

Rapport de Mission sur la Conférence extraordinaire des Ministres de l'Economie et des Finances du 11 au 14 janvier 2009 à ADDIS ABABA

Une délégation Djiboutienne s'est rendue à ADDIS ABABA et elle était conduite par le Secrétaire Général du Ministère de l'Economie et des Finances, **Monsieur SIMON MIBRATHU**.

Cette délégation avait comme expert financier, **Monsieur ALMIS MOHAMED ABDILLAHI**, Directeur du Financement Extérieur et comme experte juriste, **Mademoiselle FATOUMA AHMED MOUSSA**, Juriste Chef de Service au Secrétariat Général.

Les travaux, pour la préparation de la **Conférence Extraordinaire des Ministres du 11 au 14 janvier 2009 au siège de l'Union Africaine**, ont commencé avec les réunions des experts financiers et juristes **le 11janvier jusqu' au 13 janvier 2009**. La Conférence Extraordinaire des Ministres eu lieu **le 14 janvier 2009**.

Les experts financiers et juristes avaient pour objectifs d'examiner et d'adopter différents rapports soumis par la Commission de l'Union Africaine.

L'ordre du jour des experts financiers portait sur :

- l'examen de l'étude de faisabilité de la bourse panafricaine des valeurs immobilières
- l'examen de l'étude sur les sources alternatives de financement
- l'examen de la feuille de route sur la micro finance
- l'examen du projet de Protocole portant création de la banque Africaine de Développement et du projet sur le Statut de la Banque.
-

La journée du 13 janvier, les experts juristes avaient comme ordre du jour :

- l'étude du projet de protocole relatif à la Banque Africaine de Développement
- l'examen du projet de Statut de la Banque.

Les experts se sont penchés sur les différents points ci-dessus et ils ont émis des recommandations qui ont été soumises à l'approbation des Ministres.

I-) l'examen de l'étude de faisabilité de la Bourse panafricaine des valeurs mobilières

Au Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernement de l'Union Africaine, tenu à **Khartoum en janvier 2006**, il a été suggéré qu'une étude de faisabilité sur la création d'une Bourse des valeurs panafricaine soit conçue par la Commission de l'Union Africaine. La décision de Khartoum s'inscrit dans la **Logique du Traité d'Abuja adopté en 2001**. Le traité prévoit la création de marchés boursiers nationaux et régionaux ainsi que la libre circulation des capitaux pour favoriser le développement et l'intégration économique.

La création des bourses des valeurs poursuit plusieurs objectifs, notamment le financement de la croissance des entreprises. La bourse des valeurs permet à une société de chercher des capitaux, en sélectionnant parmi un grand nombre d'investisseurs, de pays très variés, et de trouver ceux qui sont les plus aptes à comprendre son activité, donc enclins à partager les risques comme la rentabilité.

Par ailleurs, la bourse contribue à la diversification des secteurs financiers, à la mobilisation des ressources nécessaires au financement de la production et de l'investissement, la promotion de l'intégration économique régionale.

La bourse des valeurs semble être une alternative aux prêts bancaires dont les taux sont élevés. Les gouvernements ainsi que le secteur privé peuvent mobiliser des capitaux pour financer les infrastructures, les besoins sociaux et la croissance économique.

Elle est également perçue comme un outil pour la promotion du secteur financier et le développement de l'épargne privée.

Du fait de l'accélération du dynamisme économique et de l'amélioration des mécanismes des marchés émanant de la bourse des valeurs, il s'est avéré indispensable de mettre en place l'étude de faisabilité qui consiste à examiner la nécessité, les contraintes et la viabilité d'un marché boursier continental efficace, à explorer des scénarios possibles pour sa mise en place et son fonctionnement.

La Commission de l'Union, dans son étude, a proposé cinq options différentes d'intégration des bourses africaines, qui sont actuellement au nombre de 25 dont deux sous-régionales.

- 1- Des bourses nationales/régionales et une bourse panafricaine.
- 2-Des bourses nationales/régionales avec une place financière africaine existante comme plate forme continentale.
- 3-Une plate forme de transaction intégrée et maintien des bourses nationales/régionales.
- 4-L'intégration par les transactions via internet.
- 5-L'intégration graduelle.

Compte tenu des multiples défis à relever (politiques, institutionnels, juridiques, réglementaires, techniques, économiques, financiers, fiscaux ...) et des expériences des pays africains, la démarche de la constitution graduelle de la bourse panafricaine des valeurs a été approuvée par les experts indépendants, qui avaient été réunis en novembre 2008 par la Commission, ainsi que par les experts financiers des pays de l'Union, aux termes de leur réunion du 11 au 12 janvier 2009.

La mise en place graduelle de la bourse panafricaine repose sur la consolidation initiale des Marchés boursiers existants tant au niveau national que régional. Cette réalisation progressive nécessite au préalable l'harmonisation des cadres juridiques et fiscaux, la libéralisation des changes et des mouvements des capitaux, l'harmonisation des systèmes de paiements et de règlements.

La méthode graduelle a été recommandée par les experts financiers dans leur rapport et les Ministres de l'Economie et des Finances, lors de la Conférence Extraordinaire, ont également approuvé cette démarche.

Grâce à cette méthode, les bourses des valeurs vont établir des alliances étroites pour assurer la consolidation des communautés économiques régionales ou sous régionales. Par la suite, une bourse des valeurs panafricaine pourra voir le jour après les progrès significatifs réalisés au niveau régional et sous régional.

Les experts ont également recommandé l'élaboration d'une étude complémentaire sur la réalisation graduelle de l'intégration boursière en Afrique. Cette nouvelle étude devra dégager une définition de la forme qu'aura la bourse panafricaine, une présentation du processus de création, les modalités de mise en œuvre et les étapes à suivre, le coût global de la réalisation , la répartition entre les parties prenantes, la mise en œuvre d'un plan d'action.

A la lecture des recommandations des experts financiers, les Ministres ont approuvé la mise en place graduelle de la bourse des valeurs panafricaines tout en préconisant la mise en place d'un cadre réglementaire harmonisé ainsi qu'une étude supplémentaire pour mieux développer le concept de bourse panafricaine.

II- Examen de l'étude sur les sources alternatives de financement de l'Union Africaine.

La naissance de l'Union Africaine a souligné la nécessité de revoir le financement des activités de cette institution dont le mandat a été élargi. En effet, avec l'entrée en vigueur du Traité d'Abuja et de l'Acte Constitutif de

l'Union, de nouvelles stratégies d'intégration politique et socio-économique se sont dégagées afin de répondre aux multiples défis auxquels le continent fait face. La pauvreté, le retard scientifique et technologique, les nombreux conflits, le déficit de la bonne gouvernance politique et économique sont autant de problèmes qui requièrent des financements importants pour leur résolution.

Face ces impératifs, le mécanisme de mobilisation des ressources de l'Union s'avère très insuffisant. Il convient de noter que le dispositif de financement de l'institution africaine est encore celui de l'ex OUA. Le budget est divisé en deux parties. La première partie porte sur les contributions statutaires des Etats membres couvrant les besoins d'exploitation. La seconde partie concerne le budget programme financé sur une base volontaire et par les contributions des partenaires telle que l'Union Européenne.

Le cumul des arriérés de contributions, le retard dans les paiements effectifs des contributions (en moyenne 40% des contributions sont perçues à temps chaque année), la dépendance accrue à l'égard de l'aide financière des partenaires au développement ont conduit les Chefs d'Etat à exhorter la Commission de repenser l'ensemble du dispositif financier hérité par l'OUA et d'entreprendre une étude approfondie dans la perspective d'un système plus performant, plus autonome par rapport à l'aide internationale et moins tributaire des contraintes budgétaires des Etats.

A cet effet, la Commission de l'Union a entrepris l'étude sur « **les sources alternatives de financement de l'Union africaine : impact des propositions sur les économies des Etats membres** » avec comme base de travail les différentes études menées auparavant.

Cette étude s'est donnée comme objectifs d'apporter plusieurs propositions de financements alternatifs afin de garantir à l'Union des ressources consensuelles, réalistes, fiables et dont la mise en œuvre permettra de doter l'institution d'un financement conforme à ses ambitions.

Au cours de la présentation de l'étude, à la réunion des experts financiers, la Commission a fait ressortir plusieurs types de financements alternatifs tout en mettant en exergue les avantages et inconvénients de chacune des propositions.

Au final, la Commission a retenu quatre d'entre elles qui lui semblent viables avec un faible impact sur les économies des Etats membres.

Selon la Commission, ces quatre propositions vont permettre à l'Union de disposer de financements autres que les contributions statutaires pour réaliser les grands programmes et ses projets.

Il s'agirait d'effectuer plusieurs prélèvements :

- *Prélèvement sur les polices d'assurances.*

Le principe est d'imposer un minimum de 0.2% sur toute police d'assurances contractée par un citoyen africain ou entreprise opérant en Afrique.

- *Prélèvement sur les voyages internationaux.*

Il s'agit d'imposer une taxe sur tous les billets vers et de l'Afrique, soit 2\$ pour les courtes distances et 5\$ pour les longs courriers.

- *Prélèvement sur les exportations basées sur la structure des exportations des pays.*

Le principe est d'imposer 0.5% de redevances sur les exportations de marchandises et de services de tous les Etats de l'Union.

- *Prélèvement sur les exportations d'hydrocarbures.*

Le principe sous-tendu est d'imposer 0.5% de redevances sur les exportations des pays exportateurs d'hydrocarbures.

A la lumière de toutes ces propositions, les experts financiers ont reconnu qu'il existe de nombreuses implications financières, fiscales, juridiques qui découlent de l'étude de la Commission. Compte tenu de cela, il est indispensable à chaque Etat de disposer du temps nécessaire pour mener de larges consultations au niveau national en vue d'analyser de manière approfondie l'étude portée à leur connaissance.

Les experts ont recommandé :

- La conduite de consultations supplémentaires dans chaque pays membre
- Que les commentaires et propositions sur la question soient transmis à la Commission au plus tard **le 15 avril 2009**.

Les Ministres, quant à eux, ont eu connaissance du rapport des experts et de leurs recommandations. Ils sont allés dans le sens des experts en estimant également que cette étude requiert de plus amples réflexions au sein de chaque Etat. Toutefois, ils ont considéré que la date butoir fixée au **15 avril**, pour envoyer les commentaires, ne donne pas le temps suffisant pour bien cerner toutes les implications de la question.

Ils ont recommandé que le délai soit reporté au **15 septembre 2009** afin que cette étude soit présentée à la **Conférence Extraordinaire des Ministres des Finances prévue en Novembre 2009**.

Par ailleurs, les Ministres dans leur rapport suggèrent que les recommandations qui seront faites au cours de cette conférence de Novembre soient présentées à l'**Assemblée Générale de l'Union en Janvier 2010**.

III- le rapport d'étude sur l'élaboration d'une feuille de route et d'un plan d'action sur la micro finance en Afrique.

Depuis quelques années, l'environnement de la micro finance connaît une transformation progressive. La multitude d'institutions a nécessité une concertation pour une meilleure visibilité des actions des Etats dans le domaine.

C'est pour cette raison que la Commission de l'Union africaine a mené une étude sur la micro finance, laquelle étude a été approuvée par un atelier de « *validation sur l'élaboration d'une feuille de route pour le développement de la Micro finance en Afrique* » qui s'est tenu à Dakar du 30 au 31 juillet 2008.

La micro finance est considérée comme l'outil privilégié de la lutte contre la pauvreté en cela qu'elle permet la mise à disposition de services financiers durables aux populations à faible revenu de manière correcte et à un prix abordable.

La feuille de route élaborée par la Commission dégage la perspective d'une future industrie de la micro finance capable de répondre aux divers besoins financiers des populations africaines les plus pauvres, qu'elles se trouvent en milieu rural ou urbain.

L'étude met l'accent sur le fait que les institutions de la micro finance doivent être dirigées de manière professionnelle et conduites par la satisfaction des populations concernées. Néanmoins, le développement du secteur de la micro finance ne peut se faire sans un environnement législatif et réglementaire adéquat.

Le constat qui ressort de l'étude de la Commission est, qu'en dépit de la forte demande de services de micro finance dans les régions, la grande majorité des populations africaines les plus pauvres et dont les revenus sont faibles, est encore exclue financièrement. Et malgré les récentes avancées remarquées dans l'expansion et l'approfondissement de l'assistance, l'effet escompté semble loin d'être atteint.

Compte tenu des défis multiples à relever, la Commission a proposé une stratégie en plusieurs points dans la feuille de route.

- Créer un environnement favorable au développement du système de la micro finance par la mise en place d'une législation appropriée faisant de la micro finance un secteur financier dynamique et solide.
- Encourager et renforcer les infrastructures de l'industrie.
- Améliorer la performance et la qualité des services et accroître la rentabilité.

- Renforcer les capacités institutionnelles et humaines.
- Harmoniser les politiques régionales de la micro finance et promouvoir la coopération et le commerce dans ce domaine.
- Accroître l'offre et réduire le coût des capitaux pour le développement de la micro finance.
- Encourager et appuyer la création d'agences locales de notation pour réduire les coûts et permettre une disponibilité des services.

La Commission a également établi un plan d'action destiné à aider les Etats Membres dans la réalisation de leurs objectifs de développement du secteur envisagé.

Les experts ont reconnu la place importante du secteur de la micro finance dans la lutte contre la pauvreté. Ils ont présenté certaines recommandations qui ont été soumises aux Ministres.

- Il s'agit de soumettre le plan d'action à l'examen des Ministres pour adoption.
- Ensuite, ils ont recommandé qu'un mécanisme adapté soit mis en place pour la mise en œuvre du plan d'action.
- Ils ont également sollicité l'institutionnalisation d'un forum annuel sur la micro finance.
- Et enfin, ils suggèrent que les Etats Africains créent un environnement favorable à la micro finance et prennent des mesures pour la protection des consommateurs contre les pratiques abusives de certaines institutions de micro finance.

Les Ministres ont pris note des recommandations des experts et ont rajouté les recommandations suivantes :

- Approfondir les études basées sur les expériences de chaque Etat membre.
- Entreprendre une étude de faisabilité sur la création d'un fonds de garantie de l'Union Africaine.

IV : Examen du projet de Protocole et du Statut de la Banque Africaine d'Investissement.

L'Acte Constitutif de l'Union Africaine dispose dans son article 19© que « **L'Union Africaine est dotée des institutions financières suivantes, dont les statuts sont définis dans des protocoles y afférents : (c) La Banque africaine d'investissement** ».

Par cette disposition, l'Union Africaine a créé la Banque Africaine d'Investissement et elle a mis en place un comité directeur technique, basé à Tripoli, pour la préparation de l'établissement de cette banque. Ce comité est chargé, notamment, de mener des études sur les points concernant les sources de financement, la gestion et le cadre institutionnel.

Les résultats des travaux ont abouti à l'élaboration d'un **projet de Protocole de la Banque ainsi qu'un projet portant sur le Statut de l'institution**. Ces deux projets ont été soumis à l'examen des experts financiers dans un premier temps et ensuite aux experts juristes, afin que ces derniers puissent amender les points qu'ils estiment juridiquement inexacts et qu'ils intègrent les dispositions considérées comme manquantes.

La Commission a rappelé que l'objectif de la Banque est d'impulser davantage la mutation économique de l'Afrique. Du fait de sa spécificité, cette institution, moteur de l'intégration économique du Continent, devra fonctionner avec une certaine indépendance dans les prises de décisions stratégiques et opérationnelles.

A la différence des autres institutions financières et plus particulièrement la BAD, la Banque Africaine d'Investissement sera composée d'Etats membres ainsi que d'actionnaires issus du secteur privé. Cela signifie que l'organisation de cette nouvelle institution est « hybride » dans la mesure où les investisseurs privés seront impliqués au même titre que les Etats de l'Union.

A cet effet, il est très important de prévoir un cadre institutionnel et juridique approprié.

Lors de l'examen des projets, les experts financiers ont formulé certaines préoccupations qui ont été incluses dans leur rapport.

Les experts juristes, **réunis le 13 janvier**, ont été amenés à étudier en profondeur les textes soumis à leur appréciation. Toutefois, une seule journée n'a pas été suffisante pour examiner les deux projets et de ce fait, seul le **projet de Protocole de la Banque** a pu être considéré. Il a été décidé que **le projet sur le Statut de la Banque** reçoive de plus amples réflexions de la part des experts juristes. Lesquels vont envoyer leurs commentaires et observations à la Commission à une date ultérieure.

Les experts juristes ont examiné article par article le projet de Protocole et ont fait des propositions d'amendements. Dans leur rapport, ils ont recommandé que :

- Le projet de Protocole amendé et adopté par eux soit soumis aux Ministres pour examen et adoption.
- Le projet de Statut de la Banque soit envoyé aux Etats Membres pour observations et recommandations. La date de renvoie à la Commission a été fixée pour la **mi-mars 2009**.

- L'examen du projet par les experts juristes se fasse durant **2 à 3 jours** et non en une journée comme cela a été le cas lors cette Conférence Extraordinaire.
- Dans la mesure du possible, il est préférable de renvoyer les experts juristes qui ont participé à l'examen du projet de Protocole à la réunion portant sur l'étude de Statut et ce pour une meilleure qualité du travail.

Les Ministres présents à la Conférence ont pris note des recommandations des experts juristes et ont formulé certaines recommandations dans leur rapport.

- ils ont suggéré que le projet de Protocole, tel qu'il a été adopté par les experts juristes, soit soumis à **l'Assemblée Générale prévue pour Février 2009**.
- Ils considèrent que le projet sur le Statut soit envoyé à chaque Etat membre pour commentaires et observations. Toutefois, les commentaires devront être envoyés à la Commission au plus tard **en Mai 2009** et la prochaine réunion des experts devra comprendre aussi bien les experts juristes que les experts financiers.
- Ensuite, le gouverneur de la Libye a informé que la réunion des experts pour l'étude du projet sur le Statut aura lieu à Tripoli.

La Conférence Extraordinaire des Ministres de l'Economie et des Finances a été clôturée avec les remerciements de la Commission de l'Union Africaine.