

N°8621
CHAMBRE DES DEPUTES

Projet de loi relatif à l'augmentation générale du capital callable de la Banque africaine de développement et à l'approbation des amendements de l'Accord portant création du Fonds africain de développement

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES
(30.01.2026)

La Commission se compose de : Mme Diane ADEHM, Président, M. Maurice BAUER, Rapporteur ; MM. Guy ARENDT, André BAULER, Mme Taina BOFFERDING, MM. Sven CLEMENT, Franz FAYOT, Patrick GOLDSCHMIDT, Claude HAAGEN, Marc HANSEN, Fred KEUP, Laurent MOSAR, Mme Sam TANSON, MM. Michel WOLTER et Laurent ZEIMET, Membres

*

1. Antécédents

Le projet de loi n°8621 a été déposé par le Ministre des Finances le 30 septembre 2025.

La Chambre de commerce a émis son avis le 8 décembre 2025.

L'avis du Conseil d'État porte la date du 20 janvier 2026.

Lors de la réunion du 27 janvier 2026, le projet de loi a été présenté aux membres de la Commission des Finances et Monsieur Maurice Bauer a été désigné rapporteur du projet de loi. La Commission des Finances a examiné l'avis du Conseil d'État au cours de la même réunion.

L'adoption du projet de rapport a eu lieu au cours de la réunion du 30 janvier 2026.

2. Objet du projet de loi

Le projet de loi a pour objet, d'une part, d'autoriser le Gouvernement à participer à l'augmentation générale du capital callable de la Banque africaine de développement 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.

Considérations générales

Créée en 1964, la Banque africaine de développement (BAD) est une institution financière multilatérale dont la mission est de promouvoir une croissance durable et le progrès social

en Afrique. Outre la fourniture ou la facilitation de l'accès aux moyens de financement, la Banque offre également une assistance technique pour soutenir les membres régionaux dans la mise en œuvre de leurs politiques de développement.

Le Fonds africain de développement fut constitué en 1972. Géré par la BAD, il a pour mission principale de promouvoir le développement économique et social des pays africains les moins avancés en leur fournissant des financements concessionnels, c'est-à-dire, à des conditions avantageuses. Traditionnellement, le FAD était alimenté uniquement par les États participants non régionaux. Toutefois, depuis la fin des années 1990, un nombre croissant d'États africains participent également à la reconstitution financière du Fonds. A présent, le FAD ne peut pas mobiliser les contributions des donateurs sur les marchés de capitaux.

Le projet de loi sous revue poursuit un double objectif. D'une part, il prévoit d'autoriser le Gouvernement à participer à l'augmentation générale du capital callable 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 appelables de la Banque africaine de développement. D'autre part, il vise à approuver les amendements à l'Accord portant création du Fonds, tels qu'adoptés par la résolution F/BG/2023/04 du Conseil des gouverneurs dudit Fonds le 23 mai 2023, lui conférant un accès autonome aux marchés des capitaux.

Augmentation générale du capital callable de la Banque africaine de développement

Le 29 mai 2024, lors de la cinquante-neuvième assemblée annuelle, le Conseil des gouverneurs de la BAD a adopté la résolution B/BG/2024/09 entérinant une augmentation générale du capital callable de la banque de 88,1 milliards d'UC.

Cette mesure vise, à terme, à compenser la perte de 9 milliards d'UC de capital callable noté AAA (soit 10,9 milliards d'euros à l'époque), consécutive à la dégradation de la note des États-Unis par l'agence de notation Fitch Ratings intervenue le 1^{er} août 2023.

Elle envoie ainsi un signal fort aux agences de notation, en montrant que l'actionnariat est prêt à soutenir pleinement la Banque dans son rôle de bailleur principal dans la lutte contre la pauvreté en Afrique, y compris en tant qu'instrument contracyclique.

Le 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.

Environ 10 % de ces actions seraient à souscrire par les actionnaires notés AAA, afin de rétablir le stock de capital callable noté AAA de la Banque à 23,5 milliards d'UC, soit son niveau antérieur à la dégradation de la note des États-Unis.

Le Luxembourg détient actuellement 30.207 actions attribuées dans le capital de la BAD. La souscription de 17.523 actions appelables supplémentaires porte le total d'actions détenues par le Luxembourg à 47.730 actions attribuées. Cette souscription permet au Luxembourg de préserver son droit de vote actuel se situant autour de 0,20%. La valeur totale de ces 17.523 actions, soit 175.230.000 UC, correspond à 205,72 millions d'euros, au taux de change en vigueur au mois de septembre 2025 (1UC= 1,1740 EUR). Ce montant est susceptible de varier en fonction de l'évolution du cours de change.

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

Le 23 mai 2023, le Conseil des gouverneurs du FAD a adopté la résolution F/BG/2023/04 approuvant des amendements à l'Accord du Fonds afin d'autoriser le FAD à emprunter sur les marchés de capitaux internationaux

Cette réforme introduit un nouvel instrument financement innovatif, à savoir les prêts non ou modérément concessionnels à des pays financièrement viables. Le recours à ces prêts permettra au Fonds de répondre à un besoin croissant de financements sur le continent africain.

L'avantage de ce nouvel instrument est double. D'une part, il offre aux états africains éligibles un accès à des financements du Fonds à des conditions plus favorables que celles qu'ils contracteraient eux-mêmes sur les marchés. D'autre part, l'instrument permettra d'utiliser les revenus générés par les prêts non ou modérément concessionnels pour subventionner d'autres emprunts concessionnels par le Fonds.

3. Les avis

Avis de la Chambre de commerce

La Chambre de commerce approuve le projet de loi sous avis. Dans son avis, elle note avec satisfaction l'engagement continu du Luxembourg en faveur de la Banque africaine de développement 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

Avis du Conseil d'État

Le Conseil d'État note que le projet de loi a pour objet d'autoriser le Gouvernement à participer à l'augmentation générale du capital callable de la Banque africaine de développement, ci-après « BAD », ainsi que d'approuver les amendements à l'Accord portant création du Fonds africain de développement, ci-après le « FAD », afin de lui octroyer un accès autonome aux marchés des capitaux.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation à émettre quant au fond du projet de loi.

Pour les observations d'ordre légistique il est renvoyé au commentaire des articles.

4. Commentaire des articles

Article 1^{er} : Augmentation générale du capital callable de la Banque africaine de développement

Le présent article autorise le gouvernement à souscrire les 17 523 actions callable qui lui ont été allouées dans le cadre de l'augmentation générale du capital callable de la BAD. Le nombre d'actions à souscrire est déterminé conformément à l'Accord portant création de la BAD et à la résolution B/BG/2024/09 adoptée par le Conseil des gouverneurs de la BAD le 29 mai 2024.

Chaque action est valorisée à 10 000 unités de compte, soit 175 230 000 unités de compte, ce qui correspond à environ 205,72 millions d'euros au taux de change en vigueur au mois de septembre 2025 (1 UC pour 1.1740 EUR). Cette charge est hypothétique, s'agissant d'actions callable.

Le Conseil d'État n'a pas d'observation quant au fond du présent article.

D'un point de vue légistique, il signale que l'indication de l'article est à faire suivre d'un point et qu'il faut écrire « Grand-Duché de Luxembourg ».

La Commission des Finances modifie l'article 1^{er} dans ce sens.

Selon le Conseil d'État, il y a lieu de bannir le procédé qui consiste à faire suivre les nombres écrits en toutes lettres des chiffres afférents, assortis de parenthèses, de sorte qu'il convient de supprimer « (17 523) » et « (175 230 000) ».

La Commission des Finances supprime les chiffres entre parenthèses.

Article 2 : Amendement de l'Accord portant création du Fonds africain de développement

L'objectif de cet article est d'exprimer le consentement du Grand-Duché de Luxembourg, en sa qualité de membre de la Banque et du Fonds, à la résolution F/BG/2023/04 proposant l'amendement de l'Accord portant création du Fonds africain de développement. Cette résolution a été adoptée lors de la quarante-neuvième assemblée annuelle du Conseil des gouverneurs du Fonds africain de développement, le 23 mai 2023.

Ladite résolution permet au FAD de lever des fonds sur les marchés des capitaux afin d'émettre des emprunts non-concessionnels ou modérément concessionnels.

La modification de l'Accord du Fonds concerne notamment les articles 2 (Objectifs), 8(5) (Autres ressources), 14(1) (Utilisation des ressources), 15(2)(b) (Conditions de financement), 16(2)(a) (Forme et modalités de financement), 20 (Opérations diverses), 26(2) (Conseil d'administration : Fonctions), 31 (Rapports avec la Banque) et 43(1) (Actions en justice).

Le Conseil d'État n'a pas d'observation quant au fond du présent article.

D'un point de vue légistique, il explique qu'il y a lieu d'indiquer avec précision et de manière correcte les textes auxquels il est renvoyé, en commençant par l'article et ensuite, dans l'ordre, le paragraphe, l'alinéa, le point, la lettre et la phrase visés. Par ailleurs, il signale que lorsqu'il est renvoyé à un paragraphe dans le corps du dispositif d'un article, il faut omettre les parenthèses entourant le chiffre faisant référence au paragraphe dont il s'agit. Tenant compte de ce qui précède, il convient d'écrire « aux articles 2, 8, paragraphe 5, 14, paragraphe 1^{er}, 15, paragraphe 2, lettre b), 16, paragraphe 2, lettre a), 20, 26, paragraphe 2, 31 et 43, paragraphe 1^{er}, ».

La Commission des Finances modifie l'article 2 dans ce sens.

Formule de promulgation

Le Conseil d'État signale finalement que la formule de promulgation est à omettre aux projets de loi.

La Commission des Finances supprime la formule en question.

5. Texte proposé par la commission parlementaire

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi n°8621 dans la teneur qui suit :

Projet de loi relatif à l'augmentation générale du capital callable de la Banque africaine de développement et à l'approbation des amendements de l'Accord portant création du Fonds africain de développement

Art. 1^{er}.

Le Grand-Duché de Luxembourg est autorisé à participer à l'augmentation générale du capital callable de la Banque africaine de développement par la souscription de dix-sept mille cinq cent vingt-trois actions, pour un montant total de cent soixante-quinze millions deux cent trente mille unités de compte, conformément à la résolution B/BG/2024/09 du Conseil des gouverneurs de la Banque africaine de développement adoptée en date du 29 mai 2024.

Art. 2.

Sont approuvés les amendements aux articles 2, 8, paragraphe 5, 14, paragraphe 1^{er}, 15, paragraphe 2, lettre b), 16, paragraphe 2, lettre a), 20, 26, paragraphe 2, 31 et 43, paragraphe 1^{er}, de l'Accord portant création du Fonds africain de développement, tels qu'adoptés par la résolution F/BG/2023/04 du Conseil des gouverneurs du Fonds africain de développement en date du 23 mai 2023.

*

Luxembourg, le 30 janvier 2026

Le Président,

Diane Adehm

Le Rapporteur,

Maurice Bauer