



FINANCEMENT DE L'UNION

VERS L'AUTONOMIE FINANCIÈRE DE L'UNION AFRICAINE



PROJET DE RAPPORT DE SITUATION

Deuxième version

28 décembre 2018

A.	Contexte.....	2
B.	La décision de Kigali sur le financement de l'Union	2
i.	Mise en œuvre des prélèvements de 0,2 pour cent sur les importations ..	2
ii.	États membres percevant les prélèvements	3
iii.	Flexibilité intégrée dans la décision de Kigali sur le financement de l'Union	4
iv.	D'autres États membres ont entamé le processus de mise en œuvre de la Décision de Kigali.....	6
v.	Tous les autres États membres qui n'ont pas encore mis en œuvre la décision de Kigali	7
C.	Questions budgétaires, financières et administratives.....	9
a.	Règles d'or pour la gestion financière et budgétaire.....	9
b.	Surveillance accrue par les ministres des Finances	10
D.	Le barème des contributions	11
E.	Renforcement du régime de sanctions en cas de non-paiement des contributions.....	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 de réforme du financement afin d'assurer des finances saines et prévisibles pour relever les défis auxquels l'Union africaine a toujours 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 prises 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 20 décembre 2018, 25 pays, représentant environ 45 % des membres de l'UA, étaient à divers stades d'adaptation de la Décision de Kigali sur le financement de l'Union. Un critère composé de quatre éléments a été établi pour aider à classer un État membre comme ayant commencé la mise en œuvre de la décision de Kigali :

- a) Un État membre qui a fait part de son intention de mettre en œuvre la Décision de Kigali sur le financement de l'Union intégralement ou en partie ;
- b) Mettre en œuvre les prélèvements de 0,2 pour cent sur tous les produits importés admissibles sur le continent.
- c) Choisir parmi un ensemble non exhaustif et non contraignant d'options de sources alternatives de financement conformes aux impératifs, lois, règlements et dispositions constitutionnelles nationaux (Assembly/AU/Dec.578(XXV)) ;
- d) Les montants perçus au titre du prélèvement doivent être automatiquement versés par l'administration nationale sur un compte ouvert au nom de l'Union africaine auprès des banques centrales de chaque État membre aux fins de transmission à l'Union africaine conformément aux contributions statutaires de chaque État membre ;

ii. États membres percevant les prélèvements

5. Sur les 25 États membres susmentionnés, 15 perçoivent notoirement les prélèvements sur les importations éligibles. Il s'agit notamment de :

- | | |
|----------------------|-------------------|
| 1. Kenya | 9) Gabon |
| 2. Congo Brazzaville | 10) Cameroun |
| 3. Rwanda | 11) Sierra Leone |
| 4. Tchad | 12) Côte d'Ivoire |
| 5. Djibouti | 13) Bénin |
| 6. Guinée | 14) Ghana |
| 7. Soudan | 15) Mali |
| 8. Gambie | |

6. Collectivement, les contributions statutaires de ces pays s'élèvent à 59 495 481 dollars EU au titre du budget ordinaire et à 12 150 450 dollars au titre des contributions au Fonds pour la paix. Ils enregistraient également des arriérés au titre des budgets précédents de 29 847 266 dollars EU (23 063 719 dollars EU pour le budget ordinaire et 6 783 548 dollars EU pour le Fonds pour la paix).

7. Au 31 décembre 2018, un montant de 61 438 497 dollars EU a été reçu de ces États membres (35 989 757 dollars EU, 4 039 685 dollars EU à titre de contribution au budget ordinaire et au Fonds pour la paix, représentant respectivement 60 et 33 % du montant escompté). Un autre montant de 1 079 369 dollars EU a été reçu à titre de contribution anticipée au budget 2019, provenant de la Côte d'Ivoire et du Mali.

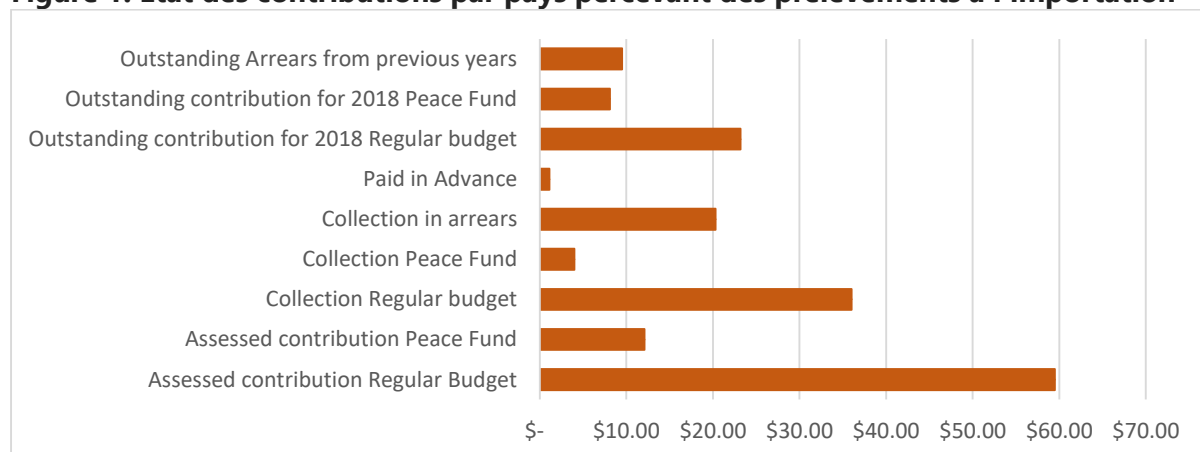
8. Tous les États membres susmentionnés, à l'exception du Tchad et de la Gambie, se sont acquittés de leurs contributions auprès de l'UA, par le biais d'un nouveau système.

9. Aucun de ces pays, à l'exception du Soudan et du Tchad, n'enregistre d'arriérés de contributions au titre des budgets précédents. Le cas du Soudan est compréhensible en raison de l'embargo économique qui lui est imposé et qui le rend incapable de reverser les fonds à l'UA.

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

	En millions de dollars
Contributions statutaires au titre du budget ordinaire	59,50
Contributions statutaires au titre du Fonds pour la paix	12,10
Recouvrement au titre du budget ordinaire	36
Recouvrement au titre du Fonds pour la paix	4
Recouvrement au titre des arriérés	20,30
Païement à l'avance	1,10
Contributions restant dues au titre du Budget ordinaire 2018	23,20
Contributions restant dues au titre du Fonds pour la paix 2018	8,10
Arriérés des années précédentes	9,50

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



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

10. Le message sur la flexibilité intégré dans la mise en œuvre des prélèvements de 0,2 % a visiblement été adopté par de nombreux États membres. Il s'agit d'un arrangement dans le cadre duquel les États membres ont la possibilité de déterminer la forme et les moyens appropriés qu'ils utiliseront pour mettre en œuvre la décision de Kigali sur le financement de l'Union conformément à leurs obligations nationales et internationales, pour autant que les principes de prévisibilité et de conformité soient respectés.

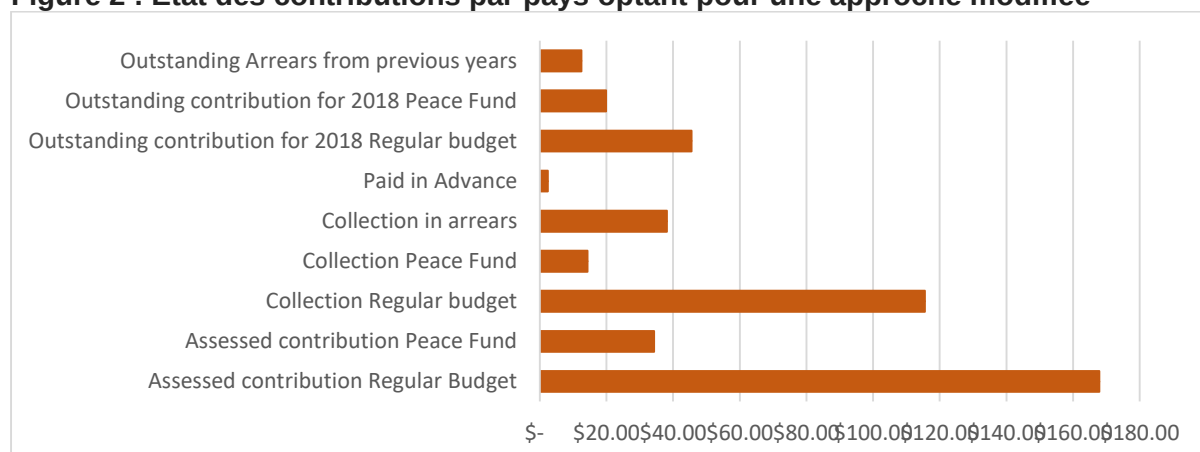
11. Dans le même ordre d'idées, quatre pays sont parvenus à mettre en œuvre la décision en adoptant une approche modifiée. Deux d'entre eux : Maurice et les Seychelles ont indiqué qu'ils étaient pleinement attachés aux principes de financement de l'Union. Toutefois, en raison de contraintes nationales, économiques et juridiques et d'engagements internationaux, ils ne sont pas en mesure de mettre en œuvre le prélèvement de 0,2 %. Au lieu de cela, ils continueront de s'acquitter de leurs obligations financières en utilisant le mécanisme existant et se sont engagés à adhérer aux principes de prévisibilité et de conformité. De même, le Malawi continuera de verser sa contribution par l'intermédiaire du mécanisme existant, mais le transfert de fonds s'effectue désormais directement à partir du Trésor national. L'Algérie, par contre, tout en s'engageant à respecter les éléments de prévisibilité et de conformité, a indiqué qu'il pourrait ne pas appliquer le prélèvement de 0,2 %. Ils ont toutefois demandé des études complémentaires sur la manière dont la décision pourrait être mise en œuvre pour qu'elle s'adapte à son contexte.

12. Ensemble, les contributions statutaires de ces pays s'élevaient à 33 657 771 dollars EU et 6 873 750 dollars EU au titre du budget ordinaire et du Fonds pour la paix, respectivement. Ils enregistraient également des arriérés de 441 350 dollars EU au titre des budgets précédents.

13. Au 31 décembre 2018, tous les pays de cette catégorie se sont acquittés de toutes leurs contributions au titre de l'exercice 2018 à l'exception de l'Algérie qui n'a pas contribué au Fonds pour la paix pour les raisons indiquées dans la section C du présent rapport. L'on a également enregistré un paiement anticipé en provenance de Maurice d'un montant de 1 901 511 EU. Aucun de ces États membres ne cumule d'arriéré au titre des budgets précédents.

Tableau 2 : État des contributions par pays optant pour une approche modifiée

	En millions de dollars
Contributions statutaires au titre du budget ordinaire	33,70
Contributions statutaires au titre du Fonds pour la paix	6,90
Recouvrement au titre du budget ordinaire	33,70
Recouvrement au titre du Fonds pour la paix	0,60
Recouvrement au titre des arriérés	0,40
Paiement à l'avance	1,90
Contributions restant dues au titre du Budget ordinaire 2018	-
Contributions restant dues au titre du Fonds pour la paix 2018	6,20
Arriérés des années précédentes	-

Figure 2 : État des contributions par pays optant pour une approche modifiée

iv. D'autres États membres ont entamé le processus de mise en œuvre de la Décision de Kigali

14. Six autres États membres ont officiellement entamé le processus d'internalisation de la décision de Kigali. On ne sait pas encore s'ils perçoivent ou non la redevance à l'heure actuelle. Il s'agit notamment des pays suivants :

- | | |
|---------------|-------------|
| 1) Nigéria | 4) Comores |
| 2) Mauritanie | 5) Éthiopie |
| 3) Sénégal | 6) Libye |

15. En 2018, les contributions statutaires de ces pays étaient d'un montant de 57 213 437 dollars EU et de 11 684 400 dollars EU, au titre du budget ordinaire et du Fonds pour la paix, respectivement. Ils enregistraient également des arriérés de contributions aux budgets précédents d'un montant de 65 376 770 dollars (58 595 904 dollars EU au titre du budget ordinaire et 6 780 866 dollars EU au titre de la contribution au Fonds pour la paix).

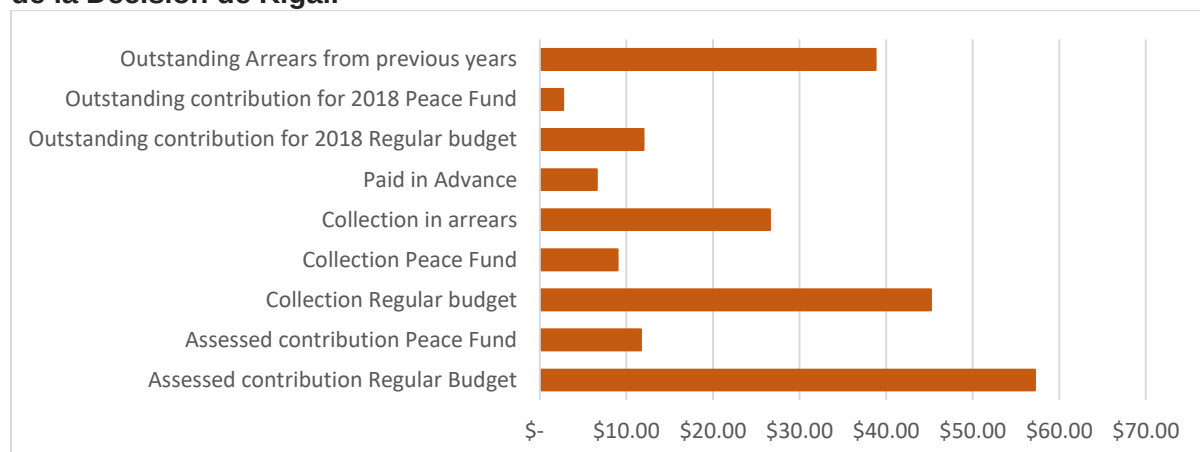
16. Au 31 décembre 2018, 45 171 515 dollars EU et 8 994 672 dollars EU avaient été reçus respectivement à titre de contribution au budget ordinaire et au Fonds pour la paix, soit 79 % et 77 % des fonds prévus. Un montant de 26 606 212 dollars EU a également été reçu à terme échu du budget précédent, dont 97 % provenait du Nigeria. Un montant de 6 780 837 dollars EU a été reçu à titre de paiement anticipé au budget 2019, principalement du Nigeria. Seule la Libye n'a pas encore honoré ses obligations de contribution pour 2018 et cumule également des arriérés d'un montant de 40 889 530 dollars EU au titre du budget précédent.

Tableau 3 : État des contributions par pays ayant démarré le processus de mise en œuvre de la Décision de Kigali

	En millions de dollars
Contributions statutaires au titre du budget ordinaire	57,20
Contributions statutaires au titre du Fonds pour la paix	11,70
Recouvrement au titre du budget ordinaire	45,20

Recouvrement au titre Fonds pour la paix	9
Recouvrement au titre des arriérés	26,60
Paielement à l'avance	6,60
Contributions restant dues au titre du Budget ordinaire 2018	12
Contributions restant dues au titre du Fonds pour la paix 2018	2,70
Arriérés des années précédentes	38,80

Figure 3 : État des contributions par pays ayant démarré le processus de mise en œuvre de la Décision de Kigali



v. *Tous les autres États membres qui n'ont pas encore mis en œuvre la décision de Kigali*

17. Actuellement, 30 États membres ne mettent pas en œuvre la décision de Kigali sur le financement de l'Union.

18. Les États membres suivants entrent dans cette catégorie :

- | | |
|------------------------|--------------------------------|
| 1) Afrique du Sud | 16) Burkina Faso |
| 2) Égypte | 17) Madagascar |
| 3) Maroc | 18) Niger |
| 4) Angola | 19) Togo |
| 5) Tunisie | 20) E-Swatini |
| 6) Tanzanie | 21) Érythrée |
| 7) Congo Kinshasa | 22) Burundi |
| 8) Zambie | 23) Lesotho |
| 9) Ouganda | 24) Libéria |
| 10) Guinée équatoriale | 25) Cap-Vert |
| 11) Mozambique | 26) République centrafricaine |
| 12) Botswana | 27) Somalie |
| 13) Sud-Soudan | 28) Guinée Bissau |
| 14) Zimbabwe | 29) République arabe sahraouie |
| 15) Namibie | 30) Sao Tomé-et-Principe |

19. Collectivement, les contributions statutaires de ces pays ont été fixées à un montant de 167 910 106 dollars EU au titre du budget ordinaire et 34 291 400 dollars EU au titre des contributions au Fonds pour la paix. Ces pays cumulaient également des arriérés au titre des budgets précédents d'un montant de 50 601 782 dollars EU (31 285 773 dollars EU pour le budget ordinaire et 19 316 009 dollars EU pour le Fonds pour la paix).

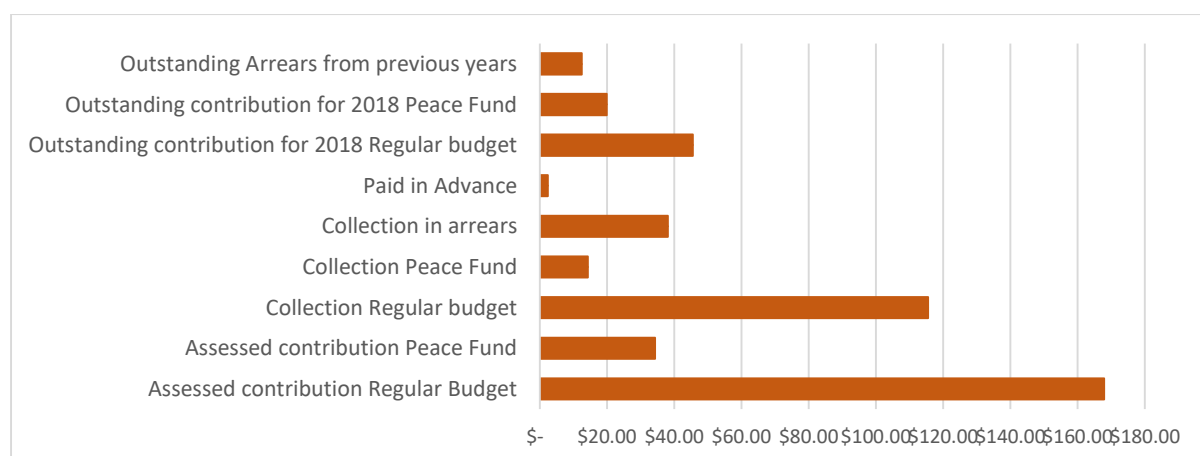
20. Au 31 décembre 2018, un montant de 115 467 925 et 14 313 095 dollars EU a été perçu à titre de contribution au budget régulier et au Fonds pour la paix, respectivement, ce qui représente 69 et 42 % du montant prévu. En outre, des arriérés d'un montant de 28 403 483 dollars EU et de 9 725 659 dollars EU ont été recouvrés au titre du budget ordinaire et du Fonds pour la paix, respectivement, au titre des années précédentes. Un montant de 2 406 827 dollars EU a également été perçu à titre d'avance sur le budget 2019, provenant essentiellement de la Namibie.

21. Il reste 45 546 302 dollars EU et 19 894 455 dollars EU à verser au budget ordinaire et au Fonds pour la paix. Les arriérés des budgets précédents s'élèvent à 12 472 640 dollars EU.

Tableau 4 : État des contributions par pays n'ayant pas démarré le processus de mise en œuvre de la Décision de Kigali

	En millions de dollars
Contributions statutaires au titre du budget ordinaire	167,90
Contributions statutaires au titre du Fonds pour la paix	34,30
Recouvrement au titre du budget ordinaire	115,50
Recouvrement au titre Fonds pour la paix	14,30
Recouvrement au titre des arriérés	38,10
Païement à l'avance	2,40
Contributions restant dues au titre du Budget ordinaire 2018	45,50
Contributions restant dues au titre du Fonds pour la paix 2018	19,90
Arriérés des années précédentes	12,50

Figure 4 : État des contributions par pays n'ayant pas démarré le processus de mise en œuvre de la Décision de Kigali



C. Le Fonds pour la paix

22. Depuis sa revitalisation en 2016, le Fonds pour la paix connaît un élan sans précédent. Sur un objectif de 130 millions de dollars EU (65 millions de dollars EU respectivement pour 2017 et 2018), les États membres ont versé au 20 décembre 2018 environ 79 millions de dollars EU, soit 61 % 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.

23. Conformément à la même décision prise au point 22 ci-dessus, les 400 millions de dollars EU devaient provenir de contributions égales de chacune des cinq (5) régions de l'UA. Cela signifiait que 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 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 décidé de se retirer jusqu'à ce qu'un mécanisme approprié de contribution au Fonds ait été convenu. Le faible taux de contribution au Fonds est donc largement imputable à cette position.

24. Dans l'intervalle, l'instrument relatif à l'amélioration de la structure de gouvernance et de gestion du Fonds pour la paix a été adopté par la Conférence par la décision **Assembly/AU/Dec.687(XXX)**, en janvier 2018.

D. Questions budgétaires, financières et administratives

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

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. Six 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.

Les Règles d'or sont en train d'être intégrées dans les politiques et procédures de l'UA et sont reflétées dans les Règles et procédures financières actualisées de l'UA. L'application des règles lors de la préparation du budget approuvé de l'UA pour 2019 a contribué à le réduire de 12 % par rapport au budget 2018.

b. Surveillance accrue par les ministres des Finances

25. En janvier 2018, la Conférence a approuvé la fonction de contrôle budgétaire du 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.

26. Depuis sa création, le Comité des quinze ministres des Finances (F15) s'est réuni cinq fois 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 le budget 2019 au Conseil exécutif.

27. 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 entre mai et octobre 2018. Tout au long du processus, le F15 a également 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 le budget 2019 ;
- b) Rapport de mi-parcours sur la performance au titre de 2018 ;
- 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

28. Le barème des contributions pour la période 2020-2022 a été reformulé. 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)). Il 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'entière responsabilité de ses États membres. Le barème reformulé a été transmis en juillet 2018 à tous les États membres afin de recueillir leurs observations et contributions. Une réunion pour en délibérer est prévue pour janvier 2019 et son adoption par la Conférence en février 2019.

F. Renforcement du régime de sanctions en cas de non-paiement des contributions.

29. Les contributions des États membres de l'UA ne sont souvent pas versées à temps ou ne le sont pas 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.

30. Le 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. Il 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^{er} 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.