

N° 6582<sup>2</sup>

## CHAMBRE DES DEPUTES

Session extraordinaire 2013-2014

**PROJET DE LOI**

portant approbation de

1. l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, signé à Khartoum le 4 août 1963, tel qu'amendé;
2. l'Accord portant création du Fonds africain de développement, signé à Abidjan le 29 novembre 1972, tel qu'amendé

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES FINANCES  
ET DU BUDGET**

(4.3.2014)

La Commission se compose de: M. Marc HANSEN, Président; Mme Viviane LOSCHETTER, Rapportrice; MM. Eugène BERGER, Alex BODRY, Mme Joëlle ELVINGER, MM. Franz FAYOT, Luc FRIEDEN, Gast GIBERYEN, Claude HAAGEN, Jean-Claude JUNCKER, Gilles ROTH, Claude WISELER et Michel WOLTER, Membres.

\*

**1. ANTECEDENTS**

Le projet de loi 6582 a été déposé par le Ministre des Finances le 20 juin 2013.

Au texte du projet de loi étaient joints un exposé des motifs et le commentaire des articles, une fiche financière ainsi que l'accord en langue française des accords portant création respectivement de la Banque et du Fonds africain de développement et un relevé des pays membres de la Banque africaine de développement.

Le Conseil d'Etat a émis son avis en date du 12 novembre 2013.

Mme Viviane Loschetter a été désignée rapportrice du projet de loi au cours de la réunion de la Commission des Finances et du Budget (COFIBU) du 28 janvier 2014.

La COFIBU a procédé à l'examen du projet de loi et de l'avis du Conseil d'Etat au cours de cette même réunion. Elle a eu un échange de vues avec une représentante de la Direction de la Coopération au Développement le 11 février 2014.

Elle a adopté le projet de rapport au cours de la réunion du 4 mars 2014.

\*

**2. OBJET DU PROJET DE LOI**

Le projet de loi a pour but d'autoriser le Gouvernement à prendre les mesures nécessaires à l'adhésion du Grand-Duché du Luxembourg auprès de la Banque africaine de développement (BAD) et du Fonds africain de développement (FAD).

Suite à l'indépendance de la plupart des pays africains au début des années 60 et vu le manque évident d'infrastructures lourdes et cohérentes, la création d'une banque de développement africaine devint une étape utile et nécessaire. C'est ainsi que la Banque africaine de développement a été constituée en 1963 à Khartoum, regroupant initialement uniquement des pays africains.

Le Fonds africain de développement fut constitué en 1972. Géré par la BAD, il permit de soutenir les pays africains les moins avancés par des subventions et des crédits à conditionnalités douces.

Afin d'obtenir des ressources financières additionnelles, la BAD s'est ouverte aux pays non régionaux à partir de 1982. C'est ainsi que des pays non africains ont eu depuis accès aux organes dirigeants et comptent aujourd'hui sept des vingt directeurs de la banque. L'assemblée de la banque compte aujourd'hui 53 pays africains (pays membres régionaux) et 25 pays non africains (pays membres non régionaux). Notons que la banque est gérée majoritairement par des pays africains, le président est toujours un ressortissant d'un pays africain.

L'objectif affiché de la banque est de „promouvoir une croissance économique et une réduction de la pauvreté durables en Afrique“.

A part le Grand-Duché, l'Australie et la Turquie ont notamment entamé des démarches en vue d'une adhésion.

### 2.1 L'approche de développement mise en œuvre par la BAD

L'objectif affiché de la BAD est la réduction de la pauvreté et une croissance inclusive en Afrique. La stratégie d'investissement et de travail retenue pour y arriver est celle de projets d'infrastructure à grande échelle, notamment dans le domaine de l'énergie:

#### *Approbations de prêts et de dons du Groupe de la Banque par secteur, 2012*

Industrie	2,7%
Eau et assainissement	7,5%
Agriculture	8,6%
Finance	11,2%
Multisecteur	14,0%
Social	14,6%
Transport	16,8%
Energie	24,7%

*Source:* Rapport annuel de la BAD 2012, p. 28

Il s'agit en règle générale de projets d'infrastructures ferroviaires et de grandes routes, ainsi que de projets de constructions de grands barrages qui appuient l'industrie extractive, des mines et de l'agribusiness dont l'activité est essentiellement une activité d'exportation.

Dans le domaine de la construction des routes, on peut noter une certaine priorité aux routes reliant l'intérieur des pays vers les structures portuaires exportatrices (voir l'exemple du LAMU Gateway Development Project au Kenya).

Le besoin en infrastructures nécessaires à un développement solide des communautés locales reste ainsi toujours d'actualité.

### 2.2 Le secteur de l'énergie

Le secteur de l'énergie est un secteur prioritaire des activités du groupe de la BAD. La banque a entamé des efforts considérables pour s'établir en tant que Banque africaine du Climat, en cherchant notamment activement à financer l'adaptation et l'atténuation des effets du changement climatique. En effet, l'accès aux ressources énergétiques d'une population pauvre, qu'elle soit urbaine et rurale, est un problème omniprésent dans les pays africains en voie de développement.

Le secteur énergétique est en forte expansion parmi les activités de la BAD, en passant de 4% du volume des activités en 2004 à presque 25% en 2010. La BAD est devenue ainsi un des premiers bailleurs du continent pour le secteur énergétique.

Il convient cependant de noter que la majorité des crédits et subventions sont alloués à des débiteurs relativement aisés: ainsi 76% des crédits sont accordés à l'Afrique du Sud, l'Égypte, le Maroc et la Tunisie, qui comptent parmi les pays les mieux dotés en infrastructures électriques en Afrique.

Les projets de la banque dans le secteur des énergies fossiles (pétrole, gaz et charbon) représentent 86% des crédits aux pays à revenu moyen et 61% des crédits de l'ensemble du secteur de l'énergie!

### **2.3 Politique d'information**

Au courant des années 90, la banque a traversé une profonde crise institutionnelle qui a provoqué un remaniement de son fonctionnement et de l'orientation de ses activités.

A partir des années 2000, la banque a réagi aux nombreuses critiques par rapport au manque de transparence et de communication vis-à-vis des communautés impliquées directement par des projets en élaborant, en concertation avec la société civile, une politique d'information qui a été adoptée en 2011 et est en vigueur depuis le 3 février 2013.

Cet accord régit la nature des informations divulguées au public, ainsi que leurs procédures de diffusion. Cette nouvelle politique a marqué un changement important pour la BAD étant donné qu'elle accorde l'accès systématique à tous les documents pour autant qu'il n'y ait pas de raison évidente de confidentialité.

La transparence et un accès simplifié à l'information permettent notamment aux communautés locales de défendre efficacement leurs droits. Ceci permet de rendre les projets et programmes de la BAD plus inclusifs.

### **2.4 Le mécanisme des litiges**

L'instauration du Mécanisme indépendant d'inspection (MII) a été validée en 2004 par la BAD et celui-ci devint opérationnel en 2006. Il met à la disposition des personnes et des communautés qui ont subi un préjudice résultant d'un projet financé par la BAD un mécanisme indépendant par l'intermédiaire duquel elles peuvent revendiquer à la BAD d'intervenir conformément aux politiques et procédures propres.

Pour les projets du secteur public, le MII peut vérifier la conformité du Groupe de la Banque par rapport aux politiques et procédures. Pour les projets du secteur privé, il ne vérifie que la conformité aux politiques sociales et environnementales.

Parmi les projets pour lesquels il y a eu des litiges, on peut citer:

- Dakar – Diamniadio Highway Project, Senegal
- Medupi Power Project, South Africa
- Construction of the Marrakech – Agadir Motorway, Morocco
- Nuweiba Combined Cycle Power Project, Egypt
- Gibe III Hydroelectric Project, Ethiopia
- Bujagali Hydropower and Interconnection Projects, Uganda

D'après les rapports du mécanisme des litiges, on note qu'il y a des demandes envers la banque d'améliorer la participation des populations locales concernées lors des phases d'identification et de planification des projets et de leur accorder un accès simplifié aux documents et informations relatifs aux projets. On peut y lire la demande d'impliquer notamment plus souvent l'unité de médiation du MII lors des phases plus en amont des projets afin de garantir l'accès aux services de la banque aux populations vivant dans des régions éloignées.

## 2.5 La présence du groupe de la BAD dans les pays prioritaires de la coopération luxembourgeoise

<i>Montants cumulés des approbations de prêts et dons par pays, entre 1967 et 2012</i>	<i>en millions d'UC</i>	<i>En %</i>
Maroc	6.747	10,6%
Tunisie	5.361	8,4%
Multinational	5.254	8,3%
Egypte	3.761	5,9%
Afrique du Sud	3.759	5,9%
Nigeria	3.507	5,5%
Ethiopie	2.295	3,6%
Tanzanie	1.936	3,0%
Algérie	1.891	3,0%
Congo, Dem. Rep.	1.752	2,8%
Ghana	1.737	2,7%
Cote d'Ivoire	1.717	2,7%
Uganda	1.714	2,7%
Botswana	1.515	2,4%
Gabon	1.447	2,3%
Kenya	1.382	2,2%
Mozambique	1.298	2,0%
Cameroun	1.149	1,8%
<b>Sénégal</b>	<b>980</b>	<b>1,5%</b>
<b>Mali</b>	<b>898</b>	<b>1,4%</b>
Zambie	890	1,4%
<b>Burkina Faso</b>	<b>826</b>	<b>1,3%</b>
Malawi	817	1,3%
Madagascar	805	1,3%
Guinée	769	1,2%
Ile Maurice	751	1,2%
Zimbabwe	751	1,2%
Rwanda	640	1,0%
Benin	625	1,0%
<b>Niger</b>	<b>514</b>	<b>0,8%</b>
Mauritanie	507	0,8%
Tchad	483	0,8%
Burundi	458	0,7%
Sierra Leone	418	0,7%
Angola	374	0,6%
Soudan	363	0,6%
Lesotho	334	0,5%
Congo	331	0,5%

<i>Montants cumulés des approbations de prêts et dons par pays, entre 1967 et 2012</i>	<i>en millions d'UC</i>	<i>En %</i>
Togo	328	0,5%
Swaziland	301	0,5%
Liberia	272	0,4%
<b>Cabo Verde</b>	<b>268</b>	<b>0,4%</b>
Gambie	249	0,4%
Rép Centrafricaine	217	0,3%
Guinée Bissau	208	0,3%
Djibouti	186	0,3%
<b>Namibie</b>	<b>174</b>	<b>0,3%</b>
Somalie	152	0,2%
Equatorial Guinée	131	0,2%
Seychelles	113	0,2%
Sao Tome & Principe	110	0,2%
Erythrée	106	0,2%
Comores	86	0,1%
Sud Soudan	5	0,0%
Libye	1	0,0%
	63.663	

D'après le rapport de la BAD, 5,7% des approbations de crédits et de dons de la BAD entre 1967 et 2012 sont alloués aux pays prioritaires de la coopération luxembourgeoise de la période.

## 2.6 La participation et l'APD du Luxembourg

L'adhésion du Luxembourg à la Banque africaine de développement (BAD) est considérée comme fortement utile du point de vue de la politique de la coopération au développement.

En matière de coopération au développement, le Luxembourg estime utile d'intervenir différemment dans les pays partenaires les moins avancés (PMA).

Citons à titre d'exemple le Niger, où l'aide est entièrement couverte par des projets précis sous forme de dons, ou le Sénégal, où l'aide à certains secteurs plus avancés peut prendre la forme de financements mixtes (crédits venant de banques de développement et de l'APD) et finalement, les pays à revenu moyen, tel le Cap-Vert, où des secteurs comme l'énergie renouvelable ont atteint un tel degré de maturité qu'ils peuvent être soutenus par le biais de financements mixtes comportant des investissements privés, des crédits de banques de développement et de l'APD.

Dans cette dernière catégorie de pays partenaires, l'APD joue un rôle de multiplicateur et c'est au niveau de ces pays que la complémentarité entre l'adhésion du Luxembourg à la BAD et la coopération au développement plus traditionnelle sera la plus évidente.

L'APD luxembourgeoise pourra ainsi contribuer au financement d'une assistance technique en amont d'un projet de développement pris en charge par la BAD ou financer une assistance technique accompagnant la mise en œuvre d'un projet soutenu par la BAD. Une intervention à travers des bonifications d'intérêt n'est pas envisagée.

Suite à la participation du Luxembourg à la BAD, un document stratégique sera établi par le ministère des Finances et la direction de la coopération au développement afin de déterminer les types de coopération possibles entre le Luxembourg et la BAD et, également, avec les pays partenaires de la coopération au développement luxembourgeoise pour garantir une complémentarité maximale entre l'APD et l'adhésion à la BAD.

Les montants versés au cours des 8 prochaines années à la BAD ne sont pas des montants d'APD supplémentaires, mais ils contribuent à l'APD annuelle sans que celle-ci ne dépasse 1% du RNB. Ils sont imputés sur des articles budgétaires du Ministère des Finances.

85% de l'APD luxembourgeoise est financée à partir d'articles budgétaires du Ministère des Affaires étrangères et européennes, 10% à partir d'articles budgétaires du Ministère des Finances et le reste provient d'articles budgétaires d'autres ministères. La coordination des montants et le maintien du budget de l'APD à 1% du RNB sont assurés par la direction de la coopération au développement.

## 2.7 La prise de participation

L'adhésion du Luxembourg au FAD s'opère par l'émission d'un bon du Trésor d'un montant équivalent en euros à 14.514.309 unités de compte (UC). Le groupe de la Banque africaine de développement opère en unités de compte. L'unité de compte est égale à un droit de tirage spécial du Fonds monétaire international. La participation au FAD sera considérée effective une fois que la souscription initiale est payée. Le taux de change UC/EUR applicable au paiement de la première souscription sera égal à la moyenne des taux de change (arrondi à la sixième décimale) ayant prévalu au cours des trente jours se terminant sept jours avant la date de paiement.

Une fois que le Luxembourg sera devenu un Etat participant au FAD, il pourra souscrire au capital de la BAD en versant une souscription initiale afin d'en devenir membre. Le montant de la souscription initiale du Luxembourg au capital de la banque est déterminé en utilisant la quote-part relative du Luxembourg au FMI ainsi que les souscriptions cumulées des pays non régionaux de la BAD. La souscription initiale préconisée est de 13.256 actions équivalant à 132.560.000 UC. Les souscriptions sont libellées en unités de compte et payables en monnaie librement convertible. La souscription initiale est constituée d'actions à libérer et d'actions sujettes à appel. Les actions du Luxembourg seront émises selon les termes de la sixième augmentation générale du capital (AGC-VI) de la Banque, entrée en vigueur en mai 2010. Sous l'AGC-VI, le capital-action se subdivise en capital à libérer directement et capital à verser sur demande dans les proportions de 6% d'actions à libérer et 94% d'actions pouvant être appelées. Les montants souscrits au capital de la BAD sujet à appel ne font l'objet d'un appel que suivant les modalités et aux dates fixées par cette dernière lorsqu'elle en a besoin pour faire face à des engagements spécifiques.

Au taux de change en vigueur au 30 janvier 2014, la souscription initiale au FAD s'établit à 19.736.557 euros. Le bon du Trésor est à amortir en huit tranches annuelles égales de 1.814.289 UC.

### *Souscription initiale au FAD*

<i>Année</i>	<i>Amortissement</i>	
	<i>UC</i>	<i>EUR</i>
2013	1.814.289	2.467.069
2014	1.814.289	2.467.069
2015	1.814.289	2.467.069
2016	1.814.289	2.467.069
2017	1.814.289	2.467.069
2018	1.814.289	2.467.069
2019	1.814.289	2.467.069
2020	1.814.289*	2.467.069
	14.514.309	19.736.557

\* Arrondis à l'unité près.

## Souscription initiale au capital de la BAD

Année	Amortissement du capital à libérer	
	UC	EUR
2013	993.750	1.351.913
2014	993.750	1.351.913
2015	993.750	1.351.913
2016	993.750	1.351.913
2017	993.750	1.351.913
2018	993.750	1.351.913
2019	993.750	1.351.913
2020	993.750	1.351.913*
	7.950.000	10.815.305

\* Arrondis à l'unité près.

Année	FAD		BAD		Groupe	
	Amortissement		Versement en espèces		UC	EUR
	UC	EUR	UC	EUR		
2013	1.814.289	2.467.069	993.750	1.351.913	2.808.039	3.818.982
2014	1.814.289	2.467.069	993.750	1.351.913	2.808.039	3.818.982
2015	1.814.289	2.467.069	993.750	1.351.913	2.808.039	3.818.982
2016	1.814.289	2.467.069	993.750	1.351.913	2.808.039	3.818.982
2017	1.814.289	2.467.069	993.750	1.351.913	2.808.039	3.818.982
2018	1.814.289	2.467.069	993.750	1.351.913	2.808.039	3.818.982
2019	1.814.289	2.467.069	993.750	1.351.913	2.808.039	3.818.982
2020	1.814.289*	2.467.069*	993.750	1.351.913*	2.808.039*	3.818.982*
	14.514.309	19.736.557	7.950.000	10.815.305	22.464.309	30.551.856

\* Arrondis à l'unité près.

En résumé, et sur base des taux de change du 30 janvier 2014, l'impact budgétaire d'une adhésion du Luxembourg à la BAD est estimé à 30.551.856 EUR.

Par conséquent, la participation du Luxembourg au groupe de la BAD imputera l'aide publique au développement du Luxembourg d'un montant approximatif de 30 millions d'euros.

L'exposé des motifs du document parlementaire n° 6582 prévoit des paiements sur huit ans à partir de l'année 2013. Comme le projet de loi n'a pas pu être soumis au vote de la Chambre des Députés en 2013, il est encore incertain si le paiement à effectuer en 2014 portera sur deux années ou si l'ensemble des paiements est reporté d'un an (2014 à 2021).

\*

### 3. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Quant au texte de l'accord portant création de la Banque africaine de développement, le Conseil d'Etat relève que, d'après l'article 60, paragraphe 1, un amendement approuvé par le Conseil des gouverneurs est adopté „si deux tiers des Etats membres, disposant des trois quarts des voix attribuées aux Etats membres, comprenant deux tiers des Etats membres régionaux disposant des trois quarts des voix attribuées aux Etats membres régionaux“ l'acceptent. Selon le paragraphe 4 du même article, ces „amendements entrent en vigueur pour tous les Etats membres trois mois après la date de la communication formelle prévue au paragraphe 1“.

Dans le même sens, l'article 51, paragraphe 1 de l'accord portant création du Fonds africain de développement prévoit qu'un amendement approuvé par le Conseil des gouverneurs est adopté „si les trois quarts des participants disposant de quatre-vingt cinq pour cent des voix acceptent l'amendement proposé“. Après l'adoption de l'amendement, le FAD „entérine le fait dans une communication officielle qu'il adresse aux participants. Les amendements entrent en vigueur à l'égard de tous les participants trois mois après la date de la communication officielle prévue dans le présent paragraphe, à moins que le Conseil des gouverneurs ne spécifie une date ou un délai différent“.

Dans les deux cas précités, le Conseil d'Etat relève que le pouvoir de décision quant à l'acceptation d'un amendement aux accords n'appartient plus à chacun des Etats parties, mais à une institution de droit international, en l'occurrence les Conseils des gouverneurs respectivement de la Banque et du Fonds africain de développement, qui disposent de ce fait d'une large autonomie.

Dès lors, les dispositions précitées comportent une dévolution de pouvoirs souverains au sens de l'article 49bis de la Constitution. Dans ces conditions, le Conseil d'Etat estime que la loi d'approbation sous avis doit être votée avec une majorité qualifiée de deux tiers des membres de la Chambre des Députés, conformément à l'article 114, alinéa 2 de la Constitution auquel renvoie l'article 37, alinéa 2 de celle-ci.

Le Conseil d'Etat relève en outre que les dispositions des articles 60, paragraphe 3 de l'accord portant création de la Banque africaine de développement, et 51, paragraphe 2 de l'accord portant création du Fonds africain de développement comportent des clauses d'approbation anticipée. La question se pose dès lors de savoir si le pouvoir législatif peut, dès à présent, habiliter le pouvoir exécutif à approuver ou à rejeter à l'avenir les amendements à ces accords, sans nouvelle intervention du législateur. Le Conseil d'Etat estime cependant que la portée de ces clauses est suffisamment circonscrite pour permettre au pouvoir législatif d'exercer son contrôle en connaissance de cause.

\*

#### 4. COMMENTAIRE DES ARTICLES

Dans son avis, le Conseil d'Etat propose d'adapter l'intitulé du projet de loi sous avis pour écrire:  
„Projet de loi portant approbation de:

1. *l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, signé à Khartoum le 4 août 1963, tel qu'amendé;*
2. *l'Accord portant création du Fonds africain de développement, signé à Abidjan le 29 novembre 1972, tel qu'amendé“*

La Commission des Finances et du Budget décide de suivre cette proposition du Conseil d'Etat et d'adapter également les intitulés des accords figurant aux articles 1er et 2 en fonction de cette modification.

Les articles 1er et 2 de la loi en projet ne donnent pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

Concernant l'article 3, le Conseil d'Etat relève que la première phrase peut être omise pour être superfétatoire.

La Commission des Finances et du Budget suit cette proposition.

\*

#### 5. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION PARLEMENTAIRE

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Finances et du Budget recommande à la Chambre des Députés d'adopter le projet de loi 6582 dans la teneur qui suit:

\*



**PROJET DE LOI**  
**portant approbation de**

- 1. l'Accord portant création de la Banque africaine de développement, signé à Khartoum le 4 août 1963, tel qu'amendé;**
- 2. l'Accord portant création du Fonds africain de développement, signé à Abidjan le 29 novembre 1972, tel qu'amendé**

**Art. 1er.** Est approuvé l'accord signé à Khartoum le 4 août 1963 et portant création de la Banque africaine de développement, tel qu'amendé.

**Art. 2.** Est approuvé l'accord signé à Abidjan le 29 novembre 1972 et portant création du Fonds africain de développement, tel qu'amendé.

**Art. 3.** Est autorisée la participation

- a) au capital de la Banque africaine de développement par la souscription de 13.265 actions, dont 795 actions à libérer et 12.470 actions appelables.
- b) au Fonds africain de développement par une souscription initiale équivalente à 14.514.309 unités de compte.

Luxembourg, le 4 mars 2014

*Le Président,*  
Marc HANSEN

*La Rapportrice,*  
Viviane LOSCHETTER

