



HAL
open science

FINANCEMENT DE L'UNION AFRICAINE : RADIOSCOPIE ET TRAJECTOIRE D'UNE REFORME INACHEVEE

Yanic Kenhoung

► **To cite this version:**

Yanic Kenhoung. FINANCEMENT DE L'UNION AFRICAINE: RADIOSCOPIE ET TRAJECTOIRE D'UNE REFORME INACHEVEE. Droit et science politique: melanges en l'honneur du Professeur Etienne Charles LEKENE DONFACK, HARMATTAN, A paraître, 9782140499791. hal-04602642

HAL Id: hal-04602642

<https://hal.science/hal-04602642v1>

Submitted on 24 Jun 2024

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

FINANCEMENT DE L'UNION AFRICAINE : RADIOSCOPIE ET TRAJECTOIRE D'UNE REFORME INACHEVEE

Par

Dr. Yanic KENHOUNG

*Ph.D en Science Politique, Université de Dschang,
Administrateur Civil, Ministère des Finances-Cameroun*

RESUME :

Dans un contexte à la fois de difficultés des Etats à honorer leurs obligations financières, de dépendances vis-à-vis des partenaires et de réalisation de son agenda transformationnel, l'Union Africaine a engagé une réforme financière ambitieuse inspirée par les avancées du droit public financier interne des Etats. Cette réforme timidement mise en œuvre est traversée par des contraintes et mérite d'être réajustée pour une autonomie réelle de l'institution panafricaine.

Mots clés : Union Africaine - Réforme financière – Contraintes – Autonomie.

ABSTRACT :

In a context of States' difficulties in honoring their financial obligations, dependence on partners and the achievement of its transformational agenda, the African Union has embarked on an ambitious financial reform inspired by progress in the internal financial public law of states. This timidly implemented reform is crossed by constraints and deserves to be readjusted for a real autonomy of the Pan-African institution.

Keywords: African Union - Financial reform - Constraints - Autonomy.

Introduction

Bien plus que jamais, les finances publiques ne sont plus les seules finances de l'État et des collectivités territoriales. Désormais, elle sont aussi celles des organisations internationales¹. Les difficultés des Etats à honorer leurs obligations financières à l'égard des organisations internationales dont ils sont membres et les contraintes grandissantes de ces organisations internationales conduisent celles-ci à agir dans un environnement budgétairement contraint. Autant les organisations internationales sont amenées à repenser leurs activités en diversifiant les sources de financement², autant elle sont appelés à restructurer les mécanismes de contributions des Etats membres³. Progressivement, les conceptions budgétaires traditionnelles des Etats et des organisations internationales ont été affectées par la consécration des thématiques du *New Public Management*⁴ et leurs exigences de performance et de plus grande transparence⁵.

L'Union Africaine (UA) n'est pas restée en marge des dynamiques des finances publiques impulsées par ses Etats membres. En effet, constatant la forte dépendance vis-à-vis des partenaires et les difficultés financières de l'organisation panafricaine, les dirigeants africains ont décidé que la réforme du financement de l'UA s'avère urgente et nécessaire. L'institution est censée jouer un rôle essentiel dans la réalisation de la vision de l'Agenda 2063 de l'Afrique qui vise à assurer une croissance économique forte et un développement inclusifs⁶. Pour réaliser ses ambitions et assurer une mise en œuvre efficace et effective de ses missions, l'UA a engagé une réforme financière durable pour ses programmes et la réduction de la dépendance financière excessive vis-à-vis des partenaires au développement. Cette réforme inspirée des avancées du droit public financier interne de plusieurs États membres⁷ vise

¹ G. ORSONI (dir.), *Finances Publiques - Dictionnaire Encyclopédique*, Marseille, Economica, 2^{ème} édition, 2017, p. 2.

² A.- T. NORODOM, F. BIN, « Propos introductifs », in A.- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *Les finances des organisations internationales*, Paris, PEDONE, 2022, pp. 8-9.

³ Les Etats membres de l'Union Africaine ont par exemple adopté le mécanisme de financement à partir de la taxe de 0,2% sur les importations hors d'Afrique pour alléger le poids de leurs contributions sur les budgets nationaux.

⁴ Le *New Public Management* est une innovation de la gestion axée sur les résultats et qui rime avec efficacité et efficience. Il représente davantage un levier qui déplace le « bon ordre » de l'administration, en s'appuyant sur la légitimité utilitaire du savoir managérial. Il en capte la force disciplinaire au moyen d'un étalonnage des performances, qui conjugue l'art de gouverner sur le mode impératif de la compétitivité. Lire Y. PESQUEUX, « *New Public Management (NPM)* et Nouvelle Gestion Publique (NGP) », Doctorat en Science de Gestion, Université Paris-Sorbonne, 2020, p. 42.

⁵ G. ORSONI, *op. cit.* p. 2.

⁶ Adopté lors du Sommet de Juin 2015, l'Agenda 2063 est un cadre stratégique purement africain pour la transformation du continent au cours des 50 prochaines années, et qui a pour fondement la croissance inclusive et le développement durable. Il sert de base à l'élaboration des plans de développement à moyen terme des Etats membres, des Communautés économiques régionales et des organes de l'UA.

⁷ F. NGOUNMEDJE, « Le budget des organisations internationales à l'aune de la performance : contribution à l'étude du budget des organisations africaines d'intégration », in *Revue Africaine de Finances Publiques (RAFIP)*, n°9, premier semestre 2021, pp. 451-489.

l'autonomie financière et la gestion budgétaire axée sur les résultats⁸. Eu égard à ces ambitions fortes, cette réforme qui connaît des limites d'ordre conceptuel et opérationnel mérite d'être réajustée.

L'analyse scientifique sur le financement de l'UA est rare. Si les thématiques sur finances de l'État, des collectivités locales et de la Sécurité sociale font l'objet d'un intérêt soutenu chez les chercheurs en finances publiques, les finances des organisations internationales ne sont pas toujours l'objet de la même attention. Or les ponctions des budgets nationaux au profit de ces organisations, la manière dont sont gérés ces fonds et l'utilisation qui en est faite doivent désormais nourrir la réflexion en finances publiques⁹. D'après Edmond Jouve, ils doivent sortir d'une approche nationale ou « localiste » pour intégrer la proximité, la présence, l'influence des questions internationales dans l'espace national ou local¹⁰. La présente réflexion vise à pallier ce manquement en utilisant les méthodes empirique et analytique pour questionner la réforme financière de l'UA. La réquisition de ces méthodes permet d'observer la réforme, tout en prenant en compte les données réelles actualisées, de même que l'intentionnalité des acteurs qui l'animent.

L'ensemble des aspects de cette thématique qui interroge les ressorts, la structuration et les contraintes de la réforme financière de l'UA sera discuté à partir de l'hypothèse suivant laquelle ladite réforme ambitieuse est timidement mise en œuvre. Elle connaît des entraves de divers ordres pouvant être levées par des mesures correctives pour une pleine autonomie financière de l'institution panafricaine.

La discussion de cette hypothèse va s'inscrire dans le cadre théorique de l'institutionnalisme sociologique qui dans son fondement, cherche à expliquer « *comment les institutions structurent les processus sociaux et politiques, influencent leur aboutissement et provoquent des mutations* »¹¹. Cette perspective analytique permet de s'intéresser à la manière dont les institutions socialisent les acteurs, modifient leur manière de penser et défendent leurs

⁸ Cette réforme est encadrée la décision de la Conférence Assembly/AU/Dec.605(XXVII) de Kigali, juillet 2016, modifiée et complétée par les décisions Assembly/AU/Dec.635(XXVIII), Assembly/AU/Dec.687(XXX) et EX.CL/Dec.916(XXVIII) ; les décisions Assembly/ AU/Dec.561(XXIV) d'Addis-Abeba, janvier 2015, et Assembly/AU/Dec.577(XXV) et Assembly/AU/Dec.578(XXV) de Johannesburg, juin 2015.

⁹ M. BOUVIER, « le financement des organisations internationales », in *Revue française de finances publiques*, vol. 52, 1995, p. 3.

¹⁰ E. JOUVE, « le financement des organisations internationales et ses implications politiques », in *Revue française de finances publiques*, vol. 52, 1995, p. 37.

¹¹ P. J. DIMAGGIO et W. POWELL, « Introduction », in W. POWELL, P. J. DIMAGGIO (eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, Chicago, University of Chicago Press, 1991, p.1-38.

intérêts et points de vue¹². La plus-value de ce choix théorique réside dans la facilitation de l'observation d'une pluralité d'acteurs aux rôles multiples posant des actions allant dans le sens ou pas de l'appropriation de la feuille de route de la réforme financière de l'UA. Il convient alors de mettre en exergue la genèse de cette réforme ambitieuse (I) qui s'opère dans un environnement organisationnel traversé par des contraintes multiples (II).

I- La genèse d'une réforme ambitieuse

Les ressources financières constituent le cœur de toute organisation, sans lesquelles aucune institution ne peut fonctionner si elle en est dépourvue¹³. Pendant longtemps, le financement des activités de l'UA a reposé sur le système de contributions à partir des budgets des États membres et des partenaires extérieurs. Ceci a exposé les ressources financières de cette institution à la volatilité des finances publiques des États membres, renforçant ainsi l'image d'une organisation faible, sans programmes de développement et sans ressources financières stables. Conscient de ces défis et de ce que « *le changement dans les organisations internationales repose fondamentalement sur le besoin de légitimation des acteurs* »,¹⁴ plusieurs figures de la renaissance africaine ont entrepris diverses initiatives (A), lesquelles ont abouti à une réforme financière au contenu audacieux (B).

A- Les grandes figures de la réforme et leurs initiatives

Bien qu'elles soient globalement sous-financées en comparaison avec les moyens financiers des États membres et de plusieurs sociétés transnationales, les organisations internationales contemporaines qu'elles soient à vocation universelle ou régionale, doivent assumer une série de dépenses incontournables : dépenses du personnel, frais associés à la tenue des réunions ordinaires et aux sessions des travaux des organes délibérants, dépenses locatives et de logistique, etc¹⁵. Pour l'UA, le développement spectaculaire de certaines activités opérationnelles dans les dernières décennies a eu un impact majeur sur ses besoins grandissant de financement, notamment les opérations de maintien de la paix, l'assistance humanitaire, les activités liées aux programmes de développement, le suivi et monitoring dans le domaine des droits humains, etc¹⁶.

¹² S. SAURUGGER, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris, PFNSP, 2^e édition mise à jour et augmentée, 2020, pp. 127-154 ; M. GAZIBO, J. JENSON, *la politique comparée : fondement, enjeux et approches théoriques*, Montréal, PUM, 2004, p. 203.

¹³ M. HAURIOU, *Principes de droit public*, Paris, Larose & Tenin, 1^{ère} édition, 1910.

¹⁴ S. SAURUGGER, *op. cit.* p. 127.

¹⁵ M. DIEZ DE VALESICO VALEDJO, *Les organisations internationales*, Paris, Economica, 2002, p. 97.

¹⁶ F. ROCH, D. F. NYAMABO, « Quelques réflexions sur les enjeux entourant les contributions volontaires et le sous financement des organisations internationales au sein du système des Nations Unies », in A.- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *Les finances des organisations internationales*, Paris, PEDONE, 2022, pp. 26 et 27.

Historiquement, l'Organisation de l'Unité africaine (OUA) a été largement tributaire des contributions statutaires des Etats membres pour financer ses activités qui, pour la plupart sont des fonctions d'ordre administratif. La création de l'UA a accru les besoins opérationnels, rendant impérieuse l'identification d'autres sources de financement requises non seulement pour faire fonctionner les différents organes de l'Union, mais également pour mettre en œuvre ses programmes continentaux de l'Agenda 2063.

Suite à la transition vers l'UA au tournant du millénaire¹⁷, plusieurs propositions ont été faites pour la mise en place d'un mécanisme de financement fiable, efficace et prévisible pour l'Union. Plusieurs initiatives ont ainsi été prises, conduisant à la désignation des *leaders* de haut niveau appelés à mener des réflexions sur le financement de l'organisation. Successivement, les présidents Abdoulaye Wade du Sénégal, Olusegun Obasanjo du Nigéria et Paul Kagamé du Rwanda ont influencé l'aboutissement de la réforme et provoqué la mutation au sens de Sabine Saurugger¹⁸.

1- Abdoulaye Wade : les prélèvements sur les importations les primes d'assurance

Précurseur et défenseur du Nouveau Partenariat pour le Développement de l'Afrique (NEPAD)¹⁹, Abdoulaye Wade est convaincu de l'urgente nécessité de réduire la pauvreté et de mettre en place un plan de développement pour l'Afrique, Il a tôt fait de penser que cette vision ne peut devenir réalité que si l'UA est en mesure de mobiliser les ressources nécessaires pour son autofinancement. Il va ainsi proposer deux sources de financement, notamment les prélèvements sur les importations et sur les primes d'assurance²⁰.

S'agissant du prélèvement sur les importations, il a proposé de prélever 0,2 pourcent sur la valeur de toutes les importations de biens de consommation, à l'exception des dons et des exemptions payables par l'importateur. Ce prélèvement est considéré comme une partie des droits de douane collectés au profit de l'Union par les services des douanes des Etats membres et transféré au compte bancaire de l'UA via les banques nationales²¹.

¹⁷ L'UA a été officiellement créée en 2002 à Durban en Afrique du Sud sous les cendres de l'Organisation de l'Unité Africaine (OUA).

¹⁸ S. SAURUGGER, op. cit. p.127.

¹⁹ Agence de développement de l'UA fondée en 2001.

²⁰ Union Africaine, Rapport Intérimaire sur les Sources Alternatives de Financement de l'Union Africaine, Khartoum au Soudan, 16 - 21 janvier 2005, p.2.

²¹ Ibid.

En ce qui concerne la proposition de prélever sur les primes d'assurance, le principe consistait à prélever 0,2 pourcent ou plus sur les primes d'assurance au moment de son paiement par les citoyens africains et les entreprises opérant sur le continent²².

En 2005, ces propositions de nouveaux mécanismes de financement ont été soumis à l'examen des Etats membres. Les réserves formulées par les pays comme le Burundi, la Gambie, le Ghana, le Kenya, la Namibie, la Tunisie et la Zambie ne vont pas faciliter l'opérationnalisation desdits mécanismes. Plus tard en 2009, le Panel de Haut Niveau sur les sources alternatives de financement de l'UA sera mis en place sous l'égide de Olusegun Obasanjo, ex Président de la République Fédérale du Nigeria.

2- Olusegun Obasanjo : les taxes de solidarité et d'hospitalité

Le Panel sur les sources alternatives de financement de l'UA dirigé par Olusegun Obasanjo, était composé de Edem Kodjo, Ancien Secrétaire Général de l'OUA et Luisa Diogo, Ancien Premier Ministre et Ministre des Finances du Mozambique. Les conclusions de leurs travaux ont relevé la non-viabilité du système de financement de l'UA²³.

Le Panel s'est fondé sur un certain nombre de contraintes de financement de l'Union, notamment d'importants arriérés de paiement de la part de certains Etats membres, la forte dépendance vis-à-vis des partenaires au développement, l'inadéquation entre les contributions statutaires et le budget programme de l'UA pour proposer les taxes d'hospitalité et sur les billets d'avion comme deux mécanismes devant permettre à l'Afrique de prendre en charge elle-même le financement de son développement, et assurer de façon responsable le processus d'intégration dans lequel elle s'est engagée depuis des décennies²⁴.

La taxe de solidarité est un prélèvement de 10 dollars E.U opéré sur les billets d'avion pour les vols en partance ou à destination de l'Afrique. La taxe d'hospitalité quant à elle, est un prélèvement de 2 dollars supporté par les touristes lors de leurs séjours dans les hôtels en Afrique. Ces taxes sont collectées par les pays membres et reversées à l'organisation pour lui permettre progressivement de supprimer les contributions statutaires et assurer son autonomie en ressources propres dans sa quête d'intégration du continent²⁵.

Au cours de la 21^{ème} session de la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement en mai 2013 à Addis-Abeba marquant le cinquantenaire de la création de l'OUA/UA, Olusegun

²² Ibid, p.3.

²³ Union Africaine, Modalités de mise en œuvre des deux options retenues par la Conférence des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union africaine sur les Sources Alternatives de Financement de l'Union Africaine, Addis-Abeba en Ethiopie, 2013, p.5.

²⁴ Ibid. p. 15.

²⁵ Ibid, pp. 11 et 12.

Obasanjo a présenté son rapport. La Conférence après avoir examiné les différentes propositions²⁶, a adopté le rapport ainsi que les deux options proposées comme les sources alternatives de financement de l'UA. Elle a par la suite confié la réflexion sur les modalités de mise en œuvre aux Ministres des Finances et de la Planification Economique²⁷.

Entre 2014 et 2016, les travaux du Panel vont inspirer les réflexions sur les sources alternatives de financement l'Union sous le leadership de Paul Kagamé.

3- Paul Kagamé et la réforme structurelle adossée à la taxe sur les importations hors d'Afrique

Sous le *leadership* de Paul Kagamé, Président de la République du Rwanda, la réforme financière de l'UA a connu un tournant décisif. Outre les sources de financement, la réforme s'est étendue à la définition d'un barème de contribution revu sur la base d'autres critères comme la capacité à payer, la solidarité et le partage équitable de la charge. Elle a aussi couvert le Fonds pour la Paix, les modalités de mise en œuvre d'une source alternative de financement, la gestion des ressources et les sanctions en cas de retard dans le paiement des contributions.

Pour conduire le processus, Paul Kagame, accompagné par Idriss Deby Itno, Président de la République du Tchad et Alpha Condé, Président de la République de Guinée²⁸, a mis sur pied une équipe consultative panafricaine constituée de : Donald Kaberuka, ancien président de la Banque Africaine de Développement, Cristina Duarte, ancienne Ministre des Finances du Cap-Vert, Acha Leke, Associé principal, *McKinsey & Company*, Carlos Lopes, ancien Secrétaire exécutif de la Commission Economique des Nations Unies pour l'Afrique, Strive Masiywa, Fondateur *ECONET Wireless*, Tito Mboweni, ancien Gouverneur de la *South African Reserve Ban*, Amina Mohammed, Ministre de l'Environnement du Nigéria, Mariam Mahamat Nour, Ministre de l'Economie et de la Coopération internationale du Tchad, Vera Songwe, Directrice régionale pour l'Afrique centrale et de l'Ouest de la Société financière internationale²⁹.

En juillet 2016, la Commission de l'UA et le Président dédié ont organisé une « retraite sur le financement de l'Union » en marge du 27^{ème} sommet tenu à Kigali au Rwanda. 30 chefs d'État et de gouvernement, des ministres des affaires étrangères, des ministres des finances et autres représentants des États membres y ont pris part. A l'issue de cette retraite au cours de

²⁶ La République du Cap-Vert a formulé une réserve à la proposition faite par le Panel.

²⁷ Décision *Assembly/AU/Dec.486(XXI)* sur les sources alternatives de financement de l'Union Africaine, 27 mai 2013.

²⁸ *Decision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) on the outcome of the retreat of the assembly of the African Union on the institutional reform of the African Union, Addis Ababa in Ethiopia, January 2017.*

²⁹ Décision *Assembly/AU/Dec.605(XXVII)* sur les conclusions de la retraite de la Conférence de l'UA, Kigali au Rwanda, 18 juillet 2016.

laquelle l'équipe de la réforme a livré ses conclusions, la Conférence a adopté la décision ordonnant à tous les États membres de mettre en œuvre un prélèvement de 0,2 % sur les importations hors d'Afrique à partir du 1^{er} janvier 2017³⁰. L'objectif ici est de fournir un financement fiable et prévisible pour la paix et la sécurité continentales par le biais du Fonds pour la paix, fournir une source de financement équitable et prévisible pour l'Union en vue de réduire la dépendance vis-à-vis des fonds des partenaires pour la mise en œuvre des programmes de développement et d'intégration continentaux, et soulager la pression sur les trésoreries nationales en ce qui concerne le respect des obligations nationales de paiement des contributions fixées de l'Union.

Depuis lors, les travaux de l'équipe du Président Kagamé ont structuré profondément le paysage financier de l'UA.

B- La structuration et les avancées de la réforme financière de l'UA

Partant de ce qu'une action structurée est rendue possible par un système partagé de règles qui contraignent et rendent possible les capacités des agents à agir³¹, l'UA a pris son destin en main. En introduisant dans ses finances la logique de performance, l'organisation panafricaine s'arrime à la modernité financière au sens de ce que le Professeur Michel Bouvier appelle la « *gouvernance financière publique d'excellence* »³². Pour ce faire, l'Union agit sur les leviers du financement et de la gestion budgétaires d'une part (1), du mécanisme de surveillance et de responsabilité financière d'autre part (2).

1- Le financement et les règles de gestion budgétaire

La décision historique adoptée à Kigali en juin 2016 institue un prélèvement de 0,2% sur les importations hors d'Afrique en vue du financement du budget de l'UA. D'après cette décision, les sommes perçues du prélèvement sont automatiquement versées par l'administration nationale dans un compte ouvert pour l'Union auprès des Banques Centrales de chaque État membre³³. En 2022, seuls 17 États membres³⁴ sur 55 ont domestiqué le prélèvement de la taxe de 0,2% sur les importations hors d'Afrique³⁴.

³⁰ Ibid.

³¹ P. J. DIMAGGIO et W. POWELL, « Introduction », in W. POWELL, P. J. DIMAGGIO (eds), *op. cit.* pp.1-38.

³² M. BOUVIER, « Nouvelle gouvernance financière publique et transformations du pouvoir politique », in *Réformes des Finances Publiques et Modernisation de l'Administration, Mélanges en l'honneur de Robert Hertzog*, Paris, Economica, 2010, pp. 57 et s.

³³ Décision *Assembly/AU/Dec.605(XXVII)* sur le financement de l'Union, Kigali au Rwanda, juin 2016.

³⁴ Union Africaine, Rapport du progrès dans la mise en œuvre des décisions sur les réformes budgétaires et financières : « Vers une Union Africaine financièrement viable et autonome », 13-14 Juin 2022, Rabat au Maroc, p. 12. Il s'agit de : Kenya, Gambie, Congo, Gabon, Rwanda, Cameroun, Tchad, Sierra Leone, Djibouti, Côte d'Ivoire, Guinée, Bénin, Soudan, Ghana, Mali, Togo et Nigéria.

En effet, au cœur de l'élan des réformes budgétaires et financières en cours, se trouve le désir des États membres de parvenir à une Union axée sous leur responsabilité et financièrement adossée aux ressources autonomes, prévisibles, durables et équitables. À cette fin, la Conférence a engagé les États membres à financer 100 % du budget de fonctionnement, 75% du budget programme et 25% du budget des opérations de soutien à la paix. Ces objectifs devaient être atteints sur une période de cinq ans à compter de janvier 2016³⁵. Les États membres ont assumé l'entière responsabilité des besoins opérationnels de l'Union en atteignant l'objectif de 100% en 2019, après avoir culminé à 45 % dans les années antérieures. Les contributions au budget programme ont enregistré une tendance à la baisse pour atteindre un creux de 21% en 2021³⁶. C'est ainsi qu'à la suite d'une évaluation qui a révélé des progrès lents vers la réalisation des objectifs, notamment en ce qui concerne le financement du budget programme, l'Assemblée a prolongé la mise en œuvre de cette décision pour cinq années supplémentaires jusqu'en 2025³⁷.

Bien plus, la réforme financière de l'Union prévoit une dotation de 400 (quatre cent) millions de dollars, répartie entre les cinq (5) régions, destinée au financement des opérations de la paix en Afrique. Ce Fonds vise à mettre en œuvre de mécanismes permettant de relever les défis régionaux spécifiques à la paix et à la sécurité sur le continent. Il est alimenté par le prélèvement de 0,2% sur les importations éligibles hors d'Afrique³⁸. Ce Fonds pour la Paix revitalisé est un mécanisme qui, une fois pleinement opérationnel, contribuera jusqu'à 25% des besoins budgétaires des opérations de soutien à la paix, entre autres activités de paix et de sécurité. A mi-2022 et en dépit des réticences de certains principaux contributeurs³⁹, les collectes cumulées du Fonds s'élevaient à un peu plus de deux cent soixante (260) millions de dollars EU contre la dotation complète de 400 (quatre cent) millions de dollars EU à atteindre d'ici 2023⁴⁰, toute chose qui démontre la force des résolutions et des capacités collectives africaines.

³⁵ Décision *Assembly/AU/Dec.578(XXV)* sur le barème des contributions et les sources alternatives de financement de l'Union Africaine, Johannesburg en Afrique du Sud, 15 juin 2015.

³⁶ Union Africaine, Rapport du progrès dans la mise en œuvre des décisions sur les réformes budgétaires et financières : « Vers une Union Africaine financièrement viable et autonome », *op. cit.* p. 5.

³⁷ Decision EX.CL/Dec.1119(XXXVIII) on the report of the joint-sitting of the ministerial committee on scale of assessment and contributions and the committee of fifteen ministers of finance (f15), Addis Ababa en Ethiopia, 04 February 2021.

³⁸ Décision *Assembly/AU/Dec.605(XXVII)* sur le financement de l'Union, Kigali au Rwanda, juin 2016.

³⁹ B. AUGÉ, F. DJILO, « Nouvelle Commission de l'Union africaine (2021-2025). Défis et enjeux après la réforme initiée par Paul Kagamé », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, décembre 2021, p. 6.

⁴⁰ Union Africaine, Rapport du progrès dans la mise en œuvre des décisions sur les réformes budgétaires et financières : « Vers une Union Africaine financièrement viable et autonome », *op. cit.* p. 7.

Outre cette ambition, la réforme a intégré la formulation d'un barème triennal des contributions tenant en compte des principes de capacité de paiement, de solidarité et de partage équitable de la charge afin d'éviter la concentration des risques⁴¹. Il est conçu dans l'intention d'améliorer le partage général de la charge du budget et garantir que l'Union soit financée de manière prévisible, durable, équitable et responsable avec la pleine propriété de ses États membres. Lors de la 32^{ème} session ordinaire de la Conférence tenue les 10 et 11 février 2019 à Addis-Abeba en Éthiopie, le premier barème reformulé de l'UA pour la période allant de 2020 à 2022 a été adopté. Il s'appuie sur une méthodologie à plusieurs niveaux : tous les pays dont le PIB est supérieur à 4% sont logés au niveau 1 ; tous les pays dont le PIB est supérieur à 1%, mais inférieur à 4% sont au niveau 2 ; tous les pays dont le PIB est inférieur ou égal à 1% figurent au niveau 3. Cette méthodologie configure les contributions des États de la manière suivante : pays du niveau 1 : 45.151% ; pays du niveau 2 : 32.749% ; pays du niveau 3 : 22.100%⁴². Ce barème a été reconduit pour l'année 2023 et les travaux pour la définition du barème 2024-2026 sont en cours.

Pour rendre cette démarche contraignante, la Conférence a bien avant renforcé le régime de sanctions au défaut de contribution, portant ainsi de 2 ans à 6 mois le délai dans lequel un État membre sera considéré comme étant défaillant⁴³. Le nouveau régime de sanction met l'accent sur le respect des obligations en introduisant une application progressive des sanctions

⁴¹ *Decision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) on the outcome of the retreat of the assembly of the African Union on the institutional reform of the African Union, Addis Ababa in Ethiopia, January 2017.*

⁴² *Décision Assembly/AU/Dec.734(XXXII) sur le barème de contributions statutaires pour le budget ordinaire et le Fonds pour la Paix, Addis-Abeba en Éthiopie, 11 février 2019.*

⁴³ Ces sanctions sont articulées ainsi qu'il suit : a. les États membres qui ne s'acquittent pas de leurs obligations et qui n'ont pas versé au moins 50% de leurs contributions statutaires à la fin du deuxième trimestre (6 mois) de chaque exercice financier pour lequel la contribution est due, sont réputés être en arriéré de contribution, en fonction des cycles budgétaires des États membres ; b. la période au terme de laquelle les États membres sont considérés en arriérés de contribution est de six (6) mois pour le court terme, d'un (1) an pour la période intermédiaire et de deux (2) ans pour le long terme ; c. les sanctions sont appliquées en trois étapes, à savoir : des sanctions d'avertissement pour les arriérés à court terme, des sanctions intermédiaires pour les arriérés à moyen terme et des sanctions complètes pour les arriérés à long terme ; d. les sanctions d'avertissement, qui privent les États membres de leur droit à la parole au cours des réunions de l'UA, sont appliquées à ceux qui accusent des arriérés de paiement à court terme ; e. les sanctions intermédiaires comprennent toutes les sanctions prévues à l'article 23(1) de l'Acte constitutif, aux articles 5, 26, 35 (2.a) du Règlement intérieur de la Conférence, à l'article 78 (6) du Règlement financier de l'UA et à l'article 18 (8) des Statuts de la Commission, et la suspension du droit des États membres à : i. être membre d'un bureau de tout organe de l'Union, ii. accueillir tout organe, institution ou bureau de l'Union, iii. avoir leurs ressortissants désignés membres des missions d'observation électorale, des missions d'observation des droits de l'homme, ou être invités à toute réunion organisée par l'Union, iv. avoir leurs ressortissants recrutés comme personnel élu et non-élu y compris les consultants, les volontaires, les stagiaires, etc. ; f. les sanctions complètes comprennent toutes les sanctions prévues aux paragraphes (c) et (d) sus-indiqués, celles énoncées à l'article 35 (2.b) du Règlement intérieur de la Conférence et ainsi que la suspension du droit de ces États membres à prendre part aux réunions de l'Union.

en cas de défaillance⁴⁴. Il est applicable et plusieurs pays sont déjà tombés sous le coup des dites sanctions.

Par ailleurs, outre la prise en compte dans l'exercice de leurs missions et d'impératif de gestion axée sur les résultats, les organisations internationales tendent à reproduire en leur sein la budgétisation axée sur les résultats⁴⁵. La rationalisation budgétaire adosse l'élaboration du budget de l'UA à l'atteinte des objectifs et son exécution aux exigences de performances depuis l'adoption et le basculement vers le paradigme du budget programme. De 2015 à 2022, Le budget programme de l'UA a été élaboré et exécuté dans le cadre des programmes et projets phares d'importance à l'échelle continentale, ainsi que la mise en œuvre des directives et décisions des organes délibérants⁴⁶.

A cet effet, pour normaliser ses actions par un ensemble de mécanismes de surveillance, de correction et de redressement au sens de Michel Foucault⁴⁷, l'UA a adopté le paradigme du budget programme, lequel permet de construire ses interventions sur des actions adossées aux objectifs précis et des indicateurs de résultats mesurables⁴⁸. La budgétisation axée sur les résultats vise à effectuer des choix judicieux d'allocation des ressources entre les objectifs prioritaires du développement, tenant en compte la performance, l'efficacité, l'efficience, l'économie et l'impact⁴⁹. Cette normalisation s'étend aussi sur les mécanismes de surveillance et de responsabilité financière qui sont prévues afin de s'assurer que les organes chargés de prévoir le contenu des budgets respectent des normes préétablies et les bonnes pratiques budgétaires⁵⁰.

2- Les mécanismes de surveillance et de responsabilité financière

L'institution des mécanismes de surveillance et de responsabilité apparaît incontournable dans un contexte international marqué par la multiplication des attaques portées à l'encontre du multilatéralisme et de ses institutions. En effet, « *Plusieurs organisations*

⁴⁴ Décision Ext/Assembly/AU/Dec.3(XI) sur le nouveau régime des sanctions de l'Union Africaine pour non-paiement des contributions, Addis-Abeba en Éthiopie, 18 Novembre 2018.

⁴⁵ G. BASTID-BURDEAU, « Les finances de l'organisation », in E. LAGRANDE, J.-M. SOREL (dir.) *Droit des organisations internationales*, Paris, LGDJ, 2014, pp. 582-588.

⁴⁶ Union Africaine, Rapport du progrès dans la mise en œuvre des décisions sur les réformes budgétaires et financières : « Vers une Union Africaine financièrement viable et autonome », *op. cit.* p. 3.

⁴⁷ M. FOUCAULT, J. DERRIDA, G. DELEUZE (dir.), *Pensées rebelles.*, Paris, éd. Sciences humaines, coll. « Petite bibliothèque de sciences humaines », 2013, p. 55.

⁴⁸ Décision *Assembly/AU/Dec.578(XXV)* sur le barème des contributions et les sources alternatives de financement de l'Union Africaine, Johannesburg en Afrique du Sud, 15 juin 2015 ; *Decision Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) on the outcome of the retreat of the assembly of the African Union on the institutional reform of the African Union, Addis Ababa-Ethiopia, January 2017.*

⁴⁹ F. NGOUNMEDJE, *op. cit.* pp. 451-489.

⁵⁰ V. NDIOR, « La généralisation des recours de l'audit financier au sein des organisations internationales », in A.- T. NORODOM, F. Bin (dir.), *Les finances des organisations internationales*, Paris, PEDONE, 2022, p. 243

internationales sont régulièrement accusées d'exploiter les contributions financières des Etats membres de façon inégalitaire ou à mauvais escient, justifiant le choix des Etats membres de paralyser leur fonctionnement ou de s'en retirer »⁵¹. La réforme financière de l'UA a institué les mécanismes de surveillance et de responsabilité à travers les « Règles d'Or », ainsi que le contrôle par les représentants des Etats membres.

Les « Règles d'Or » de bonne gestion et de reddition des comptes sont des principes de base à respecter pour établir un budget crédible et une gestion financière efficace. Elles ont été instituées pour guider les gestionnaires de l'Union⁵². Il s'agit d'un ensemble de neuf (09) principes budgétaires calqués sur le droit budgétaire interne et qui, en dépit du caractère spécifique des finances des organisations internationales, concourent à la rationalisation des choix budgétaires de l'Union⁵³. Ces « Règles d'Or » au sein de l'UA sont articulées ainsi qu'il suit : les contributions des états membres doivent couvrir un seuil minimal du budget (100% du budget de fonctionnement, 75% du budget programmes et 25% du budget paix et sécurité d'ici 2020) ; les revenus doivent être prévisibles ; les budgets doivent être crédibles ; les plafonds de dépenses doivent être fixés ; toutes les dépenses doivent être autorisées ; les flux de ressources et les transactions doivent être fiables et efficaces ; la mise en œuvre de la responsabilité institutionnelle ; les rapports doivent faire partie intégrante du processus de gestion financière ; la mise en œuvre d'un processus centralisé pour la mobilisation des ressources des partenaires⁵⁴. La mise en œuvre des « Règles d'Or » a induit des améliorations voulues par la réforme, notamment la rationalisation des budgets annuels successifs de l'Union, la focalisation sur les résultats et l'alignement sur les priorités.

D'un point de vue institutionnel, l'instauration des « Règles d'Or », a renforcé les pouvoirs du sous-Comité du Comité de Représentants Permanents (COREP) sur la supervision générale et la coordination des questions budgétaires, financières et administratives, ainsi qu'un Comité des quinze ministres des finances (Comité F15) en tant que mécanismes de contrôle et de responsabilisation solides pour l'utilisation efficace et prudente des ressources⁵⁵. Ces

⁵¹ Ibid, p. 244.

⁵² Décision Assembly/AU/Dec.687(XXX) sur le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de la Décision de la Conférence Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) sur la réforme institutionnelle de l'Union africaine et son additif, Addis-Abeba, 29 janvier 2018.

⁵³ G. ORSONI, « Quels principes budgétaires pour les organisations internationales ? L'impossible rationalisation budgétaire », in A.- T. NORODOM, Fabrice Bin (dir.), *Les finances des organisations internationales*, Paris, PEDONE, 2022, p. 203.

⁵⁴ Décision Assembly/AU/Dec.687(XXX) sur le rapport d'avancement sur la mise en œuvre de la décision de la Conférence Assembly/AU/Dec.635(XXVIII) sur la réforme institutionnelle de l'Union Africaine et son additif, Addis-Abeba, 29 janvier 2018.

⁵⁵ Décisions Assembly/ AU/Dec.605(XXVII), Assembly/AU/Dec.635(XXVIII), Assembly/AU/Dec.687(XXX), *op. cit.*

organes sont institués pour examiner les priorités, les propositions budgétaires et soumettre leurs recommandations aux organes délibérants de l'UA. Depuis 2018, ces organes ont permis dans le cadre de leur mandat de surveillance, de participer au processus budgétaire en veillant à ce que les allocations financières soient proportionnelles aux besoins opérationnels et programmatiques, à l'application rigoureuse des principes de gestion financière, budgétaire et de responsabilité de l'Union⁵⁶.

Cependant, cette réforme qui structure les actes d'administration et de gestion des responsables de l'UA par le canal des schémas formels qui se répètent jusqu'à se transformer en pratiques routinières intériorisées comme telles⁵⁷, connaît des contraintes, c'est-à-dire tout ce qui se dresse contre elle et qu'elle doit affronter⁵⁸.

II- Une réforme irréversible traversée par des contraintes multiples

Une organisation ou une action organisée, par elle-même, peut expliquer par ses contraintes les apparentes irrationalités du comportement de l'acteur⁵⁹. La réforme financière de l'UA est un processus complexe de changement qui intervient sous l'effet des multiples contraintes au sens de Laurence Dumoulin et Sabine Saurugger⁶⁰. Elle est certes irréversiblement à parfaire (B), mais connaît diverses entraves (A). L'UA ne semble pas s'échapper aux problèmes financiers des organisations traversées par des facteurs politiques et sociaux qui leurs sont inextricables⁶¹.

A- Les contraintes de la réforme financière de l'UA

Les contraintes, qu'elles soient intrinsèques ou externes, sont « *des éléments de fait et de données qui sont défavorables à l'atteinte des objectifs* »⁶². Celles liées au financement de l'UA sont à la fois d'ordre intrinsèques (1) et opérationnelles (2).

1- Les contraintes intrinsèques

Les contraintes intrinsèques sont celles liées à la structuration de la réforme sur le plan juridique, du financement proprement dit et de la gestion budgétaire.

A l'analyse, de la déclinaison historique, il ressort que le contenu de la réforme financière de l'UA *supra* n'a pas été juridiquement bien structuré. En effet, les différents

⁵⁶ Union Africaine, Financement de l'Union, Rapport d'étape présenté lors du 4ème Comité technique spécialisé sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration, Réunion virtuelle des experts 19 mai 2021, p. 9.

⁵⁷ S. SAURUGGER, *op. cit.* pp.127-128.

⁵⁸ J. ROJOT, *Théorie des organisations*, Paris, Editions ESKA, 2003, p. 220.

⁵⁹ M. CROZIER, E. FRIEDBERG, *L'acteur et le Système*, Paris, Seuil, 1977, p. 230.

⁶⁰ L. DUMOULIN, S. SAURUGGER, « Les *policy transfer studies*. Analyse critique et perspectives », in *Critique internationale*, n° 48, 2010, pp. 9-24.

⁶¹ G. JEZE, *Cours de finances publiques : 1931-1932*, Paris, M. Giard, 1932, p. 312.

⁶² J. ROJOT, pp. 219-220.

instruments juridiques de la réforme sont intervenus coup par coup, et ont connu une inflation de 2015 à 2019⁶³. La réforme s'est ainsi opérée en cascade à travers un corpus juridique secrété sans une réelle cohérence holistique, allant de la décision sur le financement à celle sur le barème de contributions, en passant par les décisions sur le régime de sanctions, sur les « Règles d'Or » de gestion financière, la création et le renforcement du rôle du Comité F15. Cette inflation des instruments juridiques de la réforme édictés par l'Union ne facilite pas l'appropriation par les acteurs de sa mise en œuvre. A cet égard, l'on note que la révision du règlement financier pour intégrer les éléments de la réforme engagée depuis 2019 est toujours en cours⁶⁴. En outre, l'alignement du règlement financier qui est considéré comme la « constitution financière » de l'Union devait être un préalable. Cela aurait facilité l'appropriation et l'implémentation de la réforme par la centralisation de tous les instruments juridiques de la réforme.

Pour ce qui est du financement proprement dit de l'Union, la réforme a cloisonné pour l'essentiel, les ressources à la taxe de 0,2% sur les importations hors du continent, laquelle est collectée par les Etats et reversée à concurrence de leur barème de contribution. Ce mécanisme en lui-même semble limitatif au regard des besoins de financement de l'UA et des derniers développements de la doctrine sur l'autonomie financière des organisations internationales. En effet, cette autonomie passe non seulement par les contributions des Etats membres, mais désormais par l'accroissement des ressources propres ne dépendant pas des Etats membres, notamment les prélèvements fiscaux sur différents systèmes d'enregistrement internationaux et les financements privés⁶⁵. La réforme n'a pas pris ces derniers aspects en compte, toute chose qui est préjudiciable à l'autonomie financière de l'UA.

Sur le plan de la gestion budgétaire, la réforme n'a pas suffisamment élaboré sur certains fondamentaux du budget programme en ce qui concerne le calendrier budgétaire, l'unité budgétaire et l'exigence de la performance. En effet, l'absence d'un calendrier budgétaire formel est préjudiciable au processus budgétaire de l'UA en ce sens où les acteurs ne sont pas astreints au respect des délais formels dans le processus de préparation et d'exécution du budget. Cette situation est souvent à l'origine non seulement des retards observés lors de la soumission du budget annuel aux organes délibérants, mais aussi du décalage entre les

⁶³ De 2015 à 2022, plus d'une dizaine de décisions ont été prises dans le cadre de la réforme financière de l'UA.

⁶⁴ Décision EX.CL/ Dec.1168-1188(XLI) du Conseil Exécutif sur les rapports des sous-Comités du Comité des Représentants Permanents (COREP), Quarante et unième session ordinaire du Conseil Exécutif, Lusaka en Zambie, 15 juillet 2022.

⁶⁵ A.- T. NORODOM, F. BIN (dir), *op. cit.* pp. 18-19.

dépenses, les flux de fonds et les besoins de la trésorerie de l'Union⁶⁶. En outre, la réforme a consacré dans la décision *Assembly/AU/Dec.605(XXVII)*, la « pluralité budgétaire »⁶⁷ au détriment du principe de l'unité budgétaire. Cette règle institue trois budgets pour l'Union, notamment, le budget de fonctionnement, le budget-programme et le budget des opérations de soutien à la paix⁶⁸. Cette absence d'unité du budget porte atteinte à l'unité organisationnelle de l'UA et à la logique d'interdépendance des missions qui lui sont confiées pour réaliser les buts qui lui ont été statutairement fixés⁶⁹.

Sur le plan managérial, la réforme financière de l'UA n'a pas suffisamment élaboré sur la culture de la performance, laquelle induit la planification stratégique pluriannuelle du budget et les mécanismes opérationnels de la chaîne Planification, Programmation, Budgétisation, Suivi-évaluation (PPBS). Ces éléments importants de la gestion budgétaire axée sur les résultats ne figurent pas dans le corpus juridique de la réforme. Alors qu'ils auraient contribué à affiner le processus budgétaire de l'Union, en établissant un lien entre les stratégies à moyen ou long terme et le budget annuel, ils auraient également pu définir ainsi le cheminement pour atteindre les objectifs des plans et des stratégies de l'agenda 2063 en encadrant les adaptations du budget nécessaires à leur mise en œuvre⁷⁰. Ces outils de rationalisation des choix budgétaires auraient permis aux décideurs de disposer du temps nécessaire pour réaliser une politique, aux gestionnaires de disposer d'une visibilité pour agir, traduisant ainsi l'arrimage « *avec une logique économique, une logique de gestion, porteuse d'une culture de la performance* »⁷¹.

Au total, les contraintes intrinsèques revêtent certains éléments structurels manquants, lesquels impactent considérablement la réforme financière de l'UA et sont pour l'essentiel à l'origine de certains écueils opérationnels.

2- Les contraintes opérationnelles

L'ordre multilatéral au sein de l'UA est structuré par les stratégies des acteurs et les relations de pouvoir qu'il traduit⁷². L'on assiste à la délicate immutabilité de l'ordre multilatéral décrite par Guillaume Devin pour qui, « *le multilatéralisme se construit lentement, il se reforme difficilement. Comme toute entreprise complexe, les changements sont délicats,*

⁶⁶ Union Africaine, Financement de l'Union, *op. cit.* p. 12.

⁶⁷ A.- T. NORODOM, F. BIN (dir), *op. cit.* p. 12.

⁶⁸ Décision *Assembly/AU/Dec.605(XXVII)* sur les conclusions de la retraite de la Conférence de L'UA, Kigali au Rwanda, 18 juillet 2016.

⁶⁹ A.- T. NORODOM, F. BIN (dir), *op. cit.* p. 13.

⁷⁰ F. NGOUNMEDJE, « Le budget des organisations internationales à l'aune de la performance : contribution à l'étude du budget des organisations africaines d'intégration », *op. cit.* pp. 467-469.

⁷¹ M. BOUVIER, M.-C. ECSSLASSAN, J.-P. LASSALE, *Finances Publiques*, Paris, LGDJ, 19ème édition, coll. Manuel, 2020-2021, p. 23.

⁷² G. DEVIN, M.-C. SMOUTS, *Les organisations internationales*, Paris, Armand Colin, 2011, p. 16.

(...) la délibération à plusieurs pour agir ensemble est trop sensible aux différences de position et d'intérêt pour se fixer dans une forme irréversible »⁷³. L'opérationnalisation des décisions sur les questions de la réforme du financement de l'UA suit cette logique en ce qui concerne la mise en œuvre du prélèvement de la taxe de 0,2%, le paiement des contributions ordinaires, le Fonds pour la Paix, l'instauration des « Règles d'Or » et la mise en œuvre du budget programme.

Dans le cadre de l'application de la décision relative au financement de l'Union par la taxe de 0,2% sur les importations hors du continent, il est à relever que seuls 17 États membres sur 55 s'y sont soumis. En l'absence de mécanisme contraignant permettant de s'assurer que les fonds collectés soient effectivement transférés, plusieurs pays bien que collectant ladite taxe, ne la reversent pas à temps et à hauteur de leurs contributions⁷⁴. L'opérationnalisation de la décision *Assembly/AU/Dec.605(XXVII)* sur le financement de l'UA est aussi entravée par certains États qui suggèrent sa flexibilité du fait de leurs engagements internationaux et souhaitent constituer une provision budgétaire pour payer leur contribution. Ces derniers ont la crainte d'une violation des engagements pris dans le cadre des systèmes commerciaux multilatéraux, en particulier l'OMC et divers accords de partenariat économique. Certains pays évoquent leur constitution nationale qui empêche la création d'un compte séquestre auprès des banques centrales. Les petits États insulaires quant à eux, relèvent qu'une augmentation des droits de douane sur la petite quantité d'importations pourrait potentiellement affaiblir leurs petites économies non diversifiées qui dépendent principalement du tourisme⁷⁵.

Relativement au Fonds pour la Paix redynamisé en 2016 à travers la décision *Assembly/AU/Dec.605(XXVII)* sur le financement de l'Union, son implémentation révèle des un certain nombre de blocages. Cette décision de la Conférence stipule que les États membres verseront au Fonds pour la Paix un montant de 325 millions de dollars EU en 2017. Cette contribution sera portée à 400 millions EU de dollars d'ici 2021 à hauteur de 80 millions de dollars EU par région. Toutefois, en raison de l'imprécision de la décision sur les modalités de répartition entre les États membres de chacune des régions, la date butoir de dotation du Fonds a été prorogée de 24 mois⁷⁶, afin de permettre à Donald Kaberuka, haut représentant de l'UA

⁷³ G. DEVIN, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », in B. BADIE et G. DEVIN, (dir.), *Le multilatéralisme : nouvelles formes d'action internationale*. Paris, La Découverte, 2007, pp. 151-155.

⁷⁴ Union Africaine, Rapport du progrès dans la mise en œuvre des décisions sur les réformes budgétaires et financières : « Vers une Union Africaine financièrement viable et autonome », *op. cit.* p. 12.

⁷⁵ Union Africaine, Rapport sur la taxe de 0,2 % et des propositions pour accélérer sa mise en œuvre, Retraite du Comité des Quinze Ministres des Finances (F15), Rabat-Maroc, 13-14 Juin 2022, pp. 8-12.

⁷⁶ Décision EX.CL/Dec.1061(XXXV) sur le rapport du haut représentant de l'UA pour le financement de l'Union et du Fonds pour la Paix relatif aux résultats des consultations régionales sur l'évaluation du Fonds pour la Paix de l'UA, Niamey au Niger, 5 juillet 2019.

pour le financement de l'Union et du Fonds pour la Paix, de mener des consultations régionales sur l'évaluation dudit Fonds. Rendus à fin 2022, la dotation du Fonds pour la Paix n'est pas atteinte, et son barème des contributions n'est toujours pas défini. Pour atteindre la contribution d'un peu plus de 360 millions de dollars EU en 2022, la Commission de l'UA a appliqué le barème général des contributions pour déterminer les contributions des États membres. Une telle approche est contestée par les pays de la région du Nord qui évoquent le poids financier qui pèse sur eux et la concentration des risques⁷⁷.

Pour ce qui est de la mise en œuvre des « Règles d'Or » et du budget programme au sein de l'Union pour rationaliser le budget, le focaliser sur les résultats et l'aligner sur les priorités, il est apparu la difficulté du capital humain à même de cerner les enjeux, la non opérationnalité de certains points des « Règles d'Or » du fait de l'inadéquation des logiciels informatiques de gestion budgétaire (SAP et AMERT) et du non alignement au règlement financier. Au cours des dernières années, l'exécution du budget de l'Union a été confrontée à l'absence d'interfaçage des systèmes SAP et AMERT, rendant ainsi inopérante certaines « Règles d'Or »⁷⁸. A cet effet, le Conseil Exécutif a souvent exprimé sa vive inquiétude quant à la violation de certaines « Règles d'Or » par le personnel de l'Union⁷⁹.

Outre le déséquilibre budgétaire permanent, l'imprévisibilité des dépenses et la résistance à la performance qui caractérisent en général les organisations africaines d'intégration régionale⁸⁰, l'examen des projets de budget successifs 2019, 2020, 2021 et 2022 révèle une « pluralité budgétaire » et une absence de programmes définis en fonction des objectifs, des actions et des indicateurs de résultats. Ces budgets successifs entretiennent de graves confusions entre le budget programme sensé être opérationnel et le budget de moyens. Entre autres anomalies constatées, il est relevé le faible taux d'exécution des budgets antérieurs, le chevauchement des mandats au sein des structures de la Commission, le poids important des dépenses pour voyages et réunions par ailleurs source de gaspillage, et la faible productivité du personnel qui n'est pas astreint à l'obligation de résultats. Plus grave est le déphasage entre ces différents budgets de l'Union avec les aspirations et les objectifs de l'Agenda 2063.

Bien plus, plusieurs écueils ont été relevés par le Comité des quinze ministres des finances de l'UA en charge de la supervision de la réforme financière à l'occasion de son

⁷⁷ Union Africaine, Financement de l'Union, Rapport d'étape présenté lors du 4ème Comité technique spécialisé sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration, *op. cit.* pp. 6-7.

⁷⁸ Union Africaine, Financement de l'Union, Rapport d'étape présenté lors du 4ème Comité technique spécialisé sur les finances, les affaires monétaires, la planification économique et l'intégration, *op. cit.* pp. 7-8.

⁷⁹ Décision *EX.CL/Dec.1069(XXXV)* sur le budget de l'Union Africaine pour l'exercice financier 2020, 35^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif, Niamey au Niger, 4-5 juillet 2019.

⁸⁰ F. NGOUNMEDJE, *op. cit.* pp. 477-487.

intervention dans le processus budgétaire 2022, notamment la présentation d'un budget déséquilibré en violation du principe fondamental de l'équilibre budgétaire, le financement excessif d'activités stratégiques par les partenaires en violation de la « Règles d'Or » n°1, l'absence d'un cadre budgétaire crédible qui oriente le budget, l'absence d'une politique de mobilisation, de centralisation et d'alignement des ressources des partenaires internationaux sur le cycle de planification et de budgétisation, l'absence d'un calendrier budgétaire crédible, une structure des coûts davantage axée sur les activités de fonctionnement que sur les activités ayant un impact sur la réalisation des objectifs de l'Agenda 2063.⁸¹

Au total, les contraintes à la réforme financière de l'UA relèvent de l'hypothèse de l'équilibre précaire qui caractérise les organisations multilatérales. Cet équilibre est toujours plus ou moins contestable et se doit d'être un processus d'ajustement permanent, car l'ordre ne surgit pas de lui-même, mais doit être construit ⁸². Bien plus, les institutions ne sont pas seulement traversées par les contraintes, elles établissent le critère fondamental au travers duquel les acteurs découvrent leurs préférences, « *elles sont des schémas cognitifs et les modèles moraux qui fournissent les cadres de signification guidant l'action humaine* »⁸³.

B- Une réforme irréversible à parfaire

Les contrastes révélés dans la conception et mise en œuvre de la réforme financière de l'UA nécessitent de prendre des mesures correctives afin d'éviter ce que Michel Bouvier appelle « *l'illusion de la réforme* »⁸⁴. Outre les mesures correctives à apporter pour lever les contraintes sus évoquées, peuvent être proposées en vue du parachèvement de la réforme l'émergence d'un financement transnational de l'UA (1) et l'alignement de la pratique budgétaire aux exigences du budget programme axé sur les résultats (2).

1- Vers l'émergence d'un financement transnational de l'UA

L'élargissement des missions des organisations internationales requiert plus de ressources et un budget adapté. Le paradoxe financier de l'efficacité des organisations internationales repose sur l'idée qu'une organisation internationale plus performante doit s'émanciper des Etats tout en restant constitutivement leur « chose », puisque sa création comme son fonctionnement reposent sur le traité constitutif. Les finances des organisations internationales ne peuvent s'entendre qu'au regard de leur autonomie fonctionnelle, laquelle

⁸¹ Décision EX.CL/ Dec.1168(XLI) sur les rapports des Sous-Comités du Comité des Représentants Permanents (COREP), 41^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif, Lusaka en Zambie, 14-15 juillet 2022.

⁸² G. DEVIN, « Le multilatéralisme est-il fonctionnel ? », in B. BADIE et G. DEVIN, (dir.), p. 161.

⁸³ S. SAURUGGER, *op. cit.* pp.127-132.

⁸⁴ M. BOUVIER, « La conduite de la réforme budgétaire dans les pays en développement : réflexion méthodologique », in *Actes de la IIIe Université de printemps de Finances Publiques du Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques (GERFIP)*, Paris, LGDJ, 2007, p. 129.

nécessite de repenser les modes de financement de leurs activités en diversifiant les sources voire en modifiant leur structure de fonctionnement⁸⁵. L'autonomie financière de l'UA est un impératif central et stratégique. Le grand défi est alors celui de l'adoption d'un nouveau modèle de financement propre à enrayer la dépendance de son budget tributaire à plus de 60% de l'apport extérieur⁸⁶, et des contributions des Etats empruntées d'incertitudes⁸⁷.

Si l'UA est encore fortement tributaire des fonds des partenaires, des contributions obligatoires et volontaires des États, les contributions des acteurs non étatiques peuvent aujourd'hui être essentielles au développement d'une meilleure capacité financière dans une approche coordonnée⁸⁸. Il s'agit par exemple d'associer les acteurs du monde des affaires dans une cible d'objectifs réfléchis sur le long terme, de développer des plateformes de rencontre adaptables et efficaces entre le capital issu des investissements privés et l'Union, pour un financement innovant et coordonné⁸⁹. L'idée est celle de favoriser l'établissement d'une coopération financière plus durable et transparente, en fonction des objectifs et avantages de l'UA, couplés avec ceux de l'initiative privée, tout en évitant les éventuels conflits d'intérêt pouvant nuire à la crédibilité de l'organisation⁹⁰.

Le financement transnational en vue d'une autonomie financière réelle de l'UA pourrait aussi être mis en œuvre à travers la mobilisation, l'accroissement et la diversification des ressources propres⁹¹, lesquelles sont encore globalement très peu développées par les organisations internationales. Il s'agit des ressources qui ne dépendent pas des Etats membres, en l'occurrence les produits venant d'autres activités, les services fournis aux autres entités, les ressources propres fiscales basées sur des actes de coopération négociés et juridiquement formalisés, etc⁹².

La mobilisation de ces ressources transnationales au profit de l'UA suppose l'élaboration d'un droit financier transnational spécifique et mieux adapté à ses besoins. Cette

⁸⁵ A- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *op. cit.* pp. 10-12.

⁸⁶ B. AUGE, F. DJILO, « Nouvelle Commission de l'Union africaine (2021-2025). Défis et enjeux après la réforme initiée par Paul Kagamé », *op. cit.* p. 7.

⁸⁷ N. CLARENC BICUDO, « L'obligation de contribution des Etats membres et les conséquences de son inexécution », in A- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *op. cit.* pp. 170-204.

⁸⁸ C. REGIS, M. STANTON-JEAN (dir.), *Les organisations internationales en transformation*, Montréal, PUM, 2021, p. 31.

⁸⁹ P. RICARD, « Les financements d'une organisation internationale hybride : l'exemple de l'union internationale pour la conservation de la nature », in A- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *op. cit.* pp. 111-131 ; M. C. RUNAVOT, « L'accès à des financements diversifiés et l'innovation institutionnelle : l'exemple du partenariat public-privé : GAVI », in A- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *op. cit.* pp. 132-152.

⁹⁰ D. DREYSSE, « Les financements privés : l'exemple de l'OMS », in A- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *op. cit.* pp. 43-69.

⁹¹ G. BASTID-BURDEAU, *op. cit.* p. 582.

⁹² L. STANKIEWICZ, « Les ressources propres des organisations internationales : évolutions budgétaires et fiscales », in A- T. NORODOM, F. BIN (dir.), *op. cit.* pp. 85-107.

perspective de financement associée aux contributions statutaires et volontaires des Etats est ainsi à situer dans le paradigme de la « turbulence » de James Rosenau⁹³ qui distingue deux mondes : le monde des États et le monde multi centré⁹⁴. Le financement de l'organisation panafricaine serait alors une totalité qui abriterait une pluralité d'acteurs et de stratégies se situant à la croisée de l'interétatique et du transnational favorisant non seulement la levée du niveau suffisant de ressources, mais exigerait davantage une pratique budgétaire en adéquation avec les ambitions de l'organisation.

2- Une pratique budgétaire alignée aux exigences du budget programme

Le budget est un instrument de normalisation du comportement des acteurs dans les organisations. Il est la traduction financière de la vie, le vecteur de la normalisation, de la performance et de la conformité de l'organisation⁹⁵. L'UA qui s'est fixée cette ambition à travers le budget programme doit pouvoir aligner sa pratique budgétaire à ce paradigme, lequel exige la budgétisation par programme axée sur les actions à entreprendre et sur les objectifs en vue desquels elles doivent être entreprises tout en mettant l'accent sur les buts à atteindre⁹⁶.

Dans cette perspective, la pratique budgétaire de l'UA pour être performante doit intégrer l'exigence de la planification stratégique pluriannuelle du budget. Il s'agit d'un document cadre ou stratégique servant de lien entre les politiques générales et le budget annuel sur une période donnée. C'est un document prospectif et prévisionnel basé sur un projet à long terme dans le cadre de réalisation des aspirations de l'Agenda 2063 et ses Plans décennaux de mise en œuvre. Pour être efficace, cette planification doit associer : la prévision et l'évaluation des actions ; la rationalisation et l'optimisation des choix budgétaires ; la réalisation du contrôle par l'induction de la logique de résultat⁹⁷.

Il est question aussi de manière plus pratique comme l'a suggéré le Comité des quinze ministres des finances de l'UA de l'application des « Règles d'Or » sur la gestion crédible et transparente du budget, de la fixation des critères du plafonnement pour chaque cycle budgétaire, du respect des principes fondamentaux de l'unité et de l'équilibre, de l'élaboration d'un calendrier budgétaire crédible pour donner une lisibilité au processus budgétaire, de la définition d'un cadre de crédibilité et de prévisibilité des ressources issues des partenaires, de la fixation des priorités dans les dépenses budgétaires en mettant l'accent sur les programmes

⁹³ J. ROSENAU, *Turbulence in World politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.

⁹⁴ Le monde des États renvoie à une configuration régionale interétatique tandis que le monde multi centré fait référence à la transnationalisation.

⁹⁵ M. FOUCAULT, J. DERRIDA, G. DELEUZE (dir.), *op. cit.* p. 55.

⁹⁶ F. NGOUNMEDJE, *op. cit.* pp. 453-464.

⁹⁷ *Ibid*, pp. 467-477.

et projets de développement autres que les missions, les voyages et les réunions, de la définition des programmes et la nomenclature budgétaire de l'Union et leurs revues au cours de chaque cycle budgétaire, de l'opérationnalisation de l'ensemble des mécanismes de contrôle⁹⁸. La mise en œuvre de ces propositions permet de consolider la réforme budgétaire de l'UA, notamment par le renforcement de l'efficacité et l'efficience de ses dépenses, la bonne visibilité des politiques de développement et la programmation appropriée des crédits⁹⁹.

Conclusion

Les dynamiques économiques, politiques et géostratégiques actuelles centrées sur les grands ensembles régionaux annoncent une reconfiguration de l'ordre international dans lequel l'Afrique est appelée à jouer un rôle important à travers l'UA. Erigée de plus en plus comme l'interlocutrice du continent, l'UA reste confrontée aux problèmes financiers pour la réalisation de son agenda transformationnel. Elle a à cet effet engagé une réforme financière pour prendre son destin en main et garantir l'appropriation de ses propres ressources.

Cette analyse faite dans un contexte de rareté des travaux scientifiques sur le financement de l'organisation panafricaine est un éclairage sur la réforme financière engagée, laquelle a une longue traversée historique qui lui a permis d'opérer un contenu dense et ambitieux. Toutefois, avec l'élargissement des interventions de l'UA, les contraintes inhérentes et opérationnelles de toute action organisée, cette réforme connaît un bilan contrasté et s'inscrit dans la durée, surtout si l'on songe à la formule du baron Louis, père des principes budgétaires « *Faites-moi de bonne politique, je vous ferai de bonnes finances* »¹⁰⁰.

Dans un monde en pleine mutation et aux relents réalistes qui exigent une pleine autonomie de l'UA, des pistes de solutions sont proposées pour rendre cette réforme financière plus performante. En l'occurrence, il s'agit de la migration vers un financement transnational et l'alignement de la pratique budgétaire aux exigences du budget programme axé sur les résultats. Comme Kwame N'krumah, il s'agit à travers ces suggestions d'envisager le futur possible de l'indépendance financière de l'Union pour « *créer une société moderne qui donnera à notre peuple la possibilité de vivre une vie pleine et satisfaisante. (...)* »¹⁰¹.

⁹⁸ Décision EX.CL/ Dec.1168(XLI) sur les rapports des Sous-Comités du Comité des Représentants Permanents (COREP), 41^{ème} session ordinaire du Conseil exécutif, Lusaka en Zambie, 14-15 juillet 2022.

⁹⁹ A. LARHILD, « L'apport de la programmation budgétaire pluriannuelle dans la modernisation de l'État », OCDE, article disponible sur www.institudesfinances.gov.ib, consulté le 10 décembre 2022, à 4 heures, p. 4.

¹⁰⁰ G. ORSONI, op. cit. p. 212.

¹⁰¹ K. N'KRUMAH, *L'Afrique doit s'unir*, Paris, Présence africaine, 1994, pp. 197-254.