

AFRICAN UNION

الاتحاد الأفريقي



UNION AFRICAINE

UNIÃO AFRICANA

**4<sup>ème</sup> Comité technique spécialisé sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration**  
**Réunion des experts**  
**9-11 mars 2020**  
**Accra (Ghana)**

Eco/STC/MAEPI(IV)/EXP/9

**FINANCEMENT DE L'UNION: RAPPORT D'ETAPE –MISE A JOUR**



FI25823 – 72/2/24

# FINANCEMENT DE L'UNION

VERS L'autonomie FINANCIÈRE DE L'Union AFRICAINE



**RAPPORT D'ETAPE –MISE A JOUR**  
Quatrième version

14 janvier 2019

A.	Contexte .....	3
B.	La décision de Kigali sur le financement de l'Union .....	3
i.	<b>Mise en œuvre des prélèvements de 0,2 pour cent sur les importations..</b>	3
ii.	<b>Flexibilité intégrée dans la décision de Kigali sur le financement de l'Union .....</b>	5
iii.	<b>Avantages du prélèvement de l'UA.....</b>	5
iv.	<b>Défis du prélèvement de 0,2% sur les importations admissibles .....</b>	6
C.	Le Fonds pour la paix.....	6
D.	Questions budgétaires, financières et administratives .....	7
a.	<b>Règles d'or pour la gestion financière et budgétaire .....</b>	7
b.	<b>Les changements intervenus depuis l'adoption des Règles d'Or. ....</b>	7
c.	<b>Renforcement de la surveillance par les ministres des Finances .....</b>	8
E.	Le barème des contributions .....	10
F.	Resserrement du régime de sanctions pour non-paiement des contributions. .	10
G.	Conclusion.....	11

## A. Contexte

1. L'UA a besoin de ressources adéquates, fiables et prévisibles pour mettre en œuvre ses programmes si elle veut atteindre ses objectifs de développement et d'intégration. Depuis 2015, les Sommets successifs de l'UA ont pris des décisions sur la réforme financière afin d'assurer des finances saines et prévisibles pour relever les défis auxquels l'Union africaine a été confrontée, à savoir :

- a) l'imprévisibilité et la volatilité de ses revenus ;
- b) la dépendance vis-à-vis des partenaires extérieurs ;
- c) la dépendance vis-à-vis d'un petit nombre d'États membres ;
- d) la nécessité de démontrer l'optimisation des ressources et la probité ; et
- e) le budget en augmentation.

2. Les décisions adoptées en vue de la réforme du financement visaient donc à atteindre les objectifs clés suivants :

- Paiement ponctuel, adéquat, fiable et prévisible de toutes les contributions statutaires des États membres et des contributions des partenaires à l'Union africaine ;
- Autonomie financière et réduction de la dépendance à l'égard des sources extérieures ;
- Partage équitable de la charge du budget de l'Union et réduction de la dépendance vis-à-vis d'un petit nombre de pays ;
- Amélioration de la surveillance et de la gouvernance budgétaires et financières afin d'atteindre des normes fiduciaires élevées, optimisation des ressources et probité ;
- Financement prévisible et durable des opérations de paix de l'UA par la redynamisation du Fonds de l'UA pour la paix et la recherche de partenariats stratégiques.

3. Le présent rapport fait le point sur les progrès accomplis à ce jour relativement à tous les objectifs susmentionnés, conformément aux décisions du Conseil exécutif et de la Conférence sur le financement de l'Union citées dans le présent rapport.

## B. La décision de Kigali sur le financement de l'Union

### i. *Mise en œuvre des prélèvements de 0,2 pour cent sur les importations*

4. Depuis l'adoption de la Décision de Kigali (**Assembly/AU/Dec.605 (XXVII)**) en juillet 2016, une dynamique sans précédent s'est développée autour de sa mise en

œuvre. Au 11 octobre 2019, 17 pays<sup>1</sup>, représentant environ 31 % des membres de l'UA, ont intégré au niveau national la Décision de Kigali sur le financement de l'Union, et ont commencé à mettre en œuvre le prélèvement de 0,2%.

5. Collectivement, les contributions statutaires de ces pays s'élèvent à 79.925.060 dollars EU au titre du budget ordinaire et à 18.551.000 dollars au titre des contributions au Fonds pour la paix, représentant 29% du montant total des contributions statutaires des Etats membres au budget ordinaire et au Fonds pour la paix. Ces Etats membres devaient à l'Union un montant de 41.735.749 dollars EU (30.761.020 \$EU au titre du budget ordinaire et 10.974.729 \$ EU au titre du Fonds pour la paix) au titre des budgets antérieurs et un montant équivalent à 33.359.115 \$EU ( 22.095.806\$EU au titre du budget ordinaire et 11.263.308 \$EU au titre du Fonds pour la paix) au titre du budget 2019.

6. Au 31 decembre 2019, un montant de 57.563.206 dollars EU a été reçu de ces États membres (50.275.254 dollars EU, 7.287.747 dollars EU à titre de contribution au budget ordinaire et au Fonds pour la paix, représentant respectivement 63% et 39 % du montant escompté). Un autre montant de 20.373.699 dollars EU et un autre de 6.365.069 ont été reçus comme des arriérés de contributions, respectivement au budget ordinaire et au Fonds pour la paix.

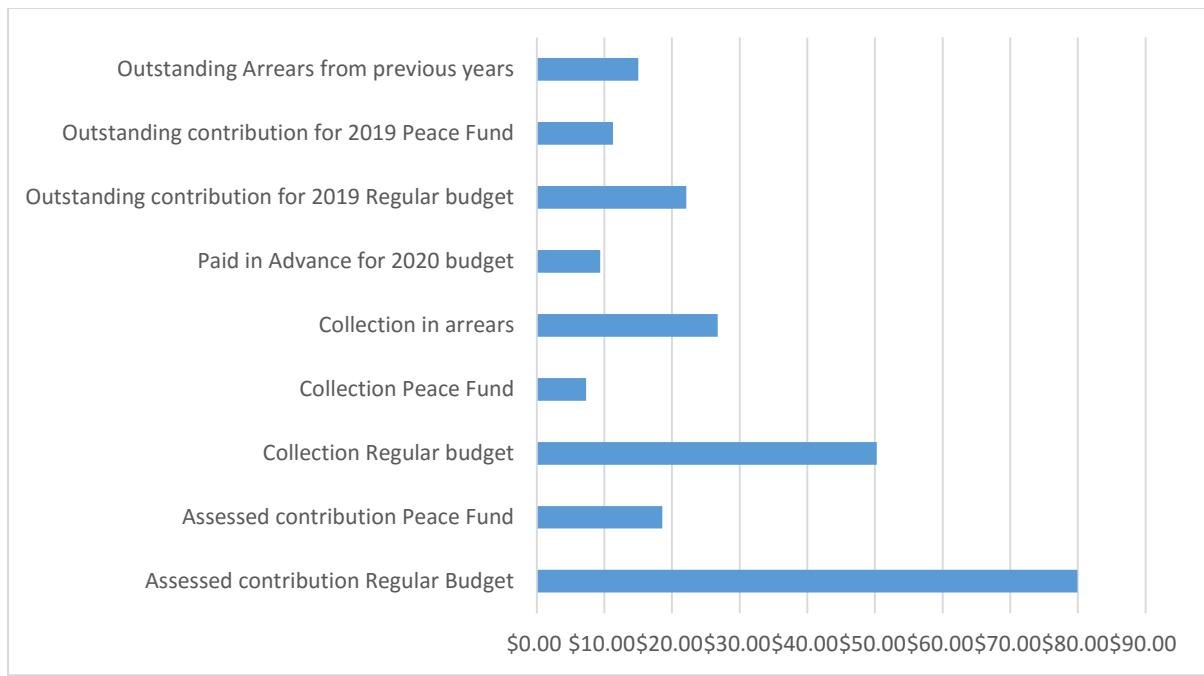
7. Parmi les 17 Etats membres, sauf le Cameroun, le Gabon, le Tchad et le Congo n'ont pas effectué des transferts de fonds sur les comptes de l'UA au titre du budget 2019. Aucun des 17 pays membres sont en arrière sauf le Soudan et le Congo (Fond de la paix).

**Tableau 1 : État des contributions par pays percevant des prélèvements à l'importation**

	En millions de dollars
Contributions statutaires au titre du budget ordinaire	79,92
Contributions statutaires au titre du Fonds pour la paix	18,55
Recouvrement au titre du budget ordinaire	50,27
Recouvrement au titre du Fonds pour la paix	7,29
Recouvrement au titre des arriérés	26,74
Paiement à l'avance	9,36
Contributions restant dues au titre du Budget ordinaire 2018	22,09
Contributions restant dues au titre du Fonds pour la paix 2018	11,26
Arriérés des années précédentes	15,00

**Figure 1: État des contributions par pays percevant des prélèvements à l'importation**

<sup>1</sup> Le Kenya, la Gambie, le Congo Brazzaville, le Gabon, le Rwanda, le Cameroun, la Sierra Leone, Djibouti, la Côte d'Ivoire, la Guinée, Bénin, Soudan, le Ghana, le Nigéria, le Mali et le Togo.



*ii. Flexibilité intégrée dans la décision de Kigali sur le financement de l'Union*

8. La flexibilité intégré dans la mise en œuvre de la Décision de Kigali sur le financement de l'Union a visiblement été adopté par de nombreux États membres. Cette flexibilité permet aux États membres de déterminer la forme et les moyens appropriés qu'ils utiliseront pour mettre en œuvre ladite Décision conformément à leurs obligations nationales et internationales, pour autant que les principes de prévisibilité et de conformité soient respectés. D'ailleurs une vingtaine d'Etats membres ont exprimé leur intention de continuer à verser leurs contributions en adoptant l'arrangement actuel.

*iii. Avantages du prélèvement de l'UA*

9. La mise en œuvre du prélèvement de l'UA comporte des avantages avérés tels que ceux-ci :

- a) Le prélèvement offre des recettes supplémentaires aux États membres. En effet, le recouvrement excédentaire au-delà du montant statutaire à recouvrer d'un État membre sert à financer d'autres programmes et projets importants pour l'État membre.
- b) Le mécanisme de prélèvement facilite les paiements par États membres à l'Union, étant donné qu'il n'est pas soumis à des procédures budgétaires chronophages et à l'approbation parlementaire.
- c) Seize (16) des pays appliquant le prélèvement ont soldé tous les arriérés qu'ils avaient enregistrés avant le commencement de la mise en œuvre du prélèvement.

*iv. Défis du prélèvement de 0,2% sur les importations admissibles*

10. Seuls 17 pays sur les 55 États membres sont en train de recouvrer la taxe.
11. Bien que les fonds soient collectés, certains États membres ne les transfèrent pas en intégralité.
12. Il n'existe aucun mécanisme contraignant permettant de s'assurer que les fonds collectés soient effectivement transférés.
13. Certains pays, tels que les Seychelles et Maurice, ont pris un engagement tarifaire zéro auprès de l'OMC sur près de 95% de leurs importations. L'imposition du prélèvement sur les biens restants ne s'élèverait qu'à un montant inférieur au montant requis à verser à l'UA. De même, cela constituerait une violation des dispositions de l'article II du GATT relatif aux listes d'engagements.
14. De même, un certain nombre de petits États insulaires ont exprimé la préoccupation que leurs économies sont petites et non diversifiées, tributaires principalement du tourisme. Ces pays ont fait observer qu'une augmentation des tarifs sur l'infime quantité d'importations pourrait potentiellement affaiblir leurs économies.

15. D'autres États membres sont contraints par les implications juridiques de leurs obligations vis-à-vis de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), notamment avec le principe de la nation la plus favorisée (NPF). Le principe NPF exige que les membres de l'OMC appliquent les mêmes tarifs douaniers sur un produit similaire importé d'autres pays membres de l'OMC.<sup>2</sup>

16. Certains pays, tels que la République arabe sahraouie démocratique, ne disposent ni d'une industrie de production tangible ni du secteur de l'exportation. Leurs importations sont principalement destinées à des fins humanitaires afin de préserver leur statut de réfugié.

**C. Le Fonds pour la paix**

17. Depuis sa revitalisation en 2016, le Fonds pour la paix connaît un élan sans précédent. Avec une cible de 195 millions de dollars EU (65 millions de dollars EU respectivement pour 2017, 2018 et 2019), les États membres ont versé au 31 décembre 2019 légèrement plus de 141 millions de dollars EU, soit 72 % des fonds attendus. Cette décision fait suite à la décision **Assembly/AU/Dec.605(XXVII)** de la Conférence stipulant que les États membres verseront au Fonds pour la paix un montant de 325 millions de dollars EU en 2017, qui sera porté à 400 millions EU de dollars d'ici 2020. La date butoir de dotation du Fonds a été prorogée de 24 mois [EX.CL/Dec.1061(XXXV)].

18. Conformément à la Décision 605 susmentionnée, les 400 millions de dollars EU devaient provenir de contributions égales de chacune des cinq (5) régions de l'UA. Chaque région devrait recueillir 80 millions de dollars. Toutefois, la décision ne précisait pas comment ce montant serait réparti entre les États membres de chacune

---

<sup>2</sup> Article Premier de l'Accord généralisé sur les tarifs et le commerce, 1994.

des régions. En l'absence d'indications à ce sujet, la Commission a appliqué le barème général des contributions pour déterminer les contributions des États membres. L'approche n'a pas bien fonctionné pour certains États membres qui ont demandé qu'un mécanisme approprié de contribution au Fonds ait été convenu.

**19.** Dans l'intervalle, il a été demandé au Haut Représentant pour le Financement de l'Union et pour la Paix de mener et de conclure des consultations régionales sur la question de l'évaluation du Fonds pour la paix et de soumettre un rapport à la session de la Conférence de février 2020.

#### **D. Questions budgétaires, financières et administratives**

##### **a. Règles d'or pour la gestion financière et budgétaire**

**20.** Les « Règles d'Or » pour la bonne gestion des finances de l'UA ont été examinées et adoptées par la Conférence de l'UA en janvier 2018. Huit des neuf règles sont actuellement pleinement opérationnelles :

- i) Première Règle d'Or : les contributions des États membres doivent couvrir un seuil minimum du budget ;
- ii) Deuxième Règle d'Or : les recettes doivent être prévisibles ;
- iii) Troisième Règle d'Or : les budgets doivent être crédibles ;
- iv) Quatrième Règle d'Or : des plafonds de dépenses devraient être fixés ;
- v) Cinquième Règle d'Or : toutes les dépenses doivent être autorisées ;
- vi) Sixième Règle d'Or : les flux de ressources et les transactions doivent être fiables et efficaces.
- vii) Huitième Règle d'Or : La production et la communication de rapports (financiers) font partie intégrante du processus de gestion financière.
- viii) Neuvième Règle d'Or : La collaboration avec les partenaires doit être régie par un processus centralisée

**21.** La Règle d'Or 7 est partiellement mise en œuvre. L'obligation d'harmoniser les systèmes SAP et AMERT actuels ou de convenir de l'utilisation d'un système constitue une question en suspens.

##### **b. Les changements intervenus depuis l'adoption des Règles d'Or.**

**22.** La mise en œuvre des règles d'or a entraîné des changements positifs et est sur le point d'ajouter de la valeur aux réformes budgétaires et financières. Les changements suivants sont notamment intervenus:

- a) Les budgets reflètent maintenant les priorités de l'Union. Les orientations budgétaires publiées par la Commission de l'UA avant le début du cycle

de budgétisation soutiennent strictement les unités de dépense dans l'élaboration des budgets et leur soumission pour examen, lesquels budgets reflètent les priorités de l'Union.

- b) Des plafonds de dépenses ont été instaurés, ce qui a permis de commencer à réduire l'écart entre les budgets et les résultats, ainsi que les prévisions de recettes et les recettes à des niveaux acceptables.
- c) Des prévisions concernant les contributions des États membres et les attentes des engagements des partenaires de développement sont proposées au début du processus budgétaire.
- d) Il existe maintenant un format normalisé pour les budgets de tous les organes de l'UA.
- e) L'examen semestriel du budget est maintenant institutionnalisé depuis le budget 2019.
- f) Le ratio entre le budget de fonctionnement, y compris les salaires et le budget total, a commencé à baisser pour atteindre le seuil de 30% fixé.
- g) Les États membres financent dorénavant l'intégralité du budget de fonctionnement avec leurs fonds par rapport à une base de référence de 80% en 2015.
- h) Les États membres consacrent 44% de leurs fonds au budget-programme et 4% au budget affecté aux opérations de soutien de la paix (OSP), comparé à une base de référence de 5,3% en 2015 pour le budget-programme et de 0% pour les OSP.
- i) L'exécution du budget s'est améliorée à 84% en 2018 comparativement à 62% en 2015.
- j) 98% des transactions financières sont maintenant électroniques (sans papier).
- k) Les transactions financières sont maintenant effectuées en temps réel.
- l) Une politique de gestion des risques de l'entreprise est en cours de finalisation afin de réduire l'exposition aux risques et d'améliorer la gestion des conséquences en cas de non-conformité aux règles et réglementations financières.

**23.** Les Règles d'Or sont en train d'être intégrées dans les politiques et procédures de l'UA et sont reflétées dans le Règlement financier et Règles de gestion financière de l'UA.

**c. Renforcement de la surveillance par les ministres des Finances**

**24.** En janvier 2018, la Conférence a approuvé la fonction de contrôle budgétaire du Comité des quinze ministres des Finances (F15) qui contribuera à assurer que :

- a) L'UA respecte les normes les plus élevées en matière de gestion financière et budgétaire ; et
- b) Un budget crédible est élaboré sur la base de la capacité de dépenser et des prévisions de recettes appropriées.

**25.** Depuis sa création, le Comité des quinze ministres des Finances (F15) a tenu au moins cinq réunions pour entreprendre les activités suivantes :

- a) Adopter leurs termes de référence ;
- b) Convenir de la meilleure façon de mettre en œuvre la décision de Kigali sur le financement de l'Union ;
- c) Approuver et proposer à la Conférence les « Règles d'or » ;
- d) Approuver et proposer à la Conférence leur mécanisme de contrôle du budget de l'UA ;
- e) Convenir d'un nouveau processus de préparation et d'examen du budget ;
- f) Formuler des recommandations sur les budgets 2019 et 2020 au Conseil exécutif.

**26.** En outre, par l'intermédiaire de son Comité d'experts, le F15 a pleinement participé au processus budgétaire statutaire en siégeant conjointement avec les Sous-Comités du COREP sur les programmes et les conférences (CPC) et sur le contrôle général et de la coordination des questions budgétaires, financières et administratives (GSCBFAM) pour examiner les priorités et propositions budgétaires pour les exercices 2019 et 2020. Tout au long du processus, le F15 a joué un rôle déterminant en prodiguant des conseils sur les questions administratives et de ressources humaines qui ont une incidence financière, notamment :

- a) Délibérations sur les budgets 2019 et 2020 ;
- b) Rapports d'étape sur la performance au titre des exercices 2018 et 2019 ;
- c) Gestion de la performance du personnel de l'Union africaine ;
- d) Processus de recrutement et de sélection de l'UA ;
- e) Analyse des contrats à court terme ;
- f) Discussion sur les arriérés de salaire de l'UA ;

- g) Détermination et reclassement du Fonds de réserve ;
- h) Examen du budget supplémentaire 2018 ;
- i) Vérification des soldes impayés à long terme proposés aux fins de radiation et de report à nouveau ;
- j) Traitement du taux préférentiel pour les bureaux de l'UA à Genève et à Bruxelles.

## **E. Le barème des contributions**

**27.** Le barème des contributions pour la période 2020-2022 a été adopté par décision de la Conférence **Assembly/AU/Dec.734 (XXXII)** pour sa mise en œuvre à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2020. Il a tenu compte des principes de capacité de payer, de solidarité et de partage équitable des charges, afin d'éviter la concentration des risques, comme l'exige la décision de la Conférence (**Assembly/AU/Dec.635 (XXVIII)**). Le nouveau barème, qui a introduit les « plafonds » et les « minima », a été élaboré dans l'esprit d'améliorer le partage global de la charge budgétaire afin de garantir que l'Union soit financée de manière prévisible, durable, équitable et responsable, avec l'entièvre responsabilité de ses États membres. Lors de la mise en œuvre du barème reformulé, aucun pays ne versera moins de 350 000 dollars des États-Unis et pas plus de 35 millions de dollars des États-Unis par exercice.

**28.** Jusqu'à présent, seule la République arabe sahraouie démocratique (RASD) a exprimé des réserves sur le fait qu'elle pourrait ne pas remplir ses obligations vis-à-vis de l'Union, avec le minimum introduit de 350 000 USD. Son statut de réfugié, ajouté au fait que son administration opère en Algérie, signifie que la RASD ne dispose pas des secteurs de production et d'exportation desquels des recettes sont susceptibles d'être perçues. Leur secteur d'importation est limité aux biens humanitaires destinés à maintenir son statut de réfugié en Algérie.

**29.** Dans l'intervalle, la RASD a toutefois exprimé sa volonté de continuer à verser des fonds à l'Union sur la base de son niveau actuel de contributions de 151 820 USD comprenant la contribution au Fonds pour la paix.

## **F. Resserrement du régime de sanctions pour non-paiement des contributions.**

**30.** Les contributions des États membres de l'UA ne sont souvent pas versées à temps ou ne sont pas acquittés du tout. En vertu du régime de sanctions en vigueur avant novembre 2018, les États membres n'étaient considérés comme étant en défaut de paiement que s'ils étaient en retard de paiement depuis deux années complètes. Il en est résulté une tendance selon laquelle environ 33 % des contributions statutaires étaient régulièrement détenues à terme échu.

**31.** Un nouveau régime de sanctions adopté en novembre 2018 par la Conférence dans sa décision **Ext/Assembly/AU/Dec.3(XI)** vise à renforcer ce régime, notamment en ramenant de deux (2) ans à six (6) mois la période pendant laquelle un État

membre sera considéré en défaut. Il a également mis l'accent sur le respect des règles en introduisant une application progressive des sanctions en cas de manquement d'un État membre. Les États membres en défaut de paiement pour une durée de six (6) mois sont passibles d'une sanction préventive. Le défaut de paiement pendant un an est possible de sanctions intermédiaires et l'ensemble des sanctions sont appliquées lorsque les États membres se trouvent en défaut de paiement pendant deux (2) ans. Le nouveau régime a également accordé un allègement aux États membres qui sont en défaut de paiement parce que les circonstances les rendent temporairement incapables de s'acquitter de leurs contributions statutaires.

#### **G. Conclusion**

Bien que le présent rapport brosse un tableau des progrès considérables accomplis en matière de contrôle budgétaire et de respect par les États membres de leurs obligations financières vis-à-vis de l'Union, des défis subsistent. Certes, les contributions sont dues à compter du 1<sup>er</sup> janvier de l'exercice financier, mais les flux effectifs de fonds provenant des États membres ne sont pas conformes aux besoins de trésorerie de l'Union. Beaucoup de fonds sont perçus au cours du second semestre de l'année. Le calendrier de paiement quant au moment où les fonds doivent être transmis à l'UA n'est pas convenu.