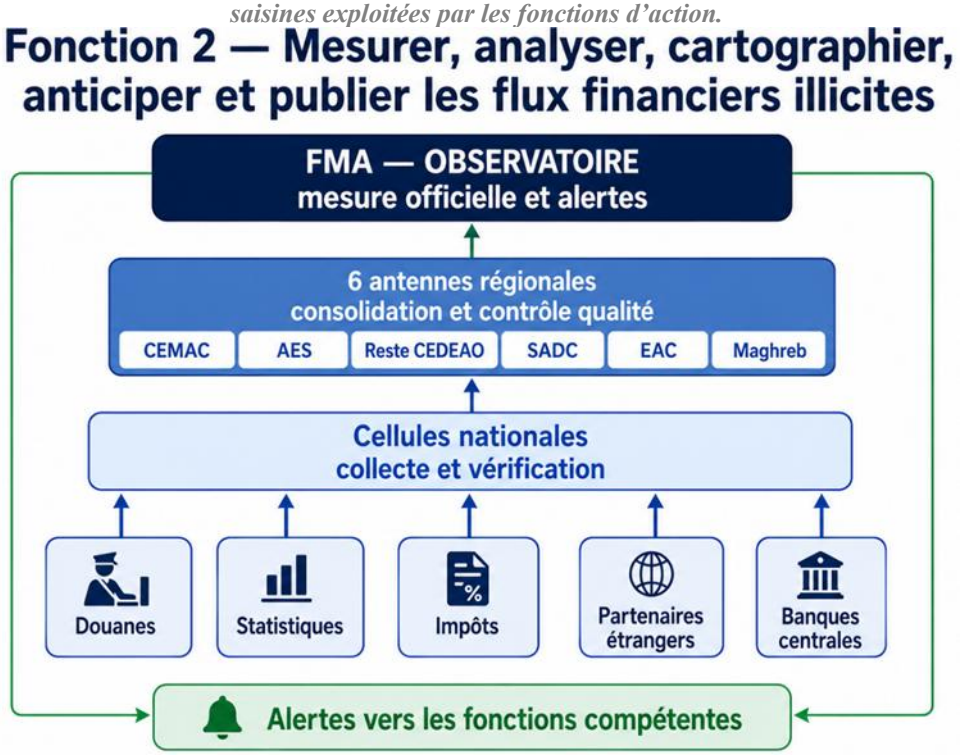
XX.4.5.6 Grandes lignes de la mise en œuvre du dispositif 2 — Observatoire continental des flux financiers illicites.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le règlement interne et la méthode continentale de mesure ;
- installer les Cellules nationales de l'Observatoire dans les cellules nationales et conclure les protocoles d'accès aux données ;
- installer les six antennes régionales et former les équipes ;
- tester la méthode sur un échantillon représentatif des six régions ;
- publier le premier rapport et connecter les alertes aux autres fonctions du FMA ;

- étendre progressivement la couverture à l'ensemble des 55 États.

Figure 15: La chaîne de connaissance de l'Observatoire continental du FMA — des sources de données aux saisines exploitées par les fonctions d'action.



XX.4.5.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 2

La méthode, les six antennes régionales et les premières Cellules nationales peuvent être installées **en douze à dix-huit mois**, jusqu'à la publication du premier rapport officiel. La couverture exhaustive des sources et des 55 États s'étend ensuite par paliers sur **trois ans**.

XX.4.5.8 Modalités de fonctionnement et actions de mise en œuvre de la fonction et de ses composantes territoriales de l'Observatoire continental des flux financiers illicites du FMA

XX.4.5.8.1 L'Observatoire continental des flux financiers illicites du FMA (OCFFI-FMA), chargé de la mesure officielle et de la coordination des cellules spécialisées des cellules nationales du FMA.

XX.4.5.8.1.1 Fonctionnement de l'Observatoire continental des flux financiers illicites du FMA (OCFFI-FMA).

L'OCFFI-FMA établit, pour l'ensemble du continent et pour chaque compartiment territorial, le chiffre officiel de la fuite des capitaux et le transforme en action. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il consolide des séries transmises par les cellules spécialisées des cellules nationales du FMA et par la Plateforme de données (Fonction 3) ;
- il applique la méthodologie commune et établit la mesure officielle annuelle continentale, par pays, par canal et par juridiction de destination ;
- il cartographie les stocks des avoirs offshore issus de la fuite et transmet à l'Office continental de recouvrement (Fonction 9) les cibles prioritaires ;
- il commande et audite les cellules statistiques des cellules nationales du FMA, qui collectent les séries selon une méthode, un calendrier et des contrôles de qualité uniques ;

- il saisit directement les fonctions d'action — Fonction 4, Fonction 8, Fonction 9 et Fonction 13 — sur la base des écarts constatés ;
- il représente le FMA et, sur mandat de l'Union africaine, la position statistique africaine dans les enceintes internationales ;

Exemple concret : *le rapport annuel d'une région établit que 68 % des écarts miroir se concentrent sur trois produits d'exportation et deux juridictions de destination ; l'OCFFI-FMA saisit la DSIPT-FMA pour resserrer les benchmarks sur ces produits et transmet à l'Office de recouvrement la liste des juridictions où concentrer les demandes de gel — la mesure a désigné les cibles.*

XX.4.5.8.1.2 Actions de mise en œuvre de l'Observatoire continental des flux financiers illicites du FMA (OCFFI-FMA).

0 à 6 mois :

- installer l'OCFFI-FMA par décision du Conseil des gouverneurs du FMA et arrêter son mandat ;
- adopter le règlement intérieur et recruter le premier noyau d'analystes ;
- conclure le protocole d'accès aux données avec la Plateforme (Fonction 3), les banques centrales et les douanes du région ;
- arrêter, avec l'unité de méthodologie, le socle commun des méthodes de mesure ;
- fixer le calendrier statistique officiel du région (rapport annuel, alertes trimestrielles).

6 à 12 mois :

- raccorder les premières cellules spécialisées des cellules nationales du FMA et lancer la collecte harmonisée ;
- produire la mesure test sur un panel de pays pilotes du région ;
- installer le système d'information de l'Observatoire et son tableau de bord interne ;
- adopter le règlement interne d'interopérabilité, de contrôle qualité et de coopération des fonctions et des composantes territoriales ;
- former la première promotion d'analystes avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- publier le premier rapport annuel continental, après procédure contradictoire avec les États ;
- ouvrir le tableau de bord public et sa déclinaison par pays ;
- activer les protocoles de saisine vers la DSIPT-FMA, les autorités judiciaires compétentes et l'Office de recouvrement ;
- étendre la couverture statistique à l'ensemble des pays concernés ;
- livrer à l'Office de recouvrement la première cartographie des stocks offshore par juridiction.

2 à 5 ans :

- publier chaque année à date fixe et consolider les séries longues du région ;
- asseoir l'opposabilité du chiffre officiel dans les négociations internationales ;
- réviser les méthodes et les seuils avec l'unité de méthodologie, au vu des résultats ;
- porter la comparabilité interrégionale au sein du mécanisme de coordination (Fonction 1).

XX.4.5.8.1.3 Livrables attendus de l'Observatoire continental des flux financiers illicites du FMA (OCFFI-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant l'OCFFI-FMA et son mandat ;

2. le règlement intérieur et le statut du personnel de l'Observatoire continental du FMA ;

3. le protocole d'accès aux données conclu avec la Plateforme (Fonction 3), les banques centrales et les douanes de la région ;

4. le calendrier statistique officiel du région (rapport annuel, alertes trimestrielles) ;

5. le système d'information de l'Observatoire et son tableau de bord interne de production ;

6. la convention d'interopérabilité et de coopération des cellules spécialisées des cellules nationales du FMA ;

7. les protocoles de saisine des fonctions d'action (CNSIPT-FMA et DSIPT-FMA — Fonction 4, audit et coopération judiciaire — Fonction 8, Office continental de recouvrement — Fonction 9, coordination régionale des Assemblées citoyennes nationales — Fonction 13) ;

8. le programme de formation des statisticiens et des analystes conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « *Le chiffre est établi par les institutions africaines selon une méthode continentale commune, avec des publications nationales, régionales et continentales cohérentes.* »

XX.4.5.8.2 Les Cellules nationales de l'Observatoire du FMA (CNO-FMA), chargées de la collecte, de la vérification et de la première alerte dans chaque État membre.

XX.4.5.8.2.1 Fonctionnement de la Cellule nationale de l'Observatoire du FMA (CNO-FMA).

La Cellule nationale de l'Observatoire du FMA (CNO-FMA) est une capacité opérationnelle de la cellule nationale du Fonds. Son chef et ses agents appartiennent au FMA ; ils collectent, contrôlent et transmettent les séries territoriales sous l'autorité du dispositif 2. Les administrations statistiques, douanières, fiscales, monétaires et financières raccordées lui ouvrent l'accès aux sources prévues par le mandat transféré, sans pouvoir modifier sa méthode, différer ses transmissions ou orienter ses alertes.

- elle collecte les données nationales auprès de l'institut de la statistique, de la douane, de la banque centrale et de la cellule de renseignement financier ;
- elle contrôle la qualité des séries, applique les procédures communes et les transmet à l'OCFFI-FMA par la Plateforme (Fonction 3) ;
- elle instruit les écarts miroir signalés et saisit la CNSIPT-FMA (Fonction 4) et la douane pour redressement ;
- elle alimente la cartographie nationale des stocks des avoirs offshore ;
- elle décline nationalement le tableau de bord public et alimente le débat parlementaire et citoyen.

XX.4.5.8.2.2 Modèle-type de la Cellule nationale de l'Observatoire du FMA (CNO-FMA) : capacités opérationnelles requises.

La Cellule nationale de l'Observatoire du FMA est une capacité opérationnelle de la cellule nationale du FMA. Son chef et ses agents appartiennent au Fonds ; elle applique la méthode du dispositif 2, accède aux sources en vertu du mandat transféré et rend compte directement à la chaîne du FMA.

- le chef de cellule, qui exécute le mandat, gère les agents et la dotation budgétaire déléguée et rend compte au dispositif 2 de la qualité des séries ;

- l'unité du commerce extérieur et des écarts miroir, adossée à la douane, qui rapproche les déclarations nationales d'exportation et d'importation des données enregistrées chez les partenaires ;
- l'unité de la balance des paiements et des flux financiers, adossée à la banque centrale, qui applique les méthodes résiduelles et suit les transferts et les avoirs extérieurs ;
- l'unité des données extractives et sectorielles, qui exploite les déclarations de l'ITIE et prépare la jonction avec le dispositif de traçabilité des ressources extractives (Fonction 6) ;
- l'unité des signalements et des liaisons, qui reçoit les alertes, instruit les écarts et saisit la CNSIPT-FMA (Fonction 4), la douane et, le cas échéant, la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- le correspondant du tableau de bord public, qui décline nationalement les publications de l'Observatoire et répond aux demandes des parlements et de la société civile.

Cette architecture est commune aux cellules nationales. Les adaptations techniques tiennent compte des systèmes statistiques locaux, mais ne créent ni autonomie institutionnelle ni pouvoir d'instruction extérieur au FMA.

Exemple concret : *la douane d'un pays enregistre 2,1 milliards USD d'exportations de diamant vers un partenaire qui en déclare 3,4 milliards. La CNO-FMA documente l'écart, le dispositif 2 le valide et saisit la Fonction 4 ; la sous-facturation devient visible et contrôlable pendant qu'elle opère.*

XX.4.5.8.2.3 Actions de mise en œuvre de la Cellule nationale de l'Observatoire du FMA (CNO-FMA).

0 à 3 mois :

- adopter l'acte de transfert, de primauté et d'application directe permettant au FMA d'installer la CNO-FMA et d'accéder aux sources requises ;
- arrêter le schéma opérationnel de la cellule et sa dotation budgétaire déléguée du FMA ;
- désigner les correspondants de l'institut de la statistique, de la douane, de la banque centrale et de la cellule de renseignement financier ;
- dresser l'inventaire des sources nationales de données et des lacunes.

3 à 6 mois :

- publier les mesures territoriales de réception et d'exécution de l'acte continental ;
- installer la cellule et recruter le premier noyau de statisticiens du FMA ;
- signer les conventions d'adossement avec les quatre institutions sources ;
- arrêter les procédures de collecte, de contrôle qualité et de confidentialité.

6 à 12 mois :

- raccorder la CNO-FMA à la Plateforme (Fonction 3) et au dispositif 2 ;
- livrer les premières séries nationales contrôlées ;
- instruire les premiers écarts miroir signalés par l'unité de méthodologie ;
- faire certifier les agents par l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- couvrir l'ensemble des postes de mesure (biens, services, revenus, transferts) ;
- contribuer au premier rapport annuel continental ;
- saisir la CNSIPT-FMA et la douane sur les écarts confirmés et suivre les redressements ;
- publier la déclinaison nationale du tableau de bord public.

2 à 5 ans :

- tenir la production statistique en continu, à qualité certifiée ;

- approfondir les canaux les plus exposés du pays (secteur extractif, services intragroupes) ;
- alimenter la cartographie des stocks offshore imputables au pays ;
- réviser les procédures au vu des contrôles de supervision de l'OCFFI-FMA.

XX.4.5.8.2.4 Livrables attendus de la Cellule nationale de l'Observatoire du FMA (CNO-FMA).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA désignant ou habilitant l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et son exposé des motifs ;
2. l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
3. les conventions d'adossement à l'institut national de la statistique, à la douane, à la banque centrale et à la cellule de renseignement financier ;
4. l'inventaire des sources nationales de données et le registre des correspondants désignés ;
5. les procédures nationales de collecte, de contrôle qualité et de confidentialité ;
6. le raccordement de la CNO-FMA à la Plateforme (Fonction 3) et au dispositif 2 ;
7. le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
8. la dotation budgétaire pluriannuelle de la cellule, intégrée au budget-programme du FMA.
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;

La règle stratégique de l'unité est : « *La donnée est collectée au plus près du territoire, mais elle est produite, contrôlée, consolidée et publiée dans une seule chaîne du FMA.* **»**

XX.4.5.8.3 L'unité des statistiques miroir et de la méthodologie commune, chargée de la rigueur et de la convergence des mesures.

XX.4.5.8.3.1 Fonctionnement de l'unité des statistiques miroir et de la méthodologie commune.

L'unité des statistiques miroir et de la méthodologie commune est la garante scientifique de l'Observatoire : c'est elle qui rend le chiffre opposable. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle croise en continu les déclarations d'exportation et d'importation du région avec celles des pays partenaires (statistiques miroir) ;
- elle applique et fait converger les méthodes de mesure — méthodes résiduelles **Banque mondiale** et **Morgan Guaranty**, écarts de facturation, stocks offshore ;
- elle fixe et révise les seuils d'alerte par produit et par corridor commercial ;
- elle certifie la conformité méthodologique des cellules spécialisées des cellules nationales du FMA et audite leurs séries ;
- elle documente les données, les codes et les versions pour que chaque calcul soit reproductible et opposable.

Exemple concret : un écart apparent de **40 %** sur un corridor s'explique pour moitié par les coûts de fret et d'assurance et par les réexportations via un pays tiers ; l'unité corrige ces biais documentés, et l'écart résiduel — inexplicable — devient un signalement solide, que ni l'État concerné ni la partie adverse ne peuvent balayer pour vice de méthode.

XX.4.5.8.3.2 Actions de mise en œuvre de l'unité des statistiques miroir et de la méthodologie commune.

0 à 6 mois :

- rédiger le manuel de méthodologie commune et le faire valider par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- conclure les conventions d'accès aux bases miroir (**Comtrade** des Nations Unies, **Direction of Trade Statistics** du FMI) ;
- définir les seuils d'alerte par produit et par corridor ;
- spécifier la chaîne de traitement automatisée des écarts à installer sur la Plateforme (Fonction 3).

6 à 12 mois :

- mettre en service la chaîne automatisée de calcul des écarts miroir ;
- calibrer les seuils sur les pays pilotes et documenter les biais connus (fret, assurance, réexportations) ;
- certifier méthodologiquement les premières cellules spécialisées des cellules nationales du FMA ;
- installer le dispositif de documentation et de reproductibilité des calculs (données, codes, versions).

12 à 24 mois :

- couvrir tous les États raccordés et les grands corridors commerciaux ;
- produire la première cartographie des stocks offshore par juridiction de destination ;
- réviser les seuils après le premier cycle contradictoire avec les États ;
- publier la note méthodologique publique adossée au rapport annuel officiel.

2 à 5 ans :

- réviser annuellement les méthodes et les seuils au vu des résultats ;
- intégrer les nouvelles sources à mesure qu'elles s'installent (Registre des bénéficiaires effectifs — Fonction 5, traçabilité extractive — Fonction 6) ;
- soumettre les calculs à un audit externe périodique et en publier les conclusions ;
- porter la convergence méthodologique au niveau interrégional (Fonction 1).

XX.4.5.8.3.3 Livrables attendus de l'unité des statistiques miroir et de la méthodologie commune.

1. le manuel de méthodologie commune (méthodes résiduelles Banque mondiale et Morgan Guaranty, écarts de facturation, stocks offshore), validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;

2. les conventions d'accès aux bases de statistiques miroir (Comtrade des Nations Unies, Direction of Trade Statistics du FMI, douanes partenaires) ;

3. le référentiel des seuils d'alerte par produit et par corridor ;

4. la chaîne de traitement automatisée des écarts, installée sur la Plateforme (Fonction 3) ;

5. le programme de certification méthodologique des antennes, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

6. le protocole de révision annuelle des méthodes et des seuils ;

7. le dispositif de documentation et de reproductibilité des calculs (données, codes, versions) ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« La méthode fait la preuve : un écart documenté et reproductible devient une pièce opposable, non une opinion. »*

XX.4.5.8.4 L'unité de publication, d'alerte et de saisine, chargée de transformer le chiffre en action.

XX.4.5.8.4.1 Fonctionnement de l'unité de publication, d'alerte et de saisine.

L'unité de publication, d'alerte et de saisine est la voix de l'Observatoire : c'est elle qui fait exister le chiffre dans le débat public et devant les fonctions d'action. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle prépare et publie le rapport annuel officiel, après procédure contradictoire avec les États membres et parties au FMA ;
- elle tient le tableau de bord public en ligne et émet les alertes trimestrielles ;
- elle notifie les saisines documentées à la CNSIPT-FMA et à la DSIPT-FMA (Fonction 4), à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8), à l'Office de recouvrement (Fonction 9) et à la Fonction 13 de surveillance de la dette (Fonction 13), puis suit la suite qui leur est donnée ;
- elle répond aux contestations méthodologiques et défend publiquement le chiffre officiel ;
- elle organise la diffusion vers les parlements, les universités, la presse et la société civile.

Exemple concret : *une alerte trimestrielle signale un doublement des sorties de services intragroupes dans un pays ; l'unité notifie une saisine documentée à la CNSIPT-FMA, qui déclenche l'examen des contrats d'assistance technique concernés, et à la Fonction 13 de surveillance de la dette, qui interpelle publiquement — six mois plus tard, le taux de suite donnée à la saisine figure au tableau de bord public.*

XX.4.5.8.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité de publication, d'alerte et de saisine.

0 à 6 mois :

- arrêter la maquette du rapport annuel officiel et la charte de publication (calendrier, procédure contradictoire, langues) ;
- définir le protocole d'alerte trimestrielle et ses seuils de déclenchement ;
- rédiger les protocoles de saisine avec la DSIPT-FMA, les autorités judiciaires compétentes, l'Office de recouvrement et la Fonction 13 de surveillance de la dette ;
- concevoir le tableau de bord public et sa déclinaison par pays.

6 à 12 mois :

- ouvrir le tableau de bord public en version pilote ;
- conduire la première procédure contradictoire avec les États membres et parties au FMA ;
- émettre les premières alertes trimestrielles ;
- roder le circuit de saisine sur des cas réels et corriger les frictions.

12 à 24 mois :

- publier le premier rapport annuel officiel et exécuter son plan de diffusion ;
- installer le dispositif de réponse aux contestations méthodologiques ;
- systématiser les saisines documentées et le suivi de la suite donnée ;
- mesurer la reprise du chiffre officiel dans les enceintes internationales et la presse.

2 à 5 ans :

- publier à date fixe et archiver les séries dans un dépôt public pérenne ;
- élargir la diffusion aux parlements, aux universités et à la société civile des six régions ;
- publier chaque année le taux de suite donnée aux saisines par fonction ;

- ajuster la maquette et le tableau de bord au vu des usages constatés.

XX.4.5.8.4.3 Livrables attendus de l'unité de publication, d'alerte et de saisine.

1. la maquette du rapport annuel officiel (par pays, par canal, par juridiction de destination) ;

2. le tableau de bord public en ligne et sa déclinaison par pays ;

3. la charte de publication (calendrier, procédure contradictoire avec les États, langues) ;

4. le protocole d'alerte trimestrielle et ses seuils de déclenchement ;

5. les protocoles opérationnels de saisine (CNSIPT-FMA et DSIPT-FMA — Fonction 4, audit et coopération judiciaire — Fonction 8, Office continental de recouvrement — Fonction 9, coordination régionale des Assemblées citoyennes nationales — Fonction 13) ;

6. le dispositif de réponse aux contestations méthodologiques ;

7. le plan de diffusion (parlements, universités, presse, société civile) ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Un chiffre non publié ne protège personne : publié à date fixe, il alerte, saisit et oblige à répondre. »*

XX.4.6 Fonction 3 — Collecter, interconnecter, croiser, sécuriser et exploiter les données nécessaires

XX.4.6.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 3 confie au FMA la responsabilité *de collecter, interconnecter, croiser, sécuriser et exploiter les données nécessaires à la prévention, à la détection, à l'investigation, aux poursuites judiciaires et au recouvrement des avoirs volés* de l'Afrique. Pour l'exercer, le FMA exploite une plateforme continentale constituant son socle numérique commun. Elle héberge les référentiels, les habilitations, les croisements et la piste d'audit. Les sources fiscales, douanières, bancaires, patrimoniales, extractives et relatives aux marchés publics sont raccordées aux cellules nationales, consolidées par les six antennes régionales et exploitées sous l'autorité du FMA.

Elle intègre les *actifs numériques, portefeuilles électroniques, crypto-actifs, stablecoins, plateformes d'échange, prestataires de conservation et autres circuits numériques de transfert de valeur*. Pour rendre cette couverture effective, la Plateforme déploie des outils d'analyse on-chain et d'intelligence artificielle capables de désanonymiser les transactions sur les blockchains publiques et privées. De plus, elle impose aux plateformes d'échange de crypto-actifs (CEX) opérant en Afrique un raccordement direct et obligatoire aux nœuds nationaux sous peine de blocage IP et d'interdiction stricte d'accès au système bancaire africain. Elle couvre aussi les transferts physiques de valeur — ***espèces, or, diamants, pierres précieuses, métaux stratégiques, titres au porteur, œuvres d'art et autres biens facilement transportables.***

La Fonction 3 couvre également les données relatives aux intermédiaires financiers, juridiques, comptables, immobiliers et numériques susceptibles de faciliter la dissimulation, le transfert, la conservation ou le recyclage des capitaux illicites : banques commerciales, banques correspondantes, cabinets d'avocats, cabinets d'audit, notaires, fiduciaires, agents immobiliers, prestataires de création de sociétés, bureaux de change, opérateurs de transfert et plateformes numériques.

Elle tient ou interconnecte enfin un registre des contrats, concessions, licences, garanties publiques, contrats d'endettement adossés aux ressources, contrats de préfinancement, contrats de partenariat public-privé et accords extractifs présentant un risque de fuite des capitaux, avec identification des bénéficiaires effectifs et des obligations financières associées.

La règle stratégique est : « *Une plateforme, un régime de données, une piste d'audit et un accès fondé sur la finalité.* »

XX.4.6.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque le cloisonnement des données financières, qui rend les montages invisibles et les enquêtes interminables. Trois scénarios en montrent la portée.

> ***Scénario 1 :*** Le dispositif opérationnel de la Fonction 8 instruit un dossier de détournement : il faut relier une société importatrice, ses comptes bancaires, ses déclarations fiscales et son patrimoine foncier. Chaque administration détient sa base, chaque réquisition part en papier et revient en mois ; le montage se dissout avant la preuve. Avec la Plateforme, une requête unique, habilitée et tracée, croise les quatre sources en quelques heures via le nœud national. ***Part du problème traitée : le cloisonnement des données, qui fait mourir les dossiers dans les délais de transmission.***
>
> ***Scénario 2 :*** Une fausse facturation opère entre deux pays de la même région : l'exportateur minore d'un côté, l'importateur majore de l'autre, et chaque douane ne voit que sa moitié. L'interconnexion intra-africaine de la Plateforme rapproche les deux déclarations en continu ; l'écart apparaît, alimente l'Observatoire (Fonction 2) et saisit la CNSIPT-FMA

(Fonction 4) des deux pays. ***Part du problème traitée : l'invisibilité des montages internes au région, que deux administrations nationales séparées ne peuvent pas voir.***

Scénario 3 : Des données financières africaines sont traitées ou hébergées hors du continent, et les échanges entre administrations circulent par des canaux non sécurisés — quand ils circulent. La Plateforme impose l'hébergement souverain, le chiffrement de bout en bout, l'habilitation par finalité et la journalisation inviolable : l'échange devient automatique là où il était discrétionnaire, et protégé là où il était exposé. **Part du problème traitée : *la dépendance et l'insécurité des données financières, qui dissuadent le partage entre administrations.***

XX.4.6.3 Ce que montrent les cas réels d'interconnexion des données.

La Plateforme ne part pas d'une page blanche : les briques existent, mais chacune dans son couloir. Côté douanes, le système **SYDONIA** (en anglais ASYCUDA) de la **CNUCED** équipe la grande majorité des douanes africaines : la donnée douanière est déjà numérique. Côté fiscal, le **Forum mondial sur la transparence et l'échange de renseignements à des fins fiscales** (OCDE) et la **Norme commune de déclaration** organisent l'échange automatique international de renseignements sur les comptes financiers, auquel plusieurs pays africains participent déjà. Côté renseignement financier, le réseau sécurisé du **Groupe Egmont** relie les cellules de renseignement financier entre elles. Mais chaque tuyau va vers l'extérieur ou reste dans son silo : rien ne relie, à l'intérieur d'un pays puis d'une région, l'impôt, la douane, la banque et le patrimoine.

La preuve que l'interconnexion souveraine est à portée est double. L'**Estonie** a bâti, avec **X-Road**, la référence mondiale de l'échange sécurisé de données entre administrations — chaque échange y est habilité, chiffré et journalisé — et le **Bénin** a déjà adopté cette technologie pour son propre échange inter-administratif : le modèle fonctionne en Afrique. À l'échelle continentale, le **PAPSS** (Pan-African Payment and Settlement System), lancé par Afreximbank avec la ZLECAf, prouve qu'une infrastructure financière panafricaine mutualisée peut être opérée depuis le continent.

La leçon est nette : *les données existent, les technologies sont éprouvées et l'Afrique sait opérer des infrastructures communes ; il manque le socle souverain qui relie ces briques au service des fonctions — la Plateforme le fournit, à l'échelle continentale.*

XX.4.6.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 3 est exercée par le dispositif de la Plateforme continentale de données. Il comprend :

- une Dispositif continental qui possède, exploite et sécurise le socle commun ;
- six hubs régionaux intégrés aux antennes régionales du FMA ;
- cinquante-cinq nœuds nationaux du FMA, installés dans les cellules nationales ;
- des fonctions et des composantes territoriales de cybersécurité, d'habilitation, d'interopérabilité, de qualité et de journalisation.

La Plateforme couvre également les actifs numériques. Elle raccorde les données des prestataires de services sur actifs numériques agréés dans les États parties, conserve la traçabilité des conversions entre monnaies officielles et crypto-actifs et met ses outils d'analyse des chaînes de régions au service des autres fonctions, afin que les circuits numériques de dissimulation soient visibles au même titre que les circuits bancaires.

XX.4.6.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les principes suivants :

- architecture fédérée — les bases nationales ne sont pas absorbées par le FMA ;
- accès par finalité — toute consultation est habilitée, proportionnée, tracée et révocable ;

- interopérabilité — les formats, identifiants et protocoles sont communs ;
- sécurité — chiffrement, authentification forte, journalisation et réponse aux incidents ;
- croisements autorisés — fiscalité, douanes, banques, patrimoine, commerce et extractif sont rapprochés selon le droit applicable.

XX.4.6.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

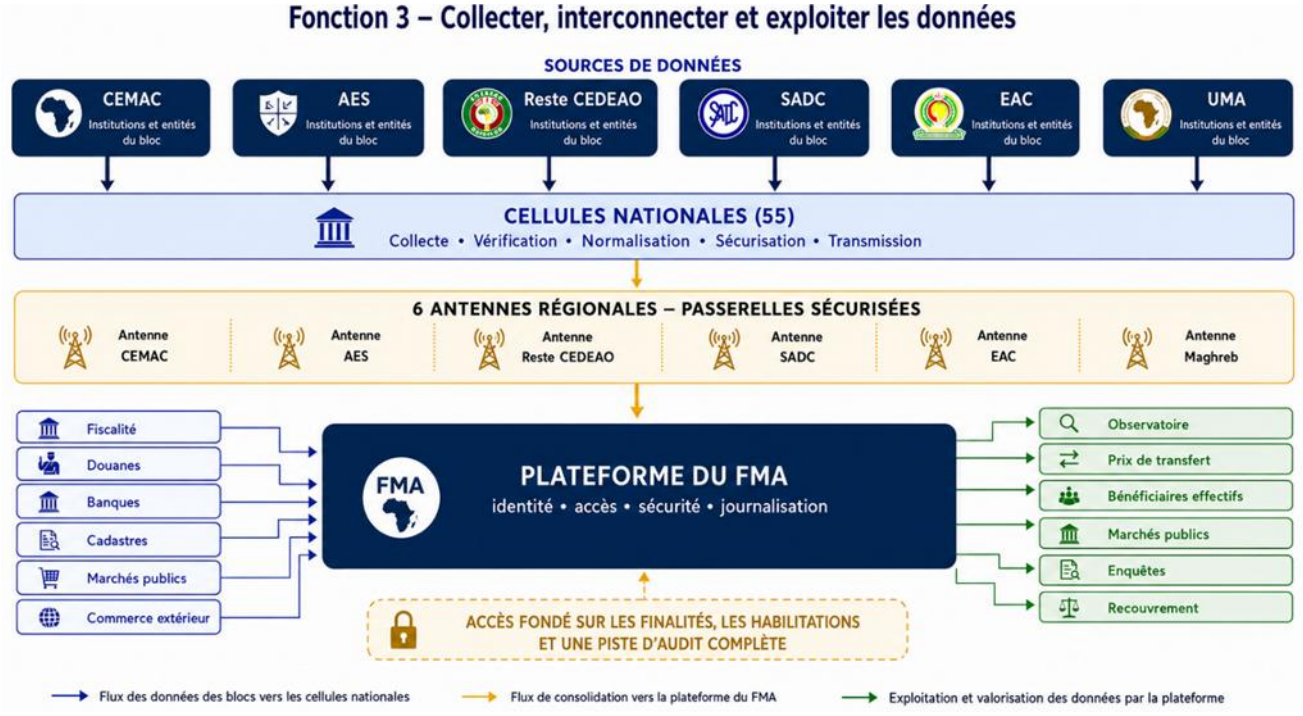
La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter les accords de gouvernance, de confidentialité et de partage des données ;
- arrêter l'architecture, les référentiels et les exigences de cybersécurité ;
- installer les nœuds des cellules nationales du FMA et les six capacités régionales d'appui ;
- réaliser des pilotes sur des cas d'usage prioritaires ;
- auditer la sécurité et corriger les écarts avant généralisation ;
- raccorder progressivement les 55 États et toutes les fonctions habilitées.

XX.4.6.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 3

Le socle juridique et technique, les premiers nœuds des cellules nationales du FMA et les pilotes peuvent être achevés en douze à dix-huit mois. Le raccordement complet des familles de données et des 55 États s'étend sur vingt-quatre à trente-six mois, puis l'exploitation est permanente.

Figure 16: Plateforme continentale de données du FMA — les sources alimentent les cellules nationales et les antennes régionales ; les fonctions habilitées utilisent des requêtes chiffrées, finalisées et journalisées.



XX.4.6.8 Modalités de fonctionnement et actions de mise en œuvre de la fonction et de ses composantes territoriales de la Plateforme continentale de données du FMA interconnectées

XX.4.6.8.1 Le dispositif de la plateforme continentale de données du FMA (DDI-FMA), chargée de bâtir et d'exploiter le socle commun et de superviser les nœuds des cellules nationales du FMA.

XX.4.6.8.1.1 Fonctionnement du dispositif de la plateforme continentale de données du FMA (DDI-FMA).

La DDI-FMA est l'opérateur souverain mutualisé de la Plateforme : c'est elle qui transforme la doctrine d'interconnexion en service rendu aux fonctions. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle bâtit et exploite le socle régional — annuaire, gestion des habilitations, journalisation, interconnexion intra-africaine — et en garantit la disponibilité ;
- elle délivre, révise et retire les habilitations des fonctions et des agents, selon la doctrine d'habilitation par finalité ;
- elle commande, exploite et audite les nœuds des cellules nationales du FMA — sécurité, qualité de service, conformité aux référentiels et continuité — dans une seule chaîne technique ;
- elle installe et opère, au plus près des données, les chaînes de traitement des fonctions ;
- elle rend compte du service — disponibilité, délais de réponse, audit des accès — dans un rapport annuel publié ;
- elle représente le région dans la coordination continentale des six régions des référentiels et de la sécurité (Fonction 1).

Exemple concret : *une requête habilitée de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) croise en quatre heures, via le nœud national, les flux bancaires d'une société, ses déclarations en douane et son patrimoine foncier — un croisement qui exigeait hier trois réquisitions papier et plusieurs mois ; la requête, son motif et son résultat sont journalisés.*

XX.4.6.8.1.2 Actions de mise en œuvre du dispositif de la plateforme continentale de données du FMA (DDI-FMA).

0 à 6 mois :

- installer la DDI-FMA par décision du Conseil des gouverneurs du FMA et arrêter son mandat ;
- adopter le règlement intérieur et recruter le premier noyau d'ingénieurs et de juristes ;
- faire valider la doctrine d'habilitation par finalité par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- arrêter l'architecture technique de référence et le plan d'hébergement souverain ;
- conclure les conventions-cadres de raccordement avec les administrations du région.

6 à 12 mois :

- mettre en service le socle régional (annuaire, habilitations, journalisation) ;
- raccorder les deux premiers nœuds des cellules nationales du FMA pilotes ;
- installer les premières chaînes de traitement (écarts miroir de l'Observatoire) ;
- faire homologuer la sécurité du socle par un audit initial ;
- former les premiers administrateurs avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- activer l'interconnexion intra-africaine entre les pays pilotes ;
- ouvrir les accès habilités aux fonctions (Fonctions 2, 4 et 8) ;

- étendre les nœuds à l'ensemble des pays concernés ;
- conduire un exercice de crise et un audit de sécurité externe ;
- publier le premier rapport annuel de service et d'audit des accès.

2 à 5 ans :

- achever le raccordement des six familles de sources dans chaque cellule nationale du FMA ;
- porter l'interconnexion au niveau interrégional via le mécanisme de coordination (Fonction 1) ;
- exécuter le plan de renouvellement technologique et cryptographique ;
- publier chaque année le rapport de service et l'audit des accès.

XX.4.6.8.1.3 Livrables attendus du dispositif de la plateforme continentale de données du FMA (DDI-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DDI-FMA et son mandat ;

2. le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;

3. la doctrine d'habilitation par finalité et sa matrice fonctions-données, validées par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;

4. l'architecture technique de référence et le plan d'hébergement souverain de la région ;

5. le socle régional recetté (annuaire, gestion des habilitations, journal inviolable, interconnexion intra-africaine) ;

6. les conventions-cadres de raccordement conclues avec les administrations de la région ;

7. les protocoles de service conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 13) ;

8. le programme de formation des administrateurs et des ingénieurs conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « *Une seule infrastructure pour toutes les fonctions : la Plateforme relie et sert ; elle ne s'approprie ni les données ni les enquêtes.* »

XX.4.6.8.2 Les nœuds nationaux de la Plateforme du FMA (NNP-FMA), chargés de raccorder les sources territoriales dans chaque État membre.

XX.4.6.8.2.1 Fonctionnement du nœud national de la Plateforme du FMA (NNP-FMA).

Le nœud national de données est l'interface technique souveraine par laquelle l'État raccorde ses sources à la Plateforme. Les données restent sous la maîtrise nationale ; les échanges autorisés sont exécutés selon les habilitations, les finalités et les journaux d'accès communs.

- il héberge souverainement les données raccordées et garantit la disponibilité du service national ;
- il raccorde les six familles de sources et maintient les interfaces avec leurs systèmes (SYDONIA pour la douane, systèmes fiscaux et bancaires) ;
- il applique la doctrine régionale de sécurité et d'habilitation et tient le journal national des accès ;
- il sert, par son guichet des requêtes habilitées, les fonctions territoriales — la CNSIPT-FMA (Fonction 4), la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8), la cellule nationale du FMA de l'Observatoire (Fonction 2) — dans des délais garantis ;

- il participe à l'interconnexion intra-africaine et répond, sous le contrôle de la DDI-FMA, aux requêtes habilitées des autres pays concernés.

XX.4.6.8.2.2 Modèle-type du nœud national (NNP) : capacités opérationnelles requises.

Le nœud national de données est une capacité opérationnelle de la cellule nationale du FMA. Il applique directement le règlement commun du dispositif 3 sur les finalités, les habilitations, la sécurité, les responsabilités, la journalisation et les recours. Les actes territoriaux d'exécution permettent l'accès aux sources, mais ne transforment pas le nœud en service national autonome.

- **le chef du nœud, qui exécute le mandat**, gère les agents et la dotation budgétaire déléguée et rend compte au dispositif 3 de la qualité de service et de la sécurité ;
- **l'unité d'exploitation et d'hébergement souverain**, qui opère le centre de données national, la disponibilité et les sauvegardes ;
- **l'unité des raccordements**, qui construit et maintient les interfaces avec les six administrations sources ;
- **l'unité de la sécurité et des habilitations nationales**, qui applique la doctrine régionale, tient le journal national et déclenche les alertes ;
- **l'unité des référentiels et de la qualité**, qui applique les identifiants uniques, réalise les appariements et contrôle la qualité des données versées ;
- le guichet des requêtes habilitées, qui reçoit, exécute et journalise les requêtes des fonctions territoriales dans des délais garantis.

Le nœud national est une unité du FMA. Il est exploité selon les standards techniques et de sécurité du dispositif 3 ; les administrations sources alimentent les interfaces obligatoires sans pouvoir suspendre ou filtrer une requête légalement habilitée du Fonds.

Exemple concret : *le premier rapprochement douane-impôts du nœud fait apparaître 2 400 entreprises dont les importations dédouanées excèdent largement le chiffre d'affaires déclaré ; la liste, produite en une nuit, saisit la Fonction 4 et sa cellule nationale de contrôle du FMA — un croisement impossible la veille, faute de tuyau entre les deux bases.*

XX.4.6.8.2.3 Actions de mise en œuvre du nœud national de la Plateforme (NNP).

0 à 3 mois :

- adopter l'acte de transfert, de primauté et d'application directe autorisant l'installation du nœud, le raccordement des sources et la levée encadrée des secrets entre systèmes ;
- arrêter le schéma opérationnel du nœud et sa dotation budgétaire déléguée du FMA ;
- désigner les correspondants des six administrations sources ;
- inventorier les systèmes existants et leurs interfaces (SYDONIA, systèmes fiscaux, systèmes de la banque centrale).

3 à 6 mois :

- publier les mesures territoriales de réception et d'exécution de l'acte continental ;
- installer le nœud et recruter le premier noyau d'ingénieurs du FMA ;
- signer les conventions de raccordement avec les administrations sources ;
- préparer et sécuriser le site d'hébergement souverain national.

6 à 12 mois :

- raccorder la douane et les impôts et ouvrir les premiers croisements nationaux ;
- se connecter au socle régional de la DDI-FMA ;
- ouvrir le guichet des requêtes habilitées aux premiers fonctions territoriales ;
- faire certifier les agents par l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- raccorder la banque centrale et la cellule de renseignement financier, puis le cadastre et le registre du commerce ;
- obtenir l'homologation de sécurité de la DDI-FMA ;
- participer à l'interconnexion intra-africaine ;
- publier le premier rapport national de service.

2 à 5 ans :

- tenir la qualité de service et la sécurité à niveau certifié ;
- intégrer les nouvelles sources à mesure qu'elles s'installent (Registre des bénéficiaires effectifs — Fonction 5, traçabilité extractive — Fonction 6) ;
- exécuter le plan régional de renouvellement des équipements ;
- auditer chaque année les accès et publier les suites données.

XX.4.6.8.2.4 Livrables attendus du nœud national de la Plateforme (NNP).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant le nœud national — et levant de façon encadrée les secrets entre administrations — et son exposé des motifs ;
2. l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
3. les conventions de raccordement des six administrations sources ;
4. le site d'hébergement souverain national homologué par la DDI-FMA ;
5. les raccordements recettés, par paliers : douane et impôts, banque centrale et cellule de renseignement financier, cadastre et registre du commerce ;
6. le catalogue national des données raccordées et le registre des correspondants ;
7. le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement du nœud (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« La donnée reste dans le pays, sous clé souveraine : le nœud la relie et la sert, il ne la livre qu'à l'agent habilité, et chaque remise laisse trace. »*

XX.4.6.8.3 L'unité de la sécurité, des habilitations et de la traçabilité, chargée de faire de la confiance une propriété technique.

XX.4.6.8.3.1 Fonctionnement de l'unité de la sécurité, des habilitations et de la traçabilité.

L'unité de la sécurité, des habilitations et de la traçabilité est la garante de la Plateforme : c'est elle qui rend le partage possible en le rendant sûr. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle définit et tient la doctrine d'habilitation par finalité et sa matrice fonctions-données ;
- elle gère le chiffrement de bout en bout et la garde souveraine des clés ;
- elle opère le journal d'audit inviolable et la supervision permanente des accès ;
- elle détecte les accès anormaux, suspend les habilitations en cause et instruit les sanctions ;
- elle homologue la sécurité des nœuds des cellules nationales du FMA et conduit les exercices d'intrusion et de crise.

Exemple concret : *un agent consulte le dossier d'une personnalité hors de toute saisine enregistrée ; le journal inviolable déclenche l'alerte dans l'heure, l'habilitation est suspendue et la sanction prononcée — la Plateforme protège les citoyens autant qu'elle sert les enquêtes.*

XX.4.6.8.3.2 Actions de mise en œuvre de l'unité de la sécurité, des habilitations et de la traçabilité.

0 à 6 mois :

- rédiger la doctrine d'habilitation par finalité et la matrice fonctions-données ;
- arrêter la politique de chiffrement et de garde souveraine des clés ;
- spécifier le journal d'audit inviolable et le contrôle des accès ;
- définir les procédures d'habilitation, de retrait et d'alerte.

6 à 12 mois :

- mettre en service l'annuaire, la gestion des droits et la journalisation sur les nœuds pilotes ;
- conduire les premiers audits d'accès et régler les seuils d'alerte ;
- homologuer la sécurité des deux premiers nœuds des cellules nationales du FMA ;
- faire adopter par le FMA le régime de sanctions des abus d'accès.

12 à 24 mois :

- généraliser la supervision de sécurité à l'ensemble des nœuds du région ;
- conduire un exercice d'intrusion externe et exécuter le plan de remédiation ;
- installer la supervision permanente des accès (veille continue) ;
- publier le premier rapport d'audit des accès.

2 à 5 ans :

- certifier périodiquement la sécurité du socle et des nœuds ;
- réviser chaque année la matrice d'habilitations au vu des usages ;
- tenir la veille cryptographique et exécuter les mises à niveau ;
- publier annuellement le rapport d'audit des accès et les suites disciplinaires.

XX.4.6.8.3.3 Livrables attendus de l'unité de la sécurité, des habilitations et de la traçabilité.

1. la doctrine d'habilitation par finalité et la matrice fonctions-données ;

2. la politique de chiffrement et le dispositif de garde souveraine des clés ;

3. le journal d'audit inviolable en service et sa supervision permanente ;

4. les procédures d'habilitation, de retrait et d'alerte, et le régime de sanctions des abus d'accès adopté par le FMA ;

5. les homologations de sécurité des nœuds des cellules nationales du FMA ;

6. le dispositif d'exercices d'intrusion et de gestion de crise ;

7. le rapport-type d'audit des accès et son calendrier de publication ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « Aucun accès sans habilitation, aucune habilitation sans finalité, aucune consultation sans trace : la confiance se prouve dans le journal. »

XX.4.6.8.4 L'unité des référentiels, de l'interopérabilité et de la qualité des données, chargée de faire parler toutes les bases le même langage.

XX.4.6.8.4.1 Fonctionnement de l'unité des référentiels, de l'interopérabilité et de la qualité des données.

L'unité des référentiels, de l'interopérabilité et de la qualité des données rend les croisements possibles : sans langage commun, relier des bases revient à additionner des malentendus. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle établit et tient les identifiants uniques — entreprise, contribuable, parcelle — et leurs règles de correspondance ;
- elle publie le dictionnaire de données des six familles de sources et les normes d'échange ;
- elle définit et versionne les interfaces de raccordement et le kit destiné aux administrations ;
- elle mesure la qualité des données versées et pilote les appariements et le dédoublonnage ;
- elle aligne les référentiels avec les fonctions productrices — le Registre des bénéficiaires effectifs (Fonction 5) en premier lieu — et porte leur convergence interrégionale.

Exemple concret : *l'identifiant unique d'entreprise relie une société-écran locale à ses trois avatars enregistrés sous des graphies différentes au registre du commerce, aux impôts et en douane ; sans référentiel commun, trois « entreprises » distinctes ; avec lui, un seul groupe, visible de toutes les fonctions habilitées.*

XX.4.6.8.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité des référentiels, de l'interopérabilité et de la qualité des données.

0 à 6 mois :

- définir l'identifiant unique d'entreprise et de contribuable et ses règles de correspondance ;
- rédiger le dictionnaire de données des six familles de sources ;
- faire valider les normes d'échange et la première version des interfaces par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- établir l'état des lieux de la qualité des bases existantes.

6 à 12 mois :

- déployer les référentiels sur les nœuds pilotes ;
- conduire les premiers appariements et le dédoublonnage des bases ;
- publier le kit de raccordement des administrations ;
- installer les tableaux de qualité par source.

12 à 24 mois :

- couvrir l'ensemble des sources et des pays concernés ;
- aligner le référentiel des personnes morales avec le Registre des bénéficiaires effectifs (Fonction 5) ;
- versionner les interfaces et organiser la compatibilité ascendante ;
- certifier la qualité des nœuds avec la DDI-FMA.

2 à 5 ans :

- gouverner l'évolution des référentiels (comité, calendrier, versions) ;
- porter la convergence interrégionale des identifiants et des normes (Fonction 1) ;
- intégrer en continu les nouvelles sources et les nouvelles fonctions ;
- publier l'audit qualité annuel.

XX.4.6.8.4.3 Livrables attendus de l'unité des référentiels, de l'interopérabilité et de la qualité des données.

1. le référentiel des identifiants uniques (entreprise, contribuable, parcelle) et ses règles de correspondance ;
2. le dictionnaire de données des six familles de sources ;
3. les normes d'échange et les interfaces publiées et versionnées ;
4. le kit de raccordement des administrations sources ;
5. les procédures d'appariement, de dédoublonnage et de contrôle qualité ;
6. l'alignement documenté avec le Registre des bénéficiaires effectifs (Fonction 5) ;
7. le protocole d'évolution et de versionnage des référentiels ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Sans identifiant commun, trois bases font trois vérités ; avec lui, une seule réalité, visible de toutes les fonctions. »*

XX.4.7 Fonction 4 — Surveiller et contrôler les investissements, les prix de transfert, les fausses factures et le rapatriement des devises

XX.4.7.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 4 confie au FMA la responsabilité *de surveiller et contrôler les investissements étrangers, les prix de transfert, les fausses factures commerciales, les charges intragroupes abusives, les faux apports en capitaux et le rapatriement des recettes d'exportation en devises.* Le FMA établit les prix de référence, analyse les opérations transfrontalières, vérifie la réalité des apports en devises, contrôle les dossiers d'importation et d'exportation et conduit les redressements relevant de son mandat. Les antennes régionales et les cellules nationales agissent en son nom au moyen d'un système commun de dépôt, de comparaison, d'alerte, de contradictoire et de sanction.

La Fonction 4 inclut les ***opérations de compensation commerciale informelle, les paiements fractionnés, les transferts via bureaux de change, les fausses avances, les prêts intragroupes artificiels, les contrats de service sans substance économique et les opérations impliquant des intermédiaires professionnels ayant facilité la sortie ou la dissimulation de valeur.***

Elle intègre également un mécanisme de surveillance renforcée ciblant spécifiquement les Zones Économiques Spéciales (ZES) et les corridors de la Zone de Libre-Échange Continentale Africaine (ZLECAf). Ce mécanisme permet de s'assurer que les exonérations douanières et les règles d'origine ne soient pas détournées pour blanchir des capitaux, justifier de fausses facturations intra-africaines ou procéder à des arbitrages fiscaux illicites.

Elle vérifie également les chaînes de paiement et de facturation lorsque l'opération implique *une banque correspondante, une société de négoce, un cabinet de conseil, une fiducie, une plateforme numérique ou toute structure interposée susceptible de masquer le véritable bénéficiaire économique de l'opération*.

La règle stratégique est : « *Le FMA compare, contrôle, redresse et sanctionne par sa propre chaîne territoriale.* »

XX.4.7.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque les trois fléaux des prix de transfert et les faux investissements directs étrangers en donnant au FMA une capacité directe de comparaison, de contrôle, de redressement et de sanction. Le dispositif 4 commande six antennes régionales et des cellules nationales du FMA. Trois scénarios en montrent la portée.

> **Scénario 1 :** la surfacturation des importations d'équipements et d'intrants représente plusieurs dizaines de milliards USD sur une décennie. Le dispositif de la fonction 4 compare les prix aux références internationales ; l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA exige les pièces, conduit le contradictoire, redresse la valeur et prononce la sanction au nom du Fonds. **Part du problème traitée : la surfacturation des importations, premier canal de sortie des devises.**
>
> **Scénario 2 :** des frais d'assistance technique, redevances et honoraires de siège sont facturés sans contrepartie vérifiable. Le dispositif de la fonction 4 rapproche les contrats et les comparables, ouvre le contrôle transfrontalier et ordonne à ses cellules territoriales d'exiger la preuve, de corriger la base imposable et d'appliquer les sanctions du FMA. **Part du problème traitée : l'assistance technique hors normes.**
>
> **Scénario 3 :** un investissement annoncé en devises est en réalité financé par des emprunts locaux. Le dispositif de la fonction 4 rapproche les contrats, les flux bancaires et les données de balance des paiements ; l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA constate l'absence d'apport extérieur, refuse la qualification d'investissement étranger et applique

les mesures prévues par le mandat du Fonds. **Part du problème traitée : le faux investissement direct étranger qui consomme les réserves de change.**

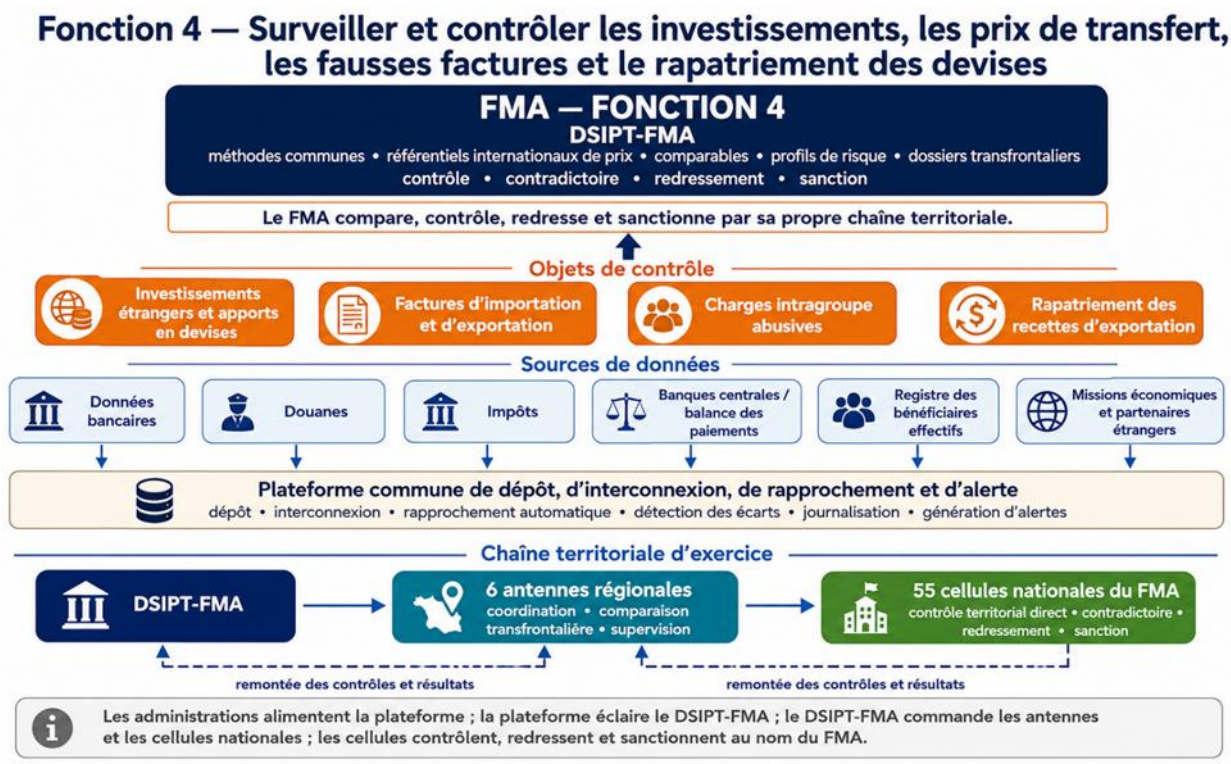
XX.4.7.3 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 4 est exercée par le dispositif de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures. Il comprend :

- le Dispositif continental DSIPT-FMA (*Dispositif du Fonds Monétaire Africain de Surveillance des Investissements, des Prix de transfert et des fausses factures*), chargé des méthodes, des prix de référence, des grands groupes et des dossiers transfrontaliers ;
- six antennes régionales de veille économique et de contrôle comparé ;
- cinquante-cinq Cellules nationales FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert ;
- une plateforme de dépôt, de contrôle et d'alerte reliée aux banques, aux douanes, aux impôts et aux missions économiques.

Le dispositif surveille également les facilitateurs des sorties illicites. Les établissements financiers, les établissements de paiement et les professions assujetties — professions juridiques et comptables, créateurs et administrateurs de sociétés — sont soumis, dans le champ des fonctions attribuées, à des obligations de vigilance harmonisées ; leurs manquements exposent aux sanctions que le FMA propose aux autorités compétentes, y compris le retrait d'agrément et l'exclusion des systèmes de paiement. Le dispositif prépare en outre la convention fiscale modèle africaine et coordonne la renégociation des conventions fiscales déséquilibrées, afin que le contrôle des prix de transfert ne s'exerce plus dans un cadre écrit par d'autres.

Figure 17: Fonction 4 — contrôle direct des investissements, des prix de transfert et des fausses factures par le FMA



XX.4.7.4 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- contrôle économique des investissements annoncés, des apports de devises et du financement réel ;
- comparaison des prix d'importation et d'exportation avec des références vérifiables ;
- analyse des redevances, frais de siège, prêts intragroupe et autres prix de transfert ;
- sélection des dossiers à haut risque et ouverture directe des contrôles par les cellules territoriales du FMA ;
- décisions motivées, respect du contradictoire, redressements, sanctions et suivi de l'exécution.

XX.4.7.5 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le mandat, les garanties et le référentiel continental de prix ;
- installer et commissionner les cellules de contrôle dans les cellules nationales du FMA ;
- connecter les données fiscales, douanières, bancaires et commerciales ;
- lancer des contrôles pilotes dans les secteurs extractifs, des infrastructures et des télécommunications ;
- former les équipes du FMA et constituer les premiers dossiers transfrontaliers ;
- généraliser les contrôles et publier les résultats agrégés.

XX.4.7.6 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 4

Le dispositif, ses référentiels et les premières cellules territoriales peuvent être installés en **douze à dix-huit mois**. La montée en puissance d'une capacité complète de contrôle des prix de transfert et des investissements s'étend sur **trois à cinq ans**.

XX.4.7.7 Fonctionnement et actions de mise en œuvre des composantes de la Fonction FMA de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures

XX.4.7.7.1 Le Dispositif FMA de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures (DSIPT-FMA), chargé de la mutualisation à l'échelle continentale.

XX.4.7.7.1.1 Fonctionnement du Dispositif FMA de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures (DSIPT-FMA).

Le Dispositif FMA de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures (DSIPT-FMA) est l'opérateur continental unique de la Fonction 4. Il édicte les références, ouvre et attribue les dossiers, commande six antennes régionales et les cellules nationales, puis prononce ou fait exécuter les redressements, sanctions, suspensions et annulations relevant du mandat transféré.

- elle fixe les benchmarks continentaux de prix par produit et par service, obligatoires pour toutes les cellules territoriales du FMA ;
- elle arrête les règles de contrôle, les plages de tolérance, le contradictoire et les barèmes de sanction appliqués uniformément ;
- elle commande unités spécialisées des cellules nationales du FMA, contrôle la qualité des décisions et peut reprendre directement tout dossier à risque élevé ou transfrontalier ;
- elle constitue et porte les dossiers transfrontaliers, ordonne les contrôles simultanés et assure l'exécution cohérente des sanctions ;
- elle prépare et défend les positions techniques du FMA et de l'Union africaine dans les enceintes commerciales et monétaires relevant de son mandat, et mutualise la veille de marché et la formation.

Pour exercer la Fonction 4, le FMA doit réunir les capacités de référentiels et de prix de référence, de contrôle direct, de traitement des dossiers transfrontaliers, de rapatriement des devises et de liaison économique extérieure. La répartition de ces capacités dans l'architecture interne du Fonds sera arrêtée ultérieurement.

Exemple concret : *un montage de surfacturation transite par trois pays d'une même région ; la DSIPT-FMA réunit les données de ses trois cellules territoriales, fixe le prix opposable, ouvre un dossier unique et fait exécuter simultanément les redressements et sanctions. Le montage n'est plus fragmenté entre trois administrations.*

XX.4.7.7.1.2 Actions de mise en œuvre du Dispositif FMA de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures (DSIPT-FMA).

0 à 6 mois :

- faire adopter le règlement organique de la DSIPT-FMA, de ses six antennes régionales et de ses cellules nationales ;
- nommer et commissionner les responsables et agents des premières cellules territoriales du FMA ;
- adopter le référentiel continental de prix de référence par produit et par service ;
- adopter le protocole interne d'échange de données, d'attribution des dossiers et d'escalade entre les unités du dispositif ;

6 à 12 mois :

- interconnecter les plateformes de dépôt des cellules nationales du FMA ;
- ouvrir les premiers dossiers transfrontaliers et exécuter les premiers contrôles simultanés ;

12 à 24 mois :

- mettre en application le barème unique de sanction et les plages de tolérance du FMA ;
- mutualiser la veille sur les marchés internationaux des principaux produits ;

2 à 5 ans :

- porter, dans le champ du mandat, les positions techniques du FMA et de l'Union africaine dans les négociations concernées ;
- publier les référentiels de prix actualisés et le rapport continental annuel du dispositif ;
- étendre l'exécution directe à l'ensemble des cellules nationales et réviser la doctrine commune.

XX.4.7.7.1.3 Livrables attendus du Dispositif FMA de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures (DSIPT-FMA).

1. le règlement organique de la DSIPT-FMA, de ses six antennes régionales et de ses cellules nationales ;
2. les actes de nomination, de commissionnement et d'habilitation des agents territoriaux du FMA ;
3. le référentiel régional de prix de référence par produit et par service ;
4. le protocole interne d'interconnexion des plateformes et d'attribution des dossiers ;
5. le barème unique des sanctions et les plages de tolérance du FMA ;
6. les dossiers transfrontaliers contrôlés, redressés et sanctionnés directement ;
7. le dispositif mutualisé de veille sur les marchés internationaux ;
8. les référentiels de prix et le format du rapport continental annuel ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

10. le règlement des organes compétents du FMA organisant la DSIPT-FMA et ses six antennes régionales ;
11. le règlement commun et la liste des représentants des cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
12. le protocole d'interconnexion des plateformes nationales ;
13. les barèmes de sanction et les plages de tolérance harmonisée ;
14. les dossiers transfrontaliers traités de manière coordonnée

La règle stratégique de l'unité est : « *Un seul FMA, un même prix de référence et une décision exécutoire : les frontières internes ne fragmentent plus le contrôle.* »

XX.4.7.7.2 Les Cellules nationales FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA), chargées du contrôle opérationnel dans chaque État membre.

XX.4.7.7.2.1 Fonctionnement de la Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA).

Le dispositif s'inspire du Canada, qui créa en 1973 l'**Agence d'examen de l'investissement étranger (AEIE)**, en anglais **Foreign Investment Review Agency (FIRA)**. L'AEIE fut créée par le Parlement canadien en 1973 pour garantir que l'acquisition et l'établissement d'entreprises étrangères au Canada soient bénéfiques pour le pays. La Loi sur l'examen de l'investissement étranger, qui a institué l'AEIE, était l'aboutissement d'une série de rapports et de débats gouvernementaux. L'AEIE est abolie en juin 1985 et remplacée par une nouvelle entité appelée **Investissement Canada**, qui poursuit le même objectif. La **Loi sur Investissement Canada (LIC)** encadre les investissements étrangers les plus importants au Canada pour s'assurer qu'ils soient avantageux pour l'économie canadienne. La LIC permet également au gouvernement d'examiner les investissements étrangers de n'importe quelle valeur afin de s'assurer qu'ils ne portent pas atteinte à la sécurité nationale du Canada. La Loi (LIC) vise à soutenir un climat d'investissement favorable afin de promouvoir la prospérité économique, tout en protégeant le Canada des acteurs étrangers qui tentent d'acquérir ou de contrôler des actifs canadiens, des technologies ou des données sensibles, ou des infrastructures, à des fins qui pourraient nuire à la sécurité nationale du Canada.

L'acte continental de transfert et d'application directe installe la CNSIPT-FMA dans chaque cellule nationale. Le règlement du FMA reprend les principes utiles de l'OCDE, du Manuel pratique des Nations Unies et des guides spécialisés, mais les transforme en obligations de contrôle, de justification, de redressement et de sanction directement applicables par la Fonction 4.

1/ La Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA) doit, de façon systématique, examiner chaque année l'exécution des contrats d'assistance technique entre chaque filiale de société étrangère et sa maison mère. Elle doit identifier la contrepartie des sommes payées et vérifier leur validité. Elle doit appliquer des sanctions pécuniaires et administratives, le cas échéant, pour rattraper les sommes non justifiées. Elle doit faire des recherches sur le plan international pour établir des benchmarks en matière d'assistance technique et maintenir une veille internationale constante. La CNSIPT-FMA peut annuler tout contrat d'assistance technique si elle n'obtient pas de faits matériels justifiant son existence. La CNSIPT-FMA doit disposer du pouvoir de réglementation de l'assistance technique dans tous les secteurs économiques. En cas de dérives répétées, la CNSIPT-FMA doit engager toutes actions judiciaires, localement ou à l'international, devant les tribunaux internationaux appropriés.

2/ La Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA) dispose d'une plateforme en ligne, et chaque banque commerciale doit

systématiquement et obligatoirement déposer en ligne, sur la plateforme de la CNSIPT-FMA, le dossier complet de chaque exportation ou importation de biens ou de services (dossiers de crédits documentaires import ou export, dossiers de remises documentaires import ou export, dossiers d'effets libres import ou export, dossiers de transferts commerciaux import ou export). Sur la base de ces dossiers, la CNSIPT-FMA vérifie les prix pratiqués par comparaison aux benchmarks internationaux. En cas de dépassement d'une plage fixée par la CNSIPT-FMA, des sanctions pécuniaires et administratives sont appliquées à l'importateur local ou à l'exportateur local. La CNSIPT-FMA doit mener en permanence des recherches sur le fonctionnement des marchés internationaux des principaux produits et services de la balance commerciale, afin de comprendre les acteurs, les règles, les prix et les facteurs qui font évoluer les prix. La CNSIPT-FMA doit conseiller le gouvernement et les fonds souverains dans leurs politiques d'importation et d'exportation. La méconnaissance du fonctionnement réel des marchés internationaux des biens et services importés et exportés caractérise l'ensemble de l'Afrique : la CNSIPT-FMA comblera cette grave lacune et pourvoira au pays une connaissance suffisante des acteurs, des règles, des prix et des facteurs d'évolution des prix sur les marchés des principaux biens et services que le pays exporte et importe. Les missions de recherche et d'études conduites à l'international par la CNSIPT-FMA se feront en coordination avec les missions économiques des ambassades. Chaque mission économique d'ambassade servira de bras armé de la CNSIPT-FMA pour la conduite d'enquêtes et de recherches d'informations sur les marchés qui concernent les importations et les exportations du pays (acteurs, prix, facteurs agissant sur les prix, règles…).

3/ La Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA) dispose du pouvoir de suspendre ou d'annuler tout contrat de partenariat public-privé dont le partenaire étranger ne respecte pas ses engagements. Cette compétence résulte du règlement supranational du FMA et des actes territoriaux d'exécution ; les contrats de PPP doivent comporter une clause reconnaissant cette compétence et l'absence de cette clause entraîne les conséquences prévues par le cadre continental. La CNSIPT-FMA vérifie notamment que le programme d'investissements promis se traduit par une entrée effective de devises, d'équipements ou de prestations, et que les engagements de transfert de savoir et de savoir-faire sont exécutés.

4/ La Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA) dispose, dans le champ transféré, du pouvoir de suspendre ou d'annuler tout contrat de PPP ou toute licence d'exploitation lorsqu'une filiale ne rapatrie pas la totalité du chiffre d'affaires en devises exigible. En contrepartie, elle garantit, avec la banque centrale et les services concernés, le traitement diligent des transferts légitimes de dividendes, d'intrants et d'assistance technique justifiée. Les contestations relèvent des voies de recours du FMA, de la juridiction financière africaine lorsque sa compétence est engagée, ou de la juridiction internationale compétente pour l'exécution extérieure.

5/ La CNSIPT-FMA acquiert et tient la maîtrise des accords commerciaux internationaux pertinents. Elle prépare les positions techniques du FMA et de l'Union africaine, assiste les délégations habilitées auprès de l'Organisation mondiale du commerce et de la ZLECAf et défend les exigences monétaires, fiscales et de balance des paiements relevant de la Fonction 4.

6/ La Banque mondiale estime que le développement de capacités administratives suffisantes en matière de prix de transfert n'est pas une démarche de court terme : l'expérience des pays montre que le renforcement de la capacité des institutions à entreprendre des activités de contrôle axées sur les prix de transfert dure au moins trois à cinq ans (source : Prix de transfert dans les économies en développement, Banque mondiale, Directions du développement, Gouvernance du secteur public, 2016). Le FMA négociera donc les partenariats techniques

utiles avec les Nations Unies, la Banque mondiale, l'ATAF et d'autres institutions, sous le contrôle de sa propre doctrine et de son Académie.

7/ La CNSIPT-FMA délivre une non-objection préalable avant toute signature d'un contrat commercial majeur entre un État et un tiers national ou étranger. Elle vérifie que le contrat ne menace ni la convertibilité ni la stabilité monétaire, qu'il ne dégrade pas durablement la balance des paiements et qu'il ne crée pas un canal de transfert artificiel de valeur.

Se contenter d'adopter les formulaires déclaratifs de l'OCDE, comme l'ont fait quelques pays africains (Kenya, Cameroun, Algérie…), revient à ignorer la différence des contextes : les pays de l'OCDE sont dans un jeu à somme gagnante, puisque ce sont eux qui recyclent les capitaux issus des prix de transfert frauduleux, tandis que l'Afrique est littéralement saignée par ces prix de transfert frauduleux.

La protection de l'indépendance technique de la CNSIPT-FMA relève d'un Conseil interne d'éthique et de revue de la Fonction 4. Ce Conseil n'administre pas la cellule et ne reçoit aucune instruction d'un gouvernement : il examine les conflits d'intérêts, les plaintes de pression ou d'ingérence, les déports et l'intégrité des procédures. Ses sept membres sont nommés par le Conseil d'administration du FMA, après appel public à candidatures et avis du comité d'éthique et d'audit du Fonds, pour des mandats longs, échelonnés et protégés.

- des experts africains, résidents ou de la diaspora, justifiant d'une expérience approfondie dans le secteur bancaire et financier ;
- des experts africains du commerce international, des chaînes de valeur et des marchés mondiaux ;
- des experts africains de l'audit, de la certification, de la donnée et de l'investigation financière ;
- des juristes africains expérimentés en droit des affaires, en contentieux économique et en garanties procédurales ;
- des fiscalistes africains spécialisés dans les prix de transfert, la douane et la fiscalité internationale.

Les membres élisent leur président et statuent collégialement. Le personnel de la CNSIPT-FMA est recruté, affecté et évalué par le FMA ; le Conseil interne contrôle seulement l'intégrité du processus, les incompatibilités et la protection contre les pressions. Ses avis motivés et ses rapports sont transmis aux organes du Fonds et publiés selon les règles de confidentialité applicables.

La CNSIPT-FMA dispose d'une dotation budgétaire dédiée, intégrée au budget-programme du FMA, afin que ses contrôles ne dépendent ni d'une administration contrôlée ni d'une autorisation gouvernementale annuelle.

La CNSIPT-FMA appartient à la cellule nationale du FMA et applique les standards de la Fonction 4. Son rapport annuel est consolidé par le FMA, audité et publié ; il est transmis pour information aux institutions nationales de contrôle et aux citoyens, sans créer de pouvoir d'instruction extérieur au Fonds.

La CNSIPT-FMA est installée directement dans chaque cellule nationale par le règlement-cadre d'opérationnalisation des quatorze fonctions et par l'acte continental de transfert, de primauté et d'application directe. Elle relève hiérarchiquement de la cellule nationale et fonctionnellement de la Fonction 4 ; aucune administration nationale ne peut l'absorber, en modifier le mandat ou suspendre une décision. Au quotidien, elle exerce les missions suivantes :

- elle examine chaque année les contrats d'assistance technique entre filiales étrangères et maisons mères, exige la contrepartie matérielle des sommes payées et sanctionne ou annule les montants injustifiés ;
- elle contrôle les prix à l'importation et à l'exportation à partir des dossiers déposés sur sa plateforme, et sanctionne tout dépassement des plages de référence ;
- elle annule les contrats de partenariat public-privé défaillants et vérifie l'entrée réelle de devises comme le transfert du savoir-faire aux nationaux ;
- elle annule les licences des filiales qui ne rapatrient pas leur chiffre d'affaires en devises, tout en protégeant les transferts légitimes auprès de la banque centrale ;
- elle prépare les positions techniques du FMA et assiste les délégations habilitées auprès de l'Organisation mondiale du commerce et de la ZLECAf ;
- elle délivre une non-objection préalable sur les contrats commerciaux de l'État, au regard de la convertibilité de la monnaie et de la balance des paiements.

Elle adresse son rapport annuel à l'organe exécutif compétent du FMA et aux organes de gouvernance du FMA. Le rapport consolidé est transmis à la Conférence de l'Union africaine et publié ; les institutions nationales de contrôle en reçoivent copie pour information, sans pouvoir d'instruction sur la cellule.

XX.4.7.7.2.2 Modèle-type de la Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA) : capacités opérationnelles requises.

La CNSIPT-FMA applique un modèle organique commun fixé par la Fonction 4. Son personnel, ses systèmes, sa dotation et ses objectifs relèvent du FMA ; les adaptations au contexte territorial ne remettent pas en cause cette subordination hiérarchique.

- le Conseil interne d'éthique et de revue de la Fonction 4, qui protège l'indépendance technique, contrôle les incompatibilités et instruit les signalements d'ingérence ;
- le chef de cellule, qui exécute les décisions de la Fonction 4, gère le personnel et la dotation budgétaire déléguée et coordonne les unités ;
- **l'unité des prix de transfert et de l'assistance technique**, qui examine chaque année les contrats, exige leur contrepartie, applique les benchmarks et prononce sanctions et annulations ;
- **l'unité des prix à l'import et à l'export**, qui tient la plateforme obligatoire de dépôt des dossiers, détaillée ci-après, et sanctionne les dépassements des plages de référence ;
- **l'unité des partenariats public-privé et du rapatriement des devises**, qui insère et fait respecter la clause de nullité, contrôle l'entrée réelle de devises et le rapatriement du chiffre d'affaires, et protège les transferts légitimes ;
- l'unité des positions commerciales et de non-objection, qui prépare les positions techniques du FMA, assiste les délégations habilitées et délivre la non-objection sur les contrats commerciaux majeurs ;
- **l'unité juridique et du contentieux**, qui engage les actions en justice, localement et à l'international, et protège les acteurs contre les tracasseries injustifiées ;
- les missions économiques des ambassades, en appui, détaillées ci-après, qui servent de bras d'enquête et de veille de l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA sur les marchés internationaux.

Cette architecture est obligatoire dans les cellules nationales du FMA. La cellule n'est ni intégrée à une administration existante ni créée comme agence nationale : elle constitue une unité territoriale du Fonds, applique directement le mandat de la Fonction 4 et dispose des pouvoirs transférés par le cadre continental.

Exemple concret : *une filiale dépose sur la plateforme un dossier d'importation d'équipements facturés 1,5 milliard USD ; la CNSIPT-FMA constate, benchmark à l'appui, que la valeur réelle est de 500 millions, applique une sanction pécuniaire sur l'écart et rétablit la base imposable, sans qu'une intervention politique nationale puisse arrêter la procédure.*

XX.4.7.7.2.3 Actions de mise en œuvre de la Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA).

0 à 3 mois :

- rédiger le projet d'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant la CNSIPT-FMA et son exposé des motifs ;
- arrêter le schéma opérationnel, le statut du personnel et le projet de dotation budgétaire dédiée du FMA ;
- préparer le cahier des charges de la plateforme de dépôt des dossiers bancaires ;
- dresser l'inventaire des secteurs et des contrats prioritaires à examiner ;

3 à 6 mois :

- rendre l'acte continental directement applicable et publier les mesures territoriales de réception et d'exécution ;
- installer l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et recruter le premier noyau de professionnels ;
- notifier aux banques commerciales l'obligation de dépôt des dossiers ;
- arrêter le règlement intérieur et les procédures de sanction ;

6 à 12 mois :

- mettre en service la plateforme de dépôt obligatoire des dossiers d'importation et d'exportation ;
- charger les premiers benchmarks de prix fournis par la DSIPT-FMA ;
- lancer l'examen annuel des contrats d'assistance technique des principales filiales ;
- prononcer les premières demandes de justification et les premières sanctions ;

12 à 24 mois :

- activer la non-objection préalable sur les contrats commerciaux de l'État ;
- annuler les premiers contrats non justifiés et engager les redressements ;
- insérer la clause de nullité dans les nouveaux contrats de partenariat public-privé ;
- préparer les positions techniques du FMA et assister les délégations habilitées dans les négociations commerciales et celles de la ZLECAf ;

2 à 5 ans :

- atteindre le plein régime des six missions et la veille internationale permanente ;
- consolider la jurisprudence des sanctions et publier les résultats obtenus ;
- réviser périodiquement les benchmarks et les plages de tolérance avec la DSIPT-FMA.

XX.4.7.7.2.4 Livrables attendus de la Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant la CNSIPT-FMA, ainsi que les mesures territoriales nécessaires à son exécution ;
2. le schéma opérationnel, le statut du personnel et la dotation budgétaire dédiée du FMA adoptés ;
3. la plateforme obligatoire de dépôt des dossiers d'importation et d'exportation, opérationnelle ;

4. les référentiels de prix de référence par produit et par service ;

5. le registre des examens annuels des contrats d'assistance technique ;

6. le barème et les modèles-types des décisions de sanction, d'annulation et de redressement ;

7. le régime et le modèle-type des avis de non-objection sur les contrats commerciaux de l'État ;

8. la clause de nullité type insérée dans les contrats de partenariat public-privé ;

9. le dispositif de reddition à l'organe exécutif compétent du FMA, aux organes du FMA, à la Conférence de l'Union africaine et au public ;

10. le format et le calendrier du rapport périodique de conformité et d'activité transmis à la DSIPT-FMA — statistiques, benchmarks appliqués, dossiers transfrontaliers et sanctions ;

11. la convention d'assistance technique de formation continue avec les Nations Unies et la Banque mondiale ;

12. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

13. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant la CNSIPT-FMA et ses décrets d'application ;

14. la procédure de publication et de transmission du rapport annuel ;

La règle stratégique de l'unité est : « *Toute opération avec l'étranger est vue, comparée à un prix de référence et opposable à une sanction ; aucun contrat ne se signe sans passer par l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA.* »

XX.4.7.7.3 Le Conseil de surveillance interne de la Fonction 4, chargé de protéger l'indépendance technique des contrôles et d'examiner les conflits d'intérêts.

XX.4.7.7.3.1 Fonctionnement du Conseil de surveillance interne de la Fonction 4.

Le Conseil interne d'éthique et de revue protège l'indépendance technique de la Fonction 4 sans se substituer à sa hiérarchie. Son fonctionnement repose sur les règles suivantes :

- il compte sept membres nommés par le Conseil d'administration du FMA après appel public à candidatures, examen d'intégrité et avis du comité d'éthique et d'audit ;
- les mandats sont longs, échelonnés et protégés ; une révocation ne peut intervenir que pour les causes définies par le règlement, après procédure contradictoire et décision motivée des organes compétents du FMA ;
- les membres élisent leur président et appliquent des règles strictes de déport, d'incompatibilité, de confidentialité et de déclaration patrimoniale ;
- le Conseil examine les plaintes d'ingérence, les conflits d'intérêts et les atteintes à l'indépendance des contrôles ;
- il formule des avis motivés, saisit l'audit interne ou les organes disciplinaires du FMA et publie un rapport annuel d'intégrité.

Le profil des membres du Conseil de Surveillance est le suivant :

- Africains, résidents ou de la diaspora, justifiant d'au moins vingt-cinq ans d'expérience bancaire ;

- Africains, résidents ou de la diaspora, justifiant d'au moins vingt-cinq ans d'expérience dans le commerce international ;
- Africains, résidents ou de la diaspora, justifiant d'au moins vingt-cinq ans d'expérience en audit et certification des comptes ;
- Africains, résidents ou de la diaspora, justifiant d'au moins vingt-cinq ans de pratique du droit des affaires ;
- Africains, résidents ou de la diaspora, justifiant d'au moins vingt-cinq ans d'expérience en fiscalité.

Le personnel de la Fonction 4 et de ses cellules est recruté et évalué par le FMA selon des procédures transparentes ; le Conseil interne vérifie l'intégrité de ces procédures sans gérer les agents au quotidien.

Exemple concret : *lorsqu'une cellule annule un contrat surfacturé et qu'un responsable tente de faire muter l'équipe, le Conseil interne enregistre l'ingérence, ordonne les mesures conservatoires prévues par le règlement, saisit l'audit et le comité disciplinaire du FMA et publie la suite donnée. La protection ne dépend d'aucun exécutif national.*

XX.4.7.7.3.2 Actions de mise en œuvre du Conseil de Surveillance de la Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA).

0 à 3 mois :

- arrêter les critères de profil, l'appel public à candidatures et la procédure de nomination des sept membres ;
- définir les règles d'incompatibilité et de prévention des conflits d'intérêts ;
- préparer le projet de règlement intérieur du Conseil ;

3 à 6 mois :

- faire nommer les sept membres par le Conseil d'administration du FMA et leur faire élire le président ;
- adopter le règlement intérieur et le mode de décision ;
- adopter le programme de contrôle de l'intégrité des nominations, des déports et des conflits d'intérêts ;
- adopter la dotation budgétaire dédiée de la Fonction 4 et de ses cellules territoriales ;

6 à 12 mois :

- installer le Conseil et son secrétariat indépendant ;
- ouvrir le registre des déclarations d'intérêts, des déports et des signalements d'ingérence ;
- examiner les premiers référentiels et procédures sous l'angle de l'intégrité et de l'égalité de traitement ;

12 à 24 mois :

- examiner le premier rapport annuel du dispositif sous l'angle de l'indépendance et en autoriser la publication de l'avis d'intégrité ;
- évaluer la protection effective des agents et la qualité du traitement des conflits d'intérêts ;
- recommander les corrections nécessaires aux organes compétents du FMA ;

2 à 5 ans :

- assurer le renouvellement échelonné des membres en préservant l'indépendance et la mémoire institutionnelle ;
- consolider les procédures de gouvernance et de transparence ;

- réviser le règlement intérieur au vu de l'expérience acquise.

XX.4.7.7.3.3 Livrables attendus du Conseil de surveillance interne de la Fonction 4.

1. les critères de profil, l'appel public à candidatures et la procédure de nomination des membres ;
2. les actes de nomination des sept membres et l'élection du président ;
3. le règlement intérieur et le mode de décision du Conseil ;
4. le registre des déclarations d'intérêts, des incompatibilités, des déports et des signalements d'ingérence ;
5. la dotation budgétaire dédiée approuvée ;
6. le cadre d'examen de l'intégrité des contrôles et de protection des agents ;
7. le format des avis motivés et du rapport annuel d'intégrité ;
8. la procédure de saisine de l'audit interne, du comité disciplinaire et des organes de gouvernance du FMA ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).
10. le plan de recrutement et la grille d'évaluation du personnel ;
11. le cadre des orientations de contrôle ;
12. le format des rapports d'évaluation de la direction et du personnel ;
13. la procédure d'examen indépendant et de publication du rapport annuel ;

La règle stratégique de l'unité est : « *L'indépendance technique protège le contrôle : aucun intérêt contrôlé ne peut suspendre un audit, modifier un constat ou révoquer un agent pour avoir appliqué le mandat du FMA.* »

XX.4.7.7.4 La plateforme en ligne de dépôt des dossiers d'importation et d'exportation de la Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA), chargée de rendre visible chaque opération commerciale.

XX.4.7.7.4.1 Fonctionnement de la plateforme en ligne de dépôt des dossiers d'importation et d'exportation.

La plateforme en ligne est la colonne vertébrale technologique de l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA. Son fonctionnement repose sur les mécanismes suivants :

- chaque banque commerciale y dépose obligatoirement le dossier complet de chaque opération — crédits documentaires import ou export, remises documentaires, effets libres, transferts commerciaux ;
- la plateforme compare automatiquement les prix déclarés aux benchmarks de prix de référence maintenus par l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et la DSIPT-FMA ;
- elle signale tout dépassement de la plage de tolérance et déclenche l'examen par les services de l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA ;
- elle archive l'ensemble des dossiers, alimente la veille de marché et produit les statistiques du commerce extérieur.

Exemple concret : dès le dépôt d'un dossier d'exportation de cacao déclaré à la moitié du cours mondial, la plateforme émet automatiquement une alerte de sous-facturation et ouvre un dossier d'examen, avant même que la marchandise n'ait quitté le port.

XX.4.7.7.4.2 Actions de mise en œuvre de la plateforme en ligne de dépôt des dossiers d'importation et d'exportation.

0 à 3 mois :

- rédiger le cahier des charges fonctionnel et technique de la plateforme ;
- définir le format des dossiers et les règles de dépôt par les banques ;
- arrêter les exigences de sécurité, de confidentialité et d'archivage ;

3 à 6 mois :

- développer la plateforme et le moteur de comparaison aux benchmarks ;
- intégrer les plages de tolérance et les règles d'alerte ;
- notifier et raccorder progressivement les banques commerciales ;

6 à 12 mois :

- mettre la plateforme en service et rendre le dépôt obligatoire ;
- charger les référentiels de prix fournis par la DSIPT-FMA ;
- émettre les premières alertes automatiques de sur- et sous-facturation ;

12 à 24 mois :

- étendre la couverture à toutes les banques et à tous les types d'opérations ;
- produire les tableaux de bord et les statistiques du commerce extérieur ;

2 à 5 ans :

- interconnecter la plateforme avec celles des autres pays via la DSIPT-FMA ;
- automatiser la détection des montages transfrontaliers récurrents.

XX.4.7.7.4.3 Livrables attendus de la plateforme en ligne de dépôt des dossiers d'importation et d'exportation.

1. le cahier des charges fonctionnel et technique ;

2. la plateforme en ligne opérationnelle et sécurisée ;

3. le moteur de comparaison aux benchmarks et le paramétrage des alertes ;

4. le raccordement obligatoire de toutes les banques commerciales ;

5. les référentiels de prix chargés et tenus à jour ;

6. le journal des alertes et des dossiers d'examen ouverts ;

7. les tableaux de bord et statistiques du commerce extérieur ;

8. le protocole d'interconnexion régionale des plateformes ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « Aucune opération d'importation ou d'exportation n'échappe au regard : tout dossier est déposé, comparé à un prix de référence et rendu traçable. »

XX.4.7.7.5 Le réseau de correspondants économiques du FMA auprès des missions diplomatiques, chargé d'alimenter la veille sur les marchés internationaux.

XX.4.7.7.5.1 Fonctionnement du réseau de correspondants économiques du FMA.

Les missions diplomatiques demeurent des services des États, mais des correspondants économiques identifiés alimentent le FMA en informations de marché selon des protocoles de

coopération. Ils ne contrôlent aucun dossier : la Fonction 4 analyse, décide et agit. Leur fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- chaque mission économique enquête sur les marchés internationaux des principaux biens et services de la balance commerciale — acteurs, règles, prix et facteurs d'évolution ;
- elle recueille les informations nécessaires à l'établissement et à l'actualisation des benchmarks de prix ;
- elle appuie, à la demande du FMA, la recherche d'informations sur les contreparties étrangères, les intermédiaires et les montages suspects ;
- elle transmet à l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et à la DSIPT-FMA une veille régulière sur les marchés qui concernent les importations et les exportations du territoire concerné.

Exemple concret : *pour établir le prix de référence d'un minerai, la mission économique auprès d'une grande place de négoce relève les cours réels, identifie les intermédiaires et transmet ces données à l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA, qui en fait le benchmark opposable aux exportateurs.*

XX.4.7.7.5.2 Actions de mise en œuvre du réseau de correspondants économiques du FMA.

0 à 3 mois :

- définir le mandat d'information et de liaison des correspondants économiques au service de la Fonction 4 ;
- conclure le protocole de coopération entre le FMA et les ministères des Affaires étrangères concernés ;
- désigner les correspondants économiques de liaison dans les missions diplomatiques prioritaires ;

3 à 6 mois :

- former les correspondants aux besoins de la Fonction 4 en matière de prix, de contreparties et de marchés ;
- arrêter le format des rapports de marché et le calendrier de transmission ;

6 à 12 mois :

- conduire les premières enquêtes de marché sur les principaux produits importés et exportés ;
- alimenter les premiers benchmarks de prix de l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et de la DSIPT-FMA ;

12 à 24 mois :

- assurer une veille régulière et appuyer les dossiers d'enquête de l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA ;
- étendre le réseau aux ambassades des principales places de négoce ;

2 à 5 ans :

- constituer un réseau permanent de correspondants et de sources de marché au service de la Fonction 4 ;
- systématiser la remontée d'informations vers les référentiels régionaux.

XX.4.7.7.5.3 Livrables attendus du réseau de correspondants économiques du FMA.

1. le mandat d'information et de liaison des correspondants économiques ;
2. les protocoles de coopération entre le FMA et les ministères des Affaires étrangères concernés ;

3. la liste des correspondants économiques de liaison désignés ;

4. le format et le calendrier des rapports de marché ;

5. le format-type des rapports d'enquête sur les marchés des principaux produits ;

6. les fiches de prix de référence transmises à l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et à la DSIPT-FMA ;

7. les notes de veille appuyant les dossiers d'enquête ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

9. le mandat du réseau de veille au service de la Fonction 4 ;

10. les protocoles de coopération avec les représentations diplomatiques et les services économiques ;

11. les fiches de prix de référence transmises aux CNSIPT-FMA et à la Fonction 4 ;

La règle stratégique de l'unité est : « *Les correspondants observent les marchés ; la Fonction 4 vérifie, décide et contrôle.* »

XX.4.8 Fonction 5 — Identifier les bénéficiaires effectifs et assurer la transparence patrimoniale

XX.4.8.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 5 confie au FMA la responsabilité *d'identifier les bénéficiaires effectifs des sociétés, comptes, fiducies, fondations, actifs et opérations économiques et d'assurer la transparence patrimoniale correspondante.* Le FMA interconnecte et vérifie les informations, lève l'anonymat des sociétés-écrans, assure l'opposabilité des données et ouvre l'accès habilité aux fonctions compétentes. Les cellules nationales tiennent les informations territoriales ; les six antennes régionales assurent les contrôles croisés et l'harmonisation.

La Fonction 5 couvre expressément les mandataires, prête-noms, protecteurs de fiducies, administrateurs de fondations, gestionnaires de portefeuilles, bénéficiaires économiques indirects, détenteurs de portefeuilles numériques et personnes exerçant un contrôle de fait sans titre apparent. Elle s'applique aussi aux contrats, concessions, licences, garanties publiques, contrats extractifs et véhicules de détention qui permettent de contrôler une rente sans apparaître dans la propriété juridique directe.

La règle stratégique est : « *Aucun droit économique sans bénéficiaire physique identifié et vérifié dans le Registre FMA.* »

XX.4.8.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque l'anonymat des personnes morales, première cachette de l'argent volé. Trois scénarios en montrent la portée.

> ***Scénario 1 :*** Une société locale détient des comptes, remporte des contrats et exporte — et personne ne sait à qui elle appartient : l'enquête s'arrête aux prête-noms et aux statuts. Avec le Registre, le bénéficiaire est déclaré et vérifié dès l'immatriculation, la chaîne complète de propriété est exigée jusqu'à la personne physique, et le croisement avec les comptes et les marchés fait tomber l'écran. **Part du problème traitée : *l'anonymat des sociétés-écrans, qui arrête les enquêtes au premier prête-nom.***
>
> ***Scénario 2 :*** Un agent public dissimule sa participation dans une société attributaire de marchés publics derrière une chaîne de holdings et un prête-nom. Le Registre exige la chaîne complète jusqu'à la personne physique, la croise avec les fichiers des marchés (Fonction 7) et alerte la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) : le conflit d'intérêts dissimulé devient un fait établi. **Part du problème traitée : les conflits d'intérêts cachés derrière des chaînes de sociétés, qui vident les règles des marchés de substance.**
>
> ***Scénario 3 :*** L'Office de recouvrement (Fonction 9) localise des avoirs logés au nom d'une société offshore ; la juridiction étrangère exige la preuve du bénéficiaire avant de geler. Le Registre fournit la chaîne de propriété documentée, horodatée et opposable, et la demande d'entraide aboutit au lieu de s'enliser. **Part du problème traitée : *l'impossibilité de prouver qui possède, qui fait échouer gels, confiscations et restitutions.***

XX.4.8.3 Ce que montrent les cas réels de transparence des bénéficiaires effectifs.

L'écran sociétaire est le véhicule central de la fuite : l'étude **Puppet Masters** de la **Banque mondiale** et de l'**ONUDC**, portant sur cent cinquante grands dossiers de corruption, montre que l'écrasante majorité recourait à des sociétés-écrans et à des prête-noms, et les **Panama Papers** puis les **Pandora Papers** l'ont donné à voir au monde entier. La réponse existe et devient le standard mondial : le **GAFI** impose, par sa **recommandation 24** révisée en 2023, que chaque pays sache, registre à l'appui, qui possède et contrôle chaque personne morale ;

l'**ITIE** en fait une exigence pour le secteur extractif ; et le **Royaume-Uni** a ouvert dès **2016** le premier grand registre public des bénéficiaires effectifs.

Les leçons sont aussi claires que les succès. Le registre britannique, longtemps purement déclaratif, a laissé prospérer les fausses déclarations, au point qu'une réforme de 2023 y a imposé la vérification d'identité : déclarer ne suffit pas, il faut vérifier. La Cour de justice de l'Union européenne a, en 2022, restreint l'accès public illimité au nom de la vie privée : l'accès doit être calibré, non aboli. Et l'Afrique a déjà commencé : le Nigeria a ouvert son registre public des bénéficiaires effectifs et le Ghana tient le sien, avec l'appui technique **d'Open Ownership** et de son standard de données.

La leçon est nette : *le standard mondial existe et des pays africains l'appliquent déjà ; il manque un registre vérifié, relié et mutualisé à l'échelle continentale — le Registre FMA le fournit en vérifiant à l'entrée, en calibrant l'accès et en croisant les données réelles.*

XX.4.8.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 5 est exercée par le dispositif des bénéficiaires effectifs et de la transparence patrimoniale. Il comprend :

- le Hub continental des bénéficiaires effectifs, qui possède du standard, les contrôles et le moteur de rapprochement ;
- six antennes régionales de qualité, d'analyse des réseaux et de résolution des incohérences ;
- cinquante-cinq compartiments nationaux du Registre FMA, exploités par les cellules nationales ;
- des fonctions et des composantes territoriales de vérification, de sanction, d'accès habilité et de transparence patrimoniale.

XX.4.8.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- standard commun du contrôle, des seuils et de la chaîne de détention ;
- intégration des cinquante-cinq compartiments territoriaux dans un Registre unique du FMA, directement opposable par l'effet du traité et du règlement organique ;
- vérification par croisement avec fiscalité, banques, marchés publics et cadastres ;
- accès gradué selon la fonction, la finalité et le niveau d'habilitation ;
- alertes sur les prête-noms, incohérences et chaînes transfrontalières.

XX.4.8.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

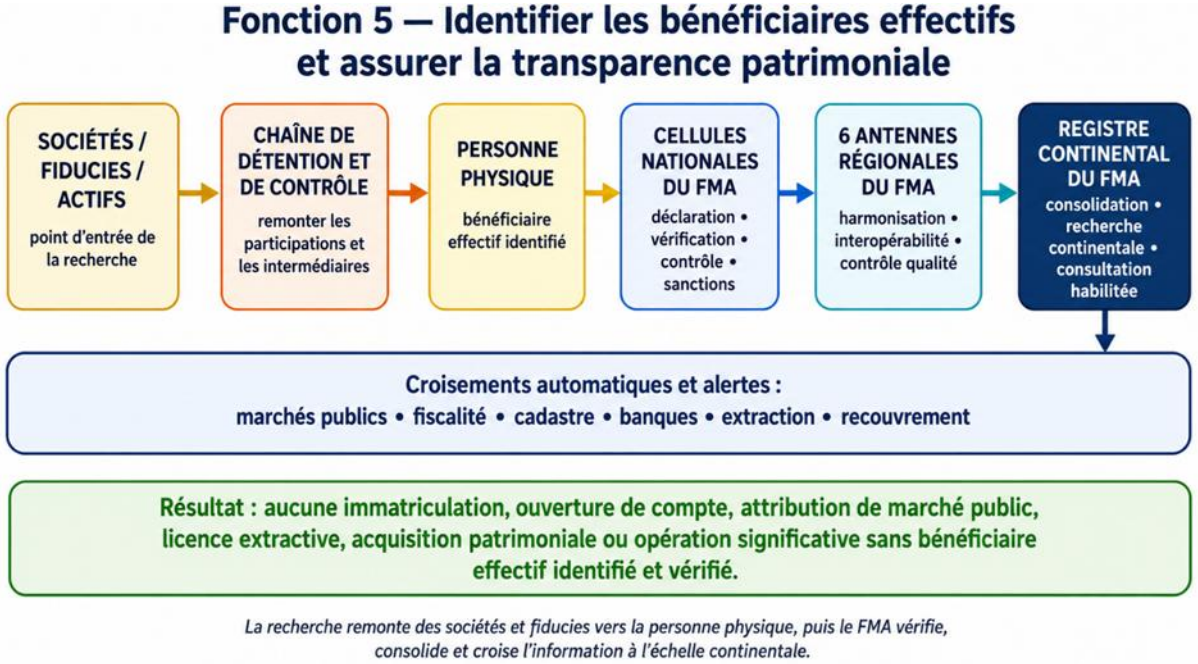
La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le standard continental et les règles d'accès ;
- installer les compartiments du Registre dans les cellules nationales du FMA et appliquer les champs obligatoires ;
- installer le Hub et les six capacités régionales d'appui ;
- migrer et nettoyer les données existantes ;
- tester les croisements sur les marchés publics et les dossiers de recouvrement ;
- ouvrir progressivement l'interconnexion aux 55 États.

XX.4.8.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 5

Le standard, le Hub et les premières interconnexions peuvent être opérationnels en **douze à dix-huit mois**. La résorption du stock des sociétés existantes et la couverture continentale s'étendent sur **vingt-quatre à trente-six mois**.

Figure 18: Fonction 5 — Registre FMA des bénéficiaires effectifs : identification, vérification, opposabilité, accès habilité et sanction.



XX.4.8.8 Modalités de fonctionnement et actions de mise en œuvre de la fonction et de ses composantes territoriales du Hub continental des bénéficiaires effectifs du FMA

XX.4.8.8.1 Le Hub continental des bénéficiaires effectifs du FMA (HCBE-FMA), chargé du standard commun, de l'interconnexion et de la supervision des compartiments nationaux du Registre FMA.

XX.4.8.8.1.1 Fonctionnement du Hub continental des bénéficiaires effectifs du FMA (HCBE-FMA).

Le HCBE-FMA fait du bénéficiaire effectif une donnée unique et opposable à l'échelle continentale. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il arrête et tient le standard commun — définitions du contrôle, seuils, chaîne complète, format de données — appliqué par tous les compartiments nationaux du Registre FMA ;
- il interconnecte les compartiments nationaux du Registre FMA et tient le registre miroir du région ;
- il commande et audite les compartiments territoriaux du Registre FMA — qualité, délais, vérification, sanctions et continuité — qui sont ses propres unités ;
- il sert les accès habilités des fonctions via la Plateforme (Fonction 3), chaque requête étant tracée ;
- il répond, avec l'Office de recouvrement (Fonction 9) et la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8), aux demandes internationales de preuve du bénéficiaire ;
- il représente le région dans les enceintes de la transparence — GAFI et ses organismes régionaux, Forum mondial — et y porte la preuve africaine.

Exemple concret : *une juridiction étrangère exige, avant de geler des avoirs, la preuve du bénéficiaire d'une société de la région ; le HCBE-FMA fournit en* ***48 heures*** *la chaîne de propriété vérifiée et horodatée, et la demande d'entraide aboutit — hier, six mois de recherches pour un organigramme invérifiable.*

XX.4.8.8.1.2 Actions de mise en œuvre du Hub continental des bénéficiaires effectifs du FMA (HCBE-FMA).

0 à 6 mois :

- installer le HCBE-FMA par décision du Conseil des gouverneurs du FMA et arrêter son mandat ;
- adopter le règlement intérieur et recruter le premier noyau de juristes et d'analystes ;
- faire valider le standard commun du bénéficiaire effectif par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- conclure avec la DDI-FMA (Fonction 3) le protocole d'hébergement, de croisement et d'accès habilité ;
- arrêter le calendrier de déploiement des compartiments nationaux du Registre FMA du région.

6 à 12 mois :

- raccorder les premiers compartiments nationaux du Registre FMA et ouvrir le registre miroir du région ;
- ouvrir les premiers accès habilités aux fonctions (Fonctions 2, 4 et 8) ;
- adopter le règlement interne d'interopérabilité, de contrôle qualité et de coopération des compartiments territoriaux ;
- installer le circuit de réponse aux demandes internationales avec l'Office de recouvrement et la justice ;
- former les premiers agents avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre l'interconnexion à l'ensemble des pays concernés ;
- auditer la qualité et les délais des compartiments nationaux du Registre FMA et publier les constats ;
- activer les croisements permanents avec les marchés publics (Fonction 7) et les licences (Fonction 6) ;
- publier le premier rapport annuel du Registre (couverture, vérifications, sanctions, accès).

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète des personnes morales du région et sa qualité certifiée ;
- porter la convergence interrégionale du standard au sein du mécanisme de coordination (Fonction 1) ;
- réviser le standard au vu des contournements constatés (fiducies, prête-noms, chaînes étrangères) ;
- asseoir l'opposabilité internationale de la preuve du bénéficiaire issue du Registre.

XX.4.8.8.1.3 Livrables attendus du Hub continental des bénéficiaires effectifs du FMA (HCBE-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le HCBE-FMA et son mandat ;
2. le règlement intérieur, le schéma opérationnel et les règles d'accès du Hub continental du FMA ;
3. le standard commun du bénéficiaire effectif (définitions du contrôle, seuils, chaîne complète, format de données), validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
4. le registre miroir du région et l'interconnexion des compartiments nationaux du Registre FMA ;
5. le protocole d'hébergement, de croisement et d'accès habilité conclu avec la DDI-FMA (Fonction 3) ;

6. le circuit de réponse aux demandes internationales, installé avec l'Office de recouvrement (Fonction 9) et la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;

7. la convention d'interopérabilité et de coopération des compartiments nationaux du Registre FMA ;

8. le programme de formation des agents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « *Un standard continental du bénéficiaire effectif, des compartiments nationaux du Registre FMA opposables et une interconnexion capable de suivre toute chaîne transfrontalière.* **»**

XX.4.8.8.2 Les compartiments nationaux du Registre FMA des bénéficiaires effectifs (RNBE), chargés de la déclaration, de la vérification et des interdictions attachées dans chaque cellule nationale du FMA.

XX.4.8.8.2.1 Fonctionnement du compartiment national du Registre FMA des bénéficiaires effectifs (RNBE).

Le compartiment national du Registre FMA des bénéficiaires effectifs (RNBE) est l'unité territoriale juridiquement opposable du Fonds. Il reçoit et vérifie les déclarations, applique directement les sanctions et interdictions prévues par le cadre supranational du FMA, et verse au Hub les données nécessaires à l'interopérabilité.

- il reçoit la déclaration du bénéficiaire effectif à l'immatriculation et à chaque changement de contrôle, dans les délais fixés ;
- il vérifie chaque déclaration — identité, pièces, recoupements par la Plateforme (Fonction 3) — avant de l'inscrire ;
- il tient la chaîne complète de propriété jusqu'aux personnes physiques, y compris pour les holdings en cascade et les fiducies ;
- il applique les interdictions attachées — immatriculation, compte bancaire, marchés publics (Fonction 7), licences (Fonction 6) — en lien avec les administrations concernées ;
- il sanctionne les fausses déclarations et les silences, publie les radiations, et verse ses données au HCBE-FMA et à la Plateforme.

XX.4.8.8.2.2 Modèle-type du compartiment national du Registre FMA (RNBE) : capacités opérationnelles requises.

Le compartiment national du Registre FMA des bénéficiaires effectifs (RNBE) applique le modèle organique unique du dispositif 5. La vérification, l'opposabilité et les sanctions sont des pouvoirs du FMA exercés par ce compartiment ; les actes territoriaux de réception n'en modifient ni la hiérarchie ni le contenu.

- le chef du compartiment, qui exécute le mandat, gère les agents et la dotation budgétaire déléguée et rend compte au Hub continental de la couverture, de la qualité et des délais ;
- **l'unité de réception et de vérification des déclarations**, qui contrôle l'identité, les pièces et la cohérence de chaque déclaration avant inscription ;
- **l'unité de la chaîne de propriété et des structures complexes**, qui remonte les holdings en cascade, les fiducies et les prête-noms jusqu'aux personnes physiques ;
- **l'unité des sanctions et des radiations**, qui instruit les fausses déclarations et les silences, prononce les sanctions et publie les radiations ;

- **l'unité des croisements et des alertes**, qui exploite les recoupements de la Plateforme (comptes, marchés, cadastre, douane) et signale les incohérences ;
- le guichet des accès habilités et des demandes internationales, qui sert les fonctions territoriales et prépare, pour le HCBE-FMA, les réponses aux demandes étrangères.

Le compartiment national du Registre FMA est une unité de la cellule nationale du Fonds. Il applique le standard, les contrôles et les sanctions fixés par le dispositif 5 ; aucune administration extérieure ne peut masquer, retarder ou modifier une donnée vérifiée.

Exemple concret : *une société candidate à un marché public refuse de nommer son bénéficiaire ; le registre notifie l'interdiction attachée, le dispositif des marchés (Fonction 7) écarte l'offre et la banque suspend l'ouverture du compte — trois portes fermées par une seule absence de nom.*

XX.4.8.8.2.3 Actions de mise en œuvre du compartiment national du Registre FMA des bénéficiaires effectifs (RNBE).

0 à 3 mois :

- adopter l'acte de transfert, de primauté et d'application directe prévoyant la déclaration universelle, la vérification, les sanctions et les interdictions attachées ;
- arrêter le schéma opérationnel du compartiment et sa dotation budgétaire déléguée du FMA ;
- préparer l'adossement au registre du commerce et l'adoption de l'identifiant unique d'entreprise ;
- dresser l'état du stock des sociétés immatriculées et le plan de résorption.

3 à 6 mois :

- rendre l'acte continental directement applicable et publier les mesures territoriales de réception et d'exécution ;
- installer le compartiment dans la cellule nationale du FMA et recruter le premier noyau d'agents vérificateurs ;
- se raccorder à la Plateforme (Fonction 3) et au HCBE-FMA ;
- signer les conventions d'interdiction attachée avec les banques, les marchés publics (Fonction 7) et les autorités de licences (Fonction 6).

6 à 12 mois :

- ouvrir le registre aux immatriculations nouvelles, avec vérification à l'entrée ;
- lancer la campagne de déclaration du stock existant, sous délai ;
- prononcer les premières sanctions et publier les premières radiations ;
- faire certifier les agents par l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- résorber le stock : relances, sanctions, radiation publiée des sociétés muettes ;
- activer les croisements permanents et instruire les incohérences signalées ;
- servir les requêtes habilitées des fonctions territoriales dans des délais garantis ;
- obtenir la certification de qualité du HCBE-FMA.

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète et l'actualité des chaînes de propriété ;
- cibler les contrôles sur les signaux des fonctions (Fonctions 2, 4, 7 et 8) ;
- publier chaque année le bilan territorial du FMA — couverture, vérifications, sanctions et radiations ;
- réviser les procédures au vu des contrôles de supervision du HCBE-FMA.

XX.4.8.8.2.4 Livrables attendus du compartiment national du Registre FMA des bénéficiaires effectifs (RNBE).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant le compartiment national du Registre FMA — déclaration universelle, vérification, sanctions, interdictions attachées — et son exposé des motifs ;
2. l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
3. l'adossement au registre du commerce et l'adoption de l'identifiant unique d'entreprise (Fonction 3) ;
4. les procédures de vérification à l'entrée et le barème des sanctions ;
5. les conventions d'interdiction attachée conclues avec les banques, les marchés publics (Fonction 7) et les autorités de licences (Fonction 6) ;
6. la campagne de résorption du stock et le registre publié des radiations ;
7. le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement du registre (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Pas de nom vérifié, pas de personnalité utile : la société qui cache son bénéficiaire perd le compte, les marchés et les licences. »*

XX.4.8.8.3 L'unité de la vérification et des sanctions, chargée de faire de la déclaration une preuve.

XX.4.8.8.3.1 Fonctionnement de l'unité de la vérification et des sanctions.

L'unité de la vérification et des sanctions est la garante de la valeur du Registre : une déclaration ne vaut que vérifiée. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle établit et tient le référentiel de vérification — identité, pièces, recoupements par la Plateforme (Fonction 3) ;
- elle conduit les contrôles aléatoires et les contrôles ciblés déclenchés par les signaux des fonctions (Fonctions 2, 4, 7 et 8) ;
- elle instruit les fausses déclarations et les silences, propose les sanctions et les radiations, et transmet les cas graves à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- elle tient la liste publique des sociétés radiées et interdites ;
- elle audite la qualité de la vérification dans les compartiments nationaux du Registre FMA et publie ses constats.

Exemple concret : *un recoupement révèle qu'un « bénéficiaire » déclaré est le prête-nom de* ***trois cents*** *sociétés ; l'unité déclenche le contrôle ciblé, les sociétés sont sommées de déclarer la chaîne réelle sous peine de radiation — le prête-nom cesse d'être une cachette, il devient un signal.*

XX.4.8.8.3.2 Actions de mise en œuvre de l'unité de la vérification et des sanctions.

0 à 6 mois :

- rédiger le référentiel de vérification et les procédures de contrôle ;
- faire adopter par le FMA le barème des sanctions et des radiations ;
- définir les signaux de contrôle ciblé avec les fonctions (Fonctions 2, 4, 7 et 8) ;
- concevoir la liste publique des sociétés radiées et interdites.

6 à 12 mois :

- lancer les premiers contrôles aléatoires et ciblés sur les pays pilotes ;

- instruire les premières fausses déclarations et publier les premières radiations ;
- transmettre les premiers cas graves à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- auditer la vérification des premiers compartiments nationaux du Registre FMA.

12 à 24 mois :

- généraliser les contrôles à l'ensemble des registres du région ;
- cibler les structures à risque — prête-noms en série, fiducies, chaînes étrangères ;
- publier le premier bilan des vérifications, sanctions et radiations ;
- réviser le référentiel au vu des contournements constatés.

2 à 5 ans :

- tenir le contrôle permanent et la liste publique à jour ;
- consolider la jurisprudence des sanctions et la partager entre régions (Fonction 1) ;
- mesurer et publier le taux de conformité des personnes morales du région ;
- auditer chaque année la chaîne de vérification et publier l'opinion.

XX.4.8.8.3.3 Livrables attendus de l'unité de la vérification et des sanctions.

1. le référentiel de vérification (identité, pièces, recoupements) ;
2. le barème des sanctions et des radiations, adopté par le FMA ;
3. le programme de contrôles aléatoires et ciblés et ses signaux de déclenchement ;
4. la liste publique des sociétés radiées et interdites ;
5. le protocole de transmission des cas graves à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
6. le rapport-type d'audit de la vérification des compartiments nationaux du Registre FMA ;
7. le format et le calendrier du bilan annuel des vérifications, sanctions et radiations ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Une déclaration n'est une preuve que vérifiée : le Registre contrôle, sanctionne et radie — la leçon des registres purement déclaratifs. »*

XX.4.8.8.4 L'unité des standards, des croisements et de l'accès habilité, chargée de relier le Registre à tout ce qu'il doit éclairer.

XX.4.8.8.4.1 Fonctionnement de l'unité des standards, des croisements et de l'accès habilité.

L'unité des standards, des croisements et de l'accès habilité fait du Registre une donnée vivante : un registre isolé décrit, un registre croisé révèle. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle tient les définitions, les seuils et le format des données du standard commun, aligné sur le standard d'**Open Ownership** ;
- elle installe et opère, sur la Plateforme (Fonction 3), les croisements permanents avec les comptes bancaires, les marchés publics, le cadastre et la douane, et en tire les alertes ;
- elle tient le régime d'accès calibré — fonctions et autorités en accès complet tracé, assujettis pour leurs diligences, public sur données essentielles et intérêt légitime ;
- elle assure l'interopérabilité avec l'identifiant unique d'entreprise (Fonction 3) et les déclarations extractives de l'ITIE (Fonction 6) ;
- elle porte la convergence interrégionale du standard et des croisements (Fonction 1).

Exemple concret : *le croisement registre-cadastre fait remonter* ***412*** *immeubles détenus par des sociétés au bénéficiaire manquant ou incohérent ; la liste alerte l'unité de vérification et l'Observatoire (Fonction 2) — le patrimoine caché devient une liste de travail.*

XX.4.8.8.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité des standards, des croisements et de l'accès habilité.

0 à 6 mois :

- rédiger le standard de données du bénéficiaire effectif et son dictionnaire ;
- spécifier les croisements à installer sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- faire adopter le régime d'accès calibré — autorités, assujettis, intérêt légitime ;
- définir les interfaces avec l'identifiant unique (Fonction 3) et l'ITIE (Fonction 6).

6 à 12 mois :

- mettre en service les premiers croisements (banques, marchés publics) sur les pays pilotes ;
- ouvrir les accès habilités et leur journalisation ;
- publier le catalogue des alertes et leurs seuils ;
- documenter la méthodologie dans une note publique.

12 à 24 mois :

- étendre les croisements au cadastre et à la douane, sur tout le région ;
- raccorder les déclarations extractives de l'ITIE (Fonction 6) ;
- réviser le régime d'accès au vu des usages et des contentieux ;
- versionner le standard et organiser la compatibilité ascendante.

2 à 5 ans :

- gouverner l'évolution du standard (comité, calendrier, versions) ;
- porter la convergence interrégionale des standards et des croisements (Fonction 1) ;
- intégrer les nouvelles sources et les nouvelles fonctions à mesure qu'elles s'installent ;
- publier l'audit annuel des croisements et des accès.

XX.4.8.8.4.3 Livrables attendus de l'unité des standards, des croisements et de l'accès habilité.

1. le standard de données du bénéficiaire effectif et son dictionnaire, alignés sur le standard d'Open Ownership ;
2. la chaîne de croisements installée sur la Plateforme (Fonction 3) et son catalogue d'alertes ;
3. le régime d'accès calibré adopté (autorités, assujettis, intérêt légitime) et sa journalisation ;
4. les interfaces publiées avec l'identifiant unique d'entreprise (Fonction 3) et l'ITIE (Fonction 6) ;
5. la note publique de méthodologie du Registre ;
6. le protocole d'évolution et de versionnage du standard ;
7. le protocole de convergence interrégionale (Fonction 1) ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « *Le Registre ne vaut que relié : croisé aux comptes, aux marchés et au foncier, chaque nom devient un fil que toutes les fonctions peuvent tirer.* »

XX.4.9 Fonction 6 — Assurer la traçabilité des ressources extractives et des recettes générées

XX.4.9.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 6 confie au FMA la responsabilité d'assurer la traçabilité des ressources extractives depuis leur production jusqu'à leur transformation, leur commercialisation et leur exportation et de contrôler les volumes, les prix, les recettes fiscales, les redevances et les devises générées. Les capacités territoriales du FMA mesurent les volumes, certifient les pesées, rapprochent les prix, les contrats, les devises et les recettes publiques, puis déclenchent les corrections nécessaires.

La traçabilité s'étend, lorsque leur valeur stratégique ou leur exposition à la fraude le justifie, aux ressources forestières, halieutiques, foncières, hydriques, fauniques, agricoles, aux concessions naturelles et aux crédits carbones. Elle couvre également les flux physiques de valeur liés aux chaînes extractives et naturelles : or, diamants, pierres précieuses, métaux stratégiques, espèces et titres au porteur transportés hors des circuits déclarés.

Le FMA rapproche les contrats, licences, concessions, volumes physiques, exportations, importations miroir, paiements, bénéficiaires effectifs, redevances et recettes en devises afin d'éviter que les ressources naturelles non extractives deviennent le prochain canal de fuite après la fermeture des circuits miniers et pétroliers.

La règle stratégique est : *« Chaque tonne, chaque prix, chaque devise et chaque paiement doivent être suivis par le FMA. »*

XX.4.9.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque l'évaporation de la rente extractive, qui prive les États du produit des propres ressources. Trois scénarios en montrent la portée.

Scénario 1 : Un pays exporte un minerai stratégique ; les volumes déclarés à la sortie sont inférieurs à ce qui a été extrait, et la différence part sans droits ni devises. Le Dispositif compte le volume à la source, le marque et le suit jusqu'au port : l'écart entre extraction et exportation apparaît et saisit la douane et la CNSIPT-FMA (Fonction 4). **Part du problème traitée : la sous-déclaration des volumes extraits, qui fait sortir la ressource sans contrepartie.**

Scénario 2 : Le prix de vente déclaré d'un chargement de pétrole est très inférieur au prix de marché, la différence étant logée chez un intermédiaire offshore lié à l'acheteur. Le Dispositif rapproche la rente attendue — volume certifié multiplié par le prix de référence — de la rente déclarée, et transmet l'écart à la DSIPT-FMA (Fonction 4) et à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8). **Part du problème traitée : la minoration des prix de vente de la ressource, qui transfère la rente hors d'Afrique.**

Scénario 3 : La rente perçue par l'État apparaît dans les comptes de la société nationale, mais une partie n'est jamais reversée au Trésor public. Le Dispositif trace le reversement rente par rente, du paiement de l'acheteur jusqu'à la ligne budgétaire, et publie tout maillon manquant, saisissant la Fonction 13 de surveillance de la dette (Fonction 13) et l'Office de recouvrement (Fonction 9). **Part du problème traitée : le non-reversement de la rente au Trésor, qui détourne l'argent public entre la société nationale et le budget.**

XX.4.9.3 Ce que montrent les cas réels de traçabilité des ressources extractives.

La traçabilité extractive n'est pas une utopie : ses briques existent et certaines fonctionnent déjà en Afrique. L'**Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)** fait publier, dans plus de cinquante pays, les paiements des sociétés et les recettes des États, et

rapproche les deux ; son **exigence 2.5**[1] impose de connaître les bénéficiaires effectifs des permis. Le **Processus de Kimberley** certifie l'origine des diamants bruts pour en exclure les diamants de la guerre, et le **Mécanisme régional de certification** de la **Conférence internationale sur la région des Grands Lacs (CIRGL)** certifie l'étain, le tantale et le tungstène (les « **3T** ») et l'or, appuyé par le système de traçabilité **iTSCi**. Le **Guide de l'OCDE** sur le devoir de diligence pour des chaînes d'approvisionnement responsables en minerais fixe la méthode, et des lois — **Dodd-Frank** (article 1502) aux États-Unis, règlement de l'**Union européenne** sur les minerais de conflit — l'imposent aux acheteurs.

Les leçons sont aussi nettes que les acquis. *Le Botswana montre qu'un État africain peut maîtriser sa rente : la coentreprise* ***Debswana*** *entre l'État et De Beers, et le tri et la valorisation des diamants sur le sol national, ont fait du pays un cas de bonne gouvernance minière. À l'inverse, les limites du Processus de Kimberley — champ restreint aux seuls diamants bruts de la guerre, contrôles inégaux — rappellent qu'une certification ne vaut que par la rigueur de son suivi physique, et les défaillances de traçabilité des 3T dans la région des Grands Lacs montrent qu'un label peut être contourné sans comptage indépendant à la source. La leçon est nette : les standards existent, des pays africains les appliquent et certains réussissent ; il manque le dispositif qui compte à la source, suit jusqu'au Trésor et branche l'écart sur l'action — la fonction 6 du FMA le fournit, à l'échelle continentale.*

XX.4.9.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 6 est exercée par le dispositif de traçabilité des ressources extractives. Il comprend :

- le Dispositif continental DTE-FMA, chargé du standard, des prix de référence et de la certification ;
- six antennes régionales de contrôle des corridors, des chaînes logistiques et des exportations ;
- cinquante-cinq Cellules nationales de traçabilité extractive du FMA ;
- des fonctions et des composantes territoriales de comptage physique, de certification, de rapprochement rente-production et de publication.

XX.4.9.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- traçabilité des volumes du site d'extraction au point d'exportation ;
- rapprochement des volumes, prix, devises, taxes, redevances et versements au Trésor ;
- détection des sous-déclarations, substitutions d'origine et écarts de qualité ;
- publication de tableaux de concordance et transmission des alertes ;
- contrôle direct des sites, des volumes, des certificats, des écarts et des dossiers de redressement par les fonctions et les composantes territoriales du FMA.

XX.4.9.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter les standards de comptage, de certification et de rapprochement ;
- désigner les cellules nationales du FMA et connecter les données extractives ;
- installer les antennes régionales sur les principaux corridors ;
- piloter le dispositif sur l'or, le pétrole, le gaz et les minerais stratégiques ;
- corriger les écarts et documenter les dossiers de redressement ;

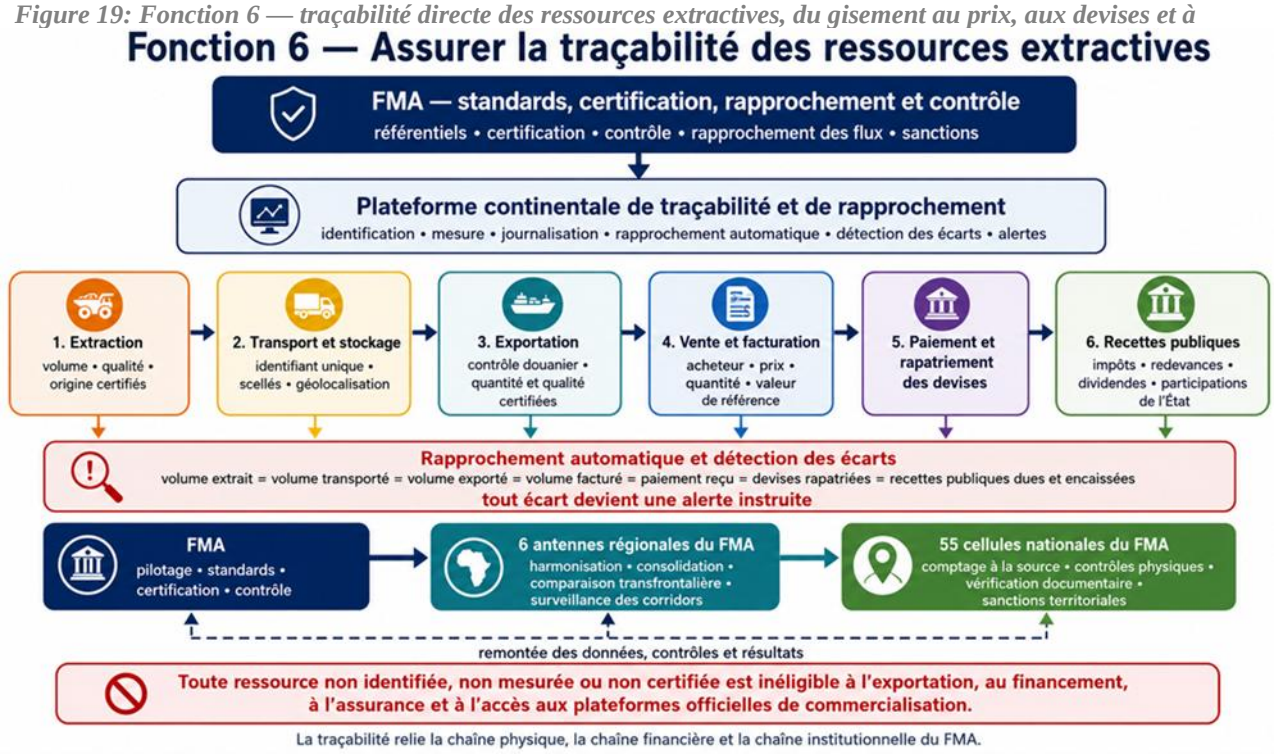
[1] *L'Exigence 2.5 de la Norme ITIE (Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives) impose aux pays membres de divulguer publiquement l'identité des bénéficiaires effectifs (les propriétaires réels) de toutes les entreprises qui détiennent ou demandent une licence minière, pétrolière ou gazière*

- étendre la couverture aux autres filières et publier les résultats.

XX.4.9.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 6

Les standards, les équipes et les premiers corridors pilotes peuvent être installés en **douze à dix-huit mois**. La couverture des filières majeures s'étend sur **deux à trois ans**, puis la traçabilité devient permanente.

Figure 19: Fonction 6 — traçabilité directe des ressources extractives, du gisement au prix, aux devises et à l'affectation souveraine.



XX.4.9.8 Fonctionnement et actions de mise en œuvre des composantes de la Fonction 6 de traçabilité des ressources extractives

XX.4.9.8.1 Le Dispositif FMA de traçabilité des ressources extractives (DTE-FMA), chargé de la mise en œuvre, de la certification commune, des prix de référence et du contrôle direct des cellules territoriales.

XX.4.9.8.1.1 Fonctionnement du Dispositif FMA de traçabilité des ressources extractives (DTE-FMA).

La DTE-FMA fait de la traçabilité extractive une norme unique et opposable à l'échelle continentale. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle arrête et tient le standard commun de comptage, de marquage et de certification appliqué par toutes les cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
- elle établit et publie les prix de référence des principales ressources du région, en lien avec la veille de la CNSIPT-FMA (Fonction 4) ;
- elle tient le Hub continental du FMA des certificats d'origine et interconnecte les cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
- elle commande les cellules territoriales du FMA et exploite directement la certification — laboratoires, points de comptage, procédures, suspensions et sanctions ;
- elle consolide la mesure sectorielle et la transmet à l'Observatoire (Fonction 2) et au Fonds souverain (Fonction 14) ;
- elle représente le FMA et, sur mandat de l'Union africaine, la position africaine dans les enceintes de la traçabilité — ITIE, Processus de Kimberley et Mécanisme de la CIRGL.

Exemple concret : *le rapprochement régional établit que 14 % de l'or exporté par la région sort sans certificat d'origine valide ; la DTE-FMA suspend l'éligibilité des filières concernées et saisit les douanes et la CNSIPT-FMA — l'or gris cesse de passer pour de l'or propre.*

XX.4.9.8.1.2 Actions de mise en œuvre du Dispositif FMA de traçabilité des ressources extractives (DTE-FMA).

0 à 6 mois :

- installer la DTE-FMA par décision du Conseil des gouverneurs du FMA et arrêter son mandat ;
- adopter le règlement intérieur et recruter le premier noyau d'ingénieurs et de géologues ;
- faire valider le standard commun de traçabilité par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- arrêter la méthode des prix de référence et conclure le protocole d'accès aux données avec la DDI-FMA (Fonction 3) ;
- fixer le calendrier de déploiement des filières prioritaires du région.

6 à 12 mois :

- publier les premiers prix de référence et ouvrir le Hub continental du FMA des certificats ;
- raccorder les premières unités spécialisées des cellules nationales du FMA et homologuer les laboratoires et points de comptage exploités ou agréés par le Fonds ;
- adopter le règlement interne de certification, d'homologation, de contrôle qualité et de suspension ;
- installer les protocoles de saisine avec l'Observatoire (Fonction 2) et la CNSIPT-FMA (Fonction 4) ;
- former les premiers agents avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre l'interconnexion aux cellules nationales du FMA ;
- produire le premier rapprochement régional rente-production ;
- auditer les cellules territoriales de certification et publier les constats ;
- transmettre la mesure sectorielle à l'Observatoire (Fonction 2) et au Fonds souverain (Fonction 14) ;
- publier le premier rapport régional de traçabilité extractive.

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète des filières du région et sa qualité certifiée ;
- réviser le standard et les prix de référence au vu des contournements constatés ;
- porter la convergence interrégionale de la traçabilité (Fonction 1) ;
- asseoir l'opposabilité internationale des certificats d'origine du région.

XX.4.9.8.1.3 Livrables attendus du Dispositif FMA de traçabilité des ressources extractives (DTE-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DTE-FMA et son mandat ;

2. le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;

3. le standard commun de comptage, de marquage et de certification, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;

4. la méthode et la table des prix de référence des principales ressources du région ;

5. le Hub continental du FMA des certificats d'origine et l'interconnexion des cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;

6. le règlement interne de certification, d'interopérabilité, d'assurance qualité et de suspension ;

7. les protocoles de saisine conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4, 8, 9, 13 et 14) ;
8. le programme de formation des agents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « *Un standard continental de traçabilité, appliqué par les cellules nationales du FMA et consolidé par le FMA.* **»**

XX.4.9.8.2 Les Cellules nationales de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA), chargées du comptage à la source, du suivi jusqu'à l'exportation et du rapprochement avec les recettes dans chaque cellule nationale.

XX.4.9.8.2.1 Fonctionnement de la Cellule nationale de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA).

La Cellule nationale de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA) est l'unité territoriale du Fonds chargée de compter et certifier les volumes, rapprocher les recettes et appliquer les mesures correctrices. Elle exerce directement ses pouvoirs au titre du cadre supranational du FMA ; les services territoriaux lui ouvrent l'accès aux sites, aux équipements, aux ports et aux documents.

- elle compte, marque et certifie les volumes extraits à chaque gisement, selon le standard commun ;
- elle suit la ressource marquée jusqu'au point d'exportation et rapproche extraction et exportation avec la douane ;
- elle rapproche la rente attendue de la rente déclarée, puis du reversement effectif au Trésor public ;
- elle applique l'inéligibilité à l'exportation de toute ressource non certifiée et sanctionne les manquements ;
- elle verse ses données à la DTE-FMA, à la Plateforme (Fonction 3) et à l'ITIE nationale, et saisit les fonctions d'action.

XX.4.9.8.2.2 Modèle-type de la Cellule nationale de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA) : capacités opérationnelles requises.

La Cellule nationale de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA) applique le modèle organique unique du dispositif 6. Elle est commandée, équipée, financée et auditée par le FMA ; le règlement interne organise les données, la certification, les sanctions et la coopération avec les services territoriaux.

- le chef de cellule, qui exécute le mandat, gère les agents et la dotation budgétaire déléguée et rend compte au dispositif 6 de la couverture et de la qualité de la certification ;
- **l'unité du comptage et du marquage à la source**, qui installe et opère les points de mesure au gisement — pesée, jaugeage, teneur — et appose le marquage certifié ;
- **l'unité du suivi et de la certification à l'exportation**, qui suit la ressource marquée jusqu'au port, délivre les certificats d'origine et rapproche extraction et exportation avec la douane ;
- **l'unité du rapprochement rente-Trésor**, qui calcule la rente attendue, la compare à la rente déclarée puis au reversement effectif au Trésor et isole les écarts ;
- **l'unité des laboratoires et de la métrologie,** qui garantit la fiabilité des mesures et des analyses de teneur et maintient l'homologation de la DTE-FMA ;
- le guichet des signalements et des liaisons, qui saisit la douane, la CNSIPT-FMA (Fonction 4) et la justice (Fonction 8), et alimente l'ITIE nationale et le tableau de bord public.

La CNTE-FMA est une capacité opérationnelle de la cellule nationale du FMA. Ses standards, ses équipements, ses agents et ses contrôles relèvent du dispositif 6 ; les services territoriaux fournissent l'accès aux sites, aux installations et aux documents requis.

Exemple concret : *l'unité de comptage certifie 1,2 million de tonnes extraites d'une mine ; l'unité de suivi ne retrouve que 1,0 million de tonnes à l'exportation ; l'écart de 200 000 tonnes est signalé le mois même à la douane et à la CNSIPT-FMA — la fuite est vue pendant qu'elle se produit, non des années plus tard.*

XX.4.9.8.2.3 Actions de mise en œuvre de la Cellule nationale de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA).

0 à 3 mois :

- adopter l'acte de transfert, de primauté et d'application directe prévoyant le comptage certifié, l'inéligibilité de la ressource non certifiée et les sanctions ;
- arrêter le schéma opérationnel de la cellule et sa dotation budgétaire déléguée du FMA ;
- recenser les gisements et les points d'exportation à équiper, par filière ;
- désigner les correspondants des mines, des hydrocarbures, de la douane et de l'ITIE nationale.

3 à 6 mois :

- rendre l'acte continental directement applicable et publier les mesures territoriales de réception et d'exécution ;
- installer l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et recruter le premier noyau d'ingénieurs et de métrologues ;
- se raccorder à la DTE-FMA et à la Plateforme (Fonction 3) ;
- faire homologuer les premiers laboratoires par la DTE-FMA.

6 à 12 mois :

- équiper les points de comptage de la première filière prioritaire ;
- délivrer les premiers certificats d'origine et suivre les premiers chargements ;
- produire le premier rapprochement rente-Trésor sur cette filière ;
- faire certifier les agents par l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre le comptage aux autres filières (pétrole, gaz, minerais stratégiques) ;
- généraliser l'inéligibilité à l'exportation de la ressource non certifiée ;
- instruire les écarts et saisir directement la Fonction 4, la Fonction 8 et, lorsque nécessaire, les services douaniers d'exécution ;
- obtenir la certification de qualité de la DTE-FMA.

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète des filières et l'actualité des mesures ;
- approfondir le suivi des filières les plus exposées et des sites artisanaux ;
- alimenter en continu l'ITIE nationale, l'Observatoire et le Fonds souverain (Fonction 14) ;
- réviser les procédures au vu des contrôles de supervision de la DTE-FMA.

XX.4.9.8.2.4 Livrables attendus de la Cellule nationale de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe prévoyant le comptage certifié, l'inéligibilité de la ressource non certifiée et les sanctions ;
2. l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;

3. les conventions d'adossement aux administrations des mines et des hydrocarbures, à la douane et à l'ITIE nationale ;
4. le plan d'équipement des points de comptage par filière et le raccordement à la DTE-FMA et à la Plateforme (Fonction 3) ;
5. les procédures de comptage, de marquage et de certification et le barème des sanctions ;
6. le format des rapports de rapprochement rente-Trésor et le compartiment national du Registre FMA des certificats d'origine ;
7. le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
8. la dotation budgétaire pluriannuelle de la cellule, intégrée au budget-programme du FMA ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Ce qui sort du sol national est compté par la nation : pas de certificat, pas d'exportation ; pas de reversement, pas de quitus. »*

XX.4.9.8.3 L'unité de la certification et du suivi physique des volumes, chargée de compter et de suivre la ressource, du gisement au port.

XX.4.9.8.3.1 Fonctionnement de l'unité de la certification et du suivi physique des volumes.

L'unité de la certification et du suivi physique des volumes est le cœur technique du Dispositif : sans comptage indépendant à la source, aucun rapprochement ne tient. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle définit les méthodes de comptage par filière — pesée, jaugeage, analyse de teneur — et les points de mesure obligatoires ;
- elle arrête le procédé de marquage et de scellement de la ressource, du gisement au point d'exportation ;
- elle certifie l'origine selon le standard commun, aligné sur le Processus de Kimberley, le Mécanisme de la CIRGL et le Guide de l'OCDE ;
- elle rapproche, avec la douane et la Plateforme (Fonction 3), les volumes extraits et les volumes exportés ;
- elle homologue les laboratoires et audite la métrologie des cellules compétentes des cellules nationales du FMA.

Exemple concret : *le scellement électronique d'un lot de concentré permet de constater, à l'arrivée au port, qu'il a été « gonflé » d'un lot non certifié en cours de route ; l'alerte tombe avant l'embarquement, et le lot non certifié est saisi — le mélange frauduleux est bloqué au lieu d'être découvert dans les statistiques miroir des années plus tard.*

XX.4.9.8.3.2 Actions de mise en œuvre de l'unité de la certification et du suivi physique des volumes.

0 à 6 mois :

- rédiger les méthodes de comptage et de marquage par filière ;
- définir le référentiel de certification aligné sur Kimberley, la CIRGL et l'OCDE ;
- spécifier les points de mesure obligatoires et le procédé de scellement ;
- arrêter le référentiel d'homologation des laboratoires.

6 à 12 mois :

- équiper et calibrer les points de comptage de la filière pilote ;
- délivrer les premiers certificats et sceller les premiers lots ;
- rapprocher extraction et exportation sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- homologuer les premiers laboratoires nationaux.

12 à 24 mois :

- étendre le comptage et le marquage à toutes les filières du région ;
- installer le suivi de bout en bout, du gisement au port ;
- auditer la métrologie des cellules compétentes des cellules nationales du FMA et corriger les écarts ;
- publier la note méthodologique de comptage et de certification.

2 à 5 ans :

- réviser les méthodes au vu des fraudes constatées (mélange, substitution, contrebande) ;
- intégrer les technologies de traçabilité éprouvées (marquage, analyse, scellement) ;
- certifier périodiquement les points de comptage et les laboratoires ;
- porter l'harmonisation technique au niveau interrégional (Fonction 1).

XX.4.9.8.3.3 Livrables attendus de l'unité de la certification et du suivi physique des volumes.

1. les méthodes de comptage et de marquage par filière et la carte des points de mesure obligatoires ;
2. le référentiel de certification d'origine, aligné sur le Processus de Kimberley, le Mécanisme de la CIRGL et le Guide de l'OCDE ;
3. le procédé de scellement et de suivi de la ressource, du gisement au port ;
4. le référentiel d'homologation et le programme d'audit métrologique des laboratoires ;
5. la chaîne de rapprochement extraction-exportation installée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
6. la note méthodologique publique de comptage et de certification ;
7. le protocole de révision des méthodes au vu des fraudes constatées ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« On ne certifie que ce qu'on a compté soi-même : le comptage indépendant à la source est la seule preuve qu'aucun certificat ne remplace. »*

XX.4.9.8.4 L'unité du rapprochement rente-production et de la publication, chargée de transformer les volumes en rente due et la rente due en action.

XX.4.9.8.4.1 Fonctionnement de l'unité du rapprochement rente-production et de la publication.

L'unité du rapprochement rente-production et de la publication ferme la chaîne : elle relie le volume compté à l'argent qui doit entrer au Trésor. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle calcule la rente attendue à partir des volumes certifiés et des prix de référence, par filière et par société ;
- elle rapproche la rente attendue de la rente déclarée par les sociétés et par l'ITIE, et isole les écarts de prix et d'assiette ;
- elle trace le reversement de la rente au Trésor public, du paiement de l'acheteur jusqu'à la ligne budgétaire ;
- elle publie le rapport de traçabilité et le tableau de bord de la rente, adossés aux déclarations de l'ITIE ;
- elle saisit l'Observatoire (Fonction 2), la CNSIPT-FMA (Fonction 4), la justice (Fonction 8), l'Office de recouvrement (Fonction 9), la Fonction 13 de surveillance de la dette (Fonction 13) et le Fonds souverain (Fonction 14).

Exemple concret : *le rapprochement établit une rente attendue de 800 millions USD sur une filière, contre 520 millions USD déclarés et 410 millions USD effectivement reversés au Trésor ; l'unité publie les deux écarts et saisit la CNSIPT-FMA sur le prix et la Fonction 13 de surveillance de la dette sur le reversement manquant — le trou de 390 millions USD cesse d'être invisible.*

XX.4.9.8.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité du rapprochement rente-production et de la publication.

0 à 6 mois :

- définir la méthode de calcul de la rente attendue par filière ;
- spécifier le rapprochement avec les déclarations ITIE et les données du Trésor ;
- concevoir le tableau de bord de la rente et son calendrier de publication ;
- arrêter les protocoles de saisine avec les fonctions d'action.

6 à 12 mois :

- produire le premier rapprochement rente-production sur la filière pilote ;
- ouvrir le tableau de bord de la rente en version pilote ;
- émettre les premières saisines documentées ;
- roder le circuit de reversement au Trésor avec la Fonction 13 de surveillance de la dette (Fonction 13).

12 à 24 mois :

- étendre le rapprochement à toutes les filières du région ;
- publier le premier rapport annuel de traçabilité de la rente ;
- systématiser les saisines et le suivi de la suite donnée ;
- alimenter le Fonds souverain (Fonction 14) en rente sécurisée.

2 à 5 ans :

- publier à date fixe et consolider les séries de rente du région ;
- réviser la méthode au vu des montages constatés (prix, assiette, reversement) ;
- publier chaque année le taux de suite donnée aux saisines ;
- porter la comparabilité interrégionale de la rente (Fonction 1).

XX.4.9.8.4.3 Livrables attendus de l'unité du rapprochement rente-production et de la publication.

1. la méthode de calcul de la rente attendue par filière et par société ;
2. la chaîne de rapprochement rente attendue / rente déclarée / reversement au Trésor ;
3. le tableau de bord public de la rente, adossé aux déclarations de l'ITIE ;
4. les protocoles de saisine des fonctions d'action (Fonctions 2, 4, 8, 9 et 13) ;
5. le protocole d'alimentation du Fonds souverain (Fonction 14) en rente sécurisée ;
6. le format et le calendrier du rapport annuel de traçabilité de la rente, incluant le taux de suite donnée aux saisines ;
7. le protocole de révision de la méthode au vu des montages constatés ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Le volume compté vaut une rente due, et la rente due vaut une ligne au budget : le Dispositif suit la chaîne jusqu'au Trésor et rend tout écart public. »*

XX.4.10 Fonction 7 — Contrôler l'intégrité de la commande publique

XX.4.10.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 7 confie au FMA la responsabilité *de contrôler l'intégrité des marchés publics et de détecter les surfacturations, collusions, conflits d'intérêts, entreprises liées, bénéficiaires effectifs cachés, marchés fictifs et détournements associés à la commande publique*. Le FMA reçoit les plans, appels d'offres, soumissions, attributions, avenants, paiements et audits dans un format ouvert ; il calcule les drapeaux rouges, vérifie les bénéficiaires effectifs et exerce les pouvoirs de suspension, de saisine ou de recommandation prévus par les actes applicables. Les cellules nationales exécutent le contrôle continu au nom du FMA.

La règle stratégique est : *« Aucun marché public n'échappe à la donnée ouverte, au bénéficiaire effectif et au contrôle continu du FMA. »*

XX.4.10.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque la capture de la commande publique, canal majeur de la surfacturation et des rétrocommissions qui nourrissent la fuite des capitaux. Trois scénarios en montrent la portée.

Scénario 1 : un marché d'infrastructures est attribué de gré à gré, à un prix très supérieur au marché, et la différence repart en rétrocommission vers un compte étranger. Le dispositif 7 impose la publication en données ouvertes, la mise en concurrence et le prix de référence, détecte le surcoût et l'offre unique, suspend l'attribution et saisit la Fonction 4 et la Fonction 8. **Part du problème traitée : la surfacturation des marchés publics, premier canal de rétrocommission vers l'étranger.**

Scénario 2 : Un réseau de cabinets d'avocats, de notaires et d'auditeurs internationaux structure des montages complexes de sociétés-écrans pour contourner les règles d'attribution des marchés publics et organiser la fuite de la rente. Le dispositif 7 croise les données avec le Registre (Fonction 5), identifie formellement ces facilitateurs ("Gatekeepers") et saisit la Fonction 8 pour prononcer leur inscription sur un registre continental d'exclusion. Ces cabinets perdent immédiatement le droit de conseiller, d'auditer ou de soumissionner sur *l'ensemble du territoire des 55 États de l'Union africaine*. **Part du problème traitée : *l'impunité des professionnels intermédiaires qui conçoivent l'ingénierie juridique et financière de la fuite des capitaux.***

Scénario 3 : Un même besoin est découpé en dizaines de petits marchés pour rester sous les seuils de contrôle et éviter l'appel d'offres. Le Dispositif détecte le fractionnement par l'analyse des données ouvertes, alerte le contrôle et rétablit la procédure concurrentielle. **Part du problème traitée : *le fractionnement des marchés, qui contourne les seuils et supprime la concurrence.***

XX.4.10.3 Ce que montrent les cas réels de transparence de la commande publique.

La commande publique ouverte n'est pas une abstraction : elle est déjà une norme internationale et une réussite mesurée. La **Convention de Mérida (CNUCC)** en fait, par son **article 9**, une obligation — systèmes de passation fondés sur la transparence, la concurrence et des critères objectifs. La norme de données **Open Contracting (OCDS)**, portée par l'**Open Contracting Partnership**, structure la publication de tout le cycle, de la programmation au paiement. Les **pactes d'intégrité** de **Transparency International** associent la société civile au contrôle d'un marché donné. La preuve par l'exemple est éclatante : l'**Ukraine**, avec son système **ProZorro** — « tout le monde voit tout » —, a ouvert l'intégralité de ses marchés, économisé des milliards

et gagné la confiance des soumissionnaires, tandis que la **Géorgie** a bâti un système unifié de passation électronique salué mondialement.

L'Afrique a déjà commencé, et les leçons sont claires. Le Nigeria a créé son Bureau of Public Procurement et ouvert le portail NOCOPO de données de contractualisation ; le Rwanda a déployé son système de passation électronique Umucyo. La leçon tient en un point : la dématérialisation seule ne suffit pas. Un portail qui publie des marchés sans exiger le bénéficiaire effectif des attributaires, sans analyse automatique des drapeaux rouges et sans contrôle citoyen laisse la fraude changer de forme sans disparaître. La Fonction 7 du FMA relie l'ouverture des données au verrou du bénéficiaire effectif, à la détection des risques, à la suspension et à la saisine judiciaire.

Benchmark récent — Albanie : depuis septembre 2025, une IA surnommée **Diella** exerce la fonction **de ministre d'État chargée de l'intelligence artificielle**. Le gouvernement albanais développe, autour de ce dispositif, une chaîne intégrée de commande publique assistée par l'intelligence artificielle : recherche de marché, préparation des documents, collecte automatique d'informations auprès de plus de quarante registres publics, dépôt des offres, examen, évaluation, suivi des contrats et traçabilité. Le projet prévoit que les opérations demeurent auditables et qu'un réexamen humain reste possible. Ce cas montre l'intérêt d'une intelligence artificielle comme moteur d'analyse, de standardisation et de traçabilité, sans supprimer la responsabilité humaine ni les voies de recours.

Sources : Gouvernement albanais, page officielle de Diella, ministre d'État chargée de l'intelligence artificielle ; Conseil des ministres d'Albanie, « Albania records positive progress in Public Procurement », 2026 — https://www.kryeministria.al/en/ministrat/diella/ ; https://kryeministria.al/en/newsroom/shqiperia-ecuri-pozitive-ne-fushen-e-prokurimeve-publike/

XX.4.10.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 7 est exercée par le dispositif d'intégrité de la commande publique. Il comprend :

- le Dispositif continental DICP-FMA, chargé du standard, des prix de référence, des drapeaux rouges et des décisions-cadres ;
- six antennes régionales d'analyse comparative, de contrôle des grands projets et de recours ;
- cinquante-cinq Cellules nationales d'intégrité de la commande publique du FMA ;
- des fonctions et des composantes territoriales de données ouvertes, de contrôle continu, de suspension, de recours et de pactes d'intégrité.

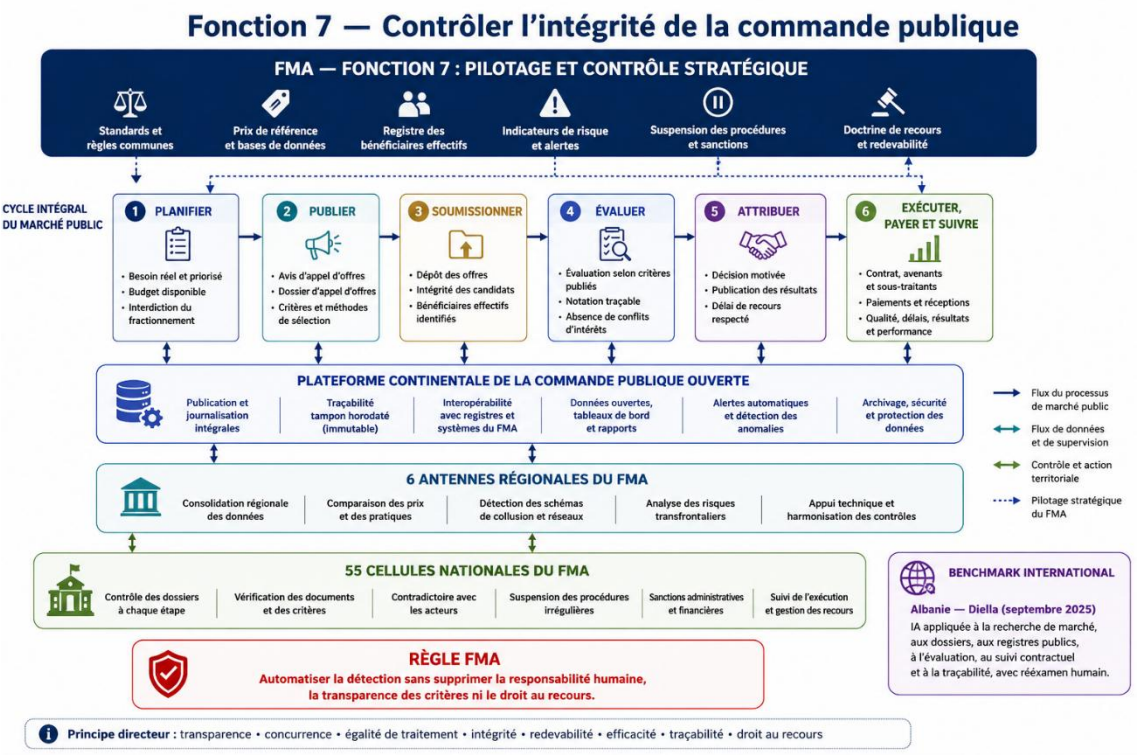
Le dispositif tient également la liste continentale d'exclusion. Les entreprises, dirigeants et intermédiaires condamnés pour fraude, corruption ou surfacturation y sont inscrits selon une procédure contradictoire ; l'inscription emporte, dans tous les États parties, l'exclusion des marchés publics et des agréments pour la durée fixée, et sa levée obéit à des conditions publiées.

XX.4.10.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- standardisation et publication des données essentielles des marchés ;
- calcul des prix de référence et des drapeaux rouges ;
- détection des collusions, fractionnements, conflits d'intérêts et entreprises liées ;
- décisions directes de contrôle, de suspension, de recours et de saisine prises par les fonctions et les composantes territoriales du FMA ;
- suivi des corrections, sanctions et économies réalisées.

Figure 20: Fonction 7 — intégrité de la commande publique : données ouvertes, prix de référence, bénéficiaires effectifs, intelligence artificielle, drapeaux rouges, suspension et saisine directe par le FMA.



XX.4.10.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le standard continental des données et des risques ;
- installer les cellules du dispositif 7 dans les cellules nationales du FMA et connecter les plateformes de marchés ;
- installer les antennes régionales et les outils analytiques ;
- piloter sur les grands projets d'infrastructure et les achats sensibles ;
- mettre en place les procédures de saisine, de recours et de suivi ;
- généraliser et publier des indicateurs comparables.

XX.4.10.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 7

Le standard, les connexions et les premiers outils analytiques peuvent être installés en **douze à dix-huit mois.** La couverture des marchés majeurs et la pleine intégration des 55 États s'étendent sur **deux à trois ans.**

XX.4.10.8 Fonctionnement et actions de mise en œuvre des composantes de la Fonction 7 d'intégrité de la commande publique

XX.4.10.8.1 Le Dispositif FMA d'intégrité de la commande publique (DICP-FMA), chargé de la mise en œuvre, du standard commun, de la méthodologie des risques et du contrôle direct des cellules territoriales.

XX.4.10.8.1.1 Fonctionnement du Dispositif FMA d'intégrité de la commande publique (DICP-FMA).

La DICP-FMA fait de la commande publique ouverte une norme unique à l'échelle continentale. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle arrête et tient le standard commun d'ouverture des données de marchés, aligné sur la norme Open Contracting ;

- elle définit et fait évoluer la méthodologie des drapeaux rouges et le régime commun d'exclusion des attributaires défaillants ;
- elle interconnecte les systèmes territoriaux de passation et tient les tableaux de bord régional et continental des marchés ;
- elle commande et audite les unités spécialisées des cellules nationales du FMA — ouverture effective, détection, suspension, recours et exclusion — et peut reprendre tout dossier majeur ;
- elle consolide la mesure du canal des marchés et la transmet à l'Observatoire (Fonction 2) ;
- elle représente le FMA et, sur mandat de l'Union africaine, la position africaine dans les enceintes de la commande publique ouverte.

Exemple concret : *l'analyse continentale révèle qu'un même groupe, sous cinq raisons sociales, a remporté 80 % des marchés d'un secteur dans trois pays. La DICP-FMA ouvre un dossier unique ; ses cellules territoriales suspendent les attributions, appliquent le régime d'exclusion et saisissent la Fonction 4 et la Fonction 8. Le cartel devient visible et actionnable à l'échelle du continent.*

XX.4.10.8.1.2 Actions de mise en œuvre du Dispositif FMA d'intégrité de la commande publique (DICP-FMA).

0 à 6 mois :

- installer la DICP-FMA par décision du Conseil des gouverneurs du FMA et arrêter son mandat ;
- adopter le règlement intérieur et recruter le premier noyau de spécialistes de la commande publique et de l'analyse de données ;
- faire valider le standard d'ouverture et la méthodologie des drapeaux rouges par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- arrêter le régime commun d'exclusion des attributaires défaillants ;
- conclure avec la DDI-FMA (Fonction 3) le protocole d'hébergement et de croisement des données de marchés.

6 à 12 mois :

- ouvrir le tableau de bord régional des marchés et raccorder les premières cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
- publier la bibliothèque commune des drapeaux rouges et des prix de référence, avec la DSIPT-FMA (Fonction 4) ;
- adopter le règlement interne de commandement, d'homologation, de contrôle qualité et de reprise des dossiers territoriaux ;
- installer les protocoles de saisine avec l'Observatoire (Fonction 2) et la justice (Fonction 8) ;
- former les premiers agents avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre l'interconnexion aux cellules nationales du FMA ;
- produire le premier tableau de bord régional des risques de marchés ;
- auditer l'ouverture effective et la détection dans les cellules territoriales du FMA ;
- activer le régime régional d'exclusion des attributaires frauduleux ;
- publier le premier rapport régional sur la commande publique ouverte.

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète des acheteurs publics du région et sa qualité certifiée ;
- réviser la méthodologie des risques au vu des contournements constatés ;

- porter la convergence interrégionale de la commande publique ouverte (Fonction 1) ;
- consolider la liste régionale des exclus et son opposabilité entre pays.

XX.4.10.8.1.3 Livrables attendus du Dispositif FMA d'intégrité de la commande publique (DICP-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DICP-FMA et son mandat ;

2. le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;

3. le standard commun d'ouverture des données de marchés, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;

4. la méthodologie des drapeaux rouges et le régime commun d'exclusion des attributaires défaillants ;

5. le tableau de bord régional des marchés et l'interconnexion des systèmes nationaux ;

6. le règlement interne de commandement, d'homologation, de contrôle qualité et de reprise des dossiers territoriaux ;

7. les protocoles de saisine conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4 et 8) ;

8. le programme de formation des agents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Un standard continental d'ouverture et de détection, appliqué par les cellules compétentes des cellules nationales du FMA. »*

XX.4.10.8.2 Les Cellules nationales d'intégrité de la commande publique du FMA (CNICP-FMA), chargées de l'ouverture, du contrôle, de la suspension et du suivi des marchés dans chaque cellule nationale.

XX.4.10.8.2.1 Fonctionnement de la Cellule nationale d'intégrité de la commande publique du FMA (CNICP-FMA).

La CNICP-FMA exerce directement, dans le champ transféré, le contrôle continu de la programmation, de l'appel d'offres, de l'attribution, de l'exécution et du paiement. Elle peut suspendre une procédure, prononcer les mesures administratives prévues et saisir la Fonction 8. Les autorités territoriales de passation exécutent les décisions applicables et transmettent les données, sans piloter la cellule du FMA.

- elle opère la plateforme nationale de passation électronique et publie tout le cycle des marchés au format ouvert ;
- elle ferme la soumission aux sociétés sans bénéficiaire effectif vérifié, par croisement avec le Registre (Fonction 5) ;
- elle détecte les drapeaux rouges, hiérarchise les risques et transmet les cas aux contrôles et à la justice (Fonction 8) ;
- elle instruit les recours des soumissionnaires évincés et exclut les attributaires défaillants ou frauduleux ;
- elle oblige les autorités territoriales de passation et de régulation à exécuter les décisions applicables, leur fournit l'ouverture des données, le verrou du bénéficiaire effectif et l'analyse des risques, et contrôle la suite donnée ;

XX.4.10.8.2.2 Modèle-type de la Cellule nationale d'intégrité de la commande publique du FMA (CNICP-FMA) : capacités opérationnelles requises.

La CNICP-FMA applique un modèle organique commun fixé par le dispositif 7. Son chef, son personnel, son budget et ses systèmes relèvent du FMA ; les autorités de passation et de régulation territoriales fournissent les interfaces d'exécution nécessaires.

- le chef de cellule, qui exécute le mandat, gère les agents et la dotation budgétaire déléguée et rend compte au dispositif 7 de l'ouverture effective et de la qualité du contrôle ;
- **l'unité de la plateforme de passation et de la publication ouverte**, qui opère le système national de passation électronique et publie tout le cycle des marchés au format ouvert ;
- **l'unité du bénéficiaire effectif et des conflits d'intérêts**, qui vérifie, par le Registre (Fonction 5) et les déclarations de patrimoine, le bénéficiaire de chaque soumissionnaire et écarte les conflits d'intérêts ;
- **l'unité des drapeaux rouges et de l'analyse des risques**, qui calcule les indicateurs de risque, les hiérarchise et prépare les saisines ;
- **l'unité des recours, des sanctions et de l'exclusion**, qui instruit les recours des soumissionnaires, prononce les exclusions et tient la liste nationale des attributaires exclus ;
- le guichet des signalements citoyens et des liaisons, qui reçoit les signalements, anime les pactes d'intégrité et saisit la CNSIPT-FMA (Fonction 4), la justice (Fonction 8) et l'Observatoire (Fonction 2).

Cette architecture est celle d'une unité territoriale du FMA. Elle applique les décisions et les standards du dispositif 7 ; les modalités techniques locales ne créent aucune subordination à une autorité nationale de marchés publics.

Exemple concret : l'unité des drapeaux rouges signale un marché de **40 millions USD** attribué en dix jours à l'unique soumissionnaire, à un prix supérieur de **60 %** à la référence ; l'unité du bénéficiaire effectif établit que l'attributaire appartient à un proche de l'ordonnateur ; l'attribution est suspendue et le dossier transmis à la justice (Fonction 8).

XX.4.10.8.2.3 Actions de mise en œuvre de la Cellule nationale d'intégrité de la commande publique du FMA (CNICP-FMA).

0 à 3 mois :

- adopter l'acte de transfert, de primauté et d'application directe prévoyant la publication ouverte, le verrou du bénéficiaire effectif, la suspension, les recours et l'exclusion ;
- arrêter le schéma opérationnel de la cellule et sa dotation budgétaire déléguée du FMA ;
- conclure les protocoles d'interface avec les systèmes territoriaux de passation et de régulation ;
- recenser les acheteurs publics et l'état de la dématérialisation.

3 à 6 mois :

- rendre l'acte directement applicable et publier les mesures techniques d'exécution ;
- installer l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et recruter le premier noyau de spécialistes ;
- déployer la plateforme de passation et de publication ouverte sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- raccorder le verrou du bénéficiaire effectif au Registre (Fonction 5).

6 à 12 mois :

- ouvrir les premiers marchés en données ouvertes, avec verrou du bénéficiaire effectif ;

- activer la détection des drapeaux rouges avec les prix de référence de la DSIPT-FMA (Fonction 4) ;
- instruire les premiers recours et prononcer les premières exclusions ;
- faire certifier les agents par l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre l'ouverture à l'ensemble des acheteurs publics ;
- signer les premiers pactes d'intégrité citoyens sur les grands marchés ;
- systématiser les saisines et le suivi de la suite donnée ;
- obtenir la certification de qualité de la DICP-FMA.

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète des marchés et la qualité des données ;
- cibler les contrôles sur les acheteurs et les secteurs à risque ;
- publier chaque année le bilan territorial du FMA — ouverture, risques, recours, exclusions et économies ;
- réviser les procédures au vu des contrôles de supervision de la DICP-FMA.

XX.4.10.8.2.4 Livrables attendus de la Cellule nationale d'intégrité de la commande publique du FMA (CNICP-FMA).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe prévoyant la publication ouverte, le verrou du bénéficiaire effectif, la suspension, les recours et l'exclusion ;
2. l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
3. les protocoles d'interface avec les systèmes territoriaux de passation et de régulation ;
4. la plateforme de passation électronique et de publication ouverte, hébergée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
5. le raccordement du verrou du bénéficiaire effectif au Registre (Fonction 5) et le dispositif de détection des drapeaux rouges ;
6. le régime des recours et la liste nationale des attributaires exclus ;
7. le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
8. la dotation budgétaire pluriannuelle de la cellule, intégrée au budget-programme du FMA ;
9. les protocoles d'interface et d'exécution conclus avec les autorités territoriales de passation et de régulation ;
10. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;

La règle stratégique de l'unité est : *« Pas de bénéficiaire connu, pas de soumission ; pas de publication, pas d'attribution : le marché public se gagne au grand jour ou ne se gagne pas. »*

XX.4.10.8.3 L'unité des données ouvertes et des drapeaux rouges, chargée de rendre chaque marché lisible et chaque risque calculable.

XX.4.10.8.3.1 Fonctionnement de l'unité des données ouvertes et des drapeaux rouges.

L'unité des données ouvertes et des drapeaux rouges est le moteur analytique du Dispositif : elle transforme des marchés en données, et des données en alertes. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle tient le format ouvert de publication de tout le cycle des marchés, aligné sur la norme Open Contracting ;

- elle calcule en continu les indicateurs de risque — offre unique, surcoût, fractionnement, délais anormaux, attributaire récurrent — par croisement sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- elle croise les attributaires avec le Registre (Fonction 5), le cadastre, les déclarations de patrimoine et les fichiers fiscaux ;
- elle hiérarchise les alertes et prépare les saisines documentées ;
- elle publie le tableau de bord public des marchés et du risques.

Exemple concret : le croisement établit que l'attributaire d'un marché de fournitures partage son adresse et son bénéficiaire effectif avec les deux « concurrents » qui ont soumissionné plus cher ; l'unité qualifie l'entente et transmet à la justice (Fonction 8) — trois offres, un seul groupe, une seule fraude.

XX.4.10.8.3.2 Actions de mise en œuvre de l'unité des données ouvertes et des drapeaux rouges.

0 à 6 mois :

- définir le format ouvert de publication du cycle des marchés ;
- arrêter la bibliothèque des indicateurs de drapeaux rouges et leurs seuils ;
- spécifier les croisements à installer sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- concevoir le tableau de bord public des marchés.

6 à 12 mois :

- mettre en service la publication ouverte et la détection sur les pays pilotes ;
- calibrer les seuils sur des marchés réels et documenter les faux positifs ;
- activer les croisements avec le Registre (Fonction 5) et les prix de référence de la DSIPT-FMA (Fonction 4) ;
- ouvrir le tableau de bord public en version pilote.

12 à 24 mois :

- étendre la publication et la détection à tous les acheteurs du région ;
- publier la note méthodologique des drapeaux rouges ;
- réviser les seuils après le premier cycle de contrôle ;
- industrialiser les saisines vers les fonctions d'action.

2 à 5 ans :

- réviser chaque année les indicateurs au vu des fraudes constatées ;
- intégrer les nouvelles sources (cadastre, douane, patrimoine) à mesure qu'elles se raccordent ;
- publier l'audit annuel de la détection et des suites données ;
- porter la convergence interrégionale des indicateurs (Fonction 1).

XX.4.10.8.3.3 Livrables attendus de l'unité des données ouvertes et des drapeaux rouges.

1. le format ouvert de publication du cycle des marchés, aligné sur la norme Open Contracting ;
2. la bibliothèque des indicateurs de drapeaux rouges et leurs seuils ;
3. la chaîne de croisements installée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
4. le tableau de bord public des marchés et du risques ;
5. la note méthodologique publique de détection des risques ;
6. le protocole de saisine documentée des fonctions d'action (Fonctions 2, 4 et 8) ;
7. le protocole de révision annuelle des indicateurs et des seuils ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « Un marché publié est un marché mesurable : ce que l'on ouvre en données, on le contrôle par le calcul, et l'anomalie ne se cache plus dans le papier. »

XX.4.10.8.4 L'unité de l'intégrité, des recours et des pactes d'intégrité, chargée de sanctionner les défaillants et d'associer les citoyens.

XX.4.10.8.4.1 Fonctionnement de l'unité de l'intégrité, des recours et des pactes d'intégrité.

L'unité de l'intégrité, des recours et des pactes d'intégrité fait vivre le contrôle au-delà de la donnée : elle sanctionne, elle protège les soumissionnaires honnêtes et elle ouvre le marché au regard citoyen. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle tient le régime d'exclusion des attributaires défaillants ou frauduleux et la liste des exclus, opposable dans le région ;
- elle instruit les recours des soumissionnaires évincés dans des délais garantis et suspend, le cas échéant, l'attribution contestée ;
- elle organise les pactes d'intégrité associant la société civile au suivi des grands marchés ;
- elle protège les signalants et assure le retour d'information sur la suite donnée ;
- elle transmet les faits pénalement qualifiés à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8).

Exemple concret : un soumissionnaire évincé conteste une attribution ; l'unité suspend la signature, constate que le cahier des charges avait été taillé pour l'attributaire pressenti, annule la procédure et inscrit l'acheteur au suivi renforcé — le recours a rétabli la concurrence avant que l'argent ne parte.

XX.4.10.8.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité de l'intégrité, des recours et des pactes d'intégrité.

0 à 6 mois :

- rédiger le régime d'exclusion et la procédure de recours ;
- définir le modèle de pacte d'intégrité et les critères des marchés concernés ;
- arrêter le dispositif de protection des signalants ;
- concevoir la liste publique des attributaires exclus.

6 à 12 mois :

- instruire les premiers recours et prononcer les premières exclusions ;
- signer les premiers pactes d'intégrité sur des marchés pilotes ;
- conventionner les organisations de la société civile observatrices ;
- installer le circuit de transmission à la justice (Fonction 8).

12 à 24 mois :

- généraliser les pactes d'intégrité aux grands marchés du région ;
- rendre la liste des exclus opposable entre pays, avec la DICP-FMA ;
- publier le premier bilan des recours, exclusions et suites judiciaires ;
- former les observateurs citoyens avec l'Académie (Fonction 10).

2 à 5 ans :

- consolider la jurisprudence des recours et la partager entre régions (Fonction 1) ;
- étendre le contrôle citoyen et publier le taux de suite donnée aux signalements ;
- réviser le régime d'exclusion au vu des contournements ;
- auditer chaque année l'effectivité des recours et des sanctions.

XX.4.10.8.4.3 Livrables attendus de l'unité de l'intégrité, des recours et des pactes d'intégrité.

1. le régime d'exclusion des attributaires défaillants et la liste des exclus, opposable dans le région ;
2. la procédure de recours des soumissionnaires et ses délais garantis ;
3. le modèle de pacte d'intégrité et le programme de contrôle citoyen des grands marchés ;
4. le dispositif de protection des signalants et de retour d'information ;
5. le protocole de transmission des faits pénalement qualifiés à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
6. les conventions avec les organisations observatrices de la société civile ;
7. le format et le calendrier du bilan annuel des recours, des exclusions et des suites judiciaires ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Le contrôle ne vaut que s'il sanctionne et s'il s'ouvre : un attributaire défaillant est exclu, un soumissionnaire lésé est entendu, un citoyen qui veille est protégé. »*

XX.4.11 Fonction 8 — Organiser les audits, les investigations, les poursuites judiciaires et la coopération judiciaire

XX.4.11.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 8 confie au FMA la responsabilité **d'organiser et d'assurer les audits, les inspections, les investigations financières, la constitution des dossiers, la mise en mouvement et le suivi des poursuites judiciaires ainsi que la coopération judiciaire nécessaire**. Son exercice repose sur une séparation organique et décisionnelle stricte entre les capacités d'audit et d'enquête, l'autorité de poursuite compétente, la juridiction indépendante et la gestion des avoirs saisis ou confisqués. Cette séparation garantit qu'aucune même équipe ne puisse enquêter, poursuivre, juger et gérer les avoirs dans un même dossier, sans préjuger de l'architecture interne définitive du FMA.

La Fonction 8 couvre les intermédiaires et facilitateurs de la fuite : banques, cabinets d'avocats, auditeurs, notaires, fiduciaires, agents immobiliers, prestataires de sociétés-écrans, plateformes de crypto-actifs et bureaux de change. Elle comprend l'investigation numérique, l'analyse forensic des chaînes de paiement, la reconstitution des bénéficiaires effectifs et le traçage des actifs physiques et numériques.

La responsabilité des personnes morales est expressément recherchée. Les établissements financiers, les cabinets juridiques et comptables et les créateurs de sociétés-écrans répondent, en tant que personnes morales, de leur concours aux opérations illicites, selon les standards arrêtés par le FMA ; celui-ci propose aux autorités compétentes les sanctions professionnelles correspondantes, en articulation avec la supervision préventive exercée au titre de la Fonction 4. La composante de gestion des avoirs saisis ou confisqués préserve en outre la valeur des immeubles, entreprises et portefeuilles placés sous-main de justice pendant la durée des procédures, en assure la gestion courante ou la fait assurer sous son contrôle et en rend compte, afin que la restitution porte sur des actifs entretenus et non dépréciés.

Elle prévoit aussi un mécanisme d'alerte et de gel conservatoire rapide permettant, en cas de risque documenté de dissipation, de déclencher des mesures provisoires dans des délais courts, sous contrôle juridictionnel et dans le respect du contradictoire différé lorsque l'urgence le justifie.

La règle stratégique est : « ***Une fonction confiée au FMA, des pouvoirs séparés dans chaque dossier : enquêter, poursuivre, juger et gérer ne se confondent jamais.*** »

XX.4.11.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque l'impunité financière, qui prive de suite les fraudes détectées et laisse la fuite prospérer. Trois scénarios en montrent la portée.

> ***Scénario 1 :*** une fraude de prix de transfert est établie par la CNSIPT-FMA, mais une juridiction ordinaire non spécialisée laisserait la prescription approcher. La capacité FMA d'audit constitue la preuve, l'autorité africaine de poursuite financière ouvre les poursuites et sollicite le gel, puis la juridiction financière africaine juge et prononce la confiscation. **Part du problème traitée :** l'absence de justice financière spécialisée.
>
> ***Scénario 2 :*** Une dette contractée il y a vingt ans a financé des surfacturations et des rétrocommissions, mais nul n'a jamais audité l'emploi réel des fonds. Le corps d'audit conduit l'audit intégral de la dette, établit la portion détournée et les acteurs, et transmet un dossier de preuve au parquet financier et à l'Office de recouvrement (Fonction 9). **Part du problème traitée :** ***l'absence d'audit de la dette et des contrats, qui laisse le pillage passé sans preuve ni poursuite.***

Scénario 3 : un responsable poursuivi pour détournement dispose de relais qui font pression sur les enquêteurs, le procureur ou les juges. L'inamovibilité, la collégialité, les règles de déport, la protection des témoins et la séparation organique interne permettent au dossier d'aller jusqu'au jugement. **Part du problème traitée : la vulnérabilité de la justice à la pression et à la corruption.**

XX.4.11.3 Ce que montrent les cas réels de justice financière et d'audit.

Les juridictions financières spécialisées constituent un modèle éprouvé. La **Convention de Mérida (CNUCC)** en pose le socle : incrimination (chapitre III de la convention), coopération internationale (chapitre IV de la convention) et le recouvrement des avoirs volés (chapitre V de la convention). Des juridictions dédiées ont fait leurs preuves : le **Sandiganbayan** des Philippines juge la corruption des agents publics et a instruit les avoirs Marcos ; la **Commission pour l'éradication de la corruption (KPK)** d'Indonésie et ses tribunaux **Tipikor** ont obtenu des condamnations retentissantes ; la **Commission des crimes économiques et financiers (EFCC)** du Nigeria a recouvré des avoirs considérables ; le **autorité de poursuite national financier** français a montré qu'un parquet spécialisé change l'issue des dossiers complexes. Les réseaux d'entraide — **ARINSA**, **ARIN-EA**, **ARIN-WA** —, le **Basel Institute on Governance** et sa branche **ICAR**, et l'initiative **StAR** appuient déjà l'action judiciaire africaine.

Le volet audit a lui aussi ses précédents et ses leçons. L'**Équateur** a conduit, en **2007** et **2008**, un audit intégral de sa dette publique par une commission indépendante (la **Commission for the Integral Audit of Public Credit (CAIC)**), déclaré illégitime une partie de cette dette et l'a rachetée avec une forte décote — la preuve qu'un audit souverain de la dette, mené sérieusement, se traduit en gains concrets. À l'inverse, les leçons des juridictions spécialisées sont sévères : sans garanties d'indépendance et de protection, une commission anticorruption est affaiblie ou capturée, comme l'ont montré les reculs subis par la **Commission pour l'éradication de la corruption (KPK)** indonésienne, et les audits qui ne débouchent sur aucune poursuite finissent classés.

La leçon est nette : *la spécialisation, l'indépendance, la capacité forensique et la protection sont indissociables, et un audit ne vaut que par l'action qui le suit — la Justice financière réunit ces conditions, à l'échelle continentale.*

XX.4.11.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 8 comprend quatre composantes organiquement liées et fonctionnellement séparées :

- la Fonction 8, chargée de la doctrine, de la coopération judiciaire, de la qualité des dossiers et de l'administration commune ;
- la capacité FMA d'audit et d'investigation financière, déployé dans les six antennes régionales et les cellules nationales ;
- l'autorité africaine de poursuite financière indépendante, assisté de procureurs territoriaux du FMA ;
- la juridiction financière africaine indépendante, compétente selon le traité, avec des formations territoriales et des garanties de recours.

XX.4.11.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- audits rétrospectifs et investigations financières sur les dossiers prioritaires ;
- constitution de dossiers de preuve traçables et recevables ;
- équipes conjointes, entraide et circulation sécurisée des demandes ;

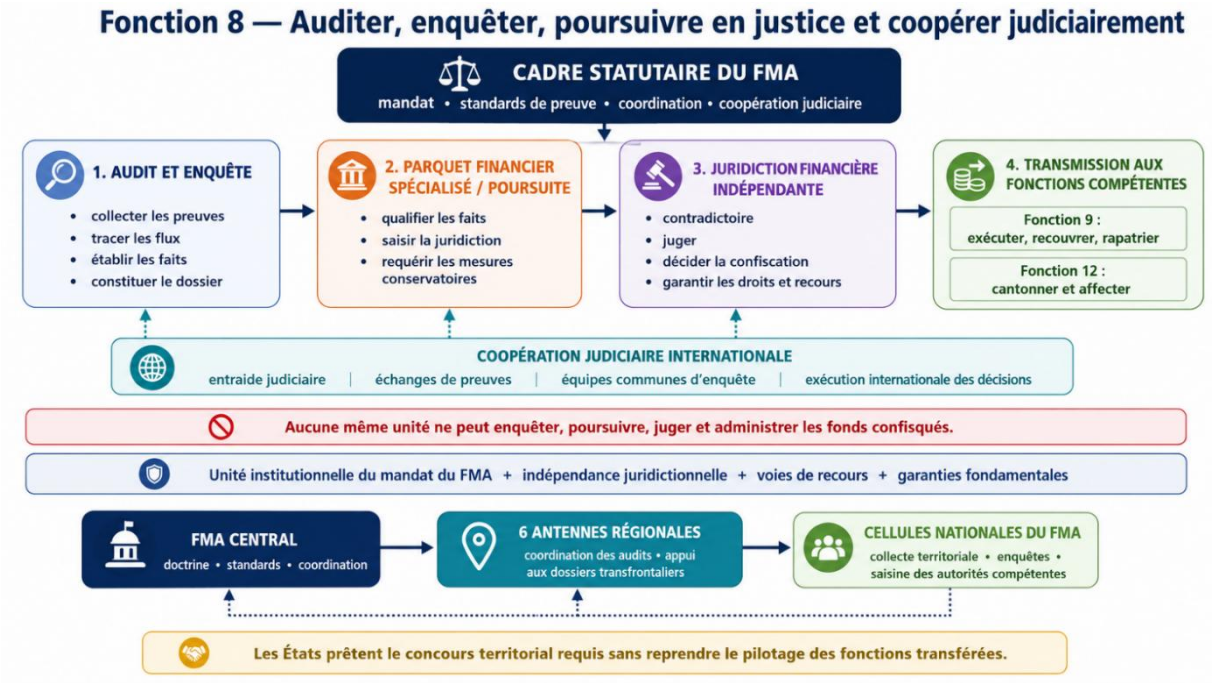
- préparation et exécution, dans les compétences attribuées, des mesures conservatoires, des saisies et du circuit de remise des avoirs au dispositif 12 ;
- respect de l'indépendance judiciaire, des droits de la défense et des recours.

XX.4.11.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le mandat, les garanties d'indépendance et les procédures de saisine ;
- constituer la capacité FMA d'audit et d'investigation et installer ses unités dans les six antennes régionales et les cellules nationales ;
- adopter les protocoles internes de saisine, de partage de preuves et de séparation entre la Fonction 8, la capacité d'audit et d'investigation, l'autorité de poursuite, la juridiction et le dispositif 12 ;
- lancer des audits et investigations pilotes sur la dette, les marchés publics, les prix de transfert et les rentes extractives ;
- remettre les dossiers recevables à l'autorité africaine de poursuite financière et assurer le suivi procédural sans intervenir dans sa décision ;
- installer l'évaluation indépendante de la qualité, des délais, des droits de la défense et de l'exécution, sans contrôle hiérarchique sur les magistrats.

Figure 21: Fonction 8 — une architecture de pouvoirs séparés : audit et investigation, poursuite autonome, juridiction indépendante et gestion distincte des avoirs.



XX.4.11.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 8

Le dispositif 8, la capacité d'audit et d'investigation, l'autorité africaine de poursuite financière et la juridiction financière africaine peuvent être installés par étapes en dix-huit à **vingt-quatre mois.** La couverture des six régions et des cellules nationales, l'entraide internationale et la reconnaissance extérieure des décisions sont consolidées sur **trois à cinq ans**.

XX.4.11.8 Fonctionnement et actions de mise en œuvre des composantes de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire

XX.4.11.8.1 Le Dispositif FMA d'audit, d'investigation financière et de coopération judiciaire (DAICJ-FMA), chargé de la coordination de la capacité d'audit et d'investigation, de la qualité de la preuve et des liaisons avec l'autorité de poursuite et la juridiction.

XX.4.11.8.1.1 Fonctionnement du Dispositif FMA d'audit, d'investigation financière et de coopération judiciaire (DAICJ-FMA).

Le cadre fonctionnel de la Fonction 8 est le dispositif continental d'administration, de doctrine, d'audit, d'investigation et de coopération judiciaire de la Fonction 8. Il coordonne la capacité d'audit du FMA et ses unités territoriales, garantit la qualité de la preuve et organise les liaisons avec l'autorité africaine de poursuite financière et la juridiction financière africaine. Elle n'exerce aucune autorité sur la décision de poursuivre ou de juger. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle arrête les standards d'incrimination, de procédure financière, d'audit, de preuve et de chaîne de conservation appliqués dans tout le réseau du FMA ;
- elle ouvre et conduit les audits et investigations financières relevant de son mandat, organise les équipes transfrontalières et remet les dossiers recevables à l'autorité africaine de poursuite financière ;
- elle tient un vivier continental d'experts — comptables judiciaires, spécialistes du numérique, évaluateurs et analystes — mobilisables par la capacité d'audit et d'investigation, l'autorité de poursuite et la juridiction ;
- elle audite la qualité des fonctions et des composantes territoriales d'enquête et des dossiers de preuve, sans contrôler les décisions individuelles de l'autorité de poursuite ou de la juridiction ;
- elle organise la coopération opérationnelle avec la Fonction 9, les réseaux ARIN, le Basel Institute, l'ICAR, l'initiative StAR et les autorités étrangères d'exécution ;
- elle consolide et diffuse, après anonymisation, la jurisprudence et les enseignements de la Fonction 8.

Exemple concret : *un montage relie des sociétés de quatre pays. La DAICJ-FMA ouvre un dossier unique, mobilise ses unités territoriales et remet la preuve consolidée à l'autorité de poursuite ; celui-ci sollicite des gels coordonnés auprès de la juridiction avant le déplacement des avoirs.*

XX.4.11.8.1.2 Actions de mise en œuvre du Dispositif FMA d'audit, d'investigation financière et de coopération judiciaire (DAICJ-FMA).

0 à 6 mois :

- installer la DAICJ-FMA et arrêter son mandat, en consacrant dans le traité la séparation entre audit, poursuite, jugement et gestion des avoirs ;
- adopter le règlement intérieur et recruter le premier noyau d'auditeurs, enquêteurs financiers, analystes de preuve et juristes de coopération ;
- faire valider le standard commun d'incrimination, de procédure et d'audit par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- arrêter le mécanisme interne de transmission accélérée à l'autorité de poursuite et le dispositif d'entraide judiciaire internationale ;
- constituer le vivier régional d'experts forensiques.

6 à 12 mois :

- installer les premières antennes régionales et nationales du capacité FMA d'audit et d'investigation ;
- lancer les premières équipes FMA d'enquête sur des dossiers transfrontaliers ;
- adopter le protocole interne de saisine, de séparation fonctionnelle et de liaison avec l'autorité de poursuite et la juridiction ;
- activer la coopération avec l'Office de recouvrement (Fonction 9) et les réseaux ARIN ;
- former la première promotion de magistrats et d'auditeurs avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre la chaîne d'audit, d'investigation et de transmission aux cellules nationales ;
- consolider et diffuser la première jurisprudence financière africaine rendue dans le cadre de la Fonction 8 ;
- faire réaliser une évaluation indépendante de la qualité des fonctions et des composantes territoriales d'enquête, de la recevabilité des preuves et du respect des garanties ;
- mutualiser l'expertise forensique sur les grands dossiers ;
- publier le premier rapport continental de la Fonction 8, distinct des décisions juridictionnelles individuelles ;

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète des six antennes régionales et des cellules nationales ;
- porter la convergence interrégionale des standards judiciaires et d'audit (Fonction 1) ;
- asseoir la reconnaissance et l'exécution internationale des décisions de la juridiction financière africaine ;
- réviser les standards au vu des montages et des contournements constatés.

XX.4.11.8.1.3 Livrables attendus du Dispositif FMA d'audit, d'investigation financière et de coopération judiciaire (DAICJ-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DAICJ-FMA et son mandat, avec séparation organique des pouvoirs et garanties d'indépendance ;
2. le règlement intérieur et le statut du personnel de la Fonction 8 et du capacité FMA d'audit et d'investigation ;
3. le standard commun d'incrimination, de procédure financière et d'audit, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
4. le mécanisme interne de transmission accélérée à l'autorité de poursuite et le cadre des équipes FMA d'enquête transfrontalière ;
5. le vivier continental d'experts forensiques et son règlement de mobilisation ;
6. le protocole interne de saisine, de séparation fonctionnelle et de liaison avec l'autorité de poursuite et la juridiction ;
7. les protocoles de coopération avec l'Office de recouvrement (Fonction 9), les réseaux ARIN, le Basel Institute et l'ICAR et l'initiative StAR ;
8. le programme de formation des magistrats et des auditeurs conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de la Fonction 8 et de ses composantes ;
10. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le DAICJ-FMA et son mandat, respectueux de la souveraineté judiciaire ;

11. le mécanisme d'entraide judiciaire accélérée et le cadre des équipes communes d'enquête.

La règle stratégique de l'unité est : « *Une architecture unique du FMA, des pouvoirs séparés : le Corps enquête, l'autorité de poursuite poursuit, la juridiction juge et le dispositif 12 gère les avoirs.* »

XX.4.11.8.2 L'autorité africaine de poursuite financière et la juridiction financière africaine indépendante, chargés de poursuivre, juger et confisquer dans le cadre de la Fonction 8.

XX.4.11.8.2.1 Fonctionnement de l'autorité africaine de poursuite financière et de la juridiction financière africaine indépendante.

L'autorité africaine de poursuite financière et la juridiction financière africaine appartiennent à l'architecture continentale du FMA mais disposent d'une indépendance décisionnelle garantie par le traité. L'autorité de poursuite reçoit les saisines et conduit l'action publique ; la juridiction ordonne les mesures juridictionnelles, juge et confisque. ***Ni le Directeur général du FMA, ni l'organe exécutif compétent du FMA, ni un gouvernement ne peut donner d'instruction dans un dossier individuel.***

- **l'autorité de poursuite** reçoit les saisines des Fonctions 2, 4, 5, 6, 7 et 11, des cellules de renseignement et du capacité d'audit et d'investigation, puis décide de l'ouverture des poursuites ;
- **les procureurs et enquêteurs financiers** sollicitent les gels et saisies conservatoires et conduisent les investigations à charge et à décharge ;
- **la juridiction financière** statue en formation collégiale, garantit les droits de la défense et prononce les peines, réparations et confiscations prévues ;
- des garanties d'inamovibilité, de nomination transparente, de déport, de recours et de protection préservent l'indépendance des magistrats ;
- les ordonnances de confiscation sont transmises à la Fonction 9 pour l'exécution internationale et les avoirs sont remis au dispositif 12 pour cantonnement et restitution productive.

XX.4.11.8.2.2 Modèle organique de la chaîne juridictionnelle de la Fonction 8.

La chaîne juridictionnelle est continentale. Ses formations territoriales sont installées au plus près des dossiers, mais elles relèvent de l'autorité de poursuite et de la juridiction africains, non des exécutifs nationaux. Les compétences, la procédure, les voies de recours et l'exécution sont définies par le traité et le règlement organique.

- le Procureur financier africain, qui dirige l'action publique et dispose d'un budget fonctionnel protégé ;
- les procureurs territoriaux et cabinets d'instruction financière, qui conduisent les actes et sollicitent les mesures conservatoires ;
- la juridiction financière africaine indépendante, qui juge en formation collégiale et statue sur les confiscations ;
- les unités d'enquête financière du FMA, qui exécutent les actes autorisés et exploitent les données de la Plateforme ;
- l'unité d'expertise et de preuve financière, qui produit les expertises comptables, numériques et d'évaluation ;
- le greffe, le service de protection et les liaisons avec les Fonctions 9, 11 et 12.

La séparation est organique et budgétaire : la capacité d'audit et d'investigation ne décide pas des poursuites ; l'autorité de poursuite ne juge pas ; la juridiction financière africaine ne gère pas les avoirs ; le dispositif 12 n'intervient ni dans l'enquête ni dans le jugement.

Exemple concret : *saisi par la Fonction 4 d'un dossier de 750 millions USD de fausses factures, l'autorité de poursuite ouvre l'enquête ; la capacité d'audit et d'investigation reconstitue le circuit ; la juridiction ordonne en urgence le gel des comptes et d'un immeuble, puis prononce la confiscation après débat contradictoire. Le dispositif 9 exécute à l'étranger et le dispositif 12 cantonne les avoirs.*

XX.4.11.8.2.3 Actions de mise en œuvre de l'autorité africaine de poursuite financière et de la juridiction financière africaine indépendante.

0 à 3 mois :

- préparer les dispositions du traité et du règlement organique relatives à la compétence, à l'indépendance, au gel, à la saisie, au jugement, à la confiscation et aux recours ;
- arrêter les dispositifs fonctionnels distincts et les budgets fonctionnels protégés de l'autorité de poursuite et de la juridiction ;
- identifier et sélectionner les magistrats et enquêteurs à spécialiser ;
- préparer les protocoles de saisine avec les fonctions et la cellule de renseignement financier.

3 à 6 mois :

- rendre les textes directement applicables et adopter les règles de procédure ;
- installer l'autorité de poursuite, les formations d'instruction et la juridiction financière ;
- se raccorder à la Plateforme (Fonction 3) et à la cellule de renseignement financier ;
- installer le dispositif de protection des magistrats, des auditeurs et des lanceurs d'alerte.

6 à 12 mois :

- traiter les premières saisines et ouvrir les premières informations ;
- prononcer les premiers gels et saisies conservatoires ;
- faire certifier magistrats, enquêteurs et experts par l'Académie (Fonction 10) ;
- activer l'entraide avec le DAICJ-FMA et la coopération avec l'Office de recouvrement (Fonction 9).

12 à 24 mois :

- rendre les premiers jugements et prononcer les premières confiscations ;
- remettre les avoirs confisqués au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
- systématiser le traitement des saisines et le suivi de la suite donnée ;
- faire réaliser la première évaluation indépendante de l'autonomie, de la qualité et des délais ;

2 à 5 ans :

- tenir le traitement continu des dossiers et réduire les délais et les stocks ;
- approfondir les dossiers issus des audits rétrospectifs de la dette et de l'extractif ;
- publier chaque année le bilan continental et territorial des saisines, gels, jugements, confiscations et restitutions ;
- réviser les procédures au vu de l'évaluation indépendante de la qualité, des délais, des droits de la défense et de l'exécution.

XX.4.11.8.2.4 Livrables attendus de l'autorité africaine de poursuite financière et de la juridiction financière africaine indépendante.

1. les dispositions du traité et du règlement organique instituant l'autorité de poursuite et la juridiction, leur compétence, leur indépendance, le régime de gel et de confiscation et les voies de recours ;
2. les dispositifs fonctionnels distincts, les règles de nomination et les garanties d'inamovibilité ;
3. les protocoles de saisine avec les Fonctions 2, 4, 5, 6, 7 et 11 et avec la capacité d'audit et d'investigation ;
4. le raccordement sécurisé à la Plateforme et le dispositif de protection des magistrats, auditeurs, témoins et lanceurs d'alerte ;
5. le régime opérationnel du gel, de la saisie, du jugement et de la confiscation, ainsi que le circuit de remise au dispositif 12 ;
6. les protocoles d'entraide et de coopération avec la Fonction 9 ;
7. le programme de spécialisation et de certification du personnel, conduit avec l'Académie ;
8. les budgets fonctionnels protégés et le cadre d'audit indépendant ;
9. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant le pôle national — parquet, instruction et jugement spécialisés, indépendance, protection, gel et confiscation — et son exposé des motifs ;
10. les protocoles de saisine conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4, 5, 6, 7) et la cellule de renseignement financier ;
11. le régime opérationnel de gel, de saisie et de confiscation et le circuit de remise des avoirs au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
12. les protocoles d'entraide avec le DAICJ-FMA et de coopération avec l'Office de recouvrement (Fonction 9).

La règle stratégique de l'unité est : « *La délinquance financière se juge par des spécialistes protégés : une autorité de poursuite autonome poursuit, une juridiction financière indépendante juge et confisque, et aucun organe administratif ne peut dicter l'issue du dossier.* »

XX.4.11.8.3 La capacité FMA d'audit et d'investigation financière (CAIF-FMA), chargé des audits rétrospectifs et des dossiers de preuve.

XX.4.11.8.3.1 Fonctionnement du capacité FMA d'audit et d'investigation financière.

La capacité FMA d'audit et d'investigation financière (CAIF-FMA) est la mémoire et la preuve de l'Afrique : il établit ce qui a été volé hier et sécurise la probité des fonctions aujourd'hui. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il conduit l'audit intégral de la dette extérieure sur quarante (40) ans — arrivée effective des fonds, respect des termes, emploi réel, remboursement — et en établit la portion détournée et les acteurs ;
- il conduit l'audit des contrats extractifs sur trente (30) ans — exécution des clauses, traçabilité des rentes et des reversements au Trésor — en lien avec le Dispositif de traçabilité (Fonction 6) ;
- il audite les structures du FMA et cellules nationales du FMA partenaires pour en garantir la probité financière, en complément du suivi de performance du FMA (Fonction 1) ;

- il bâtit les dossiers de preuve et les remet au parquet financier et à l'Office de recouvrement (Fonction 9) ;
- il travaille avec les cours des comptes, le corps des experts et les partenaires techniques (Basel Institute, ICAR, StAR), la décision demeurant africaine.

Exemple concret : *l'audit de la dette révèle qu'une tranche de **900 millions USD** contractée pour un ouvrage jamais construit a été virée à une société-écran ; le corps établit le circuit, chiffre le détournement et remet le dossier au parquet financier et à l'Office de recouvrement — un emprunt fantôme devient une action en recouvrement.*

XX.4.11.8.3.2 Actions de mise en œuvre du capacité FMA d'audit et d'investigation financière.

0 à 6 mois :

- installer le CAIF-FMA et arrêter sa méthodologie d'audit de la dette et des contrats extractifs ;
- recruter et détacher les auditeurs et les investigateurs et constituer les brigades nationales ;
- arrêter le protocole d'accès aux archives, aux comptes publics et à la Plateforme (Fonction 3) ;
- définir le référentiel d'audit des structures du FMA et cellules nationales du FMA partenaires ;
- établir le programme pluriannuel des audits rétrospectifs prioritaires.

6 à 12 mois :

- lancer l'audit de la dette extérieure sur quarante ans dans les pays pilotes ;
- lancer l'audit des contrats extractifs sur trente ans, avec le Dispositif (Fonction 6) ;
- produire les premiers dossiers de preuve et les remettre au parquet financier ;
- conduire le premier audit de probité d'un organe de l'Afrique ;
- former les auditeurs et investigateurs avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre les audits rétrospectifs à l'ensemble des pays concernés ;
- transmettre les dossiers consolidés à l'Office de recouvrement (Fonction 9) pour recouvrement ;
- publier les rapports d'audit et leurs suites, dans le respect du secret de l'instruction ;
- systématiser l'audit de probité des structures du FMA et cellules nationales du FMA partenaires.

2 à 5 ans :

- achever les audits rétrospectifs prioritaires et maintenir la capacité d'investigation ;
- consolider la doctrine d'audit et la partager entre régions (Fonction 1) ;
- suivre les recouvrements issus des audits et en publier le bilan ;
- réviser la méthodologie au vu des montages constatés.

XX.4.11.8.3.3 Livrables attendus du capacité FMA d'audit et d'investigation financière.

1. la méthodologie d'audit intégral de la dette (quarante ans) et des contrats extractifs (trente ans) ;

2. le protocole d'accès aux archives, aux comptes publics et à la Plateforme (Fonction 3) ;

3. le référentiel d'audit de probité des structures du FMA et cellules nationales du FMA partenaires ;

4. le programme pluriannuel des audits rétrospectifs prioritaires et les brigades nationales ;

5. les dossiers de preuve remis au parquet financier et à l'Office de recouvrement (Fonction 9) ;

6. le format-type des rapports d'audit et le registre des suites données ;

7. le plan de formation des auditeurs et investigateurs, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Un audit ne vaut que par l'action qui le suit : le corps chiffre le pillage passé et le change en dossier — la dette fantôme et la rente évaporée redeviennent des créances à recouvrer. »*

XX.4.11.8.4 L'unité des saisies, des confiscations et de la coopération internationale, chargée de geler tôt, de confisquer et de faire circuler la preuve.

XX.4.11.8.4.1 Fonctionnement de l'unité des saisies, des confiscations et de la coopération internationale.

L'unité des saisies, des confiscations et de la coopération internationale ferme la chaîne : elle empêche les avoirs de fuir pendant la procédure et les récupère à son terme. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle prépare et met en œuvre les mesures conservatoires — gels et saisies — dès l'ouverture des dossiers ;
- elle conduit les confiscations, y compris, dans un cadre encadré et proportionné, sans condamnation lorsque l'origine licite des avoirs ne peut être justifiée ;
- elle instruit les demandes d'entraide judiciaire, à l'émission comme à la réception, et les fait aboutir dans des délais utiles ;
- elle articule l'action avec l'Office de recouvrement (Fonction 9), les réseaux ARIN et l'initiative StAR pour le recouvrement à l'étranger ;
- elle tient le registre des avoirs gelés, saisis et confisqués et en assure la remise au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12).

Exemple concret : *informée par le juge d'un risque de fuite, l'unité obtient en 24 heures, via l'entraide accélérée, le gel de comptes logés dans deux juridictions étrangères ; les avoirs restent bloqués jusqu'au jugement, puis sont confisqués et remis au Guichet FMA de restitution productive — le temps de la procédure cesse d'être le temps de la disparition.*

XX.4.11.8.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité des saisies, des confiscations et de la coopération internationale.

0 à 6 mois :

- rédiger le régime des mesures conservatoires et de la confiscation, y compris sans condamnation, dans un cadre encadré ;
- définir les procédures d'entraide judiciaire à l'émission et à la réception ;
- arrêter le protocole d'articulation avec l'Office de recouvrement (Fonction 9) et les réseaux ARIN ;
- concevoir le registre des avoirs gelés, saisis et confisqués.

6 à 12 mois :

- prononcer et exécuter les premiers gels et saisies conservatoires ;
- traiter les premières demandes d'entraide entrantes et sortantes ;
- remettre les premiers avoirs confisqués au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;

- roder la coopération avec l'Office de recouvrement sur des dossiers réels.

12 à 24 mois :

- généraliser le gel précoce à l'ensemble des dossiers du région ;
- consolider la pratique de la confiscation, y compris sans condamnation, sous contrôle du juge ;
- publier le bilan des gels, confiscations et entraides ;
- réduire les délais d'entraide avec les partenaires réguliers.

2 à 5 ans :

- tenir le registre des avoirs à jour et suivre chaque avoir jusqu'à la restitution ;
- consolider la jurisprudence de la confiscation et la partager entre régions (Fonction 1) ;
- étendre le réseau des juridictions coopérantes et publier les taux de succès de l'entraide ;
- réviser le régime au vu des obstacles rencontrés à l'étranger.

XX.4.11.8.4.3 Livrables attendus de l'unité des saisies, des confiscations et de la coopération internationale.

1. le régime des mesures conservatoires et de la confiscation, y compris sans condamnation, dans un cadre encadré ;

2. les procédures d'entraide judiciaire à l'émission et à la réception ;

3. le protocole d'articulation avec l'Office de recouvrement (Fonction 9), les réseaux ARIN et l'initiative StAR ;

4. le registre des avoirs gelés, saisis et confisqués et le circuit de remise au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;

5. le format du bilan périodique des gels, confiscations et entraides et de délais ;

6. la cartographie des juridictions coopérantes et des exigences ;

7. le protocole de révision du régime au vu des obstacles rencontrés à l'étranger ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« On gèle tôt, on confisque sûrement, on coopère vite : entre la révélation et le jugement, l'avoir ne doit pas avoir le temps de fuir. »*

XX.4.12 Fonction 9 — Tracer, geler, saisir, confisquer, rapatrier et recouvrer les avoirs volés et conduire la diplomatie du recouvrement

XX.4.12.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 9 confie au FMA la responsabilité de tracer, localiser, faire geler, saisir, confisquer, rapatrier et recouvrer les avoirs volés et de conduire la diplomatie africaine nécessaire à leur restitution. Le FMA prépare et finance les demandes, mobilise les conseils spécialisés, porte les dossiers devant les juridictions africaines et étrangères, négocie avec les États et les places financières détentrices des avoirs et maintient l'action au-delà des alternances politiques. Les antennes régionales et les cellules nationales interviennent sous son autorité.

La Fonction 9 couvre aussi le recouvrement intra-africain des avoirs détournés lorsqu'ils sont transférés, investis ou dissimulés dans un autre État africain. Dans ce cas, le FMA agit comme autorité commune de coordination, de gel, de saisie, de restitution et d'arbitrage entre les États concernés, afin d'éviter qu'un pays africain devienne la juridiction de refuge des avoirs volés d'un autre pays africain.

Entre le gel, la saisie, la confiscation et la restitution définitive, les avoirs font l'objet d'une gestion conservatoire transparente afin de préserver leur valeur, d'éviter leur dégradation, d'empêcher leur captation et de préparer leur cession, transfert ou affectation productive. Cette gestion concerne notamment les comptes bancaires, immeubles, sociétés, parts sociales, portefeuilles financiers, actifs numériques, véhicules, navires, aéronefs, œuvres d'art et autres biens non liquides.

La règle stratégique est : « *Le FMA porte le dossier jusqu'au retour effectif de l'actif, sans interruption politique ni budgétaire.* »

XX.4.12.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque le dernier maillon, celui du retour effectif des avoirs, et la lacune de capacité qui le rend aujourd'hui insurmontable pour un État isolé. Trois scénarios en montrent la portée.

Scénario 1 : des avoirs détournés sont logés dans une place financière étrangère par l'intermédiaire d'une société-écran. La localisation est connue, mais la juridiction réceptrice exige une demande formelle, probante et immédiatement exécutable. L'Office du FMA construit le dossier, saisit l'autorité de poursuite et la juridiction lorsque leur intervention est requise, mobilise les conseils et obtient le gel puis la confiscation. **Part du problème traitée : le passage du renseignement à la saisie effective, que les réseaux informels ne franchissent pas.**

Scénario 2 : une procédure de restitution oppose l'Afrique à des cabinets spécialisés disposant de moyens considérables. L'Office du FMA conduit directement le dossier au nom du mandat continental, mobilise le panel commun, finance la procédure et maintient l'action jusqu'à son terme. **Part du problème traitée : le déséquilibre de moyens et l'abandon des dossiers lors des alternances politiques.**

Scénario 3 : Des avoirs sont enfin confisqués à l'étranger. Plutôt que de retourner dans des comptes opaques, ils sont reversés au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) pour financer des projets visibles. **Part du problème traitée : la jonction entre la récupération et la restitution productive, sans passage par des circuits opaques.**

XX.4.12.3 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 9 est exercée par le dispositif de recouvrement des avoirs et de diplomatie du recouvrement. Il comprend :

- l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA, chargé de la stratégie, des portefeuilles et des procédures étrangères ;
- six antennes régionales de recouvrement et de coordination des dossiers ;
- cinquante-cinq Cellules nationales de recouvrement du FMA ;
- un fonds commun de procédure, un panel de cabinets et une unité de diplomatie du recouvrement.

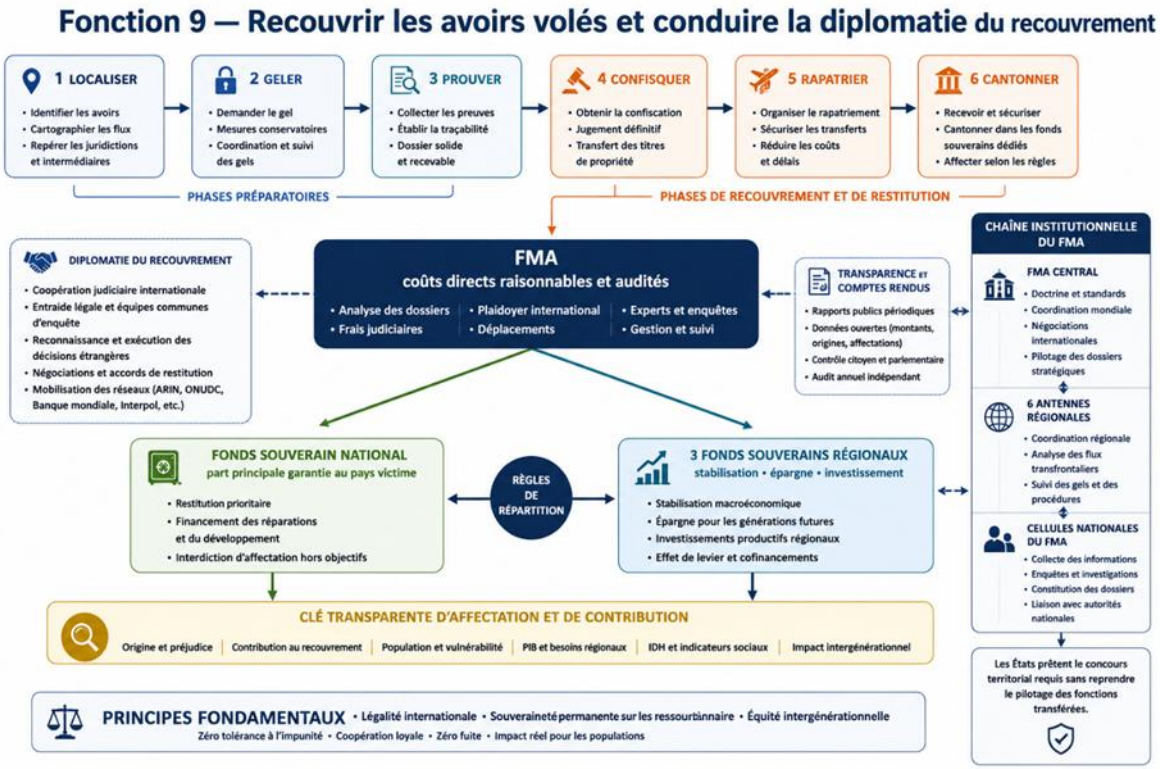
La Fonction 9 comprend également deux garanties d'exécution. La première est la reconnaissance mutuelle : les décisions de gel, de saisie et de confiscation prononcées dans un État partie sont exécutoires dans les autres États parties selon les modalités fixées par les Statuts, sans nouvelle procédure au fond. La seconde est le bouclier contentieux : la Force organise la défense commune des États parties exposés, en représailles de leurs redressements ou recouvrements, à des procédures d'arbitrage investisseur-État, mutualise les frais de défense et conduit la doctrine de renégociation des traités bilatéraux d'investissement, afin que la crainte de l'arbitrage ne neutralise pas l'action.

XX.4.12.4 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- sélection et hiérarchisation des dossiers par la Fonction 9, après identification du pays d'origine, des droits lésés et de l'intérêt continental ;
- traçage, préparation des demandes, expertise et stratégie contentieuse ;
- financement mutualisé des cabinets et conservation de la mémoire des dossiers ;
- diplomatie du FMA auprès des juridictions et institutions réceptrices, sur mandat de l'Union africaine ;
- suivi des gels, saisies, confiscations, accords et restitutions ;
- versement des fonds dans les comptes cantonnés du Guichet FMA de restitution productive.

Figure 22: Fonction 9 — chaîne continentale de recouvrement portée par le FMA, de la localisation au cantonnement puis à l'affectation souveraine.



XX.4.12.5 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le mandat direct de l'Office, ses pouvoirs de représentation contentieuse et les règles de préservation des droits du pays d'origine ;
- constituer le fonds contentieux et présélectionner les cabinets ;
- installer les cellules spécialisées dans les cellules nationales et régionaux du FMA et leur déléguer les pouvoirs opérationnels correspondants ;
- reprendre un portefeuille pilote de dossiers prioritaires ;
- engager les demandes d'entraide et les actions dans les juridictions concernées ;
- publier un suivi agrégé des montants tracés, gelés, confisqués et restitués.

XX.4.12.6 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 9

L'Office, le fonds contentieux, le panel de cabinets et les cellules nationales du FMA peuvent être installés en **douze à dix-huit mois**. Le fonctionnement est permanent ; chaque dossier international suit ensuite son propre calendrier judiciaire, pouvant s'étendre sur plusieurs années.

XX.4.12.7 Fonctionnement et actions de mise en œuvre des composantes de la Fonction de recouvrement des avoirs et de diplomatie du recouvrement.

XX.4.12.7.1 L'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA), chargé de l'action opérationnelle dans les juridictions étrangères.

XX.4.12.7.1.1 Fonctionnement de l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA).

L'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA) conduit, pour le compte des pays concernés, le gel, la saisie et la confiscation des avoirs localisés hors d'Afrique. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle reçoit les avoirs localisés par l'Observatoire, les registres et les cellules de renseignement ;
- elle monte les dossiers de gel, de saisie et de confiscation devant les juridictions étrangères ;
- elle invoque collectivement l'**article 55** de la **Convention de Mérida** ;
- elle mandate les cabinets du panel commun et coordonne les cellules nationales de recouvrement ;
- elle reverse les avoirs récupérés au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12).

Exemple concret : *trois pays d'une même région détiennent chacun un fragment d'un même montage logé à l'étranger ; l'Office de recouvrement réunit les trois dossiers, mandate un cabinet du panel commun et obtient une confiscation unique, là où chaque pays, seul, n'aurait présenté qu'une demande partielle et sous-financée.*

XX.4.12.7.1.2 Actions de mise en œuvre de l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA).

0 à 6 mois :

- installer l'Office continental de recouvrement par décision du Conseil des gouverneurs du FMA et arrêter son mandat ;
- constituer le fonds commun de recouvrement et ses règles d'emploi ;
- arrêter les procédures de gel, de saisie et de confiscation ;
- établir le protocole de réception des avoirs localisés par les fonctions de connaissance ;

- définir le circuit de reversement au Guichet FMA de restitution productive.

6 à 12 mois :

- créer les cellules nationales de recouvrement dans chaque cellule nationale du FMA ;
- engager les premiers dossiers de gel et de saisie coordonnés ;
- mandater les premiers cabinets du panel commun sur des dossiers concrets ;
- mettre en place le suivi centralisé des dossiers du région ;
- former les équipes nationales à la procédure commune avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- obtenir les premières confiscations à l'étranger ;
- reverser les avoirs récupérés au Guichet FMA de restitution productive ;
- consolider les dossiers transfrontaliers réunissant plusieurs pays ;
- publier un premier bilan des avoirs gelés, saisis et confisqués ;

2 à 5 ans :

- traiter en continu le flux des dossiers de recouvrement ;
- consolider une jurisprudence commune de recouvrement ;
- réviser les procédures au vu des décisions obtenues ;
- étendre l'action aux nouveaux dossiers signalés par la connaissance.

XX.4.12.7.1.3 Livrables attendus de l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA) et son mandat ;

2. le règlement intérieur et le statut du personnel de l'Office de recouvrement ;

3. les procédures communes de gel, de saisie et de confiscation ;

4. le protocole d'invocation collective de l'**article 55** de la **Convention de Mérida** ;

5. le protocole de réception des avoirs localisés par les fonctions de connaissance ;

6. le circuit de reversement des avoirs récupérés au Guichet FMA de restitution productive ;

7. le système de suivi centralisé des dossiers du région ;

8. les cellules nationales de recouvrement installées dans chaque cellule nationale du FMA ;

9. le programme de formation des équipes conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

10. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« La localisation ne suffit pas : tout avoir repéré à l'étranger fait l'objet d'une action de gel, de saisie et de confiscation portée en commun. »*

XX.4.12.7.2 Les Cellules nationales de recouvrement du FMA (CNR-FMA), chargées de constituer, porter et suivre les dossiers dans chaque État membre.

XX.4.12.7.2.1 Fonctionnement de la Cellule nationale de recouvrement du FMA (CNR-FMA).

La CNR-FMA est une unité de la cellule nationale du FMA. Elle reçoit les décisions et dossiers de la Fonction 8, constitue le portefeuille de recouvrement du pays d'origine et agit sous l'autorité de l'OCRA-FMA. Le pays d'origine reste le bénéficiaire économique de la créance, mais la cellule et l'Office conduisent directement la procédure au nom du FMA.

- elle reçoit les décisions de l'autorité africaine de poursuite financière et de la juridiction financière, ainsi que les dossiers du capacité d'audit et d'investigation, et constitue les dossiers de recouvrement ;
- elle saisit l'OCRA-FMA, qui engage le gel, la saisie, la confiscation et la restitution à l'étranger ;
- elle mobilise, par le fonds commun et le panel de cabinets, les moyens juridiques mutualisés au bénéfice de ses dossiers ;
- elle suit les procédures et rend compte à la Fonction 9, au FMA et au pays bénéficiaire ;
- elle organise le retour des avoirs vers le compte cantonné du pays au sein du dispositif 12 ;
- elle transmet un rapport périodique de qualité et d'activité à l'OCRA-FMA et applique ses instructions de portefeuille.

Les actions suivantes seront entreprises sans délai :

Pour la dette extérieure :

- audit intégral de la dette extérieure sur **40 ans** (audit de l'arrivée effective des fonds dans les comptes de l'État, audit du respect des termes du contrat d'endettement, audit du remboursement des fonds) ;
- audit intégral de l'utilisation de la dette extérieure sur **40 ans** ;
- détermination de la portion volée et des acteurs coupables ;
- lancement d'actions internationales de recouvrement.

Pour le pétrole et les minerais :

- audit des contrats pétroliers sur **30 ans** (exécution correcte des clauses contractuelles) ;
- traçabilité des rentes reçues sur **30 ans** ;
- traçabilité des reversements des rentes au Trésor public sur **30 ans** ;
- détermination des fuites et des acteurs ;
- lancement d'actions de recouvrement à l'international.

Ces audits rétrospectifs sont conduits avec les autorités judiciaires compétentes spécialisée et les audits de l'Afrique (Fonction 8) ; leurs conclusions — portion volée, acteurs, juridictions réceptrices — saisissent l'Office de recouvrement et sa diplomatie du recouvrement.

L'un des deux meilleurs spécialistes mondiaux des fuites de capitaux en Afrique, le Professeur **Léonce Ndikumana**, est Africain et sera un expert utile pour guider les audits et l'action de recouvrement de l'État. La **BEAC** et la **BCEAO** ont amplement étudié les fuites de capitaux et serviront également d'utiles conseillers.

Le FMA mobilise également le Forum africain sur l'administration fiscale (ATAF) comme partenaire technique pour les dossiers fiscaux, les prix de transfert et la coopération entre administrations, sans lui transférer le pilotage du recouvrement.

Le FMA recourt au Basel Institute on Governance et à sa branche ICAR pour la formation et l'appui spécialisé aux dossiers internationaux de recouvrement ; la Fonction 9 conserve la conduite, le calendrier, le choix des conseils et la décision stratégique.

Le pays type recourt également à l'initiative **StAR** (Stolen Asset Recovery) du Groupe de la **Banque mondiale** pour le conseil dans la conduite de ses actions de recouvrement de par le monde. Plusieurs pays recourent déjà à cette initiative StAR.

XX.4.12.7.2.2 Modèle-type de la Cellule nationale de recouvrement du FMA (CNR-FMA) : capacités opérationnelles requises.

La CNR-FMA applique un modèle organique commun fixé par la Fonction 9. Elle ne reçoit pas de mandat d'une administration nationale : son mandat résulte directement des actes du FMA et des décisions juridictionnelles exécutoires.

- le chef de cellule, qui exécute le mandat, gère les agents et la dotation budgétaire déléguée et rend compte à l'OCRA-FMA de la qualité des dossiers ;
- **l'unité de constitution des dossiers,** qui reçoit les conclusions de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) et assemble les pièces de traçabilité et de preuve **;**
- **l'unité de liaison judiciaire et d'entraide**, qui prépare les demandes d'entraide judiciaire internationale et les transmet à l'unité de diplomatie du recouvrement ;
- **l'unité du suivi des procédures et des cabinets**, qui pilote les cabinets mobilisés sur les dossiers nationaux et suit les décisions étrangères ;
- **le correspondant du retour des avoirs,** qui organise le rapatriement vers le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) et en rend compte.

Cette architecture est celle d'une unité territoriale du FMA. Les adaptations logistiques locales ne créent aucune autonomie de doctrine, de budget ou de procédure à l'égard de la Fonction 9.

Exemple concret : *la juridiction financière africaine prononce la confiscation des avoirs logés dans deux juridictions étrangères. La CNR-FMA constitue le dossier ; l'OCRA-FMA plaide, négocie et obtient l'exécution ; les fonds reviennent au compte cantonné du pays d'origine au sein du dispositif 12.*

XX.4.12.7.2.3 Actions de mise en œuvre de la Cellule nationale de recouvrement du FMA (CNR-FMA).

0 à 3 mois :

- adopter l'acte de transfert, de primauté et d'application directe autorisant l'installation de la CNR-FMA et l'exercice direct du mandat de recouvrement ;
- arrêter le schéma opérationnel de la cellule et sa dotation budgétaire déléguée du FMA ;
- désigner les correspondants de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) et du Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
- dresser l'inventaire des dossiers des avoirs à récupérer déjà identifiés.

3 à 6 mois :

- rendre le mandat directement applicable et adopter les mesures techniques d'exécution ;
- installer la cellule et recruter le premier noyau de juristes et d'enquêteurs financiers du FMA ;
- signer la convention de mandat avec l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA) ;
- arrêter les procédures de constitution, de confidentialité et de transmission des dossiers.

6 à 12 mois :

- raccorder la cellule à l'Office continental de recouvrement, au fonds commun et au panel de cabinets ;
- constituer et transmettre les premiers dossiers de recouvrement ;
- faire certifier les agents par l'Académie (Fonction 10) et par la branche ICAR du Basel Institute ;
- ouvrir le suivi des procédures avec l'unité de diplomatie du recouvrement.

12 à 24 mois :

- porter l'ensemble des dossiers prioritaires issus des audits rétrospectifs ;
- suivre les premières décisions de gel et de saisie à l'étranger ;
- organiser les premiers retours des avoirs vers le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
- publier la déclinaison nationale du tableau de suivi des recouvrements.

2 à 5 ans :

- tenir la constitution et le suivi des dossiers en continu ;
- approfondir les juridictions réceptrices les plus exposées du pays ;
- consolider la jurisprudence et les bonnes pratiques avec l'Office continental de recouvrement ;
- réviser les procédures au vu des contrôles de supervision de l'Office continental de recouvrement.

XX.4.12.7.2.4 Livrables attendus de la Cellule nationale de recouvrement du FMA (CNR-FMA).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant la cellule nationale de recouvrement et son exposé des motifs ;
2. l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
3. la convention de mandat conclue avec l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA) ;
4. les conventions de liaison avec la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) et le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
5. les procédures de constitution, de confidentialité et de transmission des dossiers ;
6. le raccordement de la cellule au fonds commun et au panel de cabinets spécialisés ;
7. le tableau national de suivi des dossiers et des avoirs recouvrés ;
8. le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de la cellule (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Le pays prépare et mandate, la région récupère à l'étranger : la cellule porte le dossier, l'Office de recouvrement le ramène. »*

XX.4.12.7.3 Le fonds commun de recouvrement et le panel de cabinets spécialisés, chargés de la mutualisation des moyens juridiques.

XX.4.12.7.3.1 Fonctionnement du fonds commun de recouvrement et du panel de cabinets.

Le fonds commun de recouvrement et le panel de cabinets donnent aux six régions une force de frappe juridique qu'aucun budget national n'atteint. Leur fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- le fonds commun finance les procédures de recouvrement des pays concernés ;
- le panel réunit des cabinets internationaux spécialisés, présélectionnés selon des règles publiques ;
- tout pays concerné mobilise le panel sans affronter seul les conseils de la partie adverse ;
- les coûts et les jurisprudences sont partagés, générant des économies d'échelle ;

- les honoraires et les résultats des cabinets sont suivis et rendus publics.

Exemple concret : *un petit pays, incapable de payer seul un cabinet international de premier plan, mobilise le panel financé en commun et porte son dossier à armes égales avec la partie adverse.*

XX.4.12.7.3.2 Actions de mise en œuvre du fonds commun de recouvrement et du panel de cabinets.

0 à 6 mois :

- doter le fonds commun de recouvrement et arrêter ses règles d'emploi ;
- définir les critères publics de pré-sélection des cabinets ;
- lancer l'appel à candidatures et évaluer les cabinets ;
- arrêter la grille d'honoraires et les modalités de suivi ;
- constituer le panel initial de cabinets spécialisés.

6 à 12 mois :

- mobiliser le panel sur les premiers dossiers de recouvrement ;
- financer les procédures engagées par les pays concernés ;
- mutualiser les jurisprudences et les mémoires obtenus ;

12 à 24 mois :

- suivre les honoraires et les résultats des cabinets ;
- publier un premier bilan d'emploi du fonds et du panel.

2 à 5 ans :

- réviser le panel et la grille d'honoraires au vu des résultats ;
- consolider un vivier de jurisprudences partagées ;
- étendre le panel aux spécialités et juridictions nouvelles ;
- publier des bilans réguliers d'emploi et de performance.

XX.4.12.7.3.3 Livrables attendus du fonds commun de recouvrement et du panel de cabinets.

1. le fonds commun de recouvrement doté et opérationnel ;
2. les règles publiques d'emploi et de reconstitution du fonds commun ;
3. les critères publics de pré-sélection des cabinets ;
4. le panel initial de cabinets spécialisés constitué ;
5. la grille d'honoraires et son cadre de contrôle ;
6. la convention-cadre régissant le recours mutualisé au panel ;
7. les conventions de mobilisation des cabinets par les pays concernés ;
8. le système de suivi des honoraires et des résultats des cabinets ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Aucun pays n'affronte seul les cabinets de la partie adverse : les moyens juridiques sont mutualisés et financés en commun. »*

XX.4.12.7.4 L'unité de diplomatie du recouvrement, chargée de la négociation avec les juridictions étrangères.

XX.4.12.7.4.1 Fonctionnement de l'unité de diplomatie du recouvrement.

L'unité de diplomatie du recouvrement convertit le poids collectif des six régions en levier de restitution. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle coordonne les demandes d'entraide judiciaire des pays d'un même région ;
- elle négocie d'une seule voix avec les juridictions réceptrices ;

- elle représente le région dans les enceintes internationales ;
- elle conclut des accords-cadres de restitution ;
- elle mobilise les appuis de l'initiative **StAR** et de l'ONUDC, au titre du principe 3.7.

Exemple concret : *face à une juridiction étrangère lente à répondre aux demandes isolées, le région adresse une demande coordonnée et négocie au nom de plusieurs États à la fois ; le poids collectif obtient un traitement que la requête d'un seul pays n'aurait pas déclenché.*

XX.4.12.7.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité de diplomatie du recouvrement.

0 à 6 mois :

- mettre en place l'unité et arrêter son mandat ;
- cartographier les juridictions réceptrices prioritaires ;
- arrêter le protocole commun de demandes d'entraide judiciaire ;
- nouer les premiers contacts avec les juridictions clés ;
- établir les partenariats d'appui avec **StAR** et l'ONUDC.

6 à 12 mois :

- engager les premières négociations groupées de restitution ;
- coordonner les demandes d'entraide des pays concernés ;
- représenter le région dans les premières enceintes internationales ;

12 à 24 mois :

- préparer les projets d'accords-cadres de restitution ;
- publier un premier bilan des démarches diplomatiques.

2 à 5 ans :

- assurer une représentation permanente du région dans les enceintes internationales ;
- conclure des accords-cadres de restitution ;
- étendre la coordination diplomatique aux nouveaux dossiers ;
- publier des bilans réguliers des restitutions négociées.

XX.4.12.7.4.3 Livrables attendus de l'unité de diplomatie du recouvrement.

1. le mandat de l'unité de diplomatie du recouvrement ;
2. la cartographie des juridictions réceptrices prioritaires ;
3. le protocole commun de demandes d'entraide judiciaire ;
4. le modèle-type de dossier de demande d'entraide et de restitution ;
5. le répertoire des autorités centrales et des points de contact étrangers ;
6. les partenariats d'appui conclus avec l'initiative **StAR** et l'ONUDC ;
7. le dispositif de représentation permanente de la région dans les enceintes internationales ;
8. les accords-cadres de restitution conclus avec les juridictions réceptrices ;
9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Une seule voix pour six régions pèse plus que cinq requêtes isolées : la diplomatie du recouvrement se mène en commun. »*

XX.4.13 Fonction 10 — Former, certifier, spécialiser et perfectionner les acteurs compétents

XX.4.13.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 10 confie au FMA la responsabilité *de former, certifier, spécialiser et perfectionner les agents, experts et autorités chargés de la lutte contre la fuite des capitaux et du recouvrement des avoirs volés.* Pour l'exercer, le FMA met en place un dispositif de formation et de capitalisation qui entretient les compétences, conserve les enseignements des dossiers, diffuse la jurisprudence et les méthodes d'audit et garantit une doctrine commune dans les six régions et les cellules nationales.

La règle stratégique est : « *Former une fois, certifier continuellement et déployer les compétences dans toute la chaîne du FMA.* »

XX.4.13.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque la déperdition des compétences, qui rend chaque pays perpétuellement dépendant d'une assistance extérieure. Trois scénarios en montrent la portée.

Scénario 1 : Un pays forme, grâce à un appui extérieur, quelques enquêteurs et magistrats ; deux ans plus tard, ces agents sont mutés et la compétence disparaît avec eux. L'Académie, institution permanente, forme, certifie et fidélise les agents et conserve une doctrine commune. **Part du problème traitée : la déperdition des compétences, que l'assistance ponctuelle ne corrige jamais.**

Scénario 2 : Cinq pays dépendent chacun d'un bailleur extérieur pour former leurs équipes, au rythme et à l'agenda de ce bailleur. Une seule académie, financée par l'Afrique, forme ensemble des promotions des six régions selon un programme africain. **Part du problème traitée : la dépendance de la formation à des financements et à des agendas extérieurs.**

Scénario 3 : Les agents de la surveillance, de la justice et du recouvrement travaillent sans doctrine ni certifications communes, et se comprennent mal d'un pays à l'autre. L'Académie établit un référentiel de certification et une doctrine africaine partagés. **Part du problème traitée : l'absence de langage et de doctrine communs entre les agents de différentes fonctions et des différents pays.**

XX.4.13.3 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La fonction s'inscrit dans la chaîne unique du FMA. Sans préjuger de l'architecture interne future du Fonds, il repose sur les responsabilités suivantes :

- le dispositif 10 — Académie du FMA ;
- six campus régionaux de formation et de simulation ;
- les cellules de formation continue des cellules nationales ;
- le Conseil académique, le système de certification, la faculté commune et le centre de ressources.

XX.4.13.4 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- référentiels de compétences communs à toutes les fonctions ;
- formations initiales, continues et exercices sur dossiers réels ;
- certification, re-certification et contrôle de qualité ;
- communautés de pratique, bibliothèque juridique et capitalisation des retours d'expérience ;

- mobilité et échanges techniques entre les agents du FMA, ses antennes régionales et les administrations partenaires, sans transfert de l'autorité opérationnelle ;

XX.4.13.5 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter la charte académique et les référentiels de compétences ;
- constituer le corps enseignant et conclure les partenariats ;
- installer la plateforme numérique et les six relais régionaux ;
- lancer les premières cohortes prioritaires ;
- certifier les agents et évaluer l'application des acquis ;
- actualiser annuellement les programmes selon les risques et jurisprudences.

XX.4.13.6 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 10

L'Académie peut lancer ses premières formations dans les **douze mois** suivant l'adoption de sa charte. Le réseau complet de filières, relais régionaux et certifications se consolide sur **deux à trois ans**, puis fonctionne en permanence.

XX.4.13.7 Modalités de fonctionnement et actions de mise en œuvre de la fonction et de ses composantes territoriales de l'Académie du FMA

XX.4.13.7.1 Le Conseil académique, chargé du programme, de la certification et de la doctrine.

XX.4.13.7.1.1 Fonctionnement du Conseil académique.

Le Conseil académique définit ce que l'Académie enseigne et certifie. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il arrête le programme commun de formation des six régions ;
- il établit le référentiel de certification des agents ;
- il fixe la doctrine africaine commune du recouvrement et du contrôle des flux ;
- il évalue la qualité de la formation et actualise le programme ;
- il conclut les accords d'appui avec l'**ICAR**, l'initiative **StAR** et le Professeur **Ndikumana**.

Exemple concret : le Conseil arrête un cursus commun de traçage, de gel et de confiscation, adossé aux dossiers réels capitalisés, de sorte qu'un magistrat formé au Cameroun et un enquêteur formé au Kenya partagent la même méthode et la même certification.

XX.4.13.7.1.2 Actions de mise en œuvre du Conseil académique.

0 à 6 mois :

- arrêter le programme commun de formation et ses modules ;
- établir le référentiel de certification des agents ;
- fixer la doctrine commune et les modalités d'évaluation ;
- conclure les accords d'appui avec l'**ICAR**, **StAR** et le Professeur **Ndikumana** ;
- désigner les membres du Conseil et adopter son règlement intérieur.

6 à 12 mois :

- ouvrir la première promotion selon le programme arrêté ;
- délivrer les premières certifications selon le référentiel ;
- évaluer la première promotion et recueillir les retours ;

12 à 24 mois :

- actualiser les modules au vu des premiers dossiers réels ;

- valider les supports produits par la faculté commune.

2 à 5 ans :

- actualiser périodiquement le programme et le référentiel ;
- consolider la doctrine africaine commune ;
- étendre les cursus aux besoins nouveaux des fonctions ;
- publier un rapport annuel de formation et de certification.

XX.4.13.7.1.3 Livrables attendus du Conseil académique.

1. le programme commun de formation et ses modules ;

2. le référentiel de certification des agents ;

3. la doctrine africaine commune du recouvrement et du contrôle des flux ;

4. le règlement intérieur du Conseil académique ;

5. les accords d'appui conclus avec l'**ICAR**, **StAR** et le Professeur **Ndikumana** ;

6. les modalités et grilles d'évaluation de la formation ;

7. les certifications délivrées selon le référentiel ;

8. les actualisations successives du programme ;

9. le format et le calendrier du rapport annuel de formation et de certification ;

10. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Un seul programme et une seule certification pour les six régions : les agents partagent la même méthode et la même doctrine. »*

XX.4.13.7.2 La faculté commune, chargée de dispenser la formation.

XX.4.13.7.2.1 Fonctionnement de la faculté commune.

La faculté commune assure l'enseignement de l'Académie. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle réunit des formateurs permanents africains et des intervenants extérieurs au titre d'appuis ;
- elle dispense la formation aux agents des six régions selon le programme arrêté ;
- elle opère la plateforme de formation en ligne de l'Académie et y dispense les parcours à distance, en complément du présentiel ;
- elle forme les agents des fonctions de surveillance, de justice financière et de recouvrement ;
- elle s'appuie sur les dossiers réels capitalisés par le centre de ressources ;
- elle évalue les stagiaires et prépare leur certification.

Exemple concret : la faculté combine des praticiens africains expérimentés et des experts de l'**ICAR** et de **StAR** invités comme intervenants, sous une direction pédagogique africaine, pour former des promotions issues des six régions.

XX.4.13.7.2.2 Actions de mise en œuvre de la faculté commune.

0 à 6 mois :

- recruter les formateurs permanents et conventionner les intervenants ;
- préparer les supports de formation à partir de la doctrine commune ;
- aménager les moyens pédagogiques et spécifier la plateforme de formation en ligne de l'Académie (parcours, inscriptions, évaluations) ;
- planifier le calendrier des premières promotions ;

- définir les modalités d'évaluation des stagiaires.

6 à 12 mois :

- dispenser la formation de la première promotion des six régions ;
- organiser la formation croisée des agents des autres fonctions ;
- évaluer les stagiaires et transmettre les résultats au Conseil ;

12 à 24 mois :

- intégrer les dossiers réels du centre de ressources aux cours ;
- mettre en service la plateforme de formation en ligne — sur le socle de la Plateforme (Fonction 3) — et recueillir les retours pour améliorer supports et parcours.

2 à 5 ans :

- assurer les promotions annuelles des six régions ;
- améliorer les enseignements au vu des évaluations ;
- étendre l'offre aux spécialités nouvelles ;
- renforcer le corps de formateurs permanents africains ;
- porter la formation en ligne à l'échelle : promotions simultanées des six régions et actualisation des cours en une seule fois pour tous.

XX.4.13.7.2.3 Livrables attendus de la faculté commune.

1. l'équipe de formateurs permanents et le réseau d'intervenants ;

2. les supports de formation adossés à la doctrine commune ;

3. les moyens pédagogiques et la plateforme de formation en ligne de l'Académie — hébergée sur le socle de la Plateforme (Fonction 3) —, avec son catalogue de parcours et ses inscriptions à l'échelle des six régions ;

4. le calendrier et le plan des promotions ;

5. les promotions formées des six régions ;

6. la formation croisée des agents des autres fonctions ;

7. les évaluations des stagiaires transmises au Conseil ;

8. les supports actualisés au vu des retours ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« La formation est dispensée en commun, sous la direction africaine : les appuis extérieurs enseignent, ils ne décident pas. »*

XX.4.13.7.3 Le dispositif de certification et de fidélisation, chargé de certifier et de retenir les compétences.

XX.4.13.7.3.1 Fonctionnement du dispositif de certification et de fidélisation.

Le dispositif de certification et de fidélisation garantit que les compétences formées restent au service de l'Afrique. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il certifie les agents formés selon le référentiel commun ;
- il tient un registre des agents certifiés des six régions ;
- il organise la fidélisation des agents formés, afin d'éviter la déperdition des compétences ;
- il oriente les agents certifiés vers les fonctions qui en ont besoin ;
- il assure la mise à jour et la reconnaissance mutuelle des certifications entre pays.

Exemple concret : un enquêteur certifié par l'Académie est inscrit au registre commun et affecté, selon les besoins, à une cellule de recouvrement ou à une autorité de surveillance, sans que sa compétence se perde à la faveur d'une mutation.

XX.4.13.7.3.2 Actions de mise en œuvre du dispositif de certification et de fidélisation.

0 à 6 mois :

- arrêter les modalités de certification et le format du registre ;
- définir les mécanismes de fidélisation des agents ;
- établir les règles de reconnaissance mutuelle entre pays ;
- concevoir le système d'information du registre des certifiés ;
- définir les modalités d'orientation vers les fonctions.

6 à 12 mois :

- certifier la première promotion et l'inscrire au registre ;
- orienter les agents vers les fonctions demandeuses ;
- mettre en œuvre les premiers mécanismes de fidélisation ;

12 à 24 mois :

- assurer la reconnaissance mutuelle des premières certifications ;
- suivre le devenir des agents certifiés.

2 à 5 ans :

- tenir à jour le registre des agents certifiés ;
- consolider les mécanismes de fidélisation ;
- mesurer le maintien des compétences dans les fonctions ;
- réviser les modalités au vu du taux de rétention.

XX.4.13.7.3.3 Livrables attendus du dispositif de certification et de fidélisation.

1. les modalités de certification des agents ;

2. le registre des agents certifiés des six régions ;

3. le système d'information du registre ;

4. les mécanismes de fidélisation des agents ;

5. les règles de reconnaissance mutuelle des certifications ;

6. les affectations d'agents vers les fonctions demandeuses ;

7. le suivi du devenir et de la rétention des agents ;

8. le dispositif des bilans périodiques de maintien des compétences ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : « Un agent formé est certifié, enregistré et retenu : la compétence acquise sert durablement l'Afrique, elle ne se disperse plus. »

XX.4.13.7.4 Le centre de ressources et de doctrine, chargé de capitaliser dossiers et jurisprudence.

XX.4.13.7.4.1 Fonctionnement du centre de ressources et de doctrine.

Le centre de ressources et de doctrine conserve la mémoire et le savoir de l'Académie. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il constitue un recueil commun de dossiers réels de traçage, de gel et de confiscation ;
- il capitalise la jurisprudence de recouvrement obtenue par l'Office de recouvrement et la diplomatie ;
- il alimente la faculté commune en cas d'étude et en supports ;
- il diffuse la doctrine africaine commune aux agents des six régions ;
- il protège la confidentialité des données sensibles des dossiers.

Exemple concret : chaque dossier de recouvrement mené par l'Office de recouvrement est versé, une fois clos, au centre de ressources, où il devient un cas d'étude pour les promotions suivantes, de sorte que l'expérience acquise ne se perd pas.

XX.4.13.7.4.2 Actions de mise en œuvre du centre de ressources et de doctrine.

0 à 6 mois :

- créer le recueil commun de dossiers et son cadre de partage ;
- définir les modalités de capitalisation de la jurisprudence ;
- arrêter les règles de confidentialité des données sensibles ;
- concevoir le système documentaire du centre ;
- établir le circuit de versement des dossiers clos.

6 à 12 mois :

- verser les premiers dossiers et cas d'étude au recueil ;
- alimenter la faculté commune en supports ;
- capitaliser les premières jurisprudences de recouvrement ;

12 à 24 mois :

- diffuser les premiers éléments de doctrine ;
- indexer les dossiers pour les rendre exploitables.

2 à 5 ans :

- enrichir en continu le recueil et la doctrine ;
- diffuser la doctrine commune aux six régions ;
- publier des synthèses et des cas d'étude actualisés ;
- réviser le système documentaire au vu des usages.

XX.4.13.7.4.3 Livrables attendus du centre de ressources et de doctrine.

1. le recueil commun de dossiers réels ;

2. le système documentaire et d'indexation du centre ;

3. les règles de confidentialité des données sensibles ;

4. la base de jurisprudence de recouvrement capitalisée ;

5. les supports fournis à la faculté commune ;

6. les cas d'étude tirés des dossiers clos ;

7. la doctrine africaine commune diffusée ;

8. les synthèses et publications actualisées ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« L'expérience de chaque dossier se capitalise : ce qu'un agent apprend aujourd'hui forme les promotions de demain. »*

XX.4.14 Fonction 11 — Recevoir et sécuriser les signalements et protéger les lanceurs d'alerte et les acteurs exposés

XX.4.14.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 11 confie au FMA la responsabilité *de recevoir, analyser et sécuriser les signalements et d'assurer la protection juridique, professionnelle, financière, numérique et physique des lanceurs d'alerte, des témoins, des experts et des agents exposés*. Ceci est réalisé à travers le **Mécanisme continental du Fonds monétaire africain de protection des lanceurs d'alerte** (MCPLA-FMA), chargé de définir le statut commun, d'assurer la reconnaissance transfrontalière de la protection, de sécuriser les signalements et de coordonner l'action des cellules nationales du FMA. Le FMA met en place des canaux confidentiels, évalue les risques, prend les mesures de protection, finance l'assistance et poursuit les représailles dans le cadre de son mandat. Les antennes régionales et les cellules nationales assurent la continuité transfrontalière et la protection de proximité sous son autorité.

La règle stratégique est : « *Celui qui alerte le FMA doit pouvoir parler, être protégé et voir son signalement transformé en action.* »

XX.4.14.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque le silence par peur, qui prive toutes les autres fonctions de la première source. Trois scénarios en montrent la portée.

> ***Scénario 1 :*** un comptable découvre un circuit de fausses factures mais se tait : il sait qu'en parlant il perdra son emploi et qu'aucune protection réelle ne lui est offerte. Le dispositif 11 lui ouvre un canal sûr et anonyme, prononce les mesures de protection, finance l'assistance et transmet le signalement à la CNSIPT-FMA. Le circuit peut être démantelé. **Part du problème traitée : le silence par peur des représailles.**
>
> ***Scénario 2 :*** Un agent public a signalé un marché truqué ; en retour, il est muté, rétrogradé et menacé. La Protection prononce des mesures conservatoires — réintégration, injonction —, prend en charge sa défense et saisit la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) contre les auteurs des représailles. **Part du problème traitée : les représailles contre le lanceur d'alerte, qui punissent le courage et dissuadent les suivants.**
>
> ***Scénario 3 :*** Une information capitale sur un détournement transfrontalier est détenue par un salarié qui craint d'être identifié et poursuivi à l'étranger. Le canal sécurisé garantit son anonymat, et la reconnaissance régionale de son statut le protège dans tous les États raccordés. **Part du problème traitée : *l'absence d'anonymat et de protection transfrontalière, qui laisse le lanceur d'alerte exposé au-delà de sa frontière.***

XX.4.14.3 Ce que montrent les cas réels de protection des lanceurs d'alerte.

La protection des lanceurs d'alerte est une norme internationale et un levier prouvé de recouvrement. La **Convention de Mérida (CNUCC)** en fait, par son **article 33**, une obligation de protéger les personnes qui signalent de bonne foi. La **directive européenne de 2019** sur la protection des lanceurs d'alerte fixe un standard complet : canaux sûrs, interdiction des représailles, renversement de la charge de la preuve au profit du lanceur d'alerte. Aux États-Unis, le **False Claims Act** récompense depuis longtemps ceux qui dénoncent la fraude aux fonds publics, et le programme de la **Securities and Exchange Commission** issu de la loi **Dodd-Frank** verse une part des sommes recouvrées à l'origine du signalement — la récompense, encadrée, multiplie les alertes utiles.

L'Afrique a montré la voie et en a tiré les leçons. Le Ghana s'est doté dès 2006 d'une loi sur les lanceurs d'alerte, parmi les premières du continent, et l'Afrique du Sud protège les révélations d'intérêt public par sa loi sur les divulgations protégées. La politique nigériane de

2016 sur les lanceurs d'alerte, assortie d'une prime sur les fonds recouvrés, a permis de récupérer des sommes considérables ; ***mais, faute de loi dédiée et de protection effective, plusieurs lanceurs d'alerte ont subi des représailles*** — la preuve que la prime attire les signalements, mais que seule la protection les rend durables.

La leçon est nette : *le standard existe, des pays africains l'appliquent déjà, et la protection ne vaut que si elle est portée par un organe indépendant, un canal réellement anonyme et des sanctions effectives contre les représailles — c'est ce que le Mécanisme FMA (MCPLA-FMA) de protection met en place, à l'échelle continentale.*

XX.4.14.4 La rémunération et la reconnaissance du lanceur d'alerte.

Le lanceur d'alerte étant un particulier qui prend un risque personnel et n'est pas salarié du dispositif, une prime peut lui être due selon un barème continental commun. Le FMA, au titre de sa fonction de doctrine et de normalisation fixe le taux, le plafond et les conditions ; les cellules compétentes des cellules nationales du FMA appliquent ce barème conformément à leur droit et rendent compte au MCPLA-FMA. Cette cohérence évite qu'un même courage soit inégalement reconnu selon la région.

La prime prend la forme d'une fraction plafonnée des avoirs effectivement recouvrés grâce au signalement. Elle n'est versée qu'après jugement définitif — jamais sur une simple allégation — et transite par le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12), qui en assure la traçabilité. Elle est refusée aux complices de la fraude dénoncée comme aux agents publics tenus de signaler au titre des fonctions, afin qu'elle récompense un risque réel et non l'accomplissement d'un devoir ou le produit d'une faute.

Le barème commun s'inspire des dispositifs éprouvés à l'étranger, dont le tableau ci-dessous rappelle les fourchettes pratiquées et les enseignements :

Tableau 15: Repères internationaux pour la rémunération du lanceur d'alerte.

Dispositif (pays)	Fourchette pratiquée	Conditions et enseignement
False Claims Act (États-Unis)	**15 à 30 %**	Action « qui tam » ; prime versée sur les sommes effectivement recouvrées ; puissant moteur de signalements.
Programme SEC — loi Dodd-Frank (États-Unis)	**10 à 30 %**	Prime sur les sanctions financières au-delà d'un seuil, versée après décision ; élargit l'alerte au secteur financier.
Politique nigériane (2016)	**2,5 à 5 %**	Prime sur les fonds recouvrés ; a permis de récupérer des sommes considérables, mais protection insuffisante, d'où des représailles.
Directive européenne (2019)	**Pas de prime obligatoire**	Priorité donnée à la protection ; réserve assumée sur le risque de signalements opportunistes et de marchandisation de l'intégrité.

Ces repères encadrent le choix de l'Afrique sans le dicter. La directive européenne de 2019 écarte délibérément toute prime obligatoire, ***par crainte des signalements opportunistes et d'une marchandisation de l'intégrité*** ; les modèles américain et nigérian montrent au contraire que la prime, bien encadrée, multiplie les alertes utiles. L'Afrique retient une voie médiane : une prime existe, pour reconnaître le risque et attirer l'information, mais uniforme, plafonnée, versée après jugement et refusée aux complices — de sorte que l'effet d'entraînement soit conservé et le risque opportuniste neutralisé.

La rémunération ne se réduit pas à l'argent. Parce que le courage mérite d'être honoré autant qu'indemnisé, la reconnaissance du lanceur d'alerte comprend aussi des mesures non financières : la protection et la relance de sa carrière — maintien ou réintégration dans l'emploi, effacement des mesures de rétorsion —, et, lorsqu'il y consent, une reconnaissance honorifique

de son geste. Ces mesures relèvent de l'unité de la protection, du soutien et des sanctions, qui les met en œuvre au même titre que la prime.

XX.4.14.5 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 11 est exercée par le dispositif de signalement et de protection des lanceurs d'alerte. Il comprend :

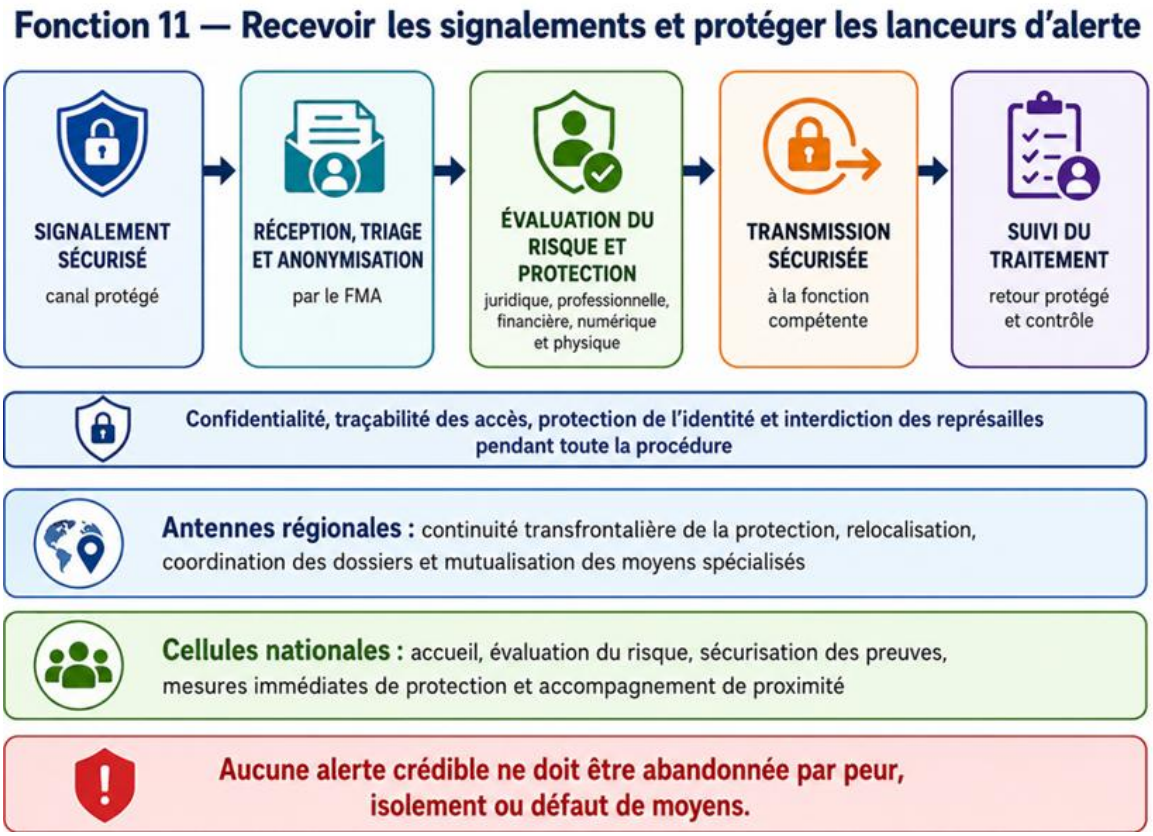
- le Mécanisme continental FMA de protection, chargé du statut, des canaux et de la reconnaissance transfrontalière ;
- six antennes régionales de protection et de relocalisation ;
- cinquante-cinq Cellules nationales de protection des lanceurs d'alerte du FMA ;
- des fonctions et des composantes territoriales de signalement sécurisé, de protection d'urgence, de soutien, de sanctions et de gestion de la prime.

XX.4.14.6 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- réception confidentielle et tri sécurisé des signalements ;
- transmission limitée aux fonctions et autorités habilitées ;
- reconnaissance transfrontalière du statut et continuité de la protection ;
- assistance juridique, soutien d'urgence et suivi des représailles ;
- mesures physiques, professionnelles et judiciaires exécutées par les cellules compétentes des cellules nationales du FMA.

Figure 23: Fonction 11 — signalement sécurisé, triage, protection directe, enquête ou saisine et suivi des représailles.



XX.4.14.7 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le statut commun, les garanties de confidentialité et les règles de preuve ;
- installer le canal sécurisé et l'équipe continentale ;
- désigner les cellules spécialisées des cellules nationales du FMA et établir les protocoles d'urgence ;
- former les enquêteurs, magistrats et responsables de protection ;
- tester le dispositif sur des signalements contrôlés ;
- généraliser et publier des indicateurs anonymisés de performance.

XX.4.14.8 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 11

Le cadre juridique, le canal sécurisé et les cellules nationales du FMA peuvent être installés en **douze à dix-huit mois**. La reconnaissance transfrontalière et la couverture complète des 55 États se consolident sur **vingt-quatre mois**.

XX.4.14.9 Fonctionnement et actions de mise en œuvre des composantes de la Fonction de signalement et de protection des lanceurs d'alerte

XX.4.14.9.1 Le Mécanisme continental FMA de protection des lanceurs d'alerte (MCPLA-FMA), chargé du commandement, du statut commun, de la reconnaissance transfrontalière et de la protection directe par les cellules territoriales.

XX.4.14.9.1.1 Fonctionnement du Mécanisme continental FMA de protection des lanceurs d'alerte (MCPLA-FMA).

Le MCPLA-FMA fait de la protection du lanceur d'alerte une garantie unique à l'échelle continentale. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il arrête et tient le statut commun du lanceur d'alerte appliqué par toutes les unités spécialisées des cellules nationales du FMA ;
- il garantit la reconnaissance transfrontalière de la protection dans l'ensemble des six régions ;
- il tient le canal continental de signalement pour les affaires transfrontalières et oriente vers les fonctions compétentes ;
- il commande, audite et homologue les cellules nationales du FMA — sécurité des canaux, délai et effectivité de la protection ;
- elle harmonise le régime de la prime encadrée et consolide la jurisprudence des représailles ;
- il représente le FMA dans les enceintes de protection des lanceurs d'alerte et porte la position africaine.

Exemple concret : *un salarié signale, depuis un pays concerné, un détournement organisé dans un autre ; le MCPLA-FMA fait reconnaître sa protection dans les deux pays et oriente le signalement vers l'autorité judiciaire compétente — la frontière cesse du rendre vulnérable.*

XX.4.14.9.1.2 Actions de mise en œuvre du Mécanisme continental FMA de protection des lanceurs d'alerte (MCPLA-FMA).

0 à 6 mois :

- installer le MCPLA-FMA par décision du Conseil des gouverneurs du FMA et arrêter son mandat ;
- adopter le règlement intérieur et recruter le premier noyau de juristes et de spécialistes de la protection ;
- faire valider le statut commun du lanceur d'alerte par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- arrêter le mécanisme de reconnaissance transfrontalière de la protection ;

- conclure avec la dispositif de la plateforme continentale de données du FMA (Fonction 3 : DDI-FMA) le protocole d'hébergement sécurisé des canaux.

6 à 12 mois :

- ouvrir le canal de signalement régional et raccorder les premières cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
- publier le régime commun de la prime encadrée et des mesures de protection ;
- adopter le protocole interne de commandement, d'homologation et de contrôle qualité des cellules territoriales ;
- installer les protocoles d'orientation vers les fonctions (Fonctions 4, 7 et 8) ;
- former les premiers référents avec l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- étendre la reconnaissance transfrontalière à l'ensemble des pays concernés ;
- auditer la sécurité des canaux et l'effectivité de la protection dans les cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
- consolider et diffuser la première jurisprudence des représailles ;
- publier le premier rapport régional sur la protection des lanceurs d'alerte.

2 à 5 ans :

- tenir la couverture complète de la reconnaissance transfrontalière du région ;
- porter la convergence interrégionale du statut du lanceur d'alerte (Fonction 1) ;
- réviser le régime de la prime au vu des effets constatés ;
- asseoir la reconnaissance internationale de la protection accordée par le région.

XX.4.14.9.1.3 Livrables attendus du Mécanisme continental FMA de protection des lanceurs d'alerte (MCPLA-FMA).

1. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le MCPLA-FMA et son mandat ;

2. le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;

3. le statut commun du lanceur d'alerte, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;

4. le mécanisme de reconnaissance transfrontalière de la protection ;

5. le canal de signalement régional, hébergé de façon sécurisée sur la Plateforme (Fonction 3) ;

6. le régime commun de la prime encadrée et des mesures de protection ;

7. l'étude comparative de la rémunération du lanceur d'alerte — analyse des dispositifs éprouvés, forme et plafond recommandés —, soumise à la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) pour l'arrêté du barème commun aux six régions ;

8. le protocole interne de commandement, d'homologation et de contrôle qualité des cellules territoriales ;

9. le programme de formation des référents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

10. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Celui qui signale dans un État doit conserver une protection effective lorsqu'un dossier traverse les frontières africaines. »*

XX.4.14.9.2 Les Cellules nationales de protection des lanceurs d'alerte du FMA (CNPLA-FMA), chargées de recevoir les signalements, de protéger les auteurs d'alerte et de les accompagner dans chaque État membre.

XX.4.14.9.2.1 Fonctionnement de la Cellule nationale de protection des lanceurs d'alerte du FMA (CNPLA-FMA).

La CNPLA-FMA met directement en œuvre les mesures physiques, professionnelles, administratives et juridiques de protection prévues par le règlement du FMA. Elle agit sous le commandement du MCPLA-FMA et mobilise, lorsque nécessaire, les services territoriaux de sécurité, de travail, de santé et de justice pour l'exécution matérielle de la protection.

- elle opère les canaux de signalement chiffrés et anonymes et garantit la confidentialité de l'identité du lanceur d'alerte ;
- elle qualifie chaque signalement et l'oriente vers la fonction compétente en préservant l'anonymat ;
- elle prononce les mesures conservatoires de protection — réintégration, maintien de l'emploi, injonctions — dès la menace de représailles ;
- elle accompagne le lanceur d'alerte juridiquement, psychologiquement et financièrement et gère la prime encadrée ;
- elle saisit la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) contre les auteurs de représailles et assure le retour d'information sur la suite donnée.

XX.4.14.9.2.2 Modèle-type de la Cellule nationale de protection des lanceurs d'alerte du FMA (CNPLA-FMA) : capacités opérationnelles requises.

La CNPLA-FMA applique un modèle organique commun. Son personnel, ses canaux, son budget et ses protocoles d'urgence relèvent du FMA ; aucune autorité territoriale ne peut lever l'anonymat, suspendre une mesure ou classer un signalement du Fonds.

- le chef de cellule, qui exécute le mandat, gère les agents et la dotation budgétaire déléguée, préserve l'indépendance et rend compte au MCPLA-FMA ;
- **l'unité de réception et d'orientation des signalements,** qui opère les canaux sécurisés, qualifie les signalements et les transmet à la fonction compétente en préservant l'anonymat ;
- **l'unité de la protection contre les représailles**, qui prononce et fait exécuter les mesures conservatoires — réintégration, maintien de l'emploi, injonctions — et suit la situation du lanceur d'alerte ;
- **l'unité du soutien juridique, psychologique et financier**, qui assure la défense, l'accompagnement et, le cas échéant, la prime encadrée sur les avoirs recouvrés ;
- **l'unité des sanctions et des liaisons avec la justice,** qui instruit les représailles, prononce les sanctions administratives et saisit la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- **le guichet de la sensibilisation et de la société civile**, qui fait connaître le statut et les canaux, forme les référents et associe la société civile.

Cette architecture est celle d'une unité territoriale du FMA. Elle applique les décisions du MCPLA-FMA et peut saisir directement la Fonction 8 contre toute représailles ou obstructions.

Exemple concret : un ingénieur signale une surfacturation ; dès que son employeur engage une procédure de licenciement, l'unité de protection obtient en **quarante-huit heures** la suspension de la mesure et sa réintégration, tandis que le signalement, anonymisé, parvient au dispositif

des marchés publics (Fonction 7) — le lanceur d'alerte garde son emploi et la fraude est instruite.

XX.4.14.9.2.3 Actions de mise en œuvre de la Cellule nationale de protection des lanceurs d'alerte du FMA (CNPLA-FMA).

0 à 3 mois :

- adopter l'acte de transfert, de primauté et d'application directe portant statut du lanceur d'alerte et pouvoirs de protection du FMA ;
- arrêter le schéma opérationnel de la cellule et sa dotation budgétaire déléguée du FMA ;
- spécifier les canaux de signalement sécurisés à déployer sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- préparer les protocoles d'orientation vers les fonctions.

3 à 6 mois :

- rendre le statut directement applicable et adopter les mesures techniques d'exécution ;
- installer la cellule et recruter le premier noyau de juristes et d'accompagnants du FMA ;
- déployer les canaux chiffrés et anonymes et les tester ;
- conclure les protocoles d'orientation et le régime des mesures conservatoires.

6 à 12 mois :

- ouvrir les canaux au public et traiter les premiers signalements ;
- prononcer les premières mesures de protection et accompagner les premiers lanceurs d'alerte ;
- saisir la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) sur les premières représailles ;
- faire certifier les référents par l'Académie (Fonction 10).

12 à 24 mois :

- activer la reconnaissance transfrontalière avec le MCPLA-FMA ;
- mettre en œuvre la prime encadrée sur les premiers recouvrements ;
- conduire la campagne de sensibilisation au statut et aux canaux ;
- obtenir l'homologation de sécurité et d'effectivité du MCPLA-FMA.

2 à 5 ans :

- tenir la protection en continu et réduire les délais de réaction aux représailles ;
- suivre le devenir des lanceurs d'alerte protégés et corriger les failles constatées ;
- publier chaque année le bilan national (signalements, protections, représailles sanctionnées, primes) ;
- réviser les procédures au vu des contrôles de supervision du MCPLA-FMA.

XX.4.14.9.2.4 Livrables attendus de la Cellule nationale de protection des lanceurs d'alerte du FMA (CNPLA-FMA).

1. l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA portant statut du lanceur d'alerte et son exposé des motifs ;
2. l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
3. les canaux de signalement chiffrés et anonymes, déployés sur la Plateforme (Fonction 3) ;
4. les protocoles d'orientation vers les fonctions (Fonctions 2, 4, 5, 6, 7 et 8) préservant l'anonymat ;
5. le régime des mesures conservatoires, du soutien et de la prime encadrée ;

6. le protocole de saisine de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) contre les représailles ;

7. le plan de sensibilisation et de formation des référents, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Recevoir, protéger, accompagner : le mécanisme préserve le secret de celui qui parle et mobilise la loi contre celui qui se venge.* »

XX.4.14.9.3 L'unité des canaux de signalement sécurisés et de l'anonymat, chargée de faire du secret une garantie technique.

XX.4.14.9.3.1 Fonctionnement de l'unité des canaux de signalement sécurisés et de l'anonymat.

L'unité des canaux de signalement sécurisés et de l'anonymat est la condition de confiance de toute la fonction : on ne parle que si le secret tient. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle conçoit et opère les canaux de signalement chiffrés de bout en bout, hébergés sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- elle garantit l'anonymat du lanceur d'alerte, y compris vis-à-vis des agents qui traitent le signalement ;
- elle assure la communication anonyme continue avec le lanceur d'alerte, du signalement au retour d'information ;
- elle qualifie et anonymise le signalement avant transmission à la fonction compétente ;
- elle audite la sécurité des canaux et prévient toute tentative de désanonymisation.

Exemple concret : *un lanceur d'alerte dépose une preuve documentaire par le canal chiffré ; l'unité la transmet à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) expurgée de toute donnée identifiante, et maintient le dialogue par un pseudonyme sécurisé — l'instruction avance sans jamais exposer la source.*

XX.4.14.9.3.2 Actions de mise en œuvre de l'unité des canaux de signalement sécurisés et de l'anonymat.

0 à 6 mois :

- définir l'architecture des canaux chiffrés et le protocole d'anonymat ;
- arrêter, avec la DDI-FMA (Fonction 3), l'hébergement sécurisé et la garde des clés ;
- spécifier la communication anonyme continue et l'expurgation des données identifiantes ;
- concevoir le protocole d'audit de sécurité des canaux.

6 à 12 mois :

- mettre en service les canaux sur les pays pilotes et les soumettre à un test d'intrusion ;
- ouvrir la communication anonyme continue avec les lanceurs d'alerte ;
- installer la chaîne d'anonymisation avant transmission aux fonctions ;
- publier la note de sécurité et de confidentialité à l'intention du public.

12 à 24 mois :

- généraliser les canaux à l'ensemble des pays concernés ;
- conduire un audit externe de sécurité et exécuter le plan de remédiation ;
- réviser le protocole d'anonymat au vu des tentatives de désanonymisation ;
- raccorder le canal continental du MCPLA-FMA pour les affaires transfrontalières.

2 à 5 ans :

- maintenir la veille cryptographique et renouveler les dispositifs ;
- certifier périodiquement la sécurité des canaux ;
- publier l'audit annuel de sécurité et d'anonymat ;
- porter l'harmonisation technique au niveau interrégional (Fonction 1).

XX.4.14.9.3.3 Livrables attendus de l'unité des canaux de signalement sécurisés et de l'anonymat.

1. l'architecture des canaux de signalement chiffrés de bout en bout ;

2. le protocole d'anonymat et d'expurgation des données identifiantes ;

3. le dispositif de communication anonyme continue avec le lanceur d'alerte ;

4. le protocole d'hébergement sécurisé et de garde des clés, conclu avec la DDI-FMA (Fonction 3) ;

5. le programme d'audit de sécurité et de tests d'intrusion des canaux ;

6. la note publique de sécurité et de confidentialité ;

7. le protocole de révision au vu des tentatives de désanonymisation ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« L'anonymat n'est pas une promesse, c'est une propriété technique : le canal protège la source par sa conception, non par la confiance faite aux agents. »*

XX.4.14.9.4 L'unité de la protection, du soutien et des sanctions contre les représailles, chargée de tenir le bouclier.

XX.4.14.9.4.1 Fonctionnement de l'unité de la protection, du soutien et des sanctions contre les représailles.

L'unité de la protection, du soutien et des sanctions contre les représailles rend la protection réelle : elle agit vite pour préserver l'emploi et la sécurité, et frappe ceux qui se vengent. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle prononce les mesures conservatoires — réintégration, maintien de l'emploi, injonctions — dès la menace de représailles ;
- elle organise le soutien juridique, psychologique et financier du lanceur d'alerte ;
- elle gère le régime encadré de prime sur les avoirs effectivement recouvrés, plafonné et refusé aux complices ;
- elle instruit les représailles, prononce les sanctions administratives et saisit la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- elle suit le devenir des lanceurs d'alerte protégés et corrige les failles constatées.

Exemple concret : *après un signalement ayant permis de recouvrer **10 millions USD**, l'unité verse au lanceur d'alerte une prime encadrée prélevée sur les sommes recouvrées, plafonnée et versée après jugement, et fait sanctionner son ancien employeur pour la rétrogradation subie — la récompense reconnaît le service rendu sans ouvrir la porte à l'abus.*

XX.4.14.9.4.2 Actions de mise en œuvre de l'unité de la protection, du soutien et des sanctions contre les représailles.

0 à 6 mois :

- rédiger le régime des mesures conservatoires et la procédure d'urgence ;

- définir le dispositif de soutien juridique, psychologique et financier ;
- arrêter le barème commun aux six régions de la prime — taux et plafond arrêtés par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1), versement après jugement via le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12), exclusion des complices — et les mesures de reconnaissance non financière ;
- définir le barème des sanctions contre les représailles.

6 à 12 mois :

- prononcer les premières mesures conservatoires et accompagner les premiers lanceurs d'alerte ;
- instruire les premières représailles et saisir la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- verser les premières primes encadrées sur des recouvrements aboutis ;
- installer le suivi du devenir des lanceurs d'alerte protégés.

12 à 24 mois :

- généraliser la protection d'urgence à l'ensemble du dispositif continental ;
- publier le premier bilan des protections, sanctions et primes ;
- réviser le régime de prime au vu des effets et des abus éventuels ;
- consolider la jurisprudence des représailles avec le DAICJ-FMA (Fonction 8).

2 à 5 ans :

- tenir la protection et le soutien en continu et réduire les délais de réaction ;
- mesurer et publier le taux de lanceurs d'alerte préservés de représailles durables ;
- partager la jurisprudence et les bonnes pratiques entre régions (Fonction 1) ;
- réviser le barème des sanctions au vu des cas constatés.

XX.4.14.9.4.3 Livrables attendus de l'unité de la protection, du soutien et des sanctions contre les représailles.

1. le régime des mesures conservatoires et la procédure d'urgence de protection ;

2. le dispositif de soutien juridique, psychologique et financier du lanceur d'alerte ;

3. le barème commun aux six régions de la prime — taux et plafond arrêtés par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1), versement après jugement via le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12), exclusion des complices — et les mesures de reconnaissance non financière ;

4. le barème des sanctions contre les représailles et le protocole de saisine de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;

5. le dispositif de suivi du devenir des lanceurs d'alerte protégés ;

6. le format et le calendrier du bilan périodique des protections, des sanctions et des primes ;

7. le protocole de révision du régime de prime et du barème des sanctions ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Protéger vite, soutenir vraiment, sanctionner sûrement : le bouclier ne vaut que s'il se lève avant que la représailles ne frappe. »*

XX.4.15 Fonction 12 — Cantonner, sécuriser, répartir, affecter, investir et suivre les avoirs recouvrés

XX.4.15.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 12 confie au FMA la responsabilité *de cantonner, sécuriser, répartir, affecter, investir et suivre les avoirs recouvrés afin de les transformer en actifs souverains et en investissements productifs.* Après protection des droits des victimes et des tiers de bonne foi et déduction des dépenses directes, nécessaires, raisonnables et auditées du recouvrement, le FMA affecte le solde principalement au fonds souverain national du pays victime et, pour une part de solidarité et d'investissement commun, aux trois fonds souverains régionaux de sa région. Ces fonds restent juridiquement et comptablement séparés des ressources ordinaires du FMA et des autres pays.

La règle stratégique est : *« Tout avoir restitué est cantonné, audité, visible et transformé en capacité productive. »*

XX.4.15.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque la rechute des avoirs récupérés — le risque qu'un bien restitué soit de nouveau détourné faute de traçabilité — et le gaspillage des sommes rapatriées. Trois scénarios en montrent la portée, à l'échelle réelle du problème.

Scénario 1 : Les avoirs volés récupérables se chiffrent, pour le continent, en centaines de milliards USD. Plutôt que de retourner dans les comptes opaques d'où ils sont sortis, ces avoirs sont versés sur un compte cantonné de transit, puis affectés principalement au fonds souverain national du pays victime et, pour une part régionale, aux trois fonds souverains de son région. **Part du problème traitée : *la rechute des avoirs récupérés dans le budget courant ou dans de nouveaux circuits de détournement.***

Scénario 2 : Une somme restituée de plusieurs centaines de 950 millions USD risque d'être diluée dans les dépenses courantes. Le Comité d'audit vérifie chaque dépense, le Tableau de bord public en publie l'emploi, et le Mécanisme de suivi des chantiers contrôle l'exécution physique. **Part du problème traitée : *la dilution et le gaspillage des sommes rapatriées.***

Scénario 3 : Un projet financé par des avoirs restitués prend du retard ou dévie de son objet. Le Mécanisme citoyen de contrôle reçoit les signalements de la population et déclenche une vérification. **Part du problème traitée : *l'opacité de l'usage des fonds, qui prive les citoyens de tout contrôle.***

XX.4.15.3 Ce que montrent les cas réels de restitution.

Ce fonds n'est pas une construction théorique : la restitution productive des avoirs volés a déjà réussi, ailleurs, lorsqu'elle a été gouvernée, et elle a échoué lorsqu'elle ne l'a pas été. Le cas le plus probant est nigérian. En 2017, le Nigeria, la Suisse et la Banque mondiale ont signé, lors du Forum mondial sur le recouvrement des avoirs, un protocole d'accord sur la restitution de 321 millions USD volés par le régime Abacha. Trois choix ont fait la réussite : les fonds ont été versés sur un compte spécial à la Banque centrale et affectés à un programme ciblé de transferts monétaires aux ménages les plus pauvres, et non au budget général ; la Banque mondiale en a assuré le suivi ; et la société civile a contrôlé les décaissements sur le terrain, à travers le projet **Monitoring of Recovered Assets in Nigeria through Transparency and Accountability (MANTRA)** de l'organisation ANEEJ, qui a mobilisé des dizaines d'organisations et des centaines d'observateurs. Le résultat est mesuré : d'après la Banque mondiale et l'initiative StAR, **113,3 millions USD** avaient été versés **fin juin 2020 à plus de 800 000 ménages**, soit plus de **quatre millions de personnes**. Une restitution américaine ultérieure a ajouté d'autres garde-fous que nous reprenons : l'administration des fonds par une institution dédiée, un audit

indépendant, un contrôle par la société civile et l'interdiction expresse d'employer les fonds au bénéfice des auteurs de la corruption ou pour payer des honoraires d'avocats.

Figure 24: Monitoring of Recovered Asset through Transparency and Accountability — MANTRA.

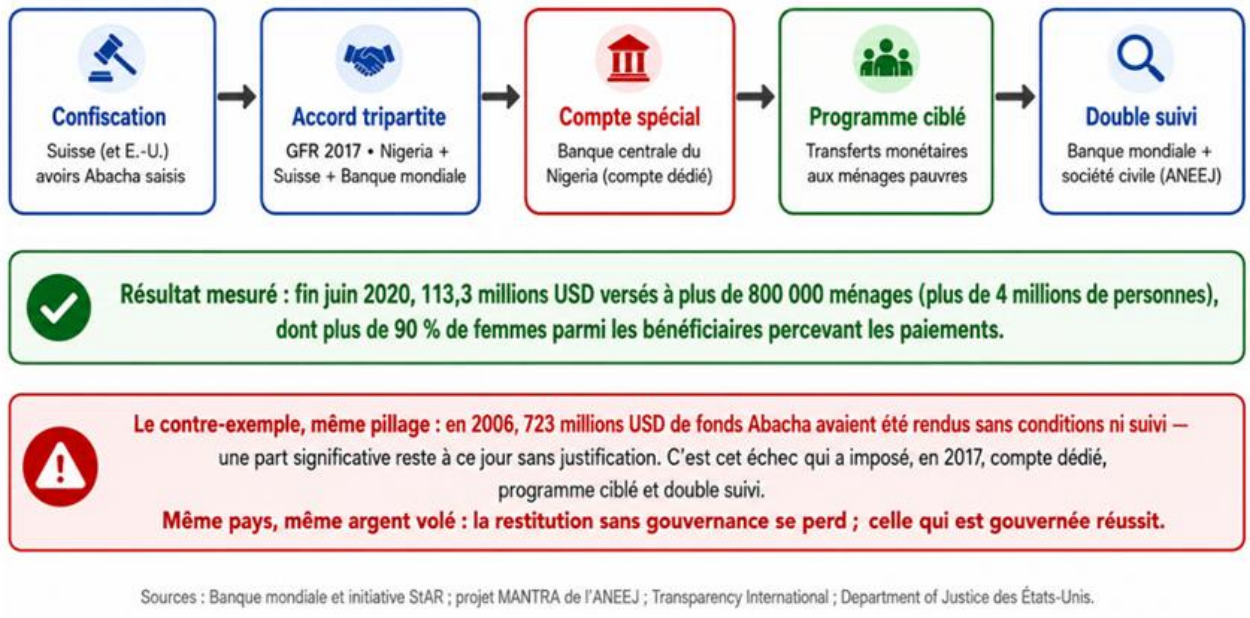


Source : https://www.aneej.org/asset-recovery-mantra/

La démonstration décisive tient dans le contraste entre deux restitutions du même pillage. En 2006, **723 millions USD** de fonds Abacha avaient déjà été rendus au Nigeria, mais sans conditions ni suivi : une part significative de cette somme demeure, à ce jour, non justifiée. C'est précisément cet échec qui a conduit la Suisse à assortir la restitution de 2017 d'un compte dédié, d'un programme ciblé et d'un double suivi. Même pays, même argent volé : la restitution sans gouvernance se perd, celle qui est gouvernée réussit. Le Kazakhstan confirme la règle : plus de **115 millions USD** des avoirs liés à la corruption y ont été restitués entre 2008 et 2014 par l'intermédiaire d'une fondation raccordée à la Banque mondiale et gérée avec la société civile, au bénéfice des enfants et des jeunes pauvres, touchant plus de ***200 000 personnes***.

De ces cas, le présent Guichet tire des règles, non des vœux. Le Compte cantonné de restitution par pays reproduit le compte dédié nigérian, séparé du budget ordinaire. Le Comité d'affectation productive traduit l'affectation à des projets ciblés plutôt qu'au budget général. Le Comité d'audit, le Tableau de bord public et le Mécanisme citoyen de contrôle institutionnalisent le double suivi — audit indépendant et société civile — qui a fait la réussite d'Abacha II et de la Fondation BOTA. L'interdiction que les fonds bénéficient aux auteurs de la corruption est reprise de l'accord américano-nigérian. Et le Conseil de surveillance du Guichet FMA répond à l'échec angolais de capture. La différence entre les deux fonds Abacha n'était pas le montant, mais la gouvernance : c'est cette gouvernance que le Guichet rend obligatoire.

Figure 25: La restitution réussit quand elle est gouvernée — le cas Abacha II et son contre-exemple de 2006.



XX.4.15.4 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 12 est exercée par le dispositif de restitution productive et de gestion des comptes cantonnés. Il comprend :

- le Guichet FMA de restitution productive, chargé de la réception, du cantonnement, de l'affectation et du suivi ;
- un compte cantonné distinct pour chaque pays d'origine, juridiquement et comptablement séparé ;
- six antennes régionales d'évaluation et de suivi des projets ;
- des comités séparés d'affectation, d'audit, de transparence et de contrôle citoyen.

XX.4.15.5 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- réception et identification juridique des avoirs restitués ; cantonnement temporaire sans fusion avec les ressources ordinaires du FMA ;
- protection des victimes et tiers de bonne foi ;
- déduction des dépenses raisonnables et auditées ;
- calcul de la clé d'affectation ;
- transfert de la part principale au fonds souverain national du pays victime et de la part régionale aux trois fonds souverains de son région ;
- sélection de projets selon des critères publics de productivité et d'impact ;
- audit indépendant et tableau de bord public.

Les avoirs non liquides recouvrés, tels qu'une villa, des parts sociales, un portefeuille de titres ou une participation dans une société étrangère, sont évalués par expertise indépendante. Le FMA détermine, selon leur nature, s'ils doivent être conservés, transférés, gérés provisoirement ou cédés suivant une procédure publique, concurrentielle et traçable. Le produit net est versé au compte spécial cantonné avant son affectation au fonds souverain national du pays victime et aux fonds souverains régionaux de sa région.

Exemple concret : une somme recouvrée à l'étranger est versée sur un compte spécial cantonné, où elle demeure clairement identifiée, traçable et séparée des recettes budgétaires ordinaires jusqu'à son affectation à un investissement productif déterminé. Elle ne peut être transférée au

Trésor public pour financer un déficit courant ou des dépenses générales, car une telle opération ferait disparaître sa traçabilité et exposerait les fonds à une nouvelle captation.

Méthode de répartition : lorsqu'un seul pays est clairement victime, une part nationale minimale garantie est affectée à son fonds souverain national et une part régionale plafonnée aux trois fonds souverains de son région. Lorsqu'il existe plusieurs pays victimes ou une origine partiellement indivisible, la méthode tient notamment compte du montant de la perte attribuable, de la contribution à l'enquête et au recouvrement, de la population, du PIB et du revenu par habitant, de l'indice de développement humain, de la vulnérabilité budgétaire et sociale, de l'exposition aux flux financiers illicites, des besoins d'infrastructures productives et de la solidarité régionale. Les Statuts fixent les bornes, les pondérations, l'audit et les voies de contestation.

Référence internationale : l'article 57 de la Convention des Nations Unies contre la corruption donne priorité au retour des biens à l'État requérant, aux propriétaires légitimes ou aux victimes, autorise la déduction de dépenses raisonnables et permet des accords de disposition au cas par cas. Le présent cahier africanise ce principe en transformant la restitution en actifs souverains productifs.

Source : Nations Unies, Convention contre la corruption, article 57 — https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/Corruption_E.doc

XX.4.15.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le règlement financier, les règles de cantonnement et les garanties d'indépendance ;
- ouvrir les sous-comptes par pays et conclure les conventions de restitution ;
- désigner les cellules nationales du FMA et les comités de sélection ;
- mettre en ligne le tableau de bord public ;
- recevoir les premiers avoirs et financer des projets pilotes ;
- auditer, évaluer et corriger avant généralisation.

XX.4.15.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 12

Le règlement, les sous-comptes, la gouvernance et le tableau de bord peuvent être installés en **douze mois**. Le Guichet fonctionne ensuite en permanence, au rythme des restitutions et des projets financés.

XX.4.15.8 Modalités de fonctionnement et actions de mise en œuvre de la fonction et de ses composantes territoriales du Guichet FMA de restitution productive (GFRP-FMA)

XX.4.15.8.1 Le Conseil de surveillance du Guichet FMA, chargé de la gouvernance indépendante.

XX.4.15.8.1.1 Fonctionnement du Conseil de surveillance du Guichet FMA.

Le Conseil de surveillance du Guichet FMA est l'organe de gouvernance qui protège le Guichet de toute captation. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il nomme et supervise les responsables des fonctions et des composantes territoriales du Guichet et en évalue la performance ;
- il approuve les règles publiques d'affectation, le budget et les comptes du Guichet ;
- il garantit l'indépendance du Guichet à l'égard de tout exécutif et rend compte au Conseil des gouverneurs du FMA, à l'organe africain d'audit compétent et au public ;

- il saisit l'organe d'audit du FMA, l'autorité africaine de poursuite financière ou la juridiction financière africaine de toute tentative d'ingérence ou d'irrégularité ;

Le Conseil de surveillance du Guichet FMA est constitué de membres indépendants issus du continent ou de la diaspora africaine, choisis pour leur expérience en gestion de fonds publics, audit, certification, droit des affaires ou finances publiques. Ils sont nommés selon une procédure publique fixée par le règlement du FMA, pour des mandats échelonnés qui ne coïncident pas avec les cycles politiques nationaux. Ils sont soumis à des incompatibilités strictes, ne peuvent recevoir d'instruction d'un gouvernement et ne peuvent être révoqués que pour les motifs et selon la procédure contradictoire prévus par le cadre continental.

Exemple concret : *l'exécutif tente d'imposer l'affectation des avoirs restitués à une dépense de prestige ; le Conseil de surveillance, dont les membres ne peuvent être révoqués par le seul gouvernement, refuse et rend l'incident public, ce qui protège les fonds au moment décisif.*

XX.4.15.8.1.2 Actions de mise en œuvre du Conseil de surveillance du Guichet FMA.

0 à 6 mois :

- arrêter les critères de profil et la procédure de nomination des membres ;
- installer le Conseil et faire élire son Président ;
- adopter le règlement intérieur et les règles d'indépendance ;
- définir le régime des incompatibilités et des déclarations d'intérêts des membres ;
- arrêter le calendrier des sessions, le quorum et les règles de décision ;

6 à 12 mois :

- approuver les règles publiques d'affectation, le budget et l'organisation du Guichet ;
- nommer les responsables des fonctions et des composantes territoriales et fixer leurs objectifs ;
- adopter la charte anti-capture du Guichet et le régime des conflits d'intérêts — la parade à l'échec angolais ;

12 à 24 mois :

- auditionner les responsables des fonctions et des composantes territoriales sur leurs objectifs et leurs premiers résultats ;
- superviser la performance des fonctions et du réseau territorial et approuver les comptes annuels ;

2 à 5 ans :

- rendre compte au Conseil des gouverneurs du FMA, à l'organe africain d'audit compétent et au public ;
- présenter et défendre le rapport annuel de gouvernance devant les organes de contrôle du FMA et de l'Union africaine ;
- organiser le renouvellement des membres selon la procédure publique, sans rupture de gouvernance.

XX.4.15.8.1.3 Livrables attendus du Conseil de surveillance du Guichet FMA.

1. les critères de profil et la procédure de nomination ;

2. le règlement intérieur et les règles d'indépendance ;

3. l'approbation des règles d'affectation, du budget et des comptes ;

4. le format et le calendrier du rapport annuel de gouvernance destiné au Conseil des gouverneurs du FMA, à l'organe africain d'audit compétent et au public ;

5. le régime des incompatibilités et des déclarations d'intérêts des membres ;

6. la charte anti-capture et le régime des conflits d'intérêts ;

7. les procès-verbaux publiés des sessions et des décisions du Conseil ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de la fonction est : *« Les avoirs recouvrés ne retournent ni au budget courant ni aux circuits qui ont permis leur détournement ; ils deviennent des actifs souverains productifs au bénéfice du pays victime et de sa région. »*

XX.4.15.8.2 La gestion opérationnelle du Guichet par le FMA.

XX.4.15.8.2.1 Fonctionnement de la gestion opérationnelle du Guichet.

Le FMA assure la gestion opérationnelle du Guichet et met en œuvre les décisions de ses instances de surveillance. Le présent cahier décrit les travaux nécessaires sans préjuger du rattachement interne de cette fonction :

- il exécute les décisions d'affectation et gère le Compte cantonné de restitution par pays au quotidien ;
- il prépare les dossiers de projets, les décaissements et les rapports soumis aux organes ;
- il coordonne les unités du Guichet et tient à jour le Tableau de bord public ;
- il assure la liaison avec l'Office continental de recouvrement et le Guichet FMA pour l'arrivée des avoirs.

Exemple concret : *une décision d'affectation étant prise, le FMA prépare la convention de projet, ordonne le décaissement de la première tranche après audit et met à jour le tableau de bord, sans que les instances de surveillance aient à gérer elles-mêmes l'opération.*

XX.4.15.8.2.2 Actions de mise en œuvre de la gestion opérationnelle du Guichet.

0 à 6 mois :

- réunir les compétences nécessaires et définir les procédures de gestion du Guichet ;
- mettre en place les circuits de décaissement et de reporting ;
- arrêter le manuel de procédures (instruction, décaissement, archivage), validé par le Conseil de surveillance ;
- mettre en place le système d'information de gestion du Guichet, relié au Tableau de bord public ;

6 à 12 mois :

- exécuter les premières affectations et alimenter le Tableau de bord public ;
- coordonner les unités et préparer les premiers rapports annuels ;

12 à 24 mois :

- contractualiser avec les maîtres d'ouvrage des projets et notifier les conventions de financement ;
- préparer les dossiers d'audit et répondre aux constats du Comité d'audit ;

2 à 5 ans :

- industrialiser la gestion du portefeuille de projets ;
- améliorer les procédures au vu des audits et des signalements ;
- professionnaliser la gestion par la formation continue des équipes avec l'Académie (Fonction 10) ;
- publier chaque année le rapport d'activité et le compte d'emploi des ressources.

XX.4.15.8.2.3 Livrables attendus de la gestion opérationnelle du Guichet.

1. les procédures de gestion et les circuits de décaissement ;

2. les dossiers de projets et les ordres de décaissement préparés ;

3. la tenue à jour du Tableau de bord public ;

4. le format des rapports d'activité soumis au Conseil de surveillance ;

5. le manuel de procédures du Guichet, validé par le Conseil de surveillance ;

6. le système d'information de gestion relié au Tableau de bord public ;

7. les conventions de financement signées avec les maîtres d'ouvrage ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;

9. le format et le calendrier du rapport annuel de gouvernance publié et transmis aux institutions de contrôle.

La règle stratégique est : *« Les instances de surveillance décident ; le FMA exécute : le Guichet dispose d'une capacité opérationnelle permanente. »*

XX.4.15.8.3 Le compte cantonné de transit et d'affectation souveraine, chargé de sécuriser les avoirs avant leur répartition.

XX.4.15.8.3.1 Fonctionnement du compte cantonné de transit et d'affectation souveraine.

Le compte cantonné de transit et d'affectation souveraine reçoit les avoirs récupérés et les tient séparés du budget ordinaire. Il identifie le pays ou les pays victimes, protège les droits légitimes, enregistre les coûts audités, applique la méthode de calcul et transfère les parts dues aux fonds souverains bénéficiaires. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il enregistre chaque avoir restitué à son entrée, avec son origine et le dossier de recouvrement correspondant ;
- il cantonne ces fonds hors du budget ordinaire, de sorte qu'ils ne puissent financer une dépense courante ;
- il ne décaisse qu'au profit de projets validés par le Comité d'affectation productive et audités par le Comité d'audit ;
- il tient une comptabilité distincte, rendue publique par le Tableau de bord.

Exemple concret : *une somme recouvrée à l'étranger est versée sur un compte spécial cantonné, où elle demeure clairement identifiée, traçable et séparée des recettes budgétaires ordinaires jusqu'à son affectation à un investissement productif déterminé. Elle ne peut être transférée au Trésor public pour financer un déficit courant ou des dépenses générales, car une telle opération ferait disparaître sa traçabilité et exposerait les fonds à une nouvelle captation. Chaque mouvement est audité, publié et rattaché au projet bénéficiaire jusqu'à son exécution complète.*

XX.4.15.8.3.2 Actions de mise en œuvre du compte cantonné de transit et d'affectation souveraine.

0 à 6 mois :

- créer le Compte spécial et son cadre juridique de cantonnement ;
- définir les règles d'entrée, de traçabilité et de décaissement des avoirs ;
- relier le Compte au Tableau de bord public ;
- ouvrir le Compte auprès de la banque centrale et publier son acte constitutif — à l'image du compte dédié nigérian d'Abacha II ;

- définir le régime des placements d'attente des avoirs non encore affectés (sécurité, liquidité) ;

6 à 12 mois :

- enregistrer les premiers avoirs restitués et publier leur cantonnement ;
- n'autoriser les décaissements que sur validation et audit préalables ;

12 à 24 mois :

- publier trimestriellement l'état du Compte (entrées, décaissements, solde) ;
- faire certifier les premiers états par le Comité d'audit ;

2 à 5 ans :

- consolider la comptabilité distincte et son audit annuel ;
- publier le solde et les mouvements du Compte à chaque exercice ;
- tenir la traçabilité intégrale de chaque avoir, de l'entrée au projet financé ;
- faire auditer chaque année le Compte et publier l'opinion de l'auditeur.

XX.4.15.8.3.3 Livrables attendus du compte cantonné de transit et d'affectation souveraine.

1. l'acte créant le Compte spécial et son cadre de cantonnement ;

2. les règles d'entrée, de traçabilité et de décaissement ;

3. le registre des avoirs restitués enregistrés ;

4. le format et le calendrier de l'état trimestriel du Compte (entrées, décaissements, solde) ;

5. le régime des placements d'attente des avoirs non affectés ;

6. la chaîne de traçabilité de chaque avoir, de l'entrée au projet financé ;

7. la comptabilité distincte et le protocole de son audit annuel ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Un avoir restitué reste identifié et séparé jusqu'à son affectation à un projet visible ; il ne se dilue jamais dans le budget courant. »*

XX.4.15.8.4 La Cellule de réception et de valorisation des avoirs, chargée de recevoir et de convertir les avoirs restitués.

XX.4.15.8.4.1 Fonctionnement de la Cellule de réception et de valorisation des avoirs.

La Cellule de réception et de valorisation des avoirs transforme en capital utilisable les avoirs restitués, qu'ils soient liquides ou non. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle réceptionne les avoirs restitués et en vérifie la provenance ainsi que le dossier de recouvrement correspondant ;
- elle recense et prend en charge les biens non liquides — immeubles, parts de sociétés, entreprises, objets de valeur — et en établit la valeur ;
- elle liquide ou valorise ces biens selon des procédures transparentes, puis en verse le produit au Compte cantonné de restitution par pays ;
- elle gère la conformité aux conditions posées par la juridiction qui restitue, lorsque le retour des avoirs est assorti d'un suivi ou d'une affectation imposée.

Exemple concret : *des avoirs recouvrés prennent la forme d'une villa et de participations dans une société détenues à l'étranger. La cellule nationale compétente du FMA en vérifie la propriété, commande une évaluation indépendante et détermine, selon leur nature, s'ils doivent être conservés, transférés ou cédés. Lorsque leur vente est retenue, celle-ci est organisée*

suivant une procédure publique, concurrentielle et traçable afin d'éviter toute sous-évaluation ou nouvelle captation. Le produit net de la cession est versé sur le compte spécial cantonné, puis affecté conformément aux règles de restitution productive. Cette procédure permet de transformer des avoirs non liquides, qui seraient autrement restés inexploités ou opaques, en ressources souveraines effectivement investis.

XX.4.15.8.4.2 Actions de mise en œuvre de la Cellule de réception et de valorisation des avoirs.

0 à 6 mois :

- définir les procédures de réception, de vérification de provenance et de valorisation ;
- arrêter les règles publiques de cession des biens non liquides ;
- cartographier les conditions de restitution imposées par les juridictions étrangères ;
- constituer le réseau d'experts en évaluation (immobilier, participations, œuvres, navires) ;
- arrêter, avec l'Office de recouvrement (Fonction 9), le protocole de remise des avoirs recouvrés ;

6 à 12 mois :

- réceptionner et valoriser les premiers avoirs, liquides et non liquides ;
- verser le produit des cessions au Compte cantonné de restitution par pays ;
- assurer la conformité aux conditions attachées aux premiers retours ;

12 à 24 mois :

- organiser les premières cessions publiques d'actifs non liquides, aux enchères et sur rapport d'évaluation ;
- publier le bilan de chaque réception et de chaque cession (valeur estimée, prix obtenu, produit versé) ;

2 à 5 ans :

- systématiser la valorisation de tout avoir restitué ;
- publier le bilan des réceptions, cessions et produits versés ;
- gérer les actifs en attente de cession (conservation, assurance, revenus) ;
- consolider la jurisprudence de valorisation et la partager entre les régions (Fonction 1).

XX.4.15.8.4.3 Livrables attendus de la Cellule de réception et de valorisation des avoirs.

1. les procédures de réception, de vérification et de valorisation ;

2. les règles publiques de cession des biens non liquides ;

3. le registre des avoirs reçus, valorisés et versés au Compte spécial ;

4. le suivi de conformité aux conditions de restitution ;

5. le format du bilan public des réceptions et des cessions ;

6. le protocole de remise des avoirs conclu avec l'Office de recouvrement (Fonction 9) ;

7. le réseau conventionné d'experts en évaluation ;

8. le format-type des rapports publics de cession (valeur estimée, prix obtenu, produit versé au Compte spécial) ;

9. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Un avoir restitué, même sous forme de villa ou de parts de société, est valorisé et versé au Compte spécial : rien ne reste inexploité ni opaque. »*

XX.4.15.8.5 Le Comité d'affectation productive, chargé de choisir les projets financés.

XX.4.15.8.5.1 Fonctionnement du Comité d'affectation productive.

Le Comité d'affectation productive sélectionne les projets qui reçoivent les avoirs restitués. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il applique des règles publiques de sélection privilégiant les projets productifs et durables ;
- il instruit chaque projet — utilité, coût, maturité, effet sur l'économie — avant toute affectation ;
- il publie ses décisions d'affectation et leurs motifs ;
- il ne peut affecter aucun avoir hors des projets validés selon ces règles.

Exemple concret : *appelée à examiner l'affectation d'une enveloppe provenant des avoirs recouvrés, l'Assemblée citoyenne nationale compare plusieurs projets candidats au regard de critères préalablement publiés : utilité sociale, création d'emplois, rentabilité économique, contribution à la transformation locale, viabilité environnementale et impact territorial. Elle recommande de financer une unité de transformation agricole créatrice de valeur et d'emplois plutôt qu'une infrastructure de prestige faiblement productive. La décision finale est prise par l'instance compétente du FMA ou du fonds souverain concerné, puis publiée avec les critères d'évaluation, les résultats de la comparaison et les motifs du choix retenu.*

XX.4.15.8.5.2 Actions de mise en œuvre du Comité d'affectation productive.

0 à 6 mois :

- installer le Comité et arrêter les règles publiques de sélection ;
- définir la grille d'instruction des projets ;
- arrêter, en application des principes du **GFAR** (Forum mondial sur le recouvrement des avoirs, 2017), l'interdiction que les fonds bénéficient aux auteurs de la corruption ou servent à payer leurs frais de défense ;
- définir les catégories éligibles de projets productifs (infrastructures, santé, éducation, filets sociaux) et leurs critères de rentabilité sociale ;

6 à 12 mois :

- instruire et sélectionner les premiers projets productifs ;
- publier les décisions d'affectation et leurs motifs ;

12 à 24 mois :

- organiser l'appel public à projets et l'instruction contradictoire des dossiers ;
- articuler les affectations avec des transferts ciblés aux ménages les plus pauvres, sur le modèle d'**Abacha II** ;

2 à 5 ans :

- constituer un portefeuille de projets productifs suivi publiquement ;
- réviser les règles de sélection au vu des résultats ;
- évaluer l'impact des projets financés et publier les résultats ;
- réviser les règles de sélection au vu des évaluations.

XX.4.15.8.5.3 Livrables attendus du Comité d'affectation productive.

1. les règles publiques de sélection des projets ;

2. la grille d'instruction des projets ;

3. les décisions d'affectation publiées et motivées ;

4. le portefeuille de projets productifs constitué ;

5. la clause d'interdiction du bénéfice aux auteurs de la corruption — reprise de l'accord américano-nigérian — inscrite dans chaque affectation ;

6. le registre public des appels à projets et des instructions contradictoires ;

7. le rapport annuel d'impact des projets financés ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;

9. le régime des décisions d'affectation et leur modèle-type de motivation.

La règle stratégique de l'unité est : « Les avoirs récupérés financent des projets productifs choisis selon des règles publiques, non des dépenses de prestige décidées en secret. »

XX.4.15.8.6 Le Comité d'audit, chargé de vérifier les dépenses.

XX.4.15.8.6.1 Fonctionnement du Comité d'audit.

Le Comité d'audit contrôle la régularité des dépenses du Guichet. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il vérifie chaque décaissement au regard du projet validé et des règles de la comptabilité publique ;
- il contrôle la réalité des dépenses et la conformité des pièces justificatives ;
- il signale toute irrégularité au Mécanisme citoyen de contrôle et aux autorités compétentes ;
- il publie un rapport d'audit annuel du Guichet.

Exemple concret : *l'Assemblée citoyenne nationale rapproche les décaissements effectués pour un chantier des factures présentées, des quantités de travaux certifiées et de l'avancement physique constaté sur le terrain. Elle relève que certains équipements et matériaux ont été facturés à des prix anormalement élevés ou payés sans avoir été livrés. Le dossier est transmis à la cellule nationale compétente du FMA, qui diligente une vérification contradictoire et suspend le décaissement suivant jusqu'à la régularisation des écarts, au remboursement des sommes indûment versées ou à l'engagement des procédures de sanction nécessaires.*

XX.4.15.8.6.2 Actions de mise en œuvre du Comité d'audit.

0 à 6 mois :

- installer le Comité d'audit et son protocole de vérification ;
- définir les modalités de signalement des irrégularités ;
- recruter les auditeurs et conventionner un auditeur externe indépendant ;
- arrêter le plan d'audit annuel et les seuils de contrôle systématique ;

6 à 12 mois :

- auditer les premiers décaissements et publier les constats ;
- bloquer les versements en cas d'irrégularité avérée ;

12 à 24 mois :

- instituer l'audit préalable des décaissements au-dessus des seuils ;
- transmettre les irrégularités avérées à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;

2 à 5 ans :

- produire le rapport d'audit annuel du Guichet ;
- réviser le protocole au vu des risques constatés ;

- faire réaliser l'audit externe annuel et publier son opinion ;
- suivre la mise en œuvre des recommandations d'audit jusqu'à leur clôture.

XX.4.15.8.6.3 Livrables attendus du Comité d'audit.

1. le protocole de vérification des dépenses ;

2. le format-type des constats d'audit des décaissements ;

3. le circuit et le format des signalements d'irrégularités ;

4. le format et le calendrier du rapport d'audit annuel du Guichet ;

5. le modèle du plan d'audit annuel et les seuils de contrôle systématique ;

6. la convention d'audit externe indépendant ;

7. le registre de suivi des recommandations jusqu'à leur clôture ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Chaque dépense du Guichet est vérifiée avant d'être poursuivie : l'audit précède et le décaissement suit. »*

XX.4.15.8.7 Le Tableau de bord public, chargé du suivi citoyen des projets.

XX.4.15.8.7.1 Fonctionnement du Tableau de bord public.

Le Tableau de bord public rend l'usage des avoirs restitués visible par tous. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il publie en ligne la liste des projets financés, leurs montants et leur avancement ;
- il publie les décaissements du Compte cantonné de restitution par pays sans délai ;
- il présente les données dans un format accessible aux citoyens et à la presse ;
- il renvoie au Mécanisme citoyen de contrôle pour tout signalement.

Exemple concret : *un citoyen consulte le tableau public de suivi des projets financés par les avoirs recouvrés et constate qu'un centre hospitalier, dont le taux d'exécution annoncé atteint 80 %, accuse plusieurs mois de retard et ne présente aucune avancée visible sur le terrain. Il transmet un signalement documenté à l'Assemblée citoyenne nationale compétente, qui vérifie sa recevabilité et le transmet à la cellule nationale du FMA. Celle-ci croise les informations du tableau de bord avec les décaissements effectués, les rapports de chantier, les factures, les photographies géolocalisées et les données du maître d'ouvrage. Lorsque l'écart est confirmé, la fonction compétente du FMA déclenche une vérification technique et financière, suspend les nouveaux décaissements si nécessaire et exige un plan de redressement assorti d'échéances précises. Les conclusions de la vérification, les mesures correctives et l'état actualisé du projet sont ensuite publiés afin que les citoyens puissent suivre les suites données à leur signalement.*

XX.4.15.8.7.2 Actions de mise en œuvre du Tableau de bord public.

0 à 6 mois :

- concevoir le tableau de bord et son format de publication ;
- le relier au Compte spécial et au Comité d'affectation ;
- définir le format ouvert des données et le calendrier de mise à jour ;
- concevoir la déclinaison accessible du tableau de bord (langues, mobile, version simplifiée) ;

6 à 12 mois :

- publier les premiers projets, montants et décaissements ;
- ouvrir l'accès public et le lien vers les signalements ;

12 à 24 mois :

- publier les cartes de localisation des projets et les photographies d'avancement ;
- relier chaque projet au canal de signalement du Mécanisme citoyen de contrôle ;

2 à 5 ans :

- actualiser en continu l'avancement des projets ;
- publier une synthèse annuelle accessible ;
- publier les indicateurs d'impact et les rapports d'audit ;
- mesurer l'audience et améliorer l'accessibilité au vu des usages.

XX.4.15.8.7.3 Livrables attendus du Tableau de bord public.

1. le tableau de bord public en ligne ;
2. la publication des projets, montants et avancements ;
3. la publication des décaissements du Compte spécial ;
4. le format de la synthèse annuelle accessible aux citoyens ;
5. le jeu de données ouvertes du Guichet et son calendrier de mise à jour ;
6. la déclinaison accessible du tableau de bord (langues, mobile) ;
7. les cartes publiques de localisation et d'avancement des projets ;
8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Ce que le Guichet finance est public : chaque projet et chaque décaissement se consultent en ligne. »*

XX.4.15.8.8 Le Mécanisme de suivi des chantiers, chargé de vérifier l'exécution.

XX.4.15.8.8.1 Fonctionnement du Mécanisme de suivi des chantiers.

Le Mécanisme de suivi des chantiers vérifie que les projets financés se réalisent effectivement sur le terrain. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il contrôle l'exécution physique de chaque projet au regard de son échéancier ;
- il rapproche l'avancement réel des décaissements effectués ;
- il alerte le Comité d'audit et le Comité d'affectation en cas de retard ou de dérive ;
- il alimente le Tableau de bord public en données d'avancement vérifiées.

Exemple concret : *au cours d'une inspection physique, la cellule nationale du FMA constate qu'un chantier officiellement déclaré achevé et intégralement payé ne présente en réalité qu'un taux* ***d'exécution d'environ 50 %.*** *Les bâtiments sont inachevés, certains équipements facturés ne sont pas livrés et les quantités de matériaux utilisées ne correspondent pas aux décomptes validés. La cellule sécurise les preuves, établit un constat contradictoire avec l'entreprise, le maître d'ouvrage et la mission de contrôle, puis saisit la fonction d'audit, d'investigation et de poursuites judiciaires du FMA. Le décaissement final est suspendu, les sommes indûment versées sont identifiées, les garanties contractuelles sont mobilisées et les responsabilités administratives, financières et pénales sont recherchées. Selon les résultats de l'enquête, le FMA peut imposer la reprise des travaux, engager le recouvrement des fonds détournés, appliquer les sanctions prévues et transmettre le dossier aux autorités judiciaires compétentes. L'ensemble des décisions est consigné dans le tableau public de suivi, sous réserve des informations protégées par l'enquête.*

XX.4.15.8.8.2 Actions de mise en œuvre du Mécanisme de suivi des chantiers.

0 à 6 mois :

- définir la méthode de contrôle physique et son calendrier ;

- relier le suivi au Tableau de bord et au Comité d'audit ;
- constituer les équipes de contrôle et conventionner des vérificateurs techniques indépendants ;
- définir la grille d'inspection (avancement physique, qualité, conformité au marché) ;

6 à 12 mois :

- réaliser les premières vérifications de chantiers ;
- publier les écarts entre avancement et décaissement ;

12 à 24 mois :

- instituer la règle du décaissement sur constat — aucun paiement sans avancement vérifié, la leçon d'**Abacha II** ;
- documenter chaque visite (rapport, photographies géolocalisées, mesures) ;

2 à 5 ans :

- systématiser le contrôle d'exécution sur tout le portefeuille ;
- réviser la méthode au vu des dérives constatées ;
- croiser systématiquement avancement physique et décaissements et publier les écarts ;
- saisir le Comité d'audit et, le cas échéant, la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) des dérives constatées.

XX.4.15.8.8.3 Livrables attendus du Mécanisme de suivi des chantiers.

1. la méthode de contrôle physique des projets ;

2. le format-type des rapports de vérification des chantiers ;

3. le circuit et le format des alertes de retard ou de dérive ;

4. le format et le circuit de publication des données d'avancement vérifiées ;

5. la grille d'inspection des chantiers et le réseau de vérificateurs indépendants ;

6. la règle du décaissement sur constat, adoptée par le Conseil de surveillance ;

7. les dossiers de visite documentés (rapports, photographies géolocalisées, mesures) ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Un projet n'est réputé avancer que lorsque son exécution est vérifiée sur le terrain, non sur la seule foi d'un décaissement. »*

XX.4.15.8.9 Le Mécanisme citoyen de contrôle, chargé de recevoir les signalements.

XX.4.15.8.9.1 Fonctionnement du Mécanisme citoyen de contrôle.

Le Mécanisme citoyen de contrôle associe la population à la surveillance du Guichet. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il reçoit les signalements des citoyens sur les projets financés par le Guichet ;
- il transmet les signalements fondés au Comité d'audit et au Mécanisme de suivi des chantiers ;
- il protège l'identité des personnes qui signalent, en lien avec la protection des lanceurs d'alerte ;
- il rend compte publiquement des suites données aux signalements.

Exemple concret : *un riverain signale qu'une école annoncée comme financée par le Guichet, et dont les décaissements ont déjà été partiellement effectués, n'a jamais été construite. Le signalement est enregistré, sécurisé et transmis à la cellule nationale compétente du FMA, qui*

vérifie les pièces du projet, les paiements réalisés, les rapports d'exécution et la situation réelle du site. Si l'absence de travaux est confirmée, les décaissements restants sont suspendus, les responsabilités du maître d'ouvrage, de l'entreprise et des contrôleurs sont examinées, et les sommes indûment versées font l'objet d'une procédure de recouvrement. Le résultat de la vérification, les mesures correctives décidées et l'état actualisé du projet sont ensuite publiés, sous réserve des informations protégées par l'enquête.

XX.4.15.8.9.2 Actions de mise en œuvre du Mécanisme citoyen de contrôle.

0 à 6 mois :

- créer le canal de signalement et ses garanties de confidentialité ;
- définir le circuit de traitement des signalements ;
- conventionner les organisations de la société civile observatrices, sur le modèle du projet **MANTRA** de l'**ANEEJ** ;
- former les observateurs citoyens avec l'Académie (Fonction 10) ;

6 à 12 mois :

- traiter les premiers signalements et publier leurs suites ;
- articuler le dispositif avec la protection des lanceurs d'alerte ;

12 à 24 mois :

- déployer l'observation citoyenne sur les premiers chantiers et publier les comptes rendus ;
- garantir au signalant le retour d'information sur la suite donnée ;

2 à 5 ans :

- consolider le suivi public des signalements ;
- réviser le circuit au vu de l'expérience ;
- étendre le réseau d'observateurs à l'ensemble du portefeuille de projets ;
- publier chaque année le taux de suite donnée aux signalements.

XX.4.15.8.9.3 Livrables attendus du Mécanisme citoyen de contrôle.

1. le canal de signalement et ses garanties de confidentialité ;

2. le circuit de traitement des signalements ;

3. le format de publication des suites données ;

4. le format et le calendrier du bilan annuel des signalements et des effets ;

5. les conventions avec les organisations observatrices de la société civile — sur le modèle **MANTRA**/**ANEEJ** ;

6. le programme de formation des observateurs citoyens, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;

7. le format de publication du taux annuel de suite donnée aux signalements ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« Les citoyens sont les gardiens du Guichet : tout signalement fondé déclenche une vérification et une réponse publique. »*

XX.4.16 Fonction 13 — Définir le modèle-type des Assemblées citoyennes nationales, coordonner leur mise en place et contrôler leur bon fonctionnement

XX.4.16.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 13 confie au FMA la responsabilité *de définir la doctrine et le modèle-type des Assemblées citoyennes nationales de surveillance de la dette extérieure, de coordonner leur mise en place et de contrôler leur indépendance et leur bon fonctionnement*. Une Assemblée citoyenne indépendante est instituée dans chaque pays pour examiner les opérations, rendre des avis publics et exercer les pouvoirs de contrôle prévus par les actes du FMA. Les six antennes régionales harmonisent la doctrine, les modèles-types, les méthodes et les indicateurs et vérifient le fonctionnement effectif des Assemblées, sans se substituer à la représentation citoyenne nationale.

« L'**avis de non objection** » que l'Agence Française de Développement oppose aux autorités nationales est précisément le pouvoir que la fonction 13 retourne au profit des citoyens africains, à travers les **Assemblées citoyennes nationales de surveillance de la dette extérieure** et la décision supranationale du Fonds Monétaire Africain (FMA).

La règle stratégique est : *« Aucun emprunt sans examen préalable, aucune dette sans traçabilité de son usage et de son remboursement. »*

XX.4.16.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque la porte tournante de la dette, premier foyer de la fuite. Trois scénarios en montrent la portée, à l'échelle réelle du problème.

Scénario 1 : L'encours de dette extérieure d'une région se compte en dizaines de milliards USD, et la moitié de chaque dollar emprunté est susceptible d'être détournée puis replacée à l'étranger selon la logique de la **porte tournante**. Sur un emprunt de plusieurs milliards USD adossé à une ressource stratégique, l'Assemblée citoyenne nationale, dont la non-objection est obligatoire, vérifie l'intérêt du pays et la conformité des termes à son indépendance, informe largement la population et bloque l'opération. **Part du problème traitée : *la dette contractée contre l'intérêt national.***

Scénario 2 : Sur une décennie, plusieurs dizaines de milliards USD de tranches de prêts déjà décaissées sont partiellement détournées via des marchés surfacturés. L'Assemblée citoyenne nationale, dont la non-objection est requise avant chaque tranche suivante, constate que la tranche antérieure n'a pas servi l'objectif et refuse la suite. **Part du problème traitée : *le détournement des fonds empruntés en cours d'exécution.***

Scénario 3 : Un remboursement est présenté dans des conditions non conformes au contrat initial, au détriment du pays. L'Assemblée citoyenne nationale, dont la non-objection est requise à chaque tranche de remboursement, en vérifie la conformité et informe la population. **Part du problème traitée : *les remboursements irréguliers qui aggravent la charge de la dette.***

XX.4.16.3 Modalités d'exercice et de déploiement de la fonction par le FMA.

La Fonction 13 comprend :

- la fonction continentale de surveillance de la dette extérieure exercée par le FMA ;
- six antennes régionales du FMA chargées d'harmoniser la doctrine, les modèles-types, les méthodes, les formations et la supervision ;
- une cellule nationale du FMA et une Assemblée citoyenne nationale indépendante dans chaque pays participant.

XX.4.16.4 Grandes lignes du fonctionnement.

Le fonctionnement repose sur les axes suivants :

- publication des conditions essentielles des emprunts et garanties ;
- analyse de soutenabilité, de risques de corruption et de porte tournante ;
- suivi des décaissements, de l'emploi des fonds et des remboursements ;
- avis publics du FMA et des Assemblées citoyennes nationales avant l'engagement, chaque décaissement majeur et le remboursement ;
- consolidation continentale par le FMA et alertes aux organes compétents du Fonds et de l'Union africaine.

La surveillance citoyenne nationale s'applique aussi aux contrats sensibles liés à la dette : garanties publiques, contrats de préfinancement, dettes adossées aux ressources, contrats PPP, concessions, avenants majeurs, contrats d'infrastructures et engagements hors bilan. Les Assemblées citoyennes nationales vérifient que l'endettement correspond à un projet réel, utile, exécuté, contrôlé et compatible avec la capacité de remboursement du pays.

Exemple concret : l'Assemblée citoyenne nationale rapproche les décaissements effectués pour un chantier des factures présentées, des quantités de travaux certifiées et de l'avancement physique constaté sur le terrain. Elle relève que certains équipements ont été facturés à des prix anormalement élevés ou payés sans avoir été livrés. Le dossier est transmis à la cellule nationale compétente du FMA, qui diligente une vérification contradictoire et suspend le décaissement suivant jusqu'à la régularisation des écarts ou au remboursement des sommes indûment versées.

XX.4.16.5 Surveillance, indépendance et évaluation des Assemblées citoyennes : enseignements internationaux.

Les expériences internationales montrent qu'une **Assemblée citoyenne** crédible ne doit être ni abandonnée à elle-même ni placée sous la tutelle politique de l'autorité qu'elle contrôle. Sa surveillance porte sur la régularité de sa composition, l'équilibre de l'information, l'indépendance de la facilitation, la protection de ses membres, la transparence de ses travaux et l'évaluation de son impact ; elle ne permet pas de réécrire ses avis ni d'orienter ses délibérations.

L'OCDE recommande que les processus délibératifs soient supervisés, selon leur importance, par un conseil consultatif ou de suivi représentant des points de vue différents ; que les décisions relatives au déroulement soient confiées à une coordination indépendante de l'autorité commanditaire ; que les participants réalisent une évaluation anonyme ; et que les processus importants fassent *l'objet d'une évaluation externe indépendante, transparente et ouverte à la revue par les pairs.*

L'expérience irlandaise ajoute plusieurs garde-fous utiles : un président indépendant, un secrétariat permanent, un groupe directeur composé notamment de membres de l'Assemblée, des groupes consultatifs d'experts chargés de garantir une information équilibrée, des règles publiques de procédure, la protection de la vie privée et l'exclusion des groupes qui tentent d'exercer une pression directe sur les participants.

Sur cette base, le modèle du FMA retient un contrôle à plusieurs niveaux, sans subordination politique de l'Assemblée citoyenne nationale :

- un tirage au sort ou une procédure de sélection publiquement vérifiable, complétée par des critères de représentativité territoriale, sociale, générationnelle et de genre ;
- un président ou facilitateur indépendant, choisi selon une procédure transparente et soumis à une déclaration d'intérêts ;

- un secrétariat technique distinct du gouvernement et de l'administration nationale contrôlée ;
- un conseil de garantie et de suivi pluraliste, comprenant des représentants de la société civile, des universités, des professions du droit, des finances publiques et des organes supérieurs de contrôle ;
- un comité scientifique ou groupe consultatif chargé de vérifier l'exactitude, la diversité et l'équilibre des informations soumises aux citoyens, sans pouvoir imposer une conclusion ;
- la publication préalable du mandat, du budget, de la méthode de sélection, des documents d'information, des auditions, des conflits d'intérêts, des avis et des réponses des autorités ;
- une évaluation anonyme par les membres, une autoévaluation annuelle et une évaluation externe indépendante au moins tous les trois ans ;
- un mécanisme de plainte et de recours portant sur la sélection, les conflits d'intérêts, les pressions, les atteintes à l'indépendance et les violations des règles de procédure ;
- un contrôle des antennes régionales du FMA limité au respect du modèle-type, de l'indépendance, de la transparence et de la qualité procédurale, sans pouvoir modifier l'avis citoyen ;
- une obligation pour les autorités nationales et le FMA de répondre publiquement, dans un délai déterminé, aux avis et recommandations de l'Assemblée et de publier l'état de leur mise en œuvre.

La surveillance porte donc sur la qualité et l'intégrité du processus, non sur le contenu politique de l'avis. L'Assemblée demeure libre de ses conclusions ; le FMA vérifie que sa composition, son information, son fonctionnement et sa reddition respectent les garanties communes.

Sources :

- OCDE, Evaluation Guidelines for Representative Deliberative Processes, https://www.oecd.org/en/publications/evaluation-guidelines-for-representative-deliberative-processes_10ccbfcb-en.html ;
- Citizens' Assembly of Ireland, FAQ et règles de fonctionnement, https://citizensassembly.ie/about/faq/

XX.4.16.6 Grandes lignes de la mise en œuvre.

La mise en œuvre suit les étapes suivantes :

- adopter le standard continental, le modèle-type et le mandat des Assemblées citoyennes nationales ;
- installer les cellules nationales du FMA et accompagner la création des Assemblées citoyennes nationales dans les pays participants ;
- connecter les données de dette, de budget et de projets ;
- installer les six antennes régionales de coordination, d'harmonisation et de supervision ;
- publier les premiers tableaux de bord et avis ;
- évaluer l'impact sur les nouveaux emprunts et corriger le dispositif.

XX.4.16.7 Calendrier d'opérationnalisation de la Fonction 13

Le standard, le modèle-type, les six antennes régionales, les premières cellules nationales et les premières Assemblées citoyennes nationales peuvent être opérationnels en **douze à dix-huit mois**. Le suivi devient ensuite permanent pour tout nouvel emprunt, décaissement, garantie et remboursement.

XX.4.16.8 Fonctionnement et actions de mise en œuvre des cellules nationales du FMA et des Assemblées citoyennes nationales de surveillance de la dette.

XX.4.16.8.1 Les Assemblées citoyennes nationales de surveillance de la dette extérieure (ACNSDE), chargées du contrôle public de la dette dans chaque pays.

XX.4.16.8.1.1 Fonctionnement de l'Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure (ACNSDE).

L'Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure examine chaque opération de dette, formule un avis public et transmet au FMA les éléments nécessaires à la décision de non-objection. Son fonctionnement repose sur les actions suivantes :

- à l'emprunt, il rend un avis de non-objection obligatoire, après avoir vérifié l'intérêt du pays et la conformité des termes à son indépendance ;
- à la réception des fonds, il vérifie les comptes publics et le respect des termes contractuels et des règles de la comptabilité publique ;
- à l'utilisation des fonds, il donne sa non-objection avant chaque tranche, après contrôle de l'usage de la tranche antérieure ;
- au remboursement, il donne sa non-objection pour chaque tranche versée au bailleur ;
- il informe la population à chaque étape et publie un rapport annuel transmis aux institutions de contrôle et aux assemblées délibérantes ;
- il peut ester en justice dans l'intérêt des citoyens et dispose d'un budget annuel à cet effet.

L'Assemblée est composée de citoyens du pays et d'experts sélectionnés par une procédure transparente conforme au modèle-type du FMA, sur des critères de compétence en finances publiques, dette, comptabilité, économie réelle et contrôle citoyen. Les membres exercent un mandat protégé, sont soumis à des règles strictes de conflits d'intérêts et ne peuvent être démis pour le contenu d'un avis. Ils élisent leur président. La cellule nationale du FMA fournit l'accès technique aux dossiers sans diriger les délibérations citoyennes.

Exemple concret : *avant la signature d'un prêt de plusieurs centaines de millions USD adossé à des recettes minières futures, l'Assemblée citoyenne nationale — composée d'anciens magistrats financiers et de contrôleurs des finances publiques sans attache partisane — publie un avis motivé, alerte la population sur une clause menaçant une ressource stratégique et refuse sa non-objection : l'emprunt est renégocié avant d'engager le pays.*

XX.4.16.8.1.2 Modèle-type de l'Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure : ses composantes.

L'Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure est instituée dans chaque pays conformément au règlement supranational et au modèle-type du FMA. Sa composition pluraliste, ses incompatibilités, son accès aux dossiers, ses avis, ses recours et ses obligations de publication sont identiques dans tous les pays. Elle n'est ni un comité gouvernemental ni une unité administrative du FMA : elle est le mécanisme national indépendant par lequel les citoyens contrôlent les emprunts, les décaissements, l'emploi des fonds et les remboursements.

- **la présidence et le secrétariat du comité**, qui convoque les sessions, organise la décision par consensus — la voix du Président tranchant en cas d'égalité —, garantit l'indépendance et l'apolitisme des membres et tient les archives du comité ;
- **l'unité d'examen des emprunts et de la non-objection**, qui instruit chaque projet d'emprunt extérieur, vérifie qu'il sert l'intérêt du pays et que ses termes ne menacent ni la souveraineté ni la soutenabilité, et délivre ou refuse l'avis de non-objection préalable ;
- **l'unité de vérification de la réception et de l'usage des fonds**, qui contrôle l'arrivée effective des fonds dans les comptes publics, le respect des termes contractuels et des

règles de la comptabilité publique, et donne sa non-objection avant chaque tranche après contrôle de l'usage de la précédente ;

- **l'unité du suivi du remboursement**, qui vérifie la conformité de chaque échéance aux termes du contrat et délivre sa non-objection pour chaque tranche versée au bailleur ;
- l'unité d'information publique, qui publie les avis, leurs motifs, les réponses reçues et le rapport annuel transmis aux institutions de contrôle et aux assemblées délibérantes ;
- **l'unité juridique et du contentieux**, qui engage, dans l'intérêt des citoyens, les actions en justice dans le pays comme à l'international, témoigne devant les cours nationales et internationales et gère le budget annuel dédié à ces actions.

Ce modèle est commun à toutes les Assemblées citoyennes nationales. Leur avis ne peut être réécrit par le gouvernement, l'antenne régionale ou la cellule nationale. Le FMA exerce la décision opérationnelle et le pouvoir supranational de non-objection sur la base du dossier technique et de l'avis citoyen.

Exemple concret : *un gouvernement s'apprête à tirer une tranche de* ***120 millions USD*** *sur un prêt en cours ; l'unité de vérification constate que la tranche précédente n'a financé aucun des ouvrages annoncés, l'unité d'examen refuse la non-objection et l'unité d'information publie le motif — le décaissement est suspendu avant que la dette ne s'alourdisse pour rien.*

XX.4.16.8.1.3 Actions de mise en œuvre de l'Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure.

0 à 3 mois :

- adopter le règlement du FMA instituant les Assemblées citoyennes nationales et fixant leurs pouvoirs, leurs garanties, leur indépendance et leur articulation avec le FMA ;
- fixer le nombre de membres selon l'encours de la dette et la complexité du portefeuille territorial ;
- arrêter les critères de profil, les incompatibilités et la procédure publique de sélection ;
- préparer le dispositif d'information publique et le registre des opérations de dette ;

3 à 6 mois :

- publier les mesures territoriales de réception et rendre directement applicable le pouvoir de non-objection de la Fonction 13 ;
- instituer l'Assemblée dans le pays, sélectionner ses membres par la procédure publique uniforme et faire élire son président ;
- adopter le règlement intérieur, les règles de déport et le mode de décision collégiale ;
- ouvrir le dispositif d'information de la population et le registre public des avis ;

6 à 12 mois :

- réaliser la première revue des emprunts extérieurs en cours ;
- rendre les premiers avis de non-objection à l'emprunt et à l'utilisation des tranches ;
- vérifier les comptes publics à l'arrivée des fonds des prêts actifs ;
- publier les premiers comptes rendus à la population ;

12 à 24 mois :

- exercer le contrôle à chaque étape, de l'emprunt au remboursement ;
- publier le premier rapport annuel et le transmettre aux institutions de contrôle et aux assemblées délibérantes ;
- activer, si nécessaire, la capacité d'ester en justice ;

2 à 5 ans :

- établir une jurisprudence citoyenne stable sur les avis rendus ;
- harmoniser les pratiques sous la coordination de l'antenne régionale du FMA ;

- réviser les procédures au vu des résultats obtenus.

XX.4.16.8.1.4 Livrables attendus de l'Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure.

1. le règlement du FMA instituant les Assemblées citoyennes nationales, ainsi que les mesures nationales de réception et d'exécution ;
2. la composition nominative de l'Assemblée et l'élection de son président ;
3. le règlement intérieur et le mode de décision par consensus ;
4. le dispositif permanent d'information de la population ;
5. le dispositif de publication des avis de non-objection à l'emprunt ;
6. le dispositif de non-objection à l'utilisation de chaque tranche ;
7. le dispositif de non-objection au remboursement ;
8. le dispositif de vérification des comptes publics à la réception des fonds ;
9. le format du rapport public et de sa transmission aux institutions de contrôle et aux assemblées délibérantes ;
10. la dotation budgétaire dédiée aux actions en justice ;
11. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de la fonction est : *« Aucun emprunt ne se contracte, ne s'utilise ni ne se rembourse sans l'examen de l'Assemblée citoyenne nationale et la décision de non-objection du FMA. »*

XX.4.16.8.2 Les antennes régionales du FMA, chargées de l'harmonisation et de la supervision du contrôle citoyen de la dette.

XX.4.16.8.2.1 Fonctionnement des antennes régionales du FMA pour la surveillance citoyenne de la dette.

Dans chaque région, l'antenne régionale du FMA coordonne l'application du modèle-type et mutualise l'expertise entre les Assemblées citoyennes nationales. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- elle harmonise les normes de contrôle de la dette entre les Assemblées citoyennes nationales, sur la base d'un référentiel commun inspiré notamment des normes INTOSAI ;
- elle mutualise l'expertise et la formation des membres des Assemblées citoyennes ;
- elle suit l'endettement à l'échelle du région, consolide les données et alerte le FMA sur les risques communs ;
- elle appuie les Assemblées citoyennes nationales dans les dossiers transfrontaliers et les analyses de clauses proposées par les bailleurs.

Exemple concret : *lorsqu'un même bailleur propose des prêts similaires à plusieurs pays d'un région, l'antenne régionale compare les termes, met en commun l'analyse juridique et alerte les Assemblées citoyennes nationales sur les clauses défavorables, là où chacune, isolée, aurait négocié à l'aveugle.*

XX.4.16.8.2.2 Actions de mise en œuvre de la coordination régionale des Assemblées citoyennes nationales.

0 à 6 mois :

- faire adopter par le FMA le règlement-type des Assemblées citoyennes nationales et le mandat de coordination des antennes régionales ;

- organiser le réseau des Assemblées citoyennes nationales et arrêter les procédures communes ;
- adopter le référentiel commun de contrôle fondé sur les normes INTOSAI ;

6 à 12 mois :

- mettre en place le suivi mutualisé de l'endettement du région ;
- organiser la formation commune des membres des Assemblées citoyennes nationales ;

12 à 24 mois :

- appuyer les premiers dossiers transfrontaliers et les négociations avec les bailleurs ;
- consolider la position commune du région dans les négociations avec les bailleurs ;

2 à 5 ans :

- publier un rapport régional annuel sur la dette et ses risques ;
- harmoniser les pratiques et réviser le référentiel commun ;
- étendre la coordination aux nouvelles Assemblées citoyennes nationales.

XX.4.16.8.2.3 Livrables attendus de la coordination régionale des Assemblées citoyennes nationales.

1. le règlement-type du FMA et le mandat de coordination des antennes régionales ;

2. le réseau des Assemblées citoyennes nationales et les procédures communes ;

3. le référentiel commun de contrôle fondé sur les normes INTOSAI ;

4. le dispositif mutualisé de suivi de l'endettement de la région ;

5. le programme de formation commune des Assemblées citoyennes nationales ;

6. les appuis aux dossiers transfrontaliers et aux négociations avec les bailleurs ;

7. le format du rapport régional sur la dette et ses risques ;

8. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;

9. la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le Conseil continental du FMA ;

10. le règlement commun et la liste des représentants nationaux ;

11. le programme de formation commune des comités nationaux.

La règle stratégique de la coordination régionale est : *« Ce qu'une Assemblée citoyenne nationale examine dans son pays, le région l'éclaire par une doctrine, un modèle-type et une expertise commune. »*

XX.4.16.8.3 Le dispositif d'information publique, chargé de rendre compte à la population.

XX.4.16.8.3.1 Fonctionnement du dispositif d'information publique.

Le dispositif d'information publique garantit l'accès des citoyens et de la presse à l'action du comité. Son fonctionnement repose sur les tâches suivantes :

- il publie les avis de non-objection rendus à chaque étape de la dette ;
- il met en ligne les comptes rendus, les rapports annuels et les tableaux de suivi de la dette ;
- il organise des séances publiques d'information et de reddition de comptes ;
- il garantit l'accès des citoyens et de la presse à l'information sur la dette.

Exemple concret : *à chaque étape d'un emprunt, l'avis motivé de l'Assemblée citoyenne nationale est mis en ligne et présenté en séance publique, de sorte que la population sait pourquoi un prêt a été accepté, refusé ou renégocié.*

XX.4.16.8.3.2 Actions de mise en œuvre du dispositif d'information publique.

0 à 6 mois :

- créer le canal de publication et le calendrier des séances publiques ;
- définir le format accessible des avis et rapports ;

6 à 12 mois :

- publier les premiers avis et comptes rendus ;
- ouvrir l'accès du dispositif dans les langues et les formats accessibles à tous ;

12 à 24 mois :

- tenir les premières séances publiques d'information ;
- mettre en place le retour d'information aux citoyens sur les suites données ;

2 à 5 ans :

- systématiser la publication à chaque étape de la dette ;
- publier un rapport annuel accessible à la population.

XX.4.16.8.3.3 Livrables attendus du dispositif d'information publique.

1. le canal de publication des avis et rapports ;
2. le dispositif de publication des avis à chaque étape ;
3. le programme des séances publiques d'information ;
4. le format du rapport annuel accessible à la population ;
5. le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

La règle stratégique de l'unité est : *« À chaque étape de la dette, l'avis de l'Assemblée citoyenne nationale est public : la population sait pourquoi un prêt est accepté, refusé ou renégocié. »*

XX.4.17 Fonction 14 — impulser la création des trois fonds souverains régionaux

XX.4.17.1 Nature et raison d'être.

La Fonction 14 confie au FMA la responsabilité *d'impulser la création par les États de trois fonds souverains régionaux spécialisés dans chacune des six régions : un Fonds souverain en charge des Minerais, un Fonds souverain en charge de l'Énergie et un Fonds souverain en charge des Infrastructures*. Le FMA contrôle l'activité des fonds souverains régionaux

La rente minière, pétrolière et gazière est en effet le premier carburant de l'hémorragie : les Professeurs **Ndikumana** et **Boyce** établissent que les pays riches en pétrole concentrent plus de **55 %** de la fuite africaine. Un fonds souverain remplit quatre rôles classiques : ***stabiliser le budget face à la volatilité des cours, épargner une richesse épuisable pour les générations futures, réinvestir la rente dans la puissance productive du continent, et gérer l'afflux de devises pour préserver la monnaie.*** Ces fonds sécurisent et transforment les rentes extractives, énergétiques et les avoirs recouvrés en capacités productives durables.

Les trois fonds souverains régionaux de chaque région sont les suivants :

1. **Fonds souverain régionale en charge des Minerais :** il a pour mission de financer la reprise en main, l'exploration, la transformation, la valorisation et la commercialisation des minerais stratégiques du région. Ses domaines d'intervention comprennent ***l'exploration géologique régionale, l'acquisition d'équipements miniers stratégiques, la création de sociétés régionales spécialisées par minerai, la transformation locale, la constitution de coentreprises avec des partenaires techniques, la prise de participation dans des projets miniers, le financement de laboratoires, la formation d'ingénieurs et de techniciens, la commercialisation régionale des minerais, la protection des ressources minières contre la contrebande et les pratiques frauduleuses de prix de transfert, ainsi que toute autre intervention connexe.***
2. **Fonds souverain régionale en charge de l'Énergie — pétrole, gaz, hydrogène et autres sources :** il a pour mission de financer les capacités énergétiques indispensables à la transformation productive. Il finance notamment les ***minicentrales solaires, les barrages hydroélectriques, les centrales hybrides, les petits réacteurs modulaires ou Small Modular Reactors (SMR), les réseaux électriques régionaux, les interconnexions transfrontalières, l'énergie destinée aux minopoles, aux grandes usines de production d'or et aux zones industrielles, les solutions de stockage d'énergie, la maintenance énergétique, la formation des techniciens énergétiques, ainsi que tout autre projet énergétique connexe.***
3. **Fonds souverain régionale en charge des Infrastructures :** il a pour mission de construire les infrastructures sans lesquelles la transformation structurelle demeure bloquée. Il finance ***les routes, les pistes rurales, les ponts, les chemins de fer, les plateformes logistiques, les ports secs, les entrepôts sécurisés, les centres de stockage, les infrastructures douanières, les infrastructures de contrôle dans les aéroports, les réseaux numériques, les systèmes de pesée et de traçabilité, les laboratoires régionaux, les coffres sécurisés, les zones industrielles régionales, ainsi que toute autre infrastructure connexe.***

.

Ces trois fonds souverains régionaux feront l'objet d'une salve particulière, dans laquelle seront menées les recherches détaillées relatives à leur architecture, leur gouvernance, leur mécanisme de fonctionnement, leur financement, leur modèle économique, leurs CAPEX, leurs OPEX, leur doctrine d'investissement et leurs portefeuilles de projets.

La présente fonction *fixe seulement leur rattachement au FMA, leur rôle dans la lutte contre la fuite des capitaux, leurs principes communs de gouvernance, leur articulation avec les fonds souverains nationaux et les règles minimales de captation, de cantonnement, de contrôle et de reddition*. Leur architecture complète, leurs mécanismes de fonctionnement, leurs business

plans, leurs CAPEX, leurs OPEX, leurs stratégies d'investissement et leurs portefeuilles de projets seront développés dans cette salve spécifique.

La règle stratégique est : « *Le FMA transforme la rente et les avoirs recouvrés en actifs souverains productifs : une part nationale pour le pays d'origine, une part régionale pour la stabilité, les générations futures et les infrastructures communes.* »

XX.4.17.2 Problème que la fonction permet de résoudre.

La fonction attaque la transformation de la rente extractive en avoirs qui fuient, et la dépendance à la dette qui en résulte. Trois scénarios en montrent la portée, à l'échelle réelle du problème.

Scénario 1 : Les cours du pétrole ou des minerais s'effondrent, et un budget national dépendant de la rente plonge dans le déficit, obligeant l'État à emprunter à des conditions défavorables. Le Compte de stabilisation, alimenté quand les cours étaient hauts, restitue alors des ressources et évite le recours à la dette. **Part du problème traitée : *la volatilité de la rente, qui pousse à l'endettement et à l'austérité.***

Scénario 2 : Une ressource épuisable — pétrole, gaz, minerai — est extraite et sa rente dépensée en totalité, ne laissant aux générations futures qu'un sous-sol vidé. Le Compte d'épargne intergénérationnelle transforme cette richesse épuisable en un patrimoine financier durable. **Part du problème traitée : *la dilapidation d'une richesse non renouvelable.***

Scénario 3 : La rente extractive, faute d'être captée et suivie, alimente les circuits de la fuite — comptes à l'étranger, sociétés-écrans. Le fonds capte la rente à la source, sous transparence et audit, et la place hors d'atteinte des détournements. **Part du problème traitée : *la rente extractive comme matière première de la fuite des capitaux.***

XX.4.17.3 Modalités d'exercice et de déploiement des fonds souverains par le FMA.

La Fonction 14 est exercée par le dispositif des trois fonds souverains régionaux dans chaque région. Elle comprend :

- le Dispositif continental, chargé de la captation, de l'allocation, de la gestion et de la transparence ;
- six antennes régionales chargées de superviser les trois fonds sectoriels de leur région, leurs compartiments de stabilisation, d'épargne intergénérationnelle et d'investissement, ainsi que la comparaison des performances ;

XX.4.17.4 Surveillance et gouvernance des fonds souverains : enseignements internationaux.

La surveillance des fonds souverains doit reposer sur une chaîne de responsabilités distinctes plutôt que sur un contrôle unique exercé par le gestionnaire lui-même. Les Principes de Santiago constituent le référentiel international le plus reconnu : ils exigent un cadre juridique clair, une répartition précise des rôles, une indépendance opérationnelle du gestionnaire, une gestion prudente des risques, une reddition régulière et une transparence suffisante. Le Forum international des fonds souverains demande en outre à ses membres de publier périodiquement une autoévaluation de leur conformité à ces principes.

Le modèle norvégien montre une surveillance à plusieurs étages : le Parlement fixe le cadre légal et examine les grandes décisions ; le ministère compétent agit comme propriétaire des actifs et délivre un mandat public ; le gestionnaire professionnel prend les décisions d'investissement dans les limites de ce mandat ; un audit interne, un auditeur externe, un conseil de surveillance et l'Office du Vérificateur général contrôlent respectivement la gestion, les

risques, les comptes et la conformité aux décisions parlementaires ; des rapports publics périodiques permettent enfin au Parlement et aux citoyens d'exercer leur contrôle.

La surveillance doit ainsi protéger simultanément quatre éléments : la propriété économique des pays et des régions, l'indépendance professionnelle de la gestion, l'intégrité des décisions d'investissement et la transparence envers les citoyens. Aucun gestionnaire, gouvernement, antenne régionale ou organe politique ne doit pouvoir ordonner seul un retrait, un investissement lié ou une modification du mandat.

Sources :

- International Forum of Sovereign Wealth Funds, Santiago Principles, https://www.ifswf.org/santiago-principles ;
- ministère norvégien des Finances, Governance model, https://www.regjeringen.no/en/topics/the-economy/the-government-pension-fund/governance-model-for-the-government-pens/id699573/ ;
- Adherence of the GPFG to the Santiago Principles, https://www.regjeringen.no/en/documents/adherence-of-the-government-pension-fund-global-gpfg-to-the-santiago-principles/id2986987/

XX.5 INDICATEURS DE PERFORMANCE DU PLAN D'ACTION DU RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET DE LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

Les indicateurs montrent comment chaque fonction attaque une faille précise et comment leur combinaison couvre la chaîne complète. Le pilotage transversal mesure notamment l'entrée en vigueur du mandat, l'installation du FMA, l'ouverture des six antennes régionales et des cellules nationales, les délais d'action, les montants détectés, gelés, confisqués, rapatriés et réinvestis, ainsi que la publication des audits.

Tableau 16: Blocages, fonctions du FMA, indicateurs de performance et contributions estimées

N°	Blocage traité	Fonction confiée au FMA	Indicateur principal de performance	Poids stratégique indicatif
1	Fragmentation des actions, absence de doctrine commune et faible coordination transfrontalière	**Fonction 1 — Assurer le pilotage stratégique, définir la doctrine commune, coordonner, arbitrer et suivre l'ensemble du dispositif.**	Pourcentage des fonctions appliquant les normes communes ; taux d'exécution du programme annuel ; délai de traitement des arbitrages transfrontaliers ; taux de mise en œuvre des décisions du FMA.	**5 %**
2	Méconnaissance de l'ampleur, de l'origine et des destinations des flux financiers illicites	**Fonction 2 — Mesurer, analyser, cartographier, anticiper et publier les flux financiers illicites.**	Part des flux estimés par pays et par secteur ; fréquence des publications ; nombre de corridors et schémas de fuite documentés ; écart entre estimations initiales et résultats vérifiés.	**4 %**
3	Cloisonnement, inaccessibilité et faible exploitation des données	**Fonction 3 — Collecter, interconnecter, croiser, sécuriser et exploiter les données nécessaires.**	Pourcentage des sources prioritaires raccordées ; taux de disponibilité et de qualité des données ; délai moyen de réponse ; nombre d'anomalies détectées par croisement automatisé.	**5 %**
4	Prix de transfert abusifs, fausses factures, faux investissements et non-rapatriement des devises	**Fonction 4 — Surveiller et contrôler les investissements, les prix de transfert, les facturations internationales et le rapatriement des recettes en devises.**	Montant des transactions contrôlées ; anomalies documentées ; redressements exécutés ; faux investissements écartés ; devises supplémentaires rapatriées.	**16 %**
5	Anonymat des sociétés-écrans, prête-noms et propriétaires réels des actifs	**Fonction 5 — Identifier les bénéficiaires effectifs et assurer la transparence patrimoniale.**	Pourcentage des registres interconnectés ; bénéficiaires effectifs vérifiés ; chaînes de propriété reconstituées ; incohérences résolues ; actifs rattachés à leurs propriétaires réels.	**7 %**
6	Sous-déclaration des volumes, des valeurs et des recettes extractives	**Fonction 6 — Assurer la traçabilité des ressources extractives et contrôler les volumes, les prix, les recettes et les devises générées.**	Part de la production couverte par la traçabilité ; réduction des écarts entre production, exportations et importations miroir ; recettes fiscales et redevances supplémentaires recouvrées.	**9 %**
7	Surfacturation, collusion, conflits d'intérêts et	**Fonction 7 — Contrôler l'intégrité de la commande publique.**	Pourcentage des marchés à risque contrôlés ; drapeaux rouges traités ; montants de surfacturation évités	**7 %**

N°	Blocage traité	Fonction confiée au FMA	Indicateur principal de performance	Poids stratégique indicatif
	détournements dans la commande publique		ou récupérés ; contrats suspendus, corrigés ou sanctionnés.	
8	Impunité financière, faiblesse des audits, investigations et poursuites judiciaires	**Fonction 8 — Organiser les audits, les investigations, les poursuites judiciaires et la coopération judiciaire.**	Audits achevés ; dossiers de preuve constitués ; poursuites engagées ; décisions rendues et exécutées ; délai moyen entre détection et saisine judiciaire.	**11 %**
9	Faible traçage, gel, confiscation et rapatriement des avoirs transférés à l'étranger	**Fonction 9 — Recouvrer les avoirs volés et conduire la diplomatie africaine du recouvrement.**	Montants localisés, gelés, saisis, confisqués et rapatriés ; taux de succès des demandes internationales ; délai moyen de recouvrement ; accords de restitution exécutés.	**11 %**
10	Insuffisance, rotation et déperdition des compétences spécialisées	**Fonction 10 — Former, certifier, spécialiser et perfectionner les acteurs compétents.**	Nombre d'agents formés et certifiés ; taux de réussite ; taux de déploiement dans les fonctions prioritaires ; maintien des compétences après trois et cinq ans	**3 %**
11	Silence des témoins, représailles et perte des informations internes	**Fonction 11 — Recevoir les signalements et protéger les lanceurs d'alerte et les acteurs exposés.**	Signalements sécurisés et recevables ; délai de prise en charge ; mesures de protection exécutées ; taux de représailles empêchées ou sanctionnées ; dossiers ouverts à partir des alertes.	**3 %**
12	Détournement, dilution budgétaire ou nouvelle captation des avoirs recouvrés	**Fonction 12 — Cantonner, sécuriser, répartir et affecter productivement les avoirs recouvrés.**	Part des avoirs placée sur des comptes cantonnés ; taux d'affectation à des investissements productifs ; projets audités ; irrégularités corrigées ; résultats publiés.	**6 %**
13	Endettement opaque, projets fictifs ou improductifs et faible contrôle citoyen	**Fonction 13 — Organiser la surveillance citoyenne nationale de la dette extérieure.**	Emprunts et projets examinés ; avis citoyens publiés ; taux de réponse des autorités ; anomalies signalées ; projets corrigés, suspendus ou réorientés.	**6 %**
14	Évaporation des rentes, consommation courante des ressources et absence d'épargne productive	**Fonction 14 — impulser la création des trois fonds souverains régionaux**	Part des rentes et avoirs effectivement transférée aux fonds ; actifs sous gestion ; rendement ajusté du risque ; investissements productifs réalisés ; conformité aux règles de gouvernance et de transparence.	**7 %**
	Total de la couverture fonctionnelle	**Chaîne complète : pilotage, connaissance, prévention, contrôle, justice, recouvrement, restitution et investissement**		**100 %**

Les quatorze fonctions couvrent 100 % des principales composantes identifiées du problème, depuis sa mesure jusqu'à la sécurisation des ressources recouvrées et futures. Les pondérations totalisent 100 % et expriment la contribution relative de chaque fonction à la couverture complète du problème. Elles ne constituent ni une mesure économétrique définitive ni la garantie qu'une fonction prise isolément produira le pourcentage indiqué. La recherche devra tester, documenter et ajuster ces pondérations à partir des données disponibles, des scénarios de pertes et des résultats effectivement obtenus.

Les résultats sont produits par une seule chaîne FMA. Les indicateurs distinguent toutefois les étapes internes : alerte, contrôle, enquête, poursuite, jugement, recouvrement, cantonnement et investissement. Cette distinction vérifie la séparation des pouvoirs sans réintroduire un pilotage national autonome.

XX.6 CHIFFRAGE PRÉVISIONNEL DU PLAN D'ACTION : COÛT GLOBAL DE MISE EN ŒUVRE, MODÈLE ÉCONOMIQUE, VALEUR CRÉÉE ET COÛT DE L'INACTION SUR DIX ANS

Avant de présenter le détail des hypothèses, des calculs et des scénarios, la figure ci-dessous synthétise les principaux ordres de grandeur du plan FMA en matière de recouvrement des avoirs voles et de lutte contre la fuite des capitaux. Elle met en regard l'ampleur de l'hémorragie financière actuelle, estimée à **88,6 milliards USD par an**, le coût prévisionnel du dispositif sur dix ans, son CAPEX d'installation, son OPEX de régime permanent, la valeur économique directe créée dans le scénario central, la valeur nette obtenue après prise en compte du coût du plan, ainsi que le coût minimal de l'inaction. Cette lecture visuelle permet de comprendre immédiatement l'enjeu stratégique : **financer le dispositif coûte beaucoup moins cher que laisser se poursuivre la fuite des capitaux**. Les sections qui suivent détaillent ensuite les bases de calcul, les hypothèses retenues, les sources utilisées et les scénarios de projection.

C'est dans la salve dédié au FMA, que seront précisé les sources de capitaux qui permettront au FMA d'accomplir l'ensemble de ses missions. Dans la présente salve, nous nous bornons à évaluer au niveau stratégique le niveau du CAPEX et de l'OPEX nécessaire à l'accomplissement des quatorze (14) fonctions de recouvrement des avoirs volés et de lute contre la fuite des capitaux par le FMA.

Figure 26: Chiffres clés du plan FMA — coût de mise en œuvre, valeur économique créée et coût de l'inaction sur dix ans



Source : *calculs du plan FMA, à partir des références CNUCED, Ndikumana & Boyce, StAR/Banque mondiale et des hypothèses de modélisation présentées dans les sections suivantes.*

Le chiffrage présenté dans cette section est une estimation prévisionnelle d'ordre stratégique. Il vise à apprécier la faisabilité économique du plan, son coût global, sa valeur potentielle et le coût de l'inaction. Il ne remplace pas le business plan détaillé qui devra être produit lors de l'exécution du cahier de charges. Ce business plan précisera, sur la base des choix techniques et institutionnels définitifs, les coûts réels par fonction, par antenne régionale, par cellule nationale, par investissement, par source de financement et par calendrier de mise en œuvre.

XX.6.1 Méthode de chiffrage, périmètre et précautions de lecture

Le présent chiffrage est construit comme un modèle de décision et non comme un budget définitif voté. Il repose sur une méthode ascendante : chaque coût est rattaché à une unité de calcul, à un volume d'activité, à une composante territoriale du FMA ou à une hypothèse explicitée. Les montants sont exprimés en dollars américains constants de 2026 et arrondis pour faciliter la lecture.

Le coût du plan est volontairement séparé en quatre masses : le CAPEX d'installation, l'OPEX annuel de fonctionnement, les ressources récupérées ou évitées, et la valeur économique produite par l'affectation productive des ressources. Les capitaux destinés à alimenter les fonds souverains ne sont pas comptés comme une dépense administrative : ils constituent des actifs financiers ou productifs. Seuls les coûts de création, de supervision, d'audit et de gouvernance de ces véhicules sont intégrés.

Le modèle évite le double comptage : les flux annuels récupérés ou évités, les avoirs historiques recouvrés et les rendements des actifs investis sont présentés séparément. Les effets multiplicateurs sur le PIB, l'emploi, la productivité, la notation financière et la réduction du coût de la dette ne sont pas intégrés au total central ; ils constituent des gains macroéconomiques additionnels à documenter dans une étude économique séparée.

XX.6.2 Sources et hypothèses structurantes du modèle

Tableau 17: Sources et hypothèses structurantes du modèle

Paramètre	Valeur retenue	Base / source	Utilisation dans le modèle
Flux financiers illicites annuels	**88,6 Md USD/an**	CNUCED, Rapport sur le développement économique en Afrique 2020 : estimation des sorties illicites et de la fuite de capitaux, soit environ 3,7 % du PIB africain.	Base annuelle du scénario d'inaction et du potentiel de réduction.
Croissance nominale des pertes en cas d'inaction	**3 % par an**	Hypothèse de modélisation prudente, inférieure à une trajectoire nominale combinant inflation, croissance du commerce et prix des matières premières.	Projection sur dix ans du coût d'inaction.

Paramètre	Valeur retenue	Base / source	Utilisation dans le modèle
Stock des avoirs extérieurs issus de la fuite	**2 359,6 Md USD**	Ndikumana et Boyce, PERI, Capital Flight from Africa 1970-2018 : stock offshore estimé fin 2018 pour trente pays africains.	Base du potentiel de recouvrement des avoirs historiques.
Architecture opérationnelle	**14 fonctions, 6 antennes régionales, 55 cellules nationales**	Architecture du présent cahier de charges.	Base de dimensionnement des effectifs, plateformes et coûts territoriaux.
Part productive des ressources nettes mobilisées	**60 % dans le scénario central**	Hypothèse de gouvernance : les ressources recouvrées sont principalement affectées aux fonds souverains nationaux et régionaux, sans versement au budget courant.	Calcul du portefeuille productif et des rendements.
Rendement annuel prudent des actifs investis	**4 %**	Hypothèse de modélisation prudente pour un portefeuille souverain diversifié ; elle n'est pas une garantie de performance.	Calcul des rendements productifs cumulés.
Effet des audits fiscaux spécialisés	**Benchmark positif**	OCDE/PNUD, Tax Inspectors Without Borders : résultats de recettes additionnelles et de redressements fiscaux obtenus par l'assistance aux administrations fiscales.	Contrôle de vraisemblance de la capacité des contrôles spécialisés à produire des recettes.

Paramètre	Valeur retenue	Base / source	Utilisation dans le modèle
Budget comparatif d'organes de poursuite et de coopération	**Ordres de grandeur publics**	EPPO, Europol, Eurojust : budgets publics d'agences européennes de poursuite, renseignement ou coopération judiciaire.	Benchmark de cohérence pour un dispositif continental plus large.

Sources:

- CNUCED, Economic Development in Africa Report 2020 — Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa ;
- Léonce Ndikumana et James K. Boyce, Capital Flight from Africa 1970-2018, PERI, 2021 ;
- OCDE/PNUD, Tax Inspectors Without Borders Annual Reports ;
- Union européenne, budgets publics EPPO, Europol et Eurojust.

XX.6.3 Calcul détaillé du CAPEX d'installation des quatorze fonctions

Le CAPEX couvre les investissements initiaux nécessaires à l'installation des quatorze fonctions, des six antennes régionales, des cinquante-cinq cellules nationales, des plateformes de données et des outils de contrôle. Il est concentré sur les cinq premières années. Le montant total retenu est **de 4,995 milliards USD**.

Tableau 18: Calcul ascendant du CAPEX initial (millions USD)

Poste CAPEX	Montant (millions USD)	Détail du calcul	Fonctions concernées / justification
Cadre juridique, ratifications, doctrine, règlements et assistance de transition	95	55 États × 0,8 M = 44 M ; travaux UA/FMA, consultations, traduction, ateliers et assistance juridique = 51 M	Hypothèse de mise en conformité continentale et nationale.
Plateforme continentale de données, interopérabilité, cybersécurité, analytique et sauvegardes	720	Data lake 180 ; API/interconnexion 160 ; cybersécurité 120 ; analytique/IA 150 ; sauvegardes 70 ; données spécialisées 40	Comparable aux grands programmes GovTech

Poste CAPEX	Montant (millions USD)	Détail du calcul	Fonctions concernées / justification
			et SupTech multi-juridictionnels.
Registres des bénéficiaires effectifs, contrats, concessions, licences, garanties et actifs sensibles	275	55 pays × 3,5 M = 192,5 M ; intégration régionale 52,5 M ; nettoyage et qualité des données 30 M	Fonctions 3 et 5.
Moteur de contrôle des prix de transfert, fausses factures, IDE et rapatriement des devises	260	Bases de prix 80 ; intégration douane-fisc-banque 110 ; modèles analytiques 40 ; pilotes 30	Fonction 4.
Traçabilité extractive et ressources naturelles stratégiques	540	25 corridors à haut risque × 12 M = 300 M ; dispositifs/labos 160 ; six hubs régionaux 80	Fonction 6.
Intégrité de la commande publique, référentiels de prix et piste d'audit numérique	350	55 pays × 4,5 M = 247,5 M ; algorithmes et référentiels 60 ; intégration et formation 42,5	Fonction 7.
Forensic, audits, investigations, preuves numériques et système de gestion des dossiers	420	6 hubs régionaux × 35 M = 210 M ; case management 80 ; archives/preuves 70 ; outils 60	Fonction 8.
Recouvrement des avoirs, diplomatie du recouvrement et outils de gestion conservatoire	220	Panel d'avocats 50 ; case management 40 ; gestion d'actifs 60 ; liaison internationale 40 ; modèles et traduction 30	Fonction 9.
Signalement sécurisé et infrastructure de protection	85	Canaux numériques 25 ; protocoles d'urgence 30 ; sécurité et formation 30	Fonction 11.
Académie du FMA, curricula, certification et campus numérique	170	Campus numérique 40 ; curricula 35 ; 6 nœuds régionaux × 12 M = 72 ; certification 23	Fonction 10.

Poste CAPEX	Montant (millions USD)	Détail du calcul	Fonctions concernées / justification
Six antennes régionales du FMA	210	6 antennes × 35 M pour locaux sécurisés, équipements, connectivité, sécurité et lancement	Déploiement régional.
Cinquante-cinq cellules nationales du FMA	660	55 cellules × 12 M pour bureaux sécurisés, équipements, connectivité, véhicules et outils	Déploiement national.
Assemblées citoyennes nationales, tableaux publics et portail de reddition	160	55 pays × 1,8 M = 99 M ; portail 35 M ; protocoles, audits et consolidation 26 M	Fonction 13.
Création et supervision des fonds souverains nationaux et régionaux	180	73 véhicules × 1,5 M = 109,5 M ; reporting/custody 40,5 M ; stress tests et gouvernance 30 M	Fonction 14.
Pilotage du programme, qualité, contrôle indépendant et contingence technique	650	Environ 15 % des postes techniques précédents, pour imprévus, sécurité, change, retards et renforcement qualité	Réserve de prudence.
TOTAL CAPEX	**4 995**	**Somme des postes ci-dessus**	**Soit 4,995 Md USD.**

XX.6.4 Calcul détaillé de l'OPEX de régime permanent

L'OPEX de régime permanent est estimé à **1,62 milliard USD par an**. Ce montant n'est pas un forfait global : il résulte d'un calcul ascendant par postes opérationnels, correspondant au fonctionnement complet des quatorze fonctions, des six antennes régionales et des cinquante-cinq cellules nationales.

Tableau 19: Calcul détaillé de l'OPEX annuel de régime permanent (millions USD)

Poste OPEX annuel	Base de calcul	Montant (millions USD)
Personnel permanent du FMA, des antennes régionales et des cellules nationales	Central : 700 agents × 190 000 USD = 133,0 M ; régional : 6 × 120 agents × 125 000 USD = 90,0 M ; national : 55 × 50 agents × 75 000 USD = 206,25 M ; experts temporaires = 55,75 M	485

Poste OPEX annuel	Base de calcul	Montant (millions USD)
Exploitation des plateformes numériques, données, cybersécurité et interconnexion	Infrastructure/hébergement 80 M ; cybersécurité 45 M ; licences et maintenance 55 M ; connectivité 30 M ; données spécialisées 20 M	230
Contrôles, audits, inspections et investigations financières	1 200 dossiers × 100 000 USD = 120 M ; 3 000 inspections × 25 000 USD = 75 M ; forensic, expertises minières, fiscales et douanières = 35 M	230
Contentieux internationaux, recouvrement des avoirs et diplomatie du recouvrement	200 dossiers ordinaires × 750 000 USD = 150 M ; 40 dossiers stratégiques × 2 M = 80 M ; traduction, procédures, experts, déplacements = 40 M	270
Protection des lanceurs d'alerte, témoins, experts et agents exposés	4 000 signalements × 5 000 USD = 20 M ; 1 000 mesures de protection × 35 000 USD = 35 M ; réserve dossiers sensibles = 15 M	70
Formation, certification et Académie du FMA	10 000 participants × 3 000 USD = 30 M ; certifications, simulations, partenariats, plateformes pédagogiques et exercices = 35 M	65
Assemblées citoyennes nationales, transparence et reddition publique	55 Assemblées × 1,2 M USD = 66 M ; plateformes publiques, rapports, traduction et consolidation régionale = 19 M	85
Supervision des fonds souverains nationaux et régionaux, cantonnement et restitution productive	73 véhicules supervisés × 450 000 USD = 32,85 M ; audits d'investissement, conformité, stress tests et publications = 22,15 M	55
Missions de terrain, bureaux sécurisés, logistique, administration et fonctionnement général	Forfait consolidé pour siège, six antennes, cinquante-cinq cellules, sécurité, véhicules, missions, traduction et réunions techniques	110
Audit indépendant, contrôle interne, évaluation externe et réserve de contingence	Audit annuel, contrôle interne, revue indépendante et marge prudente	20
TOTAL OPEX DE RÉGIME PERMANENT	**Somme des dix postes opérationnels**	**1 620**

La formule de contrôle est donc : 485 + 230 + 230 + 270 + 70 + 65 + 85 + 55 + 110 + 20 = 1 620 millions USD, soit 1,62 milliard USD par an. Rapporté aux **88,6 milliards USD** de flux financiers illicites annuels estimés par la CNUCED, l'OPEX de régime permanent représente environ **1,83 % de l'hémorragie annuelle de référence.**

XX.6.5 Profil de montée en charge du coût sur dix ans

Le plan n'atteint pas immédiatement son régime permanent. Les coûts sont donc phasés : CAPEX concentré sur cinq ans ; OPEX à 30 % du régime permanent en année 1, 45 % en année 2, 60 % en année 3, 80 % en année 4, puis 100 % à partir de l'année 5.

Tableau 20: Profil annuel des coûts dans le scénario central (milliards USD)

Année	CAPEX (milliards USD)	OPEX (milliards USD)	Coût annuel (milliards USD)	Coût cumulé (milliards USD)
1	1,200	0,486	1,686	1.686
2	1,420	0,729	2,149	3.835
3	1,220	0,972	2,192	6.027
4	0,750	1,296	2,046	8.073
5	0,405	1,620	2,025	10.098
6	0,000	1,620	1,620	11.718
7	0,000	1,620	1,620	13.338
8	0,000	1,620	1,620	14.958
9	0,000	1,620	1,620	16.578
10	0,000	1,620	1,620	18.198
TOTAL	**4,995**	**13,203**	**18,198**	**18.198**

Le coût total prévisionnel du dispositif sur dix ans est donc de **18,20 milliards USD**, soit ***5,00 milliards USD de CAPEX et 13.20 milliards USD d'OPEX.*** Ce coût n'intègre pas la capitalisation des fonds souverains, car cette capitalisation correspond à des actifs à investir et non à une dépense consommée.

XX.6.6 Projection centrale des ressources récupérées, évitées et investies

Le scénario central suppose une montée en puissance graduelle de la capacité du FMA : ***5 % des pertes annuelles de référence sont récupérées ou évitées en année 1, puis 10 %, 20 %, 35 %, 50 %, 55 %, 60 %, 65 %, 70 % et 75 %.*** La cible de réduction de plus de la moitié du problème à l'horizon de cinq ans est ainsi respectée sans supposer une efficacité immédiate dès le démarrage.

Le recouvrement des avoirs historiques est volontairement plus prudent que le stock théorique disponible : il porte sur 0,05 % du stock offshore estimé en année 1 et atteint 0,85 % en année 10. Sur dix ans, le modèle central ne suppose donc la récupération que d'environ 4,15 % du stock estimé par Ndikumana et Boyce, ce qui évite de présenter comme certain le rapatriement massif et rapide de tous les avoirs anciens.

Note de justification des taux de recouvrement des avoirs historiques.

Les taux retenus pour le recouvrement des avoirs historiques — 0,05 % du stock offshore en année 1 et 0,85 % en année 10 dans le scénario central — ne sont pas présentés comme un taux officiel universel. Ils constituent une hypothèse prudente de modélisation, calibrée à partir de l'expérience internationale du recouvrement des avoirs volés. Cette expérience montre que les recouvrements historiques sont longs, contentieux, fragmentés et généralement très faibles au regard des montants détournés. La Banque mondiale et l'ONUDC, à travers l'initiative StAR, indiquaient que les pays en développement perdaient 20 à 40 milliards USD par an du fait de la corruption, des détournements et pratiques assimilées, alors que seulement 5 milliards USD avaient été récupérés et restitués sur les quinze années précédentes.

Les cas de référence confirment cette lenteur : les Philippines ont récupéré plus d'un milliard USD des avoirs liés à Ferdinand Marcos sur plus de vingt ans ; le Pérou avait récupéré plus de 174 millions USD des avoirs liés à Vladimiro Montesinos ; et environ 700 millions USD des avoirs liés à Sani Abacha ont été gelés, confisqués et restitués au Nigeria. La Suisse, qui dispose pourtant d'une expérience reconnue en matière de restitution des avoirs illicites de personnes politiquement exposées, indique avoir restitué plus de 2 milliards USD à des États étrangers sur plusieurs décennies, avec des mécanismes négociés au cas par cas et sans solution uniforme applicable à tous les dossiers.

En conséquence, le modèle du FMA ne suppose pas le rapatriement massif et immédiat du stock offshore estimé. Il retient une trajectoire volontairement progressive : un démarrage très faible, proche de l'expérience historique fragmentée, puis une montée graduelle vers **0,85 % du stock par an lorsque les quatorze** fonctions, les six antennes régionales, les cellules nationales, les outils de données, les capacités judiciaires et la diplomatie africaine du recouvrement deviennent pleinement opérationnels. Ce taux reste prudent au regard du stock théorique disponible, mais il est plus ambitieux que l'expérience internationale passée, précisément parce que le modèle FMA vise à remplacer les actions nationales isolées par une capacité continentale permanente, financée, spécialisée et coordonnée.

Tableau 21: Projection centrale des ressources mobilisées et de la valeur créée (milliards USD)

Année	Pertes sans action	Taux traité	Flux récupérés/évités	Avoirs historiques recouvrés	Rendement productif	Valeur créée	Solde net annuel
1	88.60	5 %	4,43	1,18	0,00	5,61	3.92
2	91.26	10 %	9,13	2,36	0,13	11,62	9.47
3	94.00	20 %	18,80	3,54	0,41	22,75	20.56
4	96.82	35 %	33,89	5,90	0,95	40,73	38.68

Année	Pertes sans action	Taux traité	Flux récupérés/évités	Avoirs historiques recouvrés	Rendement productif	Valeur créée	Solde net annuel
5	99.72	50 %	49,86	8,26	1,90	60,02	57.99
6	102.71	55 %	56,49	10,62	3,30	70,41	68.79
7	105.79	60 %	63,48	12,98	4,91	81,36	79.74
8	108.97	65 %	70,83	15,34	6,74	92,91	91.29
9	112.24	70 %	78,57	17,70	8,81	105,07	103.45
10	115.60	75 %	86,70	20,06	11,12	117,88	116.26
TOTAL	**1015.70**	**-**	**472,18**	**97,94**	**38,27**	**608,36**	**590.16**

Dans le scénario central, les ressources directement récupérées ou évitées atteignent **472,18 milliards USD** sur les flux annuels, auxquelles s'ajoutent **97,94 milliards USD des avoirs historiques recouvrés** et **38,27 milliards USD** de rendement productif sur les ressources investies. La valeur économique directe atteint donc **608,36 milliards USD** sur dix ans, pour un coût de **18,20 milliards USD**, soit une valeur nette de **590,16 milliards USD**.

XX.6.7 Scénarios : prudent, central et ambitieux

Les trois scénarios ne changent pas le coût du dispositif ; ils changent seulement la vitesse de montée en puissance, la coopération des États, la qualité des données, la capacité de contentieux international et le taux de récupération des avoirs historiques.

Tableau 22: Synthèse des scénarios sur dix ans (milliards USD)

Scénario	Traitement des flux annuels	Recouvrement des avoirs historiques	Valeur créée (milliards USD)	Valeur nette (milliards USD)	Bénéfices / coûts	Condition dominante
Prudent	1 % à 40 % des pertes annuelles traitées	0,02 % à 0,40 % du stock offshore par an	244,7	226,5	13,4x	Ratification lente, coopération partielle, contentieux long.

Scénario	Traitement des flux annuels	Recouvrement des avoirs historiques	Valeur créée (milliards USD)	Valeur nette (milliards USD)	Bénéfices / coûts	Condition dominante
Central	5 % à 75 % des pertes annuelles traitées	0,05 % à 0,85 % du stock offshore par an	608,4	590,2	33,4x	Déploiement conforme au calendrier et coopération raisonnable.
Ambitieux	10 % à 95 % des pertes annuelles traitées	0,10 % à 1,50 % du stock offshore par an	876,2	858,0	48,2x	Ratification rapide, données interconnectées et forte coopération judiciaire.

XX.6.8 Coût de l'inaction sur dix ans

Le coût de l'inaction est calculé en distinguant les pertes nouvelles qui continuent de sortir chaque année et le coût d'opportunité lié aux avoirs historiques non recouvrés. Le total prudent à retenir est la continuation des flux illicites annuels ; le total élargi ajoute ce qui aurait pu être récupéré et investi dans le scénario central.

Tableau 23: Coût de l'inaction sur dix ans

Composante	Montant (milliards USD)	Méthode de calcul	Lecture stratégique
Flux financiers illicites nouveaux qui continuent de sortir	1015,70	Somme de 88,6 Md USD en année 1, croissant de 3 % par an pendant dix ans.	Coût direct minimal de l'inaction.
Avoirs historiques non recouvrés dans la trajectoire centrale	97,94	Recouvrement central non réalisé, calculé sur le stock offshore de 2 359,6 Md USD.	Coût d'opportunité patrimonial.
Rendements productifs non générés	38,27	Rendement de 4 % sur le portefeuille qui aurait été constitué avec 60 % des ressources nettes mobilisées.	Coût d'opportunité financier.

Composante	Montant (milliards USD)	Méthode de calcul	Lecture stratégique
Coût mesurable élargi de l'inaction	1151,91	Pertes nouvelles + avoirs historiques non recouvrés + rendements productifs non générés.	Indicateur synthétique de décision.

Même en ne retenant que la composante minimale — les flux qui continueraient de sortir — l'inaction coûterait environ **1015,70 milliards USD sur dix ans.** Ce montant est environ **55,8 fois supérieur** au coût total du dispositif. En lecture élargie, le coût mesurable de l'inaction atteint **1151,91 milliards USD.**

XX.6.9 Contrôles de vraisemblance et limites du modèle

Le tableau ci-dessous vérifie la cohérence des principaux résultats du chiffrage et précise les limites du modèle, afin de montrer que les montants retenus reposent sur des ordres de grandeur prudents, contrôlables et susceptibles d'être ajustés lors de la mise en œuvre effective du plan.

Tableau 24: Tests de vraisemblance du modèle central

Test	Calcul	Conclusion
Ratio coût / hémorragie annuelle	1,62 Md USD / 88,6 Md USD = 1,83 %	Le fonctionnement complet coûte moins de 2 % de la perte annuelle de référence.
Ratio coût total / coût minimal de l'inaction	18.20 Md USD / 1015.70 Md USD = 1.8 %	Le coût total sur dix ans représente moins de 2 % des pertes nouvelles cumulées.
Retour sur coût central	608.36 Md USD / 18.20 Md USD = 33.4x	Chaque dollar dépensé pourrait protéger, récupérer ou créer environ 33 dollars de valeur directe dans le scénario central.
Prudence sur les avoirs historiques	97.94 Md USD / 2 359,6 Md USD = 4.2 %	Le scénario central ne suppose pas la récupération massive du stock offshore ; il n'en récupère qu'une fraction limitée.
Absence de double comptage macroéconomique	Multiplicateurs exclus du total central	Les gains de PIB, d'emplois, de confiance, de notation et de coût de dette ne sont pas additionnés au total.

Les résultats doivent donc être lus comme une projection stratégique documentée et non comme une promesse automatique. La réalisation effective dépendra de l'entrée en vigueur du mandat du FMA, du transfert de compétences, de la qualité des données, de la coopération des banques centrales et

administrations nationales, de la rapidité des juridictions étrangères, de la protection effective des lanceurs d'alerte et de l'indépendance des fonctions de poursuite et de jugement.

XX.6.10 Onze images concrètes de ce que l'Afrique pourrait faire avec la valeur économique créée

La valeur économique directe créée par le plan FMA est estimée, dans le scénario central, à **608,36 milliards USD sur dix ans**. Ce montant ne doit pas être lu comme une trésorerie immédiatement disponible en une seule année, mais comme une **capacité cumulée de protection, de récupération, de réaffectation et d'investissement productif** sur la période.

La fuite des capitaux ne retire pas seulement de l'argent à l'Afrique : elle lui retire des barrages, des raffineries, des usines, des chemins de fer, des ports, des zones industrielles, des hôpitaux, des centres de formation et des emplois.

Les équivalences ci-dessous sont indicatives. Elles ne constituent pas un plan d'allocation budgétaire. Chaque ligne doit être lue séparément, comme un ordre de grandeur destiné à montrer ce que représente une valeur économique cumulée de **608,36 milliards USD**.

Tableau 25: Onze images concrètes de ce que 608,36 milliards USD peuvent faire pour l'Afrique

N°	Projet ou levier emblématique africain	Benchmark de coût utilisé	Équivalence approximative avec 608,36 Md USD	Message stratégique
1	**Grands barrages hydroélectriques de puissance continentale**	Le Grand Ethiopian Renaissance Dam est présenté par le ministère éthiopien de l'Eau et de l'Énergie comme un projet de **5 milliards USD**.	**environ 120 barrages de cette taille**	L'Afrique pourrait transformer ses rentes récupérées en électricité, industrialisation, irrigation et sécurité énergétique.
2	**Raffineries de pétrole brut et complexes pétrochimiques**	La raffinerie Dangote dispose d'une capacité de **650 000 barils/jour** selon le site officiel du projet ; son coût est rapporté autour de **20 milliards USD**.	**environ 30 complexes de type Dangote Refinery**	Une partie de la valeur perdue pourrait financer la fin de la dépendance africaine aux importations de carburants raffinés.
3	**Usines de transformation**	Le smelter de Kamoa Copper en RDC représente un investissement de **1,1 milliard USD** pour une	**environ 550 usines de transformation minière de cette catégorie**	Au lieu d'exporter seulement des minerais bruts, l'Afrique pourrait

N°	Projet ou levier emblématique africain	Benchmark de coût utilisé	Équivalence approximative avec 608,36 Md USD	Message stratégique
	minière à grande échelle	capacité annoncée de **500 000 tonnes/an** d'anodes de cuivre.		capter davantage de valeur industrielle sur place.
4	**Usines d'engrais pour la souveraineté agricole**	Dangote Fertiliser est présenté comme un complexe de **2,5 milliards USD** avec une capacité de **3 millions de tonnes/an** d'urée.	**environ 240 usines d'engrais de cette taille**	La récupération des capitaux peut devenir un levier direct de sécurité alimentaire, de productivité agricole et de baisse des importations.
5	**Aciéries intégrées et complexes sidérurgiques**	Tosyali a annoncé de nouveaux investissements de l'ordre de **2,5 milliards USD** en Algérie, tandis que son complexe algérien vise une capacité industrielle intégrée majeure, incluant DRI, acier plat et produits longs.	**environ 240 complexes sidérurgiques de référence**	L'Afrique pourrait produire davantage d'acier, d'équipements, de matériaux de construction et de composants industriels sur son propre sol.
6	**Corridors ferroviaires régionaux**	Le chemin de fer standard Mombasa–Nairobi au Kenya est présenté comme un projet de **3,8 milliards USD** pour environ **472 km**.	**environ 160 corridors de même taille, soit près de 75 000 km de voies ferrées**	La valeur récupérée pourrait relier les bassins miniers, agricoles, industriels et portuaires du continent.
7	**Ports en eau profonde et terminaux logistiques**	Le port en eau profonde de Lekki au Nigeria est présenté comme un projet de **1,5 milliard USD**, avec une capacité de traitement d'au moins **2,5 millions d'EVP** par an.	**environ 400 ports ou grands terminaux de cette catégorie**	Les ressources récupérées peuvent réduire les coûts logistiques, accélérer les exportations transformées et soutenir la ZLECAf.
8	**Zones industrielles spécialisées**	Le parc industriel de Hawassa en Éthiopie est associé à un investissement d'environ **250 millions USD** ; il est présenté par les autorités locales comme un parc orienté textile et habillement, avec une capacité cible de **60 000 emplois** et **1 milliard USD** d'exportations.	**plus de 2 400 zones industrielles de cette catégorie**	La fuite des capitaux représente des milliers de plateformes industrielles, d'emplois manufacturiers et de chaînes de valeur perdues.

N°	Projet ou levier emblématique africain	Benchmark de coût utilisé	Équivalence approximative avec 608,36 Md USD	Message stratégique
9	**Parcs solaires et lignes de transport électrique**	Le complexe solaire Noor-Ouarzazate au Maroc dépasse **500 MW** et les financements mobilisés pour le complexe sont évalués à plus de **3 milliards USD**.	**environ 200 complexes solaires de cette taille**	L'Afrique pourrait convertir ses capitaux récupérés en souveraineté énergétique et en base électrique pour l'industrie.
10	**Hôpitaux universitaires et centres de formation technique**	Le University of Ghana Medical Centre est présenté comme un hôpital universitaire de **617 lits** dont le coût est indiqué à **217 millions USD** ; le programme africain des Centres d'excellence a aussi mobilisé des financements importants pour renforcer la formation scientifique, technique et universitaire.	**environ 2 800 hôpitaux universitaires de type UGMC, ou un réseau continental massif de centres de formation technique et scientifique**	La lutte contre la fuite des capitaux peut financer non seulement l'industrie, mais aussi le capital humain qui la rend possible.
11	**Capitalisation ou financement du Fonds Monétaire Africain**	Le capital cible du FMA, étudié dans une salve particulière, est fixé à **250 milliards USD**.	**environ 2,4 fois la capitalisation cible du FMA**, ou une capitalisation complète de **250 Md USD** laissant encore **358,36 Md USD** de capacité économique équivalente.	**environ 2,4 fois la capitalisation cible du FMA**, ou une capitalisation complète de **250 Md USD** laissant encore **358,36 Md USD** de capacité économique équivalente.

La onzième ligne mérite une lecture particulière. Contrairement aux barrages, raffineries, ports, usines ou hôpitaux, la capitalisation du FMA ne correspond pas à une infrastructure physique, mais à une **infrastructure financière de souveraineté**. Si le capital cible du Fonds Monétaire Africain est fixé, dans une salve distincte, à **250 milliards USD**, alors la valeur économique directe créée par le plan FMA dans le scénario central — **608,36 milliards USD sur dix ans** — représente environ **2,4 fois cette capitalisation**. Autrement dit, la lutte contre la fuite des capitaux peut contribuer non seulement à financer des projets productifs, mais aussi à renforcer l'institution continentale appelée à stabiliser, financer, protéger et organiser la puissance financière africaine.

La fuite des capitaux ne prive donc pas seulement l'Afrique de projets physiques ; elle la prive aussi de la capacité de capitaliser ses propres institutions financières continentales. Avec **608,36 milliards USD** de valeur économique créée sur dix ans, le continent disposerait d'un ordre de grandeur suffisant pour capitaliser le FMA, financer des infrastructures productives et renforcer durablement sa souveraineté monétaire et financière.

XX.6.11 Conclusion financière stratégique

Le chiffrage retravaillé montre que le plan représente un investissement institutionnel majeur, mais économiquement rationnel. Le coût total sur dix ans est estimé à **18,20 milliards USD**, dont **5,00 milliards USD de CAPEX** et **13,20 milliards USD** d'OPEX. Dans le scénario central, la valeur économique directe créée atteint **608,36 milliards USD, soit une valeur nette de 590,16 milliards USD.**

Cette valeur n'est pas un chiffre abstrait. Elle correspond, sur dix ans, à une capacité de transformation économique équivalente à plusieurs dizaines de *raffineries ou de complexes pétrochimiques majeurs, à plusieurs centaines d'usines de transformation et d'engrais, à de grands corridors ferroviaires, à des barrages hydroélectriques, à des ports, à des zones industrielles et à des infrastructures sociales structurantes*.

Autrement dit, la fuite des capitaux ne retire pas seulement de l'argent à l'Afrique : elle lui retire de l'électricité, de l'industrie, des infrastructures, des emplois et du pouvoir productif.

La décision stratégique est claire : financer le dispositif coûte moins que continuer à perdre les capitaux ; le plan doit être présenté comme une infrastructure financière continentale de souveraineté.

XX.7 RÉSUMÉ STRATÉGIQUE DU CAHIER DE CHARGES DE LA SALVE SUR LE RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

XX.7.1 La décision stratégique proposée

La présente salve propose à la Conférence de l'Union africaine d'attribuer au Fonds Monétaire Africain (FMA), déjà en cours de création, quatorze fonctions continentales de lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés, puis de les inscrire dans le Protocole et les Statuts du FMA. Elle ne crée ni une nouvelle Alliance, ni quatorze agences autonomes. Elle confie au FMA une responsabilité continentale unique, exercée au moyen de six antennes régionales et de cellules nationales, sans préjuger de l'architecture administrative interne qui sera définie ultérieurement dans la salve consacrée au Fonds monétaire africain.

XX.7.2 Une urgence financière, monétaire et de souveraineté

La fuite des capitaux n'est pas un phénomène marginal : elle constitue une hémorragie structurelle qui réduit les recettes fiscales, affaiblit les réserves de change, alimente la dette, déstabilise les monnaies et prive l'Afrique de sa capacité d'investissement. La CNUCED estime à 88,6 milliards USD par an les flux financiers illicites quittant le continent, soit environ 3,7 % de son PIB. Ce montant est à rapprocher d'environ 48 milliards USD d'aide publique au développement et 54 milliards USD d'investissements directs étrangers reçus annuellement : une part majeure des ressources qui entrent ressort par d'autres circuits.

Six chiffres résument l'ampleur du problème :

88,6 Mds USD/an Flux financiers illicites quittant l'Afrique	**3,7 % du PIB** Poids annuel estimé des sorties illicites	**2 010,8 Mds USD** Fuite cumulée 1970-2018 dans 30 pays
2 359,6 Mds USD Stock d'avoirs extérieurs issu de la fuite	**720,1 Mds USD** Dette extérieure des mêmes 30 pays	**+1 639,5 Mds USD** Position extérieure nette en faveur de ces pays

Les travaux de Ndikumana et Boyce portant sur trente pays africains évaluent la fuite cumulée à 2 010,8 milliards USD entre 1970 et 2018. Capitalisée, cette fuite représente un stock extérieur estimé à 2 359,6 milliards USD, contre 720,1 milliards USD de dette extérieure. Ces pays sont donc, collectivement, créanciers nets du reste du monde à hauteur d'environ 1 639,5 milliards USD. L'Afrique ne souffre pas seulement d'un manque de capitaux : elle finance le reste du monde avec une partie de ses propres ressources, puis s'endette pour remplacer ce qu'elle n'a pas su conserver.

Sur la base des estimations, le coût du plan d'action sur la lutte contre la fuite des capitaux et de recouvrement des avoirs volés de l'Afrique est inférieur au coût de l'inaction. Le chiffrage prévisionnel montre que la mise en œuvre du plan FMA représente un investissement institutionnel majeur, mais économiquement rationnel. Le coût total du dispositif sur dix ans est estimé à **18,20 milliards USD**, dont **5,00 milliards USD de CAPEX** et **13,20 milliards USD d'OPEX**. À régime permanent, l'OPEX annuel atteint **1,62 milliard USD**, soit environ **1,83 %** des **88,6 milliards USD** de flux financiers illicites que l'Afrique perd chaque année

selon la CNUCED. Le plan ne doit donc pas être lu comme une charge administrative supplémentaire, mais comme une infrastructure continentale de protection des recettes, des devises, des rentes et des avoirs africains.

XX.7.3 Pourquoi les mécanismes existants ne suffisent pas

Les administrations fiscales et douanières, banques centrales, cellules de renseignement financier, réseaux ARIN, organismes anti-blanchiment, mécanismes de coopération et conventions internationales apportent des compétences utiles. Toutefois, aucun d'eux ne maîtrise de bout en bout la chaîne : mesurer, interconnecter les données, prévenir, contrôler, auditer, enquêter, poursuivre en justice, recouvrer, restituer et investir. Leur fragmentation, leur financement discontinu, leur dépendance à la volonté politique nationale et leur faible capacité d'action dans les juridictions étrangères expliquent l'écart entre les montants volés et les montants effectivement recouvrés.

Sources : CNUCED, Rapport sur le développement économique en Afrique 2020 ; Léonce Ndikumana et James K. Boyce, Capital Flight from Africa 1970-2018, PERI, 2021.

XX.7.4 Le choix du FMA et la portée du transfert de compétence

Le FMA est le porteur institutionnel proposé parce que la fuite des capitaux touche directement les domaines monétaires et financiers qui justifient son existence : balance des paiements, réserves de change, dette extérieure, mouvements transfrontaliers de capitaux, rapatriement des recettes d'exportation, stabilité financière et capacité de financement des économies africaines. Les avoirs volés ne constituent donc pas seulement un problème de corruption ou de justice pénale ; ils forment un problème monétaire, fiscal, budgétaire et macroéconomique continental.

Pour que cette attribution soit effective, les États parties transfèrent au FMA l'exercice d'une partie précisément délimitée de leur souveraineté dans les matières couvertes. Ils lui donnent accès aux données, lui reconnaissent les pouvoirs de contrôle, d'investigation, de protection, de représentation et de recouvrement prévus par ses Statuts, et lui apportent le concours territorial nécessaire. Ce transfert ne remet pas au FMA la propriété économique des avoirs : celle-ci demeure rattachée au pays d'origine, aux victimes et aux bénéficiaires légitimes.

XX.7.5 Un régime juridique combinant uniformité et adaptation nationale

Catégorie d'acte	Effet juridique proposé
Règlements du FMA	Portée générale, obligation dans tous leurs éléments, applicabilité directe et primauté sur les normes nationales incompatibles dans les matières transférées.
Directives du FMA	Résultats obligatoires, avec transposition nationale lorsque l'adaptation du droit pénal, judiciaire, budgétaire ou administratif est nécessaire.
Décisions du FMA	Obligatoires pour leurs destinataires : États, institutions, banques, entreprises, antennes, cellules ou dossiers déterminés.
Doctrines et modèles-types	Outils d'harmonisation technique lorsque la contrainte juridique directe n'est pas nécessaire, notamment pour les Assemblées citoyennes.

Les Statuts doivent également organiser les procédures de manquement, les sanctions en cas de non-coopération, le contradictoire, les voies de recours, l'indépendance juridictionnelle et la protection des droits fondamentaux. La primauté ne vaut que dans les compétences expressément transférées au FMA.

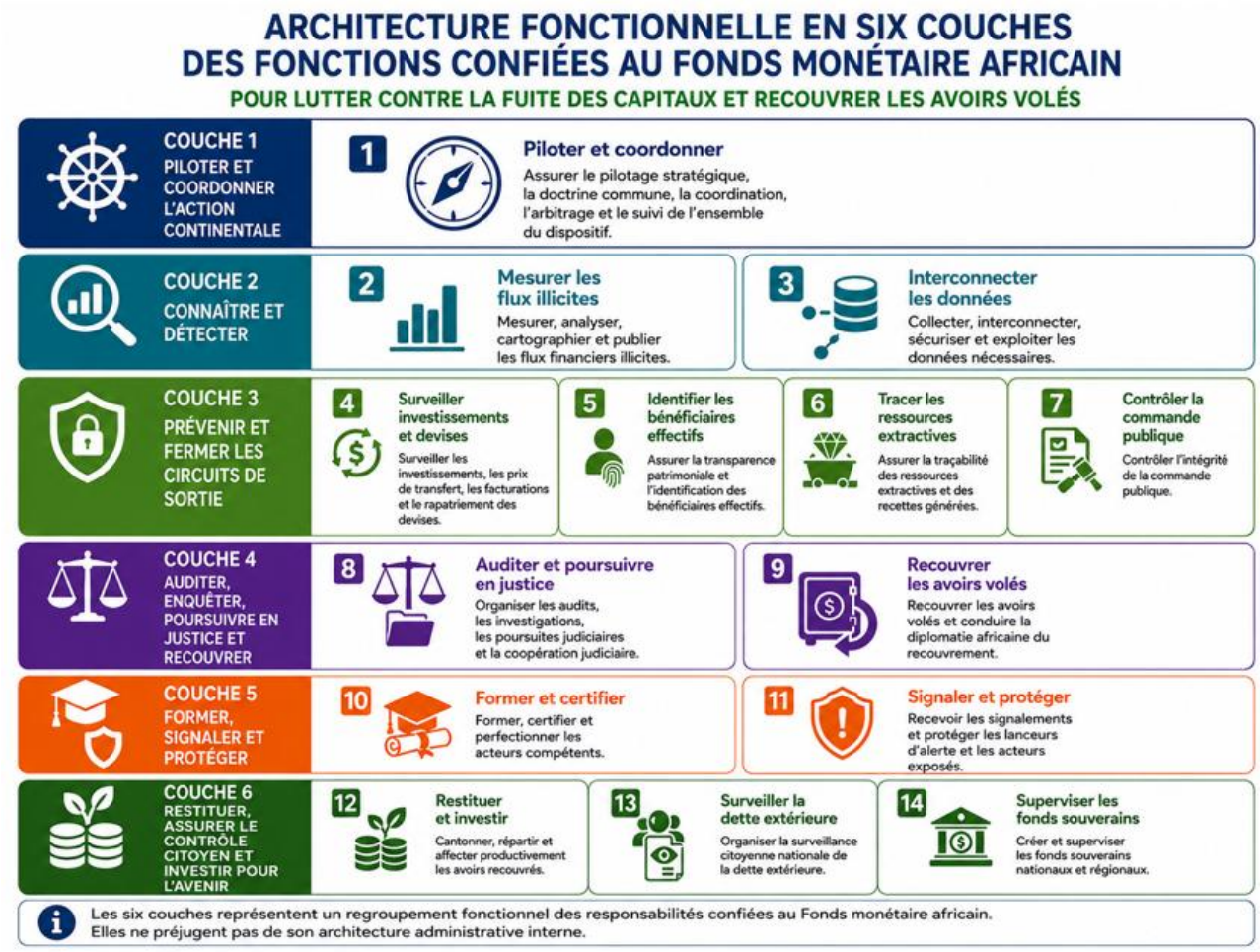
XX.7.6 Les dix principes directeurs

Principe	Règle stratégique
1. Souveraineté financière africaine	Garder, déclarer, taxer, rapatrier et investir en Afrique la richesse produite par l'Afrique.
2. Attribution statutaire au FMA	Inscrire les quatorze fonctions dans le Protocole et les Statuts, sans créer quatorze institutions autonomes.
3. Cession partielle de souveraineté	Conférer au FMA une compétence supranationale dans les matières précisément transférées.
4. Primauté et combinaison des actes	Associer règlements directement applicables, directives à transposer, décisions obligatoires et modèles-types.
5. Riposte en système et anti-silos	Interconnecter les données et faire circuler chaque dossier de la détection jusqu'à la restitution.
6. Déploiement territorial harmonisé	Une doctrine continentale, six antennes régionales, des cellules nationales et une exécution territoriale unique.
7. Win-Win et sécurité juridique	Combattre la prédation sans pénaliser les acteurs légitimes ; garantir contradictoire et recours.

Principe	Règle stratégique
8. Irréversibilité de la restitution	Interdire le retour des avoirs au budget courant et les affecter à des véhicules souverains productifs.
9. Séparation des pouvoirs	Séparer audit et enquête, poursuite, jugement et gestion des avoirs dans chaque dossier.
10. Apprentissage et maîtrise africaine	Mobiliser les meilleurs partenaires sans transférer les données, le pilotage ni la décision finale.

XX.7.7 Les quatorze fonctions regroupées en six couches

Les fonctions confiées au FMA couvrent l'ensemble de la chaîne d'action : piloter et coordonner ; connaître et détecter ; prévenir et fermer les circuits de sortie ; auditer, enquêter, poursuivre en justice et recouvrer ; former, signaler et protéger ; restituer, assurer le contrôle citoyen et investir. Ce regroupement est fonctionnel : il ne correspond pas nécessairement à des départements, directions ou divisions du FMA.



Le tableau ci-dessous situe chaque fonction dans l'architecture du FMA, rappelle son rôle et indique ses principales interactions.

Fonction confiée au FMA	Déploiement	Action principale	Principales interactions
1 — Assurer le pilotage stratégique, définir la doctrine, coordonner, arbitrer et suivre	FMA / six antennes régionales / cellules nationales	Fixe les normes et les priorités, coordonne, arbitre et évalue	Coordonne les treize autres fonctions, les six antennes régionales et les cellules nationales
2 — Mesurer, analyser, cartographier, anticiper et publier les flux financiers illicites	FMA / antennes régionales / cellules nationales	Produit la mesure officielle, cartographie les flux et déclenche les alertes	Alimente les Fonctions 3, 4, 6, 8, 9, 13 et 14
3 — Collecter, interconnecter, sécuriser et exploiter les données	Plateforme du FMA / six relais régionaux / cellules nationales	Interconnecte les sources, sécurise les	Constitue le socle de données de toutes les fonctions

Fonction confiée au FMA	Déploiement	Action principale	Principales interactions
		accès et trace les requêtes	
4 — Surveiller et contrôler les investissements, les prix de transfert, les facturations et les devises	FMA / antennes régionales / cellules nationales de contrôle	Compare, contrôle, conduit le contradictoire, redresse et sanctionne	Utilise les Fonctions 2, 3 et 5 ; saisit les Fonctions 8 et 9
5 — Identifier les bénéficiaires effectifs et assurer la transparence patrimoniale	Registre du FMA / compartiments nationaux interconnectés	Identifie les personnes physiques, vérifie les déclarations et lève l'anonymat	Éclaire les Fonctions 4, 7, 8, 9, 11, 13 et 14
6 — Assurer la traçabilité des ressources extractives et des recettes générées	FMA / antennes régionales / capacités territoriales de contrôle	Suit les volumes, les prix, les devises, les redevances et les recettes	Alimente les Fonctions 2, 4, 8, 9, 13 et 14
7 — Contrôler l'intégrité de la commande publique	FMA / antennes régionales / cellules nationales	Détecte les risques, contrôle les marchés, suspend et saisit les fonctions compétentes	Utilise les Fonctions 3 et 5 ; saisit les Fonctions 8 et 11
8 — Organiser les audits, les investigations, les poursuites judiciaires et la coopération judiciaire	FMA / capacités séparées d'enquête, de poursuite, de jugement et de gestion	Établit la preuve, met en mouvement les poursuites et assure la coopération judiciaire	Reçoit les saisines des Fonctions 2 à 7 et 11 ; transmet aux Fonctions 9 et 12
9 — Tracer, geler, saisir, confisquer, rapatrier et recouvrer les avoirs volés	FMA / antennes régionales / cellules nationales de recouvrement	Porte les dossiers, négocie, obtient l'exécution et assure le rapatriement	Prolonge la Fonction 8 et alimente la Fonction 12
10 — Former, certifier, spécialiser et perfectionner les acteurs compétents	FMA / relais régionaux et nationaux de formation	Forme, certifie et capitalise les connaissances et la doctrine	Sert les treize autres fonctions et le réseau territorial
11 — Recevoir les signalements et protéger les lanceurs d'alerte et les acteurs exposés	FMA / antennes régionales / cellules nationales de protection	Reçoit, sécurise, oriente, protège et poursuit les représailles	Alimente les Fonctions 2, 4, 5, 6, 7, 8 et 9
12 — Cantonner, répartir et affecter productivement les avoirs recouvrés	FMA / comptes cantonnés / fonds souverains bénéficiaires	Reçoit, cantonne, répartit, affecte, audite et publie	Reçoit des Fonctions 8 et 9 ; alimente les fonds souverains nationaux et régionaux
13 — Définir le modèle-type des Assemblées citoyennes nationales et contrôler leur fonctionnement	FMA / six antennes régionales / une Assemblée citoyenne nationale par pays	Harmonise la doctrine, organise la surveillance citoyenne et contrôle l'indépendance	Utilise les Fonctions 2, 3, 5, 7 et 8
14 — impulser la création des trois fonds souverains régionaux	FMA / trois fonds régionaux par région	Sécurise, stabilise, épargne et investit les rentes et les avoirs recouvrés	Utilise les Fonctions 3, 5, 6, 8, 12 et 13

Dans le scénario central, la montée en puissance progressive des quatorze fonctions permettrait de créer une valeur économique directe estimée à **608,36 milliards USD sur dix ans**. Après déduction du coût total du plan, la valeur nette créée atteindrait environ **590,16 milliards USD**. Cette valeur provient de plusieurs canaux : flux financiers illicites évités, recettes fiscales et douanières récupérées, devises rapatriées, avoirs historiques recouvrés, surfacturations évitées, rentes extractives mieux tracées et rendement des ressources affectées aux fonds souverains. Le modèle distingue ces catégories afin d'éviter le double comptage.

Le recouvrement des avoirs historiques est volontairement modélisé de manière prudente. Le scénario central ne suppose pas un rapatriement massif du stock offshore estimé. Il retient une trajectoire progressive, passant de **0,05 % du stock offshore historique en année 1** à **0,85 % en année 10**. Cette hypothèse est inspirée de l'expérience internationale du recouvrement des avoirs volés, qui montre que les procédures sont longues, contentieuses et généralement très inférieures aux stocks théoriques disponibles. L'ambition du FMA est précisément de dépasser les limites des démarches nationales isolées par une capacité continentale permanente, financée, spécialisée et coordonnée.



XX.7.8 Déploiement territorial : une institution, six antennes, une exécution nationale

Le FMA exerce ses fonctions à l'échelle continentale et les déploie dans les six régions : CEMAC*, AES, reste de la CEDEAO, SADC, EAC* et Maghreb*. Chaque antenne régionale applique la même doctrine, diffuse les mêmes modèles-types, coordonne les dossiers transfrontaliers, supervise les cellules nationales et consolide les résultats. Les antennes ne constituent ni six FMA distincts ni six centres de souveraineté autonomes.

Échelon	Responsabilité principale	Règle de gouvernance
FMA continental	Doctrine, actes juridiques, données communes, priorités, financement, recouvrement et reddition.	Autorité unique dans les matières transférées.
Six antennes régionales	Coordination, supervision, harmonisation, consolidation et appui aux dossiers transfrontaliers.	Aucune politique régionale contraire à celle du FMA.
Cellules nationales	Accès aux sources, contrôles, traitement des dossiers et exécution territoriale des actes du FMA.	Elles agissent au nom du FMA et non sous un pilotage national autonome.

XX.7.9 Du recouvrement à l'affectation productive

La chaîne de retour est intégrale : identification, traçage, gel, saisie, confiscation, rapatriement, cantonnement, audit, répartition, investissement, publication et contrôle citoyen. Après protection des victimes et des tiers de bonne foi et déduction des dépenses directes, nécessaires, raisonnables et auditées du recouvrement, les avoirs nets

ne sont pas versés au budget général. Ils sont affectés principalement au fonds souverain national du pays victime et, pour une part de solidarité et d'investissement commun, aux trois fonds souverains régionaux de sa région.

Dans chacun des six régions, le FMA crée et supervise :

- un Fonds souverain régional en charge des Minerais ;
- un Fonds souverain régional en charge de l'Énergie — pétrole, gaz, hydrogène et autres sources ;
- un Fonds souverain régional en charge des Infrastructures.

Ces dix-huit fonds régionaux s'ajoutent aux fonds souverains nationaux. La stabilisation, l'épargne intergénérationnelle et l'investissement productif constituent des mandats transversaux de gestion, et non les noms des trois fonds. Leur architecture complète, leurs mécanismes de fonctionnement, leurs business plans, leurs CAPEX, leurs OPEX, leur doctrine d'investissement et leurs portefeuilles de projets feront l'objet d'une salve particulière.

XX.7.10 Contrôle citoyen et gouvernance des véhicules souverains

Chaque pays institue une Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure. Le FMA arrête la doctrine et le modèle-type ; les antennes régionales harmonisent les procédures et vérifient le bon fonctionnement. Les garanties comprennent une sélection transparente et représentative, un facilitateur indépendant, un secrétariat autonome, la déclaration des intérêts, l'accès contradictoire aux experts, la publication des travaux, un mécanisme de plainte, une évaluation externe et une obligation de réponse publique.

Les fonds souverains sont, eux aussi, surveillés selon une chaîne distincte entre propriétaire, superviseur et gestionnaire : conseil compétent et indépendant, politique d'investissement écrite, limites de risques, audit interne, audit externe, contrôle supérieur, publication périodique des actifs, performances, coûts et risques, ainsi que contrôle citoyen du mandat et de la transparence sans ingérence quotidienne dans les décisions d'investissement.

XX.7.11 Mise en œuvre en quatre phases

Phase	Horizon	Produits principaux
1. Décision et préparation juridique	0-6 mois	Décision de l'UA ; projet d'adaptation du Protocole et des Statuts ; unité préparatoire ; inventaire des données et dossiers prioritaires.
2. Mise en service initiale	6-12 mois	Règlements et directives ; budget-programme ; premiers recrutements ; premières interconnexions ; ouverture progressive des antennes et cellules.
3. Déploiement opérationnel	12-24 mois	Exercice coordonné des fonctions ; premiers contrôles et recouvrements ; Assemblées citoyennes ; mécanismes de cantonnement et d'affectation.
4. Généralisation et consolidation	2-5 ans	Couverture des six régions ; évaluation indépendante ; correction des insuffisances ; fonds souverains régionaux ; fonctionnement permanent.

XX.7.12 Un modèle économique fondé sur la récupération et la prévention des pertes

Le dispositif est financé par un budget-programme consolidé du FMA : contributions statutaires des États, crédits de démarrage, appuis techniques sans transfert de décision, recettes de services autorisées et quote-part strictement plafonnée des montants effectivement recouvrés. Les coûts communs — données, cybersécurité, juridique, audit interne, ressources humaines, formation et logistique — sont mutualisés ; les avoirs recouvrés, fonds souverains et réserves du FMA demeurent juridiquement et comptablement séparés.

Le système n'est pas conçu comme une dépense administrative supplémentaire, mais comme une capacité de protection et de récupération de recettes. Sa valeur se mesure aux impôts et redevances récupérés, aux devises rapatriées, aux détournements empêchés, aux avoirs gelés et recouvrés, à la baisse des coûts de la dette et au rendement productif des actifs souverains. Les business plans complets doivent préciser les CAPEX, les OPEX, les besoins en effectifs, le financement et le seuil de rentabilité de chaque fonction.

XX.7.13 Ce que cette valeur économique peut construire

Les **608,36 milliards USD** de valeur économique directe créée dans le scénario central ne sont pas un chiffre abstrait. Ils représentent, sur dix ans, une capacité de transformation équivalente à plusieurs générations d'investissements structurants. À titre indicatif, une telle valeur peut être comparée à des dizaines de raffineries ou complexes pétrochimiques majeurs, à des centaines d'usines d'engrais, d'aciéries, d'usines de transformation minière, à de grands corridors ferroviaires, à des ports en eau profonde, à des zones industrielles, à des parcs solaires, à des barrages hydroélectriques, à des hôpitaux universitaires et à des centres de formation technique.

La fuite des capitaux ne prive donc pas seulement l'Afrique de recettes fiscales. Elle lui retire de l'électricité, des carburants raffinés, des engrais, de l'acier, des chemins de fer, des ports, des usines, des hôpitaux, des centres de formation, des emplois et de la souveraineté productive.

XX.7.14 Résultats attendus et indicateurs

- entrée en vigueur du mandat révisé du FMA et nombre d'États parties ;
- ouverture des six antennes régionales et couverture des cellules nationales ;
- part des données fiscales, douanières, bancaires, patrimoniales et extractives interconnectées ;
- montants détectés, redressés, gelés, confisqués, rapatriés et affectés productivement ;
- réduction des délais de traitement et progression du rapatriement des recettes en devises ;
- fonctionnement effectif des Assemblées citoyennes et publication des audits des fonds souverains.

XX.7.15 Risques majeurs et garanties

Risque	Garantie structurante
Captation politique du FMA	Mandats protégés, transparence, audit indépendant, reddition et voies de recours.
Concentration excessive des pouvoirs	Séparation entre audit-enquête, poursuite, jugement et gestion des avoirs.
Refus de coopération d'un État	Primauté, accès statutaire aux données, procédure de manquement et sanctions.
Nouvelle captation des avoirs recouvrés	Cantonnement, interdiction du budget courant, fonds souverains, publication et contrôle citoyen.
Coûts et multiplication des structures	Une seule institution, six antennes, cellules proportionnées et mutualisation des services communs.

XX.7.16 Décisions attendues de la Conférence de l'Union africaine

La valeur du présent cahier dépend d'un passage clair du diagnostic à la décision. La Conférence de l'Union africaine est appelée à arrêter un paquet institutionnel et juridique unique, dont les composantes sont indissociables.

Tableau *26* : Décisions stratégiques, modalités d'exécution, résultats attendus et garanties.

Décision	Modalité d'exécution	Résultat attendu	Garantie essentielle
Attribuer les quatorze fonctions au FMA	Décision de la Conférence et inscription dans le Protocole et les Statuts.	Une responsabilité continentale permanente.	Aucune Alliance ni agence autonome supplémentaire.
Transférer les compétences nécessaires	Cession partielle et délimitée de souveraineté dans les matières couvertes.	Pouvoir réel d'accès, de contrôle, d'enquête et de recouvrement.	Compétences énumérées et contrôle juridictionnel.
Reconnaître la primauté du droit du FMA	Règlements directs, directives à transposer et décisions obligatoires.	Application uniforme et fin des neutralisations nationales.	Contradictoire, recours et droits fondamentaux.
Déployer le réseau territorial	Six antennes régionales et cellules nationales proportionnées aux besoins.	Exécution dans les 55 États et coordination transfrontalière.	Doctrine et systèmes uniques du FMA.
Interconnecter les données et les procédures	Référentiels communs, cybersécurité, habilitations et piste d'audit.	Passage continu de l'alerte au recouvrement.	Traçabilité des accès et contrôle indépendant.
Protéger et affecter les avoirs recouvrés	Cantonnement, fonds souverain national et trois fonds régionaux par région.	Transformation des avoirs en actifs productifs.	Interdiction du budget courant et audit public.
Organiser le contrôle citoyen et financier	Assemblées citoyennes nationales et gouvernance indépendante des fonds.	Confiance, transparence et irréversibilité.	Sélection transparente, publication, plainte et évaluation externe.

XX.7.17 Conclusion stratégique

Cette salve ne propose pas une institution supplémentaire dans un paysage déjà fragmenté. Elle propose de transformer le Fonds monétaire africain en capacité continentale permanente de protection de la richesse africaine.

En attribuant au FMA les fonctions de mesure, de prévention, de contrôle, d'investigation, de poursuite judiciaire, de recouvrement, de restitution et de sécurisation des ressources, les États africains remplacent les efforts isolés et discontinus par une chaîne unique, durable et opposable aux réseaux transnationaux, aux juridictions de secret et aux montages abusifs des multinationales.

L'objectif n'est pas seulement de récupérer les capitaux déjà volés. Il est de fermer les circuits qui permettent leur sortie, d'empêcher leur renouvellement et de convertir les avoirs recouvrés et les rentes conservées en puissance productive. Le choix proposé est donc un choix de souveraineté : continuer à perdre chaque année des dizaines de milliards de dollars, puis emprunter pour financer le développement, ou construire une capacité africaine commune capable de garder, récupérer et investir la richesse produite par l'Afrique.

Le choix stratégique est donc clair. L'Afrique peut continuer à perdre chaque année des dizaines de milliards de dollars, emprunter pour remplacer les ressources qui sortent, subir les conditionnalités extérieures et reporter sa transformation productive. Elle peut aussi financer une capacité continentale commune, placée sous la responsabilité du Fonds Monétaire Africain, pour protéger ses recettes, récupérer ses avoirs, fermer les circuits de fuite et investir les ressources récupérées dans sa puissance productive.

Sur dix ans, le plan coûterait environ **18,20 milliards USD**, mais pourrait créer **608,36 milliards USD** de valeur économique directe dans le scénario central et éviter un coût minimal d'inaction estimé à **1 015,70 milliards USD**. Financer le dispositif coûte donc beaucoup moins cher que laisser se poursuivre l'hémorragie financière.

Le plan FMA doit ainsi être présenté non comme une dépense administrative, mais comme une **infrastructure financière continentale de souveraineté**, capable de transformer la lutte contre la fuite des capitaux en barrages, raffineries, usines, ports, chemins de fer, hôpitaux, centres de formation, emplois et actifs souverains productifs.

PROTÉGER	RÉCUPÉRER	INVESTIR
les recettes fiscales, les réserves de change et les rentes futures	les avoirs volés, les impôts éludés et les devises non rapatriées	dans les fonds souverains, les infrastructures et la puissance productive

XX.8 RÉCAPITULATIF DES LIVRABLES ATTENDUS DE LA SALVE SUR LE RECOUVREMENT DES AVOIRS VOLÉS ET LA LUTTE CONTRE LA FUITE DES CAPITAUX DE L'AFRIQUE

Le présent récapitulatif rassemble les livrables juridiques continentaux, organiques du FMA, territoriaux et techniques nécessaires à l'installation des quatorze fonctions du FMA pour la lutte contre la fuite des capitaux et le recouvrement des avoirs volés de l'Afrique.

XX.8.1 Synthèse des livrables de la salve

Le présent cahier classe les livrables de la salve en trois niveaux : (i) le niveau continental commun, produit une seule fois pour le FMA, qui comprend les actes de l'Union africaine et l'adaptation du Protocole et des Statuts ; (ii) le niveau fonction, produit une fois pour chacune des quatorze fonctions ; (iii) le niveau organe, paquet-type que chacun des soixante et un organes et dispositifs du récapitulatif décline et adapte à son mandat.

La synthèse fixe ainsi la grille des livrables documentaires — six livrables communs, huit livrables par fonction et le paquet-type d'organe —, tandis que le récapitulatif détaille, fonction par fonction, les soixante et un organes et dispositifs à mettre en service. Chaque livrable du récapitulatif décline le paquet-type du niveau organe, adapté à son mandat, et s'achève par le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée.

XX.8.1.1 Niveau continental commun — produit une fois pour le FMA

1. Le projet de décision de la Conférence de l'Union africaine attribue les quatorze fonctions au FMA, prescrit leur déploiement et l'achèvement de la ratification du Protocole, crée le régime transitoire et fixe les obligations de transfert et de coopération des États.
2. Le paquet d'adaptation du Protocole, des Statuts et des règlements internes du FMA précise les compétences supranationales, leur primauté, les garanties, la gouvernance, les antennes régionales et cellules nationales, les comptes cantonnés et la reddition.
3. Le référentiel transversal des données, des définitions, de la cybersécurité et des habilitations assure que les quatorze fonctions parlent le même langage.
4. Le business plan complète (mécanismes de fonctionnement détaillés, budget-programme consolidé) du FMA chiffre les services communs, les quatorze centres de coûts, les six antennes régionales, les cellules nationales et les règles de séparation comptable.
5. Le dispositif de suivi, d'évaluation, d'audit indépendant et de reddition rend les quatorze fonctions vérifiables devant les organes du FMA, la Conférence de l'Union africaine et les citoyens.
6. Le calendrier-cadre organise l'unité préparatoire, l'entrée en vigueur, l'installation du FMA, le recrutement des personnels nécessaires aux fonctions et l'ouverture progressive des six antennes régionales et des cellules nationales.

XX.8.1.2 Niveau fonction — produit une fois pour chacune des quatorze fonctions

7. Le règlement-cadre d'opérationnalisation des quatorze fonctions opérationnalise la fonction, arrête son mandat, ses pouvoirs, son centre de coûts, ses unités centrales et ses cellules territoriales.

8. Le modèle d'acte de transfert et d'application directe définit la primauté du FMA, l'accès aux données, le concours territorial, les mesures exécutoires, les garanties et les recours.
9. L'étude d'état des lieux sectorielle établit la situation de départ propre à la fonction. Elle comprend : la mesure chiffrée du phénomène visé (par canal ou par filière) ; la cartographie des acteurs, juridictions et véhicules concernés ; l'inventaire de ce qui est déjà identifié et exploitable ; l'évaluation des dispositifs existants et des lacunes ; le référentiel de données servant de base aux progrès futurs.
10. La cartographie des acteurs, des données et des compétences recense les sources et les moyens dans chacune des six antennes régionales et dans les cellules nationales.
11. Le mécanisme de fonctionnement et le business plan complet de la fonction décrivent comment elle sera organisée, opérée et financée, ce qu'elle coûtera et ce qu'elle rapportera. Ils comprennent : la mission et les objectifs chiffrés ; le modèle opérationnel (processus clés, chaîne de valeur, interactions avec les autres fonctions) ; la gouvernance et l'organisation ; les effectifs et compétences ; l'architecture numérique ; les recettes ou économies attendues ; le budget d'installation ; le budget annuel de fonctionnement ; les sources de financement ; la clé de répartition entre États ; le calendrier de montée en charge ; les principaux risques et leurs mesures d'atténuation.
12. Le référentiel et les standards propres à la fonction fixent les nomenclatures et méthodologies spécifiques à son domaine.
13. Le cahier des charges du système d'information et de la plateforme spécifie l'outil numérique de la fonction, ses interconnexions, ses habilitations et sa traçabilité.
14. Le format-type des actes et des rapports normalise les productions que la fonction éditera ensuite en routine.

XX.8.1.3 Niveau organe — paquet-type décliné par chacun des organes et dispositifs du récapitulatif (livrables 1 à 61)

15. L'acte instituant l'organe et sa charte-type précisent son rattachement hiérarchique, ses cellules, ses pouvoirs, ses effectifs, son budget interne et ses indicateurs.
16. Le schéma matriciel de responsabilité répartit l'autorité administrative de l'organe exécutif compétent du FMA et l'autorité fonctionnelle des responsables opérationnels désignés par le FMA sur chaque cellule territoriale.
17. Le règlement intérieur territorial applique les procédures, garanties et obligations du FMA dans chaque organe.
18. L'accord de données, de siège et de concours territorial organise l'accès obligatoire aux sources et l'exécution des actes du FMA sans substitution de pilotage.
19. Le règlement intérieur et le statut du personnel fixent les règles internes, les obligations déontologiques et les protections des agents.
20. Le plan de montée en charge du personnel échelonne les recrutements et l'ouverture progressive des fonctions.
21. Le programme de formation et de certification prépare et certifie les compétences requises par la fonction.
22. Les protocoles d'échange, de saisine et d'habilitation organisent l'accès sécurisé aux données et la transmission des dossiers entre les structures compétentes.
23. Le circuit et les procédures de traitement décrivent le cheminement des dossiers, constats ou signalements qui seront pris en charge.
24. Le barème ou le régime des actes propres à la fonction encadre, selon les cas, les sanctions, les mesures conservatoires ou les primes.
25. La charte déontologique et le dispositif d'intégrité interne garantissent que la structure qui met en œuvre la fonction est elle-même contrôlée.
26. Le dispositif de sécurité, d'habilitation et de traçabilité fait de la protection des données une condition de la confiance.

27. Le plan des locaux, des équipements et des moyens logistiques réunit les conditions matérielles de mise en service.
28. Le tableau de bord public et les indicateurs de performance rendent la mise en œuvre de la fonction mesurable et lisible par les citoyens.
29. Le budget prévisionnel pluriannuel de la fonction ou de l'interface compétente chiffre son installation et son fonctionnement, selon la clé de répartition mutualiste.
30. Le rapport de clôture de projet et le procès-verbal de mise en service constatent la fin de l'installation et le passage de la fonction au fonctionnement courant.

Après cette synthèse générale, le récapitulatif ci-après présente de manière détaillée les livrables attendus, fonction par fonction. Pour chaque fonction, les organes, mécanismes ou dispositifs concernés sont identifiés, puis les livrables correspondants sont repris sous forme de puces, avec une numérotation continue afin de faciliter le suivi, la validation et la mise en œuvre du plan.

XX.8.2 Livrables attendus pour fonction numéro 2 — Mesurer, analyser, cartographier, anticiper et publier les flux financiers illicites

XX.8.2.1 Livrable N° 1 — Observatoire continental des flux financiers illicites du FMA (OCFFI-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant l'OCFFI-FMA et son mandat ;
- le règlement intérieur et le statut du personnel de l'Observatoire continental du FMA ;
- le protocole d'accès aux données conclu avec la Plateforme (Fonction 3), les banques centrales et les douanes du région ;
- le calendrier statistique officiel du région (rapport annuel, alertes trimestrielles) ;
- le système d'information de l'Observatoire et son tableau de bord interne de production ;
- la convention d'interopérabilité et de coopération des cellules spécialisées des cellules nationales du FMA ;
- les protocoles de saisine des fonctions d'action (CNSIPT-FMA et DSIPT-FMA — Fonction 4, audit et coopération judiciaire — Fonction 8, Office continental de recouvrement — Fonction 9, coordination régionale des Assemblées citoyennes nationales — Fonction 13) ;
- le programme de formation des statisticiens et des analystes conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.2.2 Livrable N° 2 — Cellule nationale de l'Observatoire du FMA (CNO-FMA)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA désignant ou habilitant l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et son exposé des motifs ;
- l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
- les conventions d'adossement à l'institut national de la statistique, à la douane, à la banque centrale et à la cellule de renseignement financier ;
- l'inventaire des sources nationales de données et le registre des correspondants désignés ;
- les procédures nationales de collecte, de contrôle qualité et de confidentialité ;
- le raccordement de la CNO-FMA à la Plateforme (Fonction 3) et au dispositif 2 ;
- le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
- la dotation budgétaire pluriannuelle de la cellule, intégrée au budget-programme du FMA.

- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;

XX.8.2.3 Livrable N° 3 — Unité des statistiques miroir et de la méthodologie commune

- le manuel de méthodologie commune (méthodes résiduelles Banque mondiale et Morgan Guaranty, écarts de facturation, stocks offshore), validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- les conventions d'accès aux bases de statistiques miroir (Comtrade des Nations Unies, Direction of Trade Statistics du FMI, douanes partenaires) ;
- le référentiel des seuils d'alerte par produit et par corridor ;
- la chaîne de traitement automatisée des écarts, installée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- le programme de certification méthodologique des antennes, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le protocole de révision annuelle des méthodes et des seuils ;
- le dispositif de documentation et de reproductibilité des calculs (données, codes, versions) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.2.4 Livrable N° 4 — Unité de publication, d'alerte et de saisine

- la maquette du rapport annuel officiel (par pays, par canal, par juridiction de destination) ;
- le tableau de bord public en ligne et sa déclinaison par pays ;
- la charte de publication (calendrier, procédure contradictoire avec les États, langues) ;
- le protocole d'alerte trimestrielle et ses seuils de déclenchement ;
- les protocoles opérationnels de saisine (CNSIPT-FMA et DSIPT-FMA — Fonction 4, audit et coopération judiciaire — Fonction 8, Office continental de recouvrement — Fonction 9, coordination régionale des Assemblées citoyennes nationales — Fonction 13) ;
- le dispositif de réponse aux contestations méthodologiques ;
- le plan de diffusion (parlements, universités, presse, société civile) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.3 Livrables attendus pour fonction numéro 3 — Collecter, interconnecter, croiser, sécuriser et exploiter les données nécessaires

XX.8.3.1 Livrable N° 5 — Dispositif de la plateforme continentale de données du FMA (DDI-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DDI-FMA et son mandat ;
- le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;
- la doctrine d'habilitation par finalité et sa matrice fonctions-données, validées par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- l'architecture technique de référence et le plan d'hébergement souverain du région ;
- le socle régional recetté (annuaire, gestion des habilitations, journal inviolable, interconnexion intra-africaine) ;
- les conventions-cadres de raccordement conclues avec les administrations du région ;
- les protocoles de service conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9 et 13) ;
- le programme de formation des administrateurs et des ingénieurs conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.3.2 Livrable N° 6 — Nœud national de la Plateforme (NNP)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant le nœud national — et levant de façon encadrée les secrets entre administrations — et son exposé des motifs ;
- l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
- les conventions de raccordement des six administrations sources ;
- le site d'hébergement souverain national homologué par la DDI-FMA ;
- les raccordements recettés, par paliers : douane et impôts, banque centrale et cellule de renseignement financier, cadastre et registre du commerce ;
- le catalogue national des données raccordées et le registre des correspondants ;
- le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement du nœud (installation et fonctionnement).

XX.8.3.3 Livrable N° 7 — Unité de la sécurité, des habilitations et de la traçabilité

- la doctrine d'habilitation par finalité et la matrice fonctions-données ;
- la politique de chiffrement et le dispositif de garde souveraine des clés ;
- le journal d'audit inviolable en service et sa supervision permanente ;
- les procédures d'habilitation, de retrait et d'alerte, et le régime de sanctions des abus d'accès adopté par le FMA ;
- les homologations de sécurité des nœuds des cellules nationales du FMA ;
- le dispositif d'exercices d'intrusion et de gestion de crise ;
- le rapport-type d'audit des accès et son calendrier de publication ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.3.4 Livrable N° 8 — Unité des référentiels, de l'interopérabilité et de la qualité des données

- le référentiel des identifiants uniques (entreprise, contribuable, parcelle) et ses règles de correspondance ;
- le dictionnaire de données des six familles de sources ;
- les normes d'échange et les interfaces publiées et versionnées ;
- le kit de raccordement des administrations sources ;
- les procédures d'appariement, de dédoublonnage et de contrôle qualité ;
- l'alignement documenté avec le Registre des bénéficiaires effectifs (Fonction 5) ;
- le protocole d'évolution et de versionnage des référentiels ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.4 Livrables attendus pour fonction numéro 4 — Surveiller et contrôler les investissements, les prix de transfert, les fausses factures et le rapatriement des devises

XX.8.4.1 Livrable N° 9 — Dispositif FMA de surveillance des investissements, des prix de transfert et des fausses factures (DSIPT-FMA)

- le règlement organique de la DSIPT-FMA, de ses six antennes régionales et de ses cellules nationales ;
- les actes de nomination, de commissionnement et d'habilitation des agents territoriaux du FMA ;

- le référentiel régional de prix de référence par produit et par service ;
- le protocole interne d'interconnexion des plateformes et d'attribution des dossiers ;
- le barème unique des sanctions et les plages de tolérance du FMA ;
- les dossiers transfrontaliers contrôlés, redressés et sanctionnés directement ;
- le dispositif mutualisé de veille sur les marchés internationaux ;
- les référentiels de prix et le format du rapport continental annuel ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).
- le règlement des organes compétents du FMA organisant la DSIPT-FMA et ses six antennes régionales ;
- le règlement commun et la liste des représentants des cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
- le protocole d'interconnexion des plateformes nationales ;
- les barèmes de sanction et les plages de tolérance harmonisée ;
- les dossiers transfrontaliers traités de manière coordonnée

XX.8.4.2 Livrable N° 10 — Cellule nationale FMA de surveillance des investissements et des prix de transfert (CNSIPT-FMA)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant la CNSIPT-FMA, ainsi que les mesures territoriales nécessaires à son exécution ;
- le schéma opérationnel, le statut du personnel et la dotation budgétaire dédiée du FMA adoptés ;
- la plateforme obligatoire de dépôt des dossiers d'importation et d'exportation, opérationnelle ;
- les référentiels de prix de référence par produit et par service ;
- le registre des examens annuels des contrats d'assistance technique ;
- le barème et les modèles-types des décisions de sanction, d'annulation et de redressement ;
- le régime et le modèle-type des avis de non-objection sur les contrats commerciaux de l'État ;
- la clause de nullité type insérée dans les contrats de partenariat public-privé ;
- le dispositif de reddition à l'organe exécutif compétent du FMA, aux organes du FMA, à la Conférence de l'Union africaine et au public ;
- le format et le calendrier du rapport périodique de conformité et d'activité transmis à la DSIPT-FMA — statistiques, benchmarks appliqués, dossiers transfrontaliers et sanctions ;
- la convention d'assistance technique de formation continue avec les Nations Unies et la Banque mondiale ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).
- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant la CNSIPT-FMA et ses décrets d'application ;
- la procédure de publication et de transmission du rapport annuel ;

XX.8.4.3 Livrable N° 11 — Conseil de surveillance interne de la Fonction 4

- les critères de profil, l'appel public à candidatures et la procédure de nomination des membres ;
- les actes de nomination des sept membres et l'élection du président ;
- le règlement intérieur et le mode de décision du Conseil ;
- le registre des déclarations d'intérêts, des incompatibilités, des déports et des signalements d'ingérence ;

- la dotation budgétaire dédiée approuvée ;
- le cadre d'examen de l'intégrité des contrôles et de protection des agents ;
- le format des avis motivés et du rapport annuel d'intégrité ;
- la procédure de saisine de l'audit interne, du comité disciplinaire et des organes de gouvernance du FMA ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).
- le plan de recrutement et la grille d'évaluation du personnel ;
- le cadre des orientations de contrôle ;
- le format des rapports d'évaluation de la direction et du personnel ;
- la procédure d'examen indépendant et de publication du rapport annuel ;

XX.8.4.4 Livrable N° 12 — Plateforme en ligne de dépôt des dossiers d'importation et d'exportation

- le cahier des charges fonctionnel et technique ;
- la plateforme en ligne opérationnelle et sécurisée ;
- le moteur de comparaison aux benchmarks et le paramétrage des alertes ;
- le raccordement obligatoire de toutes les banques commerciales ;
- les référentiels de prix chargés et tenus à jour ;
- le journal des alertes et des dossiers d'examen ouverts ;
- les tableaux de bord et statistiques du commerce extérieur ;
- le protocole d'interconnexion régionale des plateformes ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.4.5 Livrable N° 13 — Réseau de correspondants économiques du FMA

- le mandat d'information et de liaison des correspondants économiques ;
- les protocoles de coopération entre le FMA et les ministères des Affaires étrangères concernés ;
- la liste des correspondants économiques de liaison désignés ;
- le format et le calendrier des rapports de marché ;
- le format-type des rapports d'enquête sur les marchés des principaux produits ;
- les fiches de prix de référence transmises à l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA et à la DSIPT-FMA ;
- les notes de veille appuyant les dossiers d'enquête ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).
- le mandat du réseau de veille au service de la Fonction 4 ;
- les protocoles de coopération avec les représentations diplomatiques et les services économiques ;
- les fiches de prix de référence transmises aux CNSIPT-FMA et à la Fonction 4 ;

XX.8.5 Livrables attendus pour fonction numéro 5 — Identifier les bénéficiaires effectifs et assurer la transparence patrimoniale

XX.8.5.1 Livrable N° 14 — Hub continental des bénéficiaires effectifs du FMA (HCBE-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le HCBE-FMA et son mandat ;
- le règlement intérieur, le schéma opérationnel et les règles d'accès du Hub continental du FMA ;

- le standard commun du bénéficiaire effectif (définitions du contrôle, seuils, chaîne complète, format de données), validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- le registre miroir du région et l'interconnexion des compartiments nationaux du Registre FMA ;
- le protocole d'hébergement, de croisement et d'accès habilité conclu avec la DDI-FMA (Fonction 3) ;
- le circuit de réponse aux demandes internationales, installé avec l'Office de recouvrement (Fonction 9) et la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- la convention d'interopérabilité et de coopération des compartiments nationaux du Registre FMA ;
- le programme de formation des agents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.5.2 Livrable N° 15 — Compartiment national du Registre FMA des bénéficiaires effectifs (RNBE)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant le compartiment national du Registre FMA — déclaration universelle, vérification, sanctions, interdictions attachées — et son exposé des motifs ;
- l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
- l'adossement au registre du commerce et l'adoption de l'identifiant unique d'entreprise (Fonction 3) ;
- les procédures de vérification à l'entrée et le barème des sanctions ;
- les conventions d'interdiction attachée conclues avec les banques, les marchés publics (Fonction 7) et les autorités de licences (Fonction 6) ;
- la campagne de résorption du stock et le registre publié des radiations ;
- le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement du registre (installation et fonctionnement).

XX.8.5.3 Livrable N° 16 — Unité de la vérification et des sanctions

- le référentiel de vérification (identité, pièces, recoupements) ;
- le barème des sanctions et des radiations, adopté par le FMA ;
- le programme de contrôles aléatoires et ciblés et ses signaux de déclenchement ;
- la liste publique des sociétés radiées et interdites ;
- le protocole de transmission des cas graves à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- le rapport-type d'audit de la vérification des compartiments nationaux du Registre FMA ;
- le format et le calendrier du bilan annuel des vérifications, sanctions et radiations ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.5.4 Livrable N° 17 — Unité des standards, des croisements et de l'accès habilité

- le standard de données du bénéficiaire effectif et son dictionnaire, alignés sur le standard d'Open Ownership ;
- la chaîne de croisements installée sur la Plateforme (Fonction 3) et son catalogue d'alertes ;

- le régime d'accès calibré adopté (autorités, assujettis, intérêt légitime) et sa journalisation ;
- les interfaces publiées avec l'identifiant unique d'entreprise (Fonction 3) et l'ITIE (Fonction 6) ;
- la note publique de méthodologie du Registre ;
- le protocole d'évolution et de versionnage du standard ;
- le protocole de convergence interrégionale (Fonction 1) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.6 Livrables attendus pour fonction numéro 6 — Assurer la traçabilité des ressources extractives et des recettes générées

XX.8.6.1 Livrable N° 18 — Dispositif FMA de traçabilité des ressources extractives (DTE-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DTE-FMA et son mandat ;
- le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;
- le standard commun de comptage, de marquage et de certification, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- la méthode et la table des prix de référence des principales ressources du région ;
- le Hub continental du FMA des certificats d'origine et l'interconnexion des cellules compétentes des cellules nationales du FMA ;
- le règlement interne de certification, d'interopérabilité, d'assurance qualité et de suspension ;
- les protocoles de saisine conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4, 8, 9, 13 et 14) ;
- le programme de formation des agents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.6.2 Livrable N° 19 — Cellule nationale de traçabilité extractive du FMA (CNTE-FMA)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe prévoyant le comptage certifié, l'inéligibilité de la ressource non certifiée et les sanctions ;
- l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
- les conventions d'adossement aux administrations des mines et des hydrocarbures, à la douane et à l'ITIE nationale ;
- le plan d'équipement des points de comptage par filière et le raccordement à la DTE-FMA et à la Plateforme (Fonction 3) ;
- les procédures de comptage, de marquage et de certification et le barème des sanctions ;
- le format des rapports de rapprochement rente-Trésor et le compartiment national du Registre FMA des certificats d'origine ;
- le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
- la dotation budgétaire pluriannuelle de la cellule, intégrée au budget-programme du FMA ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.6.3 Livrable N° 20 — Unité de la certification et du suivi physique des volumes

- les méthodes de comptage et de marquage par filière et la carte des points de mesure obligatoires ;

- le référentiel de certification d'origine, aligné sur le Processus de Kimberley, le Mécanisme de la CIRGL et le Guide de l'OCDE ;
- le procédé de scellement et de suivi de la ressource, du gisement au port ;
- le référentiel d'homologation et le programme d'audit métrologique des laboratoires ;
- la chaîne de rapprochement extraction-exportation installée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- la note méthodologique publique de comptage et de certification ;
- le protocole de révision des méthodes au vu des fraudes constatées ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.6.4 Livrable N° 21 — Unité du rapprochement rente-production et de la publication

- la méthode de calcul de la rente attendue par filière et par société ;
- la chaîne de rapprochement rente attendue / rente déclarée / reversement au Trésor ;
- le tableau de bord public de la rente, adossé aux déclarations de l'ITIE ;
- les protocoles de saisine des fonctions d'action (Fonctions 2, 4, 8, 9 et 13) ;
- le protocole d'alimentation du Fonds souverain (Fonction 14) en rente sécurisée ;
- le format et le calendrier du rapport annuel de traçabilité de la rente, incluant le taux de suite donnée aux saisines ;
- le protocole de révision de la méthode au vu des montages constatés ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.7 Livrables attendus pour fonction numéro 7 — Contrôler l'intégrité de la commande publique

XX.8.7.1 Livrable N° 22 — Dispositif FMA d'intégrité de la commande publique (DICP-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DICP-FMA et son mandat ;
- le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;
- le standard commun d'ouverture des données de marchés, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- la méthodologie des drapeaux rouges et le régime commun d'exclusion des attributaires défaillants ;
- le tableau de bord régional des marchés et l'interconnexion des systèmes nationaux ;
- le règlement interne de commandement, d'homologation, de contrôle qualité et de reprise des dossiers territoriaux ;
- les protocoles de saisine conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4 et 8) ;
- le programme de formation des agents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.7.2 Livrable N° 23 — Cellule nationale d'intégrité de la commande publique du FMA (CNICP-FMA)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe prévoyant la publication ouverte, le verrou du bénéficiaire effectif, la suspension, les recours et l'exclusion ;
- l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
- les protocoles d'interface avec les systèmes territoriaux de passation et de régulation ;

- la plateforme de passation électronique et de publication ouverte, hébergée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- le raccordement du verrou du bénéficiaire effectif au Registre (Fonction 5) et le dispositif de détection des drapeaux rouges ;
- le régime des recours et la liste nationale des attributaires exclus ;
- le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
- la dotation budgétaire pluriannuelle de la cellule, intégrée au budget-programme du FMA ;
- les protocoles d'interface et d'exécution conclus avec les autorités territoriales de passation et de régulation ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;

XX.8.7.3 Livrable N° 24 — Unité des données ouvertes et des drapeaux rouges

- le format ouvert de publication du cycle des marchés, aligné sur la norme Open Contracting ;
- la bibliothèque des indicateurs de drapeaux rouges et leurs seuils ;
- la chaîne de croisements installée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- le tableau de bord public des marchés et du risques ;
- la note méthodologique publique de détection des risques ;
- le protocole de saisine documentée des fonctions d'action (Fonctions 2, 4 et 8) ;
- le protocole de révision annuelle des indicateurs et des seuils ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.7.4 Livrable N° 25 — Unité de l'intégrité, des recours et des pactes d'intégrité

- le régime d'exclusion des attributaires défaillants et la liste des exclus, opposable dans le région ;
- la procédure de recours des soumissionnaires et ses délais garantis ;
- le modèle de pacte d'intégrité et le programme de contrôle citoyen des grands marchés ;
- le dispositif de protection des signalants et de retour d'information ;
- le protocole de transmission des faits pénalement qualifiés à la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- les conventions avec les organisations observatrices de la société civile ;
- le format et le calendrier du bilan annuel des recours, des exclusions et des suites judiciaires ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.8 Livrables attendus pour fonction numéro 8 — Organiser les audits, les investigations, les poursuites judiciaires et la coopération judiciaire

XX.8.8.1 Livrable N° 26 — Dispositif FMA d'audit, d'investigation financière et de coopération judiciaire (DAICJ-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant la DAICJ-FMA et son mandat, avec séparation organique des pouvoirs et garanties d'indépendance ;
- le règlement intérieur et le statut du personnel de la Fonction 8 et du capacité FMA d'audit et d'investigation ;
- le standard commun d'incrimination, de procédure financière et d'audit, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;

- le mécanisme interne de transmission accélérée à l'autorité de poursuite et le cadre des équipes FMA d'enquête transfrontalière ;
- le vivier continental d'experts forensiques et son règlement de mobilisation ;
- le protocole interne de saisine, de séparation fonctionnelle et de liaison avec l'autorité de poursuite et la juridiction ;
- les protocoles de coopération avec l'Office de recouvrement (Fonction 9), les réseaux ARIN, le Basel Institute et l'ICAR et l'initiative StAR ;
- le programme de formation des magistrats et des auditeurs conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de la Fonction 8 et de ses composantes ;
- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le DAICJ-FMA et son mandat, respectueux de la souveraineté judiciaire ;
- le mécanisme d'entraide judiciaire accélérée et le cadre des équipes communes d'enquête.

XX.8.8.2 Livrable N° 27 — Autorité africaine de poursuite financière et de la juridiction financière africaine indépendante

- les dispositions du traité et du règlement organique instituant l'autorité de poursuite et la juridiction, leur compétence, leur indépendance, le régime de gel et de confiscation et les voies de recours ;
- les dispositifs fonctionnels distincts, les règles de nomination et les garanties d'inamovibilité ;
- les protocoles de saisine avec les Fonctions 2, 4, 5, 6, 7 et 11 et avec la capacité d'audit et d'investigation ;
- le raccordement sécurisé à la Plateforme et le dispositif de protection des magistrats, auditeurs, témoins et lanceurs d'alerte ;
- le régime opérationnel du gel, de la saisie, du jugement et de la confiscation, ainsi que le circuit de remise au dispositif 12 ;
- les protocoles d'entraide et de coopération avec la Fonction 9 ;
- le programme de spécialisation et de certification du personnel, conduit avec l'Académie ;
- les budgets fonctionnels protégés et le cadre d'audit indépendant ;
- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant le pôle national — parquet, instruction et jugement spécialisés, indépendance, protection, gel et confiscation — et son exposé des motifs ;
- les protocoles de saisine conclus avec les fonctions (Fonctions 2, 4, 5, 6, 7) et la cellule de renseignement financier ;
- le régime opérationnel de gel, de saisie et de confiscation et le circuit de remise des avoirs au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
- les protocoles d'entraide avec le DAICJ-FMA et de coopération avec l'Office de recouvrement (Fonction 9).

XX.8.8.3 Livrable N° 28 — Capacité FMA d'audit et d'investigation financière

- la méthodologie d'audit intégral de la dette (quarante ans) et des contrats extractifs (trente ans) ;
- le protocole d'accès aux archives, aux comptes publics et à la Plateforme (Fonction 3) ;
- le référentiel d'audit de probité des structures du FMA et cellules nationales du FMA partenaires ;
- le programme pluriannuel des audits rétrospectifs prioritaires et les brigades nationales ;
- les dossiers de preuve remis au parquet financier et à l'Office de recouvrement (Fonction 9) ;
- le format-type des rapports d'audit et le registre des suites données ;

- le plan de formation des auditeurs et investigateurs, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.8.4 Livrable N° 29 — Unité des saisies, des confiscations et de la coopération internationale

- le régime des mesures conservatoires et de la confiscation, y compris sans condamnation, dans un cadre encadré ;
- les procédures d'entraide judiciaire à l'émission et à la réception ;
- le protocole d'articulation avec l'Office de recouvrement (Fonction 9), les réseaux ARIN et l'initiative StAR ;
- le registre des avoirs gelés, saisis et confisqués et le circuit de remise au Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
- le format du bilan périodique des gels, confiscations et entraides et de délais ;
- la cartographie des juridictions coopérantes et des exigences ;
- le protocole de révision du régime au vu des obstacles rencontrés à l'étranger ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.9 Livrables attendus pour fonction numéro 9 — Tracer, geler, saisir, confisquer, rapatrier et recouvrer les avoirs volés et conduire la diplomatie du recouvrement

XX.8.9.1 Livrable N° 30 — Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA) et son mandat ;
- le règlement intérieur et le statut du personnel de l'Office de recouvrement ;
- les procédures communes de gel, de saisie et de confiscation ;
- le protocole d'invocation collective de l'article 55 de la Convention de Mérida ;
- le protocole de réception des avoirs localisés par les fonctions de connaissance ;
- le circuit de reversement des avoirs récupérés au Guichet FMA de restitution productive ;
- le système de suivi centralisé des dossiers du région ;
- les cellules nationales de recouvrement installées dans chaque cellule nationale du FMA ;
- le programme de formation des équipes conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.9.2 Livrable N° 31 — Cellule nationale de recouvrement du FMA (CNR-FMA)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA instituant la cellule nationale de recouvrement et son exposé des motifs ;
- l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
- la convention de mandat conclue avec l'Office continental de recouvrement des avoirs du FMA (OCRA-FMA) ;
- les conventions de liaison avec la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) et le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12) ;
- les procédures de constitution, de confidentialité et de transmission des dossiers ;
- le raccordement de la cellule au fonds commun et au panel de cabinets spécialisés ;

- le tableau national de suivi des dossiers et des avoirs recouvrés ;
- le plan de montée en charge du personnel, certifié par l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de la cellule (installation et fonctionnement).

XX.8.9.3 Livrable N° 32 — Fonds commun de recouvrement et du panel de cabinets

- le fonds commun de recouvrement doté et opérationnel ;
- les règles publiques d'emploi et de reconstitution du fonds commun ;
- les critères publics de pré-sélection des cabinets ;
- le panel initial de cabinets spécialisés constitué ;
- la grille d'honoraires et son cadre de contrôle ;
- la convention-cadre régissant le recours mutualisé au panel ;
- les conventions de mobilisation des cabinets par les pays concernés ;
- le système de suivi des honoraires et des résultats des cabinets ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.9.4 Livrable N° 33 — Unité de diplomatie du recouvrement

- le mandat de l'unité de diplomatie du recouvrement ;
- la cartographie des juridictions réceptrices prioritaires ;
- le protocole commun de demandes d'entraide judiciaire ;
- le modèle-type de dossier de demande d'entraide et de restitution ;
- le répertoire des autorités centrales et des points de contact étrangers ;
- les partenariats d'appui conclus avec l'initiative StAR et l'ONUDC ;
- le dispositif de représentation permanente du région dans les enceintes internationales ;
- les accords-cadres de restitution conclus avec les juridictions réceptrices ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.10 Livrables attendus pour fonction numéro 10 — Former, certifier, spécialiser et perfectionner les acteurs compétents

XX.8.10.1 Livrable N° 34 — Conseil académique

- le programme commun de formation et ses modules ;
- le référentiel de certification des agents ;
- la doctrine africaine commune du recouvrement et du contrôle des flux ;
- le règlement intérieur du Conseil académique ;
- les accords d'appui conclus avec l'ICAR, StAR et le Professeur Ndikumana ;
- les modalités et grilles d'évaluation de la formation ;
- les certifications délivrées selon le référentiel ;
- les actualisations successives du programme ;
- le format et le calendrier du rapport annuel de formation et de certification ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.10.2 Livrable N° 35 — Faculté commune

- l'équipe de formateurs permanents et le réseau d'intervenants ;
- les supports de formation adossés à la doctrine commune ;

- les moyens pédagogiques et la plateforme de formation en ligne de l'Académie — hébergée sur le socle de la Plateforme (Fonction 3) —, avec son catalogue de parcours et ses inscriptions à l'échelle des six régions ;
- le calendrier et le plan des promotions ;
- les promotions formées des six régions ;
- la formation croisée des agents des autres fonctions ;
- les évaluations des stagiaires transmises au Conseil ;
- les supports actualisés au vu des retours ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.10.3 Livrable N° 36 — Dispositif de certification et de fidélisation

- les modalités de certification des agents ;
- le registre des agents certifiés des six régions ;
- le système d'information du registre ;
- les mécanismes de fidélisation des agents ;
- les règles de reconnaissance mutuelle des certifications ;
- les affectations d'agents vers les fonctions demandeuses ;
- le suivi du devenir et de la rétention des agents ;
- le dispositif des bilans périodiques de maintien des compétences ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.10.4 Livrable N° 37 — Centre de ressources et de doctrine

- le recueil commun de dossiers réels ;
- le système documentaire et d'indexation du centre ;
- les règles de confidentialité des données sensibles ;
- la base de jurisprudence de recouvrement capitalisée ;
- les supports fournis à la faculté commune ;
- les cas d'étude tirés des dossiers clos ;
- la doctrine africaine commune diffusée ;
- les synthèses et publications actualisées ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.11 Livrables attendus pour fonction numéro 11 — Recevoir et sécuriser les signalements et protéger les lanceurs d'alerte et les acteurs exposés

XX.8.11.1 Livrable N° 38 — Mécanisme continental FMA de protection des lanceurs d'alerte (MCPLA-FMA)

- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le MCPLA-FMA et son mandat ;
- le règlement intérieur et le statut du personnel du dispositif ;
- le statut commun du lanceur d'alerte, validé par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) ;
- le mécanisme de reconnaissance transfrontalière de la protection ;
- le canal de signalement régional, hébergé de façon sécurisée sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- le régime commun de la prime encadrée et des mesures de protection ;

- l'étude comparative de la rémunération du lanceur d'alerte — analyse des dispositifs éprouvés, forme et plafond recommandés —, soumise à la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1) pour l'arrêté du barème commun aux six régions ;
- le protocole interne de commandement, d'homologation et de contrôle qualité des cellules territoriales ;
- le programme de formation des référents conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.11.2 Livrable N° 39 — Cellule nationale de protection des lanceurs d'alerte du FMA (CNPLA-FMA)

- l'acte de transfert, de primauté et d'application directe du mandat du FMA portant statut du lanceur d'alerte et son exposé des motifs ;
- l'acte d'exécution appliquant le modèle-type et précisant les capacités opérationnelles requises ;
- les canaux de signalement chiffrés et anonymes, déployés sur la Plateforme (Fonction 3) ;
- les protocoles d'orientation vers les fonctions (Fonctions 2, 4, 5, 6, 7 et 8) préservant l'anonymat ;
- le régime des mesures conservatoires, du soutien et de la prime encadrée ;
- le protocole de saisine de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) contre les représailles ;
- le plan de sensibilisation et de formation des référents, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité spécialisée de la cellule nationale du FMA (installation et fonctionnement).

XX.8.11.3 Livrable N° 40 — Unité des canaux de signalement sécurisés et de l'anonymat

- l'architecture des canaux de signalement chiffrés de bout en bout ;
- le protocole d'anonymat et d'expurgation des données identifiantes ;
- le dispositif de communication anonyme continue avec le lanceur d'alerte ;
- le protocole d'hébergement sécurisé et de garde des clés, conclu avec la DDI-FMA (Fonction 3) ;
- le programme d'audit de sécurité et de tests d'intrusion des canaux ;
- la note publique de sécurité et de confidentialité ;
- le protocole de révision au vu des tentatives de désanonymisation ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.11.4 Livrable N° 41 — Unité de la protection, du soutien et des sanctions contre les représailles

- le régime des mesures conservatoires et la procédure d'urgence de protection ;
- le dispositif de soutien juridique, psychologique et financier du lanceur d'alerte ;
- le barème commun aux six régions de la prime — taux et plafond arrêtés par la fonction de doctrine et de normalisation du FMA (Fonction 1), versement après jugement via le Guichet FMA de restitution productive (Fonction 12), exclusion des complices — et les mesures de reconnaissance non financière ;
- le barème des sanctions contre les représailles et le protocole de saisine de la Fonction 8 d'audit, d'investigation, de poursuites judiciaires et de coopération judiciaire (Fonction 8) ;
- le dispositif de suivi du devenir des lanceurs d'alerte protégés ;

- le format et le calendrier du bilan périodique des protections, des sanctions et des primes ;
- le protocole de révision du régime de prime et du barème des sanctions ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement mutualisé de cette unité (installation et fonctionnement).

XX.8.12 Livrables attendus pour fonction numéro 12 — Cantonner, sécuriser, répartir, affecter, investir et suivre les avoirs recouvrés

XX.8.12.1 Livrable N° 42 — Conseil de surveillance du Guichet FMA

- les critères de profil et la procédure de nomination ;
- le règlement intérieur et les règles d'indépendance ;
- l'approbation des règles d'affectation, du budget et des comptes ;
- le format et le calendrier du rapport annuel de gouvernance destiné au Conseil des gouverneurs du FMA, à l'organe africain d'audit compétent et au public ;
- le régime des incompatibilités et des déclarations d'intérêts des membres ;
- la charte anti-capture et le régime des conflits d'intérêts ;
- les procès-verbaux publiés des sessions et des décisions du Conseil ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.12.2 Livrable N° 43 — Gestion opérationnelle du Guichet

- les procédures de gestion et les circuits de décaissement ;
- les dossiers de projets et les ordres de décaissement préparés ;
- la tenue à jour du Tableau de bord public ;
- le format des rapports d'activité soumis au Conseil de surveillance ;
- le manuel de procédures du Guichet, validé par le Conseil de surveillance ;
- le système d'information de gestion relié au Tableau de bord public ;
- les conventions de financement signées avec les maîtres d'ouvrage ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;
- le format et le calendrier du rapport annuel de gouvernance publié et transmis aux institutions de contrôle.

XX.8.12.3 Livrable N° 44 — Compte cantonné de transit et d'affectation souveraine

- l'acte créant le Compte spécial et son cadre de cantonnement ;
- les règles d'entrée, de traçabilité et de décaissement ;
- le registre des avoirs restitués enregistrés ;
- le format et le calendrier de l'état trimestriel du Compte (entrées, décaissements, solde) ;
- le régime des placements d'attente des avoirs non affectés ;
- la chaîne de traçabilité de chaque avoir, de l'entrée au projet financé ;
- la comptabilité distincte et le protocole de son audit annuel ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.12.4 Livrable N° 45 — Cellule de réception et de valorisation des avoirs

- les procédures de réception, de vérification et de valorisation ;
- les règles publiques de cession des biens non liquides ;
- le registre des avoirs reçus, valorisés et versés au Compte spécial ;
- le suivi de conformité aux conditions de restitution ;
- le format du bilan public des réceptions et des cessions ;

- le protocole de remise des avoirs conclu avec l'Office de recouvrement (Fonction 9) ;
- le réseau conventionné d'experts en évaluation ;
- le format-type des rapports publics de cession (valeur estimée, prix obtenu, produit versé au Compte spécial) ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.12.5 Livrable N° 46 — Comité d'affectation productive

- les règles publiques de sélection des projets ;
- la grille d'instruction des projets ;
- les décisions d'affectation publiées et motivées ;
- le portefeuille de projets productifs constitué ;
- la clause d'interdiction du bénéfice aux auteurs de la corruption — reprise de l'accord américano-nigérian — inscrite dans chaque affectation ;
- le registre public des appels à projets et des instructions contradictoires ;
- le rapport annuel d'impact des projets financés ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;
- le régime des décisions d'affectation et leur modèle-type de motivation.

XX.8.12.6 Livrable N° 47 — Comité d'audit

- le protocole de vérification des dépenses ;
- le format-type des constats d'audit des décaissements ;
- le circuit et le format des signalements d'irrégularités ;
- le format et le calendrier du rapport d'audit annuel du Guichet ;
- le modèle du plan d'audit annuel et les seuils de contrôle systématique ;
- la convention d'audit externe indépendant ;
- le registre de suivi des recommandations jusqu'à leur clôture ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.12.7 Livrable N° 48 — Tableau de bord public

- le tableau de bord public en ligne ;
- la publication des projets, montants et avancements ;
- la publication des décaissements du Compte spécial ;
- le format de la synthèse annuelle accessible aux citoyens ;
- le jeu de données ouvertes du Guichet et son calendrier de mise à jour ;
- la déclinaison accessible du tableau de bord (langues, mobile) ;
- les cartes publiques de localisation et d'avancement des projets ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.12.8 Livrable N° 49 — Mécanisme de suivi des chantiers

- la méthode de contrôle physique des projets ;
- le format-type des rapports de vérification des chantiers ;
- le circuit et le format des alertes de retard ou de dérive ;
- le format et le circuit de publication des données d'avancement vérifiées ;
- la grille d'inspection des chantiers et le réseau de vérificateurs indépendants ;
- la règle du décaissement sur constat, adoptée par le Conseil de surveillance ;
- les dossiers de visite documentés (rapports, photographies géolocalisées, mesures) ;

- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.12.9 Livrable N° 50 — Mécanisme citoyen de contrôle

- le canal de signalement et ses garanties de confidentialité ;
- le circuit de traitement des signalements ;
- le format de publication des suites données ;
- le format et le calendrier du bilan annuel des signalements et des effets ;
- les conventions avec les organisations observatrices de la société civile — sur le modèle MANTRA/ANEEJ ;
- le programme de formation des observateurs citoyens, conduit avec l'Académie (Fonction 10) ;
- le format de publication du taux annuel de suite donnée aux signalements ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.13 Livrables attendus pour fonction numéro 13 — Définir le modèle-type des Assemblées citoyennes nationales, coordonner leur mise en place et contrôler leur bon fonctionnement

XX.8.13.1 Livrable N° 51 — Assemblée citoyenne nationale de surveillance de la dette extérieure

- le règlement du FMA instituant les Assemblées citoyennes nationales, ainsi que les mesures nationales de réception et d'exécution ;
- la composition nominative de l'Assemblée et l'élection de son président ;
- le règlement intérieur et le mode de décision par consensus ;
- le dispositif permanent d'information de la population ;
- le dispositif de publication des avis de non-objection à l'emprunt ;
- le dispositif de non-objection à l'utilisation de chaque tranche ;
- le dispositif de non-objection au remboursement ;
- le dispositif de vérification des comptes publics à la réception des fonds ;
- le format du rapport public et de sa transmission aux institutions de contrôle et aux assemblées délibérantes ;
- la dotation budgétaire dédiée aux actions en justice ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).

XX.8.13.2 Livrable N° 52 — Coordination régionale des Assemblées citoyennes nationales

- le règlement-type du FMA et le mandat de coordination des antennes régionales ;
- le réseau des Assemblées citoyennes nationales et les procédures communes ;
- le référentiel commun de contrôle fondé sur les normes INTOSAI ;
- le dispositif mutualisé de suivi de l'endettement du région ;
- le programme de formation commune des Assemblées citoyennes nationales ;
- les appuis aux dossiers transfrontaliers et aux négociations avec les bailleurs ;
- le format du rapport régional sur la dette et ses risques ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement) ;
- la décision du Conseil des gouverneurs du FMA instituant le Conseil continental du FMA ;
- le règlement commun et la liste des représentants nationaux ;

- le programme de formation commune des comités nationaux.

XX.8.13.3 Livrable N° 53 — Dispositif d'information publique

- le canal de publication des avis et rapports ;
- le dispositif de publication des avis à chaque étape ;
- le programme des séances publiques d'information ;
- le format du rapport annuel accessible à la population ;
- le budget prévisionnel pluriannuel et le plan de financement de l'unité concernée (installation et fonctionnement).