

Luxembourg, le 8 décembre 2025

Objet : Projet de loi n°8621¹ relatif à l'augmentation générale du capital appelable de la Banque africaine de développement et à l'approbation des amendements de l'Accord portant création du Fonds africain de développement. (6952PSI)

*Saisine : Ministre des Finances
(30 septembre 2025)*

Avis de la Chambre de Commerce

Le projet de loi sous avis (ci-après le « Projet ») a pour objet, d'une part, d'autoriser le Gouvernement à participer à l'augmentation générale du capital appelable² de la Banque africaine de développement (ci-après la « BAD » ou la « Banque ») et, d'autre part, d'approuver les amendements à l'Accord portant création du Fonds africain de développement (ci-après le « FAD » ou le « Fonds ») afin de lui octroyer un accès autonome aux marchés des capitaux.

En bref

- La Chambre de Commerce note avec satisfaction l'engagement continu du Luxembourg en faveur de la BAD et de l'aide au développement du continent africain.
- Elle rappelle au Gouvernement l'importance de procéder à des évaluations régulières en matière d'aide au développement, pour une gestion prudente des finances publiques.
- La Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

¹ [Lien vers le projet de loi sur le site de la Chambre des Députés](#)

² Le capital appelable est l'engagement pris par les membres de la Banque de lui verser une partie ou la totalité du montant souscrit au cas où celle-ci ne serait pas en mesure de faire face à des obligations contractées sur des fonds empruntés pour être inclus dans ses ressources ordinaires (par exemple, des obligations émises sur les marchés des capitaux) ou des garanties imputables à ces ressources. Il s'agit donc d'une charge hypothétique, la souscription au capital appelable n'impliquant pas de déboursement immédiat de la part des pays actionnaires.

Considérations générales

Créée en 1964, la BAD est une institution financière multilatérale, dont la mission principale est de promouvoir le développement économique durable et le progrès social sur le continent africain. Pour ce faire, la BAD mobilise plusieurs leviers complémentaires, notamment la facilitation de l'accès aux financements, l'assistance technique destinée à soutenir les pays membres dans la mise en œuvre de leur politique de développement, ainsi que la production d'analyses économiques éclairant la prise de décisions publiques. Comme rappelé dans l'exposé des motifs, la BAD a accordé un total de 148,117 milliards d'unités de compte (ci-après « UC »)³ en prêts et subventions à ses 54 pays membres régionaux depuis 1967, en soutien à 7.400 projets.

Le Projet sous avis vise un double objectif :

- **augmenter le capital appelable de la BAD** conformément à la résolution B/BG/2024/09 adoptée par le Conseil des gouverneurs de la Banque le 29 mai 2024, par la souscription du Luxembourg de 17.523 actions appétibles de la BAD ;
- **approuver les amendements à l'Accord portant création du FAD**, tels qu'adoptés par la résolution F/BG/2023/04 du Conseil des gouverneurs du Fonds, afin de lui donner un accès autonome aux marchés des capitaux.

Augmentation générale du capital appétible de la BAD

Cette mesure, découlant de l'adoption de la résolution⁴ adoptée par le Conseil des gouverneurs de la BAD entérinant l'augmentation générale de son capital appétible de 88,1 milliards d'UC fait suite à la dégradation de la note des États-Unis par l'agence de notation Fitch Ratings de AAA à AA+, le 1^{er} août 2023. La BAD, qui ne bénéficie pas d'une notation intrinsèque propre sur les marchés de capitaux, doit fonder la qualité de sa dette exclusivement sur le capital appétible de ses actionnaires disposant du triple A, afin d'emprunter aux meilleurs coûts. Or, la dégradation de la note américaine a réduit cette couverture, entraînant une perte de 9 milliards d'UC équivalant à 10,9 milliards d'euros à l'époque. Cette diminution doit dès lors être compensée par d'autres pays disposant du triple A, faute de quoi la Banque s'exposerait à un risque de déclassement.

Comme expliqué dans l'exposé des motifs, « *[l]e nombre total d'actions qui seraient émises au profit de l'ensemble des actionnaires, au prorata de leurs souscriptions actuelles au capital de la Banque, s'élève à 8.810.000, dont près de 10% des actions sont à souscrire par les actionnaires notés AAA (9.000.000). Cela permettrait de rétablir le stock de capital appétible noté AAA de la Banque à 23,5 milliards d'UC, soit son niveau antérieur à la dégradation de la note des États-Unis* ». Selon les auteurs du Projet, l'augmentation générale du capital appétible « *envoie un signal fort aux agences de notation, montrant que l'actionnariat est prêt à soutenir pleinement la Banque en tant que bailleur principal dans la lutte contre la pauvreté en Afrique, y compris en tant qu'instrument contracyclique* ».

Le Luxembourg participe au capital de la Banque depuis son adhésion en 2014. L'exposé des motifs souligne que « *[l]e pays] attache une importance particulière au maintien de la notation AAA de la BAD* ». Par ailleurs, « *la participation active au capital d'une institution de développement de premier rang renforce [...] la crédibilité du Luxembourg en tant qu'acteur engagé dans la coopération internationale par le biais de banques multilatérales de développement* ».

³ L'unité de compte de la BAD est une monnaie composite (un panier de devises) utilisée pour exprimer les montants des prêts, dons et états financiers de la Banque. Sa valeur est alignée sur le droit de tirage spécial du Fonds monétaire international (1 UC équivaut à 1,3763 dollars américain au 1^{er} décembre 2025). Utiliser une unité de compte permet d'éviter la dépendance à une seule monnaie (et donc à ses variations), de réduire les effets des fluctuations de change et d'assurer une meilleure comparabilité des montants engagés sur le temps long.

⁴ Résolution B/BG/2024/09 adoptée par le Conseil des gouverneurs de la BAD le 29 mai 2024, entérinant l'augmentation générale de son capital appétible, conformément à l'Accord portant création de la BAD, fait à Khartoum le 4 août 1963.

Le pays compte, dès lors, souscrire l'intégralité des actions allouées, soit 47.730 au total (30.207 actions attribuées et **17.523 actions appelables supplémentaires**). La valeur de ces 17.523 actions appelables est de 205,72 millions d'euros, au taux de change du mois de septembre 2025 (ce montant peut fluctuer en fonction de l'évolution du cours de change). La souscription de ces actions appelables permet au Luxembourg de préserver son droit de vote actuel, autour de 0,2%. La Chambre de Commerce note avec satisfaction l'engagement continu du Luxembourg en faveur de la BAD et de l'aide au développement du continent africain. Elle rappelle au Gouvernement l'importance de procéder à des évaluations régulières en matière d'aide au développement, pour une gestion prudente des finances publiques.

En parallèle, la Banque mène une analyse en vue de réformer son modèle financier afin d'obtenir un profil de crédit autonome AAA par l'agence de notation Fitch Ratings. Cet objectif à long terme lui permettrait de réduire sa dépendance aux notations de ses actionnaires AAA et de renforcer la solidité de ses fonds propres. Contrairement à l'augmentation spéciale temporaire du capital appelable de la BAD en 2021⁵, la mesure sous avis n'a pas de date d'expiration.

Amendement de l'Accord portant création du Fonds africain de développement

Le FAD a été créé en 1972 au sein du groupe de la BAD. Il se concentre sur les pays africains les plus pauvres, leur fournissant des prêts concessionnels⁶, des dons, une assistance technique pour renforcer la gestion des projets, des garanties pour encourager l'investissement privé ou des cofinancements de projets avec d'autres bailleurs de fonds.

Le Conseil des gouverneurs du FAD a adopté une résolution⁷ approuvant des amendements à l'Accord du FAD, le 23 mai 2023. L'objectif principal est d'élargir les ressources financières du FAD en l'autorisant à emprunter sur les marchés de capitaux internationaux. Dans ce cadre, un nouvel instrument de financement sera introduit : les prêts non ou modérément concessionnels à des pays financièrement viables. Comme expliqué dans l'exposé des motifs, ces prêts offrent deux avantages majeurs :

- ils donnent aux États africains éligibles un accès à des financements du FAD à des conditions plus favorables que celles qu'ils trouveraient eux-mêmes sur le marché ;
- les revenus issus de ces prêts permettront de financer d'autres emprunts concessionnels du FAD.

La responsabilité des donateurs du Fonds ou des actionnaires de la Banque n'est pas engagée sur les emprunts du Fonds sur les marchés des capitaux.

Les auteurs précisent que le Luxembourg soutient les efforts du FAD pour accéder de façon autonome aux marchés financiers. Le Grand-Duché entend contribuer activement à la diversification des sources de financement du Fonds.

La Chambre de Commerce salue l'engagement du Gouvernement en faveur d'une plus grande stabilité des opérations du Fonds.

⁵ Cf. Avis de la Chambre de Commerce (5804PSI/BTH) sur le Projet de loi n°7812 concernant la participation du Luxembourg à l'augmentation spéciale temporaire du capital appelable de la Banque africaine de développement, du 2 juin 2021.

⁶ Les prêts concessionnels sont des prêts à long terme avec des taux d'intérêt très faibles disposant souvent d'une période de grâce avant remboursement.

⁷ Résolution F/BG/2023/04.

* * *

Après consultation de ses ressortissants, la Chambre de Commerce est en mesure d'approuver le projet de loi sous avis.

PSI/DJI