

N° 405

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024-2025

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 mars 2025

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1)
sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Résolution n° 259 portant
**modification de l'article 1^{er} de l'Accord portant création de la Banque européenne
pour la reconstruction et le développement afin de permettre l'élargissement limité
et progressif du champ d'action géographique de la Banque à l'Afrique
subsaharienne et à l'Irak (procédure accélérée),**

Par Mme Nicole DURANTON,

Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Cédric Perrin, président ; MM. Pascal Allizard, Olivier Cadic, Mmes Hélène Conway-Mouret, Catherine Dumas, Michelle Gréaume, MM. André Guiol, Jean-Baptiste Lemoyne, Claude Malhuret, Akli Mellouli, Philippe Paul, Rachid Temal, vice-présidents ; M. François Bonneau, Mme Vivette Lopez, MM. Hugues Saury, Jean-Marc Vayssouze-Faure, secrétaires ; MM. Étienne Blanc, Gilbert Bouchet, Mme Valérie Boyer, M. Christian Cambon, Mme Marie-Arlette Carlotti, MM. Alain Cazabonne, Olivier Cigolotti, Édouard Courtial, Jérôme Darras, Mme Nicole Duranton, MM. Philippe Folliot, Guillaume Gontard, Mme Sylvie Goy-Chavent, MM. Jean-Pierre Grand, Joël Guerriau, Ludovic Haye, Loïc Hervé, Alain Houpert, Patrice Joly, Mmes Gisèle Jourda, Mireille Jouve, MM. Alain Joyandet, Roger Karoutchi, Ronan Le Gleut, Didier Marie, Thierry Meignen, Jean-Jacques Panunzi, Mme Évelyne Perrot, MM. Stéphane Ravier, Jean-Luc Ruelle, Bruno Sido, Mickaël Vallet, Robert Wienie Xowie.

Voir les numéros :

Sénat : 232 et 406 (2024-2025)

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	5
I. LA BERD, UNE INSTITUTION FINANCIÈRE INTERNATIONALE DONT LES OBJECTIFS ÉVOLUENT	6
A. LA BERD, UNE INSTITUTION FINANCIÈRE AVEC UNE MISSION DE DÉVELOPPEMENT	6
B. L'ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE LA BERD	7
II. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT VERS LES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSHAARIENNE ET L'IRAK.....	9
A. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT VERS LES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET L'IRAK.....	9
B. UNE EXPANSION PROGRESSIVE ET LIMITÉE.....	9
CONCLUSION	11
EXAMEN EN COMMISSION.....	13
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	15

L'ESSENTIEL

Le projet de loi concerne l'approbation d'une Résolution autorisant la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) à élargir son champ d'action géographique à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak.

Il s'agit d'une décision du Conseil des gouverneurs prise peu de temps après le début de la guerre menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Le Conseil des gouverneurs a donc reconnu que la priorité la plus urgente de la Banque était d'aider l'Ukraine et d'autres pays d'opérations à faire face aux conséquences de cette guerre.

Cependant, l'approbation de cette Résolution permettra, à terme, à la BERD d'étendre de manière progressive et limitée ses pays d'opération vers des pays reconnus comme stratégiques.

I. LA BERD, UNE INSTITUTION FINANCIÈRE INTERNATIONALE DONT LES OBJECTIFS ÉVOLUENT

A. LA BERD, UNE INSTITUTION FINANCIÈRE AVEC UNE MISSION DE DÉVELOPPEMENT

La BERD est une institution financière internationale créée en 1991 à l'origine pour accompagner les pays d'Europe centrale et orientale puis les anciennes républiques soviétiques devenues indépendantes dans leur transition vers l'économie de marché après la chute du bloc communiste. Elle a ainsi constitué l'un des principaux soutiens aux pays d'Europe centrale et orientale avant leur adhésion à l'Union européenne.

Son siège est situé à Londres, et son actionnariat est aujourd'hui composé de 74 pays, ainsi que de l'Union européenne et de la Banque européenne d'investissement. Les États-Unis sont l'actionnaire le plus important, avec 10% du capital, suivis de la France, le Japon, le Royaume-Uni et l'Italie (environ 8,5% chacun). Pris collectivement, les actionnaires de l'UE (États membres, Commission européenne et Banque européenne d'investissement) représentent environ 54% du capital et des droits de vote, leur donnant ainsi un rôle clé dans la gouvernance de la Banque (le Traité établissant la BERD prévoyant que ce pourcentage reste supérieur à 50%).

Banque multilatérale de développement, la BERD a pour objectif principal de financer des projets qui favorisent la croissance économique, le développement du secteur privé et la modernisation des infrastructures. À la différence des banques commerciales, la BERD ne recherche pas uniquement la rentabilité financière : à travers ses projets et un dialogue politique avec ses pays d'opérations, elle vise également à promouvoir des valeurs comme la transparence, la bonne gouvernance et la durabilité.

Elle intervient en accordant des prêts, en prenant des participations dans des entreprises et en fournissant une assistance technique. La Banque soutient des secteurs variés, tels que l'énergie, les transports, l'industrie, l'agriculture et les services financiers.

En mettant l'accent sur l'innovation et la résilience économique, la BERD joue un rôle clé dans le développement de nombre de ses pays d'intervention, en facilitant l'accès aux financements pour les entreprises, les gouvernements et les municipalités. Son action s'inscrit aussi dans une logique de coopération avec d'autres institutions internationales, comme la Banque mondiale ou encore la Banque européenne d'investissement.

L'Union européenne est le principal donateur de la BERD, mettant à sa disposition des ressources financières importantes qui permettent de proposer aux clients de la banque des financements concessionnels attractifs, notamment dans le cadre d'opération de financements mixtes et par l'intermédiaire de garanties.

La BERD, bien qu'ayant une mission de développement, fonctionne comme une institution financière cherchant la rentabilité. Son modèle économique repose principalement sur trois sources de revenus : les intérêts sur les prêts qu'elle accorde, les gains issus de ses investissements en capital et les frais de conseil et d'accompagnement qu'elle facture à ses clients.

Elle octroie des prêts à des entreprises privées, des gouvernements ou des municipalités pour financer des projets de nature économique. Ces prêts sont assortis de taux d'intérêt qui génèrent des revenus pour la Banque. Contrairement aux banques commerciales, la BERD accorde ses financements en tenant compte d'objectifs stratégiques et de développement durable, tout en s'assurant que les projets financés sont viables économiquement.

En parallèle, elle investit directement dans certaines entreprises en prenant des participations dans leur capital. Lorsque ces entreprises se développent et deviennent rentables, la BERD peut revendre ses parts avec une plus-value, ce qui génère un bénéfice. C'est notamment le cas dans des secteurs comme les infrastructures, l'énergie et l'industrie.

Enfin, la Banque propose des services de conseil et d'assistance technique, pour lesquels elle perçoit des frais. Ces services aident les entreprises à améliorer leur gestion, attirer d'autres investisseurs ou à respecter les normes environnementales et sociales.

B. L'ÉLARGISSEMENT PROGRESSIF DES PAYS BÉNÉFICIAIRES DE LA BERD

Initialement centrée sur l'Europe de l'Est, la BERD a élargi son champ d'action à l'Asie centrale, au Moyen-Orient, à l'Afrique du Nord, à la Mongolie et à la Turquie, cette dernière étant actuellement, avec l'Ukraine, son principal pays d'opérations.

La vocation de la BERD est en premier lieu d'appuyer les pays en transition économique, c'est-à-dire ceux ayant des besoins de financements importants pour renforcer leur économie de marché et développer leurs infrastructures, que ne leur permettent pas de couvrir le recours aux marchés financiers et les investissements étrangers. Parmi les pays d'opération de la banque, certains ont atteint un niveau de développement suffisant pour pouvoir subvenir à leurs besoins de financements sans solliciter l'appui d'institutions financières de développement tels que la BERD.

La République tchèque a par exemple officiellement cessé d'être considéré comme un pays bénéficiaire de la BERD en 2007 car elle avait atteint un niveau de revenu comparable à celui des pays d'Europe de l'Ouest. D'autres pays, comme l'Estonie, la Slovaquie et la Slovaquie, ont également vu leur situation économique et leur capacité à mobiliser des financements privés s'améliorer suffisamment pour conduire à un désengagement de la Banque, ceux-ci pouvant en plus compter sur des subventions européennes. La BERD continue toutefois de soutenir ponctuellement des projets dans ces pays.

La Banque, dont le champ d'action s'est élargi, concentre donc ses efforts sur des pays ayant encore des besoins importants, comme l'Ukraine, l'Égypte, la Mongolie ou certains pays des Balkans.

Depuis sa création, la BERD a financé environ 7000 projets dans plus de 40 pays, investissant près de 200 milliards d'euros dans le développement économique.

Parmi ses projets les plus emblématiques, on peut citer le financement du **nouveau sarcophage de Tchernobyl**, un projet essentiel pour sécuriser le réacteur accidenté en 1986. Elle a ainsi mobilisé plus de 2 milliards d'euros, en grande partie via le Fonds international de soutien à Tchernobyl, dont elle assure la gestion. La BERD a coordonné les financements internationaux et veillé à la bonne exécution du projet, qui est considéré comme un succès en matière de coopération internationale et de sûreté nucléaire.

Dans le domaine de l'énergie, la BERD a entre autres soutenu en Turquie le développement de parcs éoliens et solaires pour diversifier le *mix* énergétique du pays et réduire sa dépendance aux énergies fossiles. En Égypte, elle a contribué au financement du complexe solaire de Benban, l'un des plus grands parcs solaires au monde, qui alimente des millions de foyers en électricité propre.

Dans le domaine des transports, elle a notamment aidé à moderniser le réseau ferroviaire de plusieurs pays des Balkans, permettant un transport plus rapide et moins polluant.

En Europe de l'Est, elle a facilité le développement de PME en proposant des lignes de crédit adaptées, favorisant ainsi la création d'emplois et la croissance économique locale. Tous ces projets illustrent la **mission de la BERD : stimuler le développement économique tout en favorisant la durabilité et l'innovation dans les pays en transition.**

La BERD intervient aussi dans certains contextes de crise, apportant notamment un **soutien clé à l'Ukraine**, où elle a déployé plus de 6 milliards d'investissements depuis le début de la guerre d'agression déclenchée par la Russie en février 2022. Elle finance en particulier des infrastructures critiques, notamment dans le secteur de l'énergie, mais aussi des projets de soutien à sécurité alimentaire, au commerce et au développement du secteur privé. Pour appuyer le soutien de la BERD à l'Ukraine, la France a octroyé à la Banque deux enveloppes de garantie pour un montant total de 350 millions d'euros. La dernière enveloppe de 250 millions d'euros, signée en juillet 2024, est entre autres dédiée à des co-financements avec Proparco et au soutien d'un programme innovant d'assurance couvrant les risques de guerre, lancé en décembre 2024 et que la France a été l'un des premiers pays à soutenir.

II. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT VERS LES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSHAARIENNE ET L'IRAK

A. UN NOUVEL ÉLARGISSEMENT VERS LES PAYS DE L'AFRIQUE SUBSAHARIENNE ET L'IRAK

Lors de l'Assemblée annuelle de la BERD qui s'est tenue en mai 2022, le Conseil des gouverneurs a approuvé la Résolution n° 248 intitulée : «*Vers un élargissement limité et progressif du champ d'action géographique de la BERD à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak*». La Résolution contient une décision d'approuver, sur le principe, un élargissement limité et progressif du champ d'action géographique de la Banque à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak.

Cette décision a été prise peu de temps après le début de la guerre menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine. Le Conseil des gouverneurs a donc reconnu que la priorité la plus urgente de la Banque était d'aider l'Ukraine et d'autres pays d'opérations à faire face aux conséquences de cette guerre.

Cependant, à travers cette Résolution, le Conseil des gouverneurs a souligné l'intérêt stratégique continu de la Banque pour un élargissement limité et progressif de son champ d'action géographique à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak, tel qu'exposé dans le Cadre stratégique et capitalistique (CSC) 2021-25. Cet intérêt stratégique reflète l'importance de l'Afrique subsaharienne et de l'Irak pour la réalisation des priorités de la communauté internationale sur les plans géopolitique et du développement, les liens économiques croissants entre ces pays et les pays d'opérations actuels de la BERD et la pertinence et l'applicabilité des compétences de la Banque en Afrique subsaharienne et en Irak.

B. UNE EXPANSION PROGRESSIVE ET LIMITÉE

Afin de veiller à ce que toute expansion approuvée des pays d'opérations de la Banque soit limitée, le Conseil d'administration recommande que la BERD n'accepte que six pays d'Afrique subsaharienne au maximum comme nouveaux pays d'opérations jusqu'à la fin de la période couverte par le prochain CSC, en 2030.

En outre, en cas d'expansion approuvée, il faudrait que le pays d'opérations potentiel remplisse un certain nombre de conditions, à savoir :

- être jugé, sur la base d'une analyse préliminaire, comme étant attaché aux principes de la démocratie multipartite, du pluralisme et de l'économie de marché, tels qu'énoncés à l'article 1, et les appliquer ;
- avoir un rapport et des liens particuliers avec les pays d'opérations actuels de la Banque ;

- présenter une situation économique et politique propice au déploiement du mandat et du modèle opérationnel de la BERD.

Ces filtres ont été analysés au sein de la Banque et les pays qui répondaient le mieux aux critères ont été identifiés, à savoir le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal, ainsi que l'Irak.

Il sera clairement indiqué que la Banque n'envisage pas d'investir dans un nouveau pays d'opérations avant 2025. Toute demande reçue sera évaluée selon les procédures de gouvernance établies de la Banque.

Aucune demande de statut de pays bénéficiaire émanant d'un autre pays d'Afrique subsaharienne ne sera prise en compte jusqu'à la fin de la période actuelle du CSC, en 2025. À compter de 2026, il serait loisible au Conseil d'administration de recommander au Conseil des gouverneurs d'examiner les demandes de statut de pays bénéficiaire émanant d'autres pays à condition que, à ce moment-là, moins de six pays subsahariens soient devenus pays d'opérations. Dans cette éventualité, une procédure solide pour étayer cette recommandation serait élaborée et approuvée par le Conseil d'administration avant la fin de l'année 2025.

CONCLUSION

Après examen des dispositions de cet accord, la commission a adopté ce projet de loi n° 232 (2023-2024) autorisant l'approbation de la Résolution n° 259 portant modification de l'article 1er de l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement afin de permettre l'élargissement limité et progressif du champ d'action géographique de la Banque à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak.

À ce stade, aucun projet n'existe. Ils seront précisés lorsque le processus de ratification de l'amendement aura abouti (soit à l'atteinte de la double majorité requise pour modifier les statuts de la Banque). S'ajoutera au temps nécessaire à ce processus un délai de rigueur de trois mois pour que la décision produise son effet.

Au 12 février 2024, 50 actionnaires représentant 71,7% du capital avaient procédé à la ratification de l'amendement. Pour mémoire, une double majorité des trois quarts des actionnaires représentant quatre cinquièmes du capital est requise. L'entrée en vigueur interviendra trois mois après la notification par le Secrétariat général de l'atteinte de ces seuils.

L'examen en séance publique aura lieu le mercredi 12 mars 2025.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 5 mars 2025, sous la présidence de M. Cédric Perrin, président, la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées a procédé à l'examen du rapport de Mme Nicole Duranton, sur le projet de loi autorisant l'approbation de la Résolution n° 259 portant modification de l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (Berd) afin de permettre l'élargissement de son champ d'action géographique à l'Afrique subsaharienne et à l'Irak.

Mme Nicole Duranton, rapporteur. – La Berd est une institution financière internationale créée en 1991 pour accompagner les pays d'Europe centrale et orientale, puis les anciennes républiques soviétiques, dans leur transition vers l'économie de marché après la chute du bloc communiste. Elle a constitué l'un des principaux soutiens aux pays d'Europe centrale et orientale avant leur adhésion à l'Union européenne.

Son siège est établi à Londres, et son actionnariat comprend soixante-quatorze pays, ainsi que l'Union européenne (UE) et la Banque européenne d'investissement (BEI). Les États-Unis en sont l'actionnaire principal, avec 10 % du capital, suivis de la France, du Japon, du Royaume-Uni et de l'Italie, avec environ 8,52 % chacun. Les actionnaires de l'UE représentent collectivement environ 54 % du capital et des droits de vote, leur conférant un rôle déterminant dans la gouvernance de la Banque. Le traité établissant la Berd prévoit que ce pourcentage demeure supérieur à 50 %.

En tant que banque multilatérale de développement, la Berd finance des projets favorisant la croissance économique, le développement du secteur privé et la modernisation des infrastructures. À la différence des banques commerciales, elle ne vise pas uniquement la rentabilité financière : par ses projets et un dialogue politique avec ses pays d'opération, elle s'attache à promouvoir des valeurs telles que la transparence, la bonne gouvernance et la durabilité.

Son action se traduit par l'octroi de prêts, la prise de participations dans des entreprises et la fourniture d'assistance technique. Initialement concentrée sur l'Europe de l'Est, elle a étendu son périmètre d'intervention à l'Asie centrale, au Moyen-Orient, à l'Afrique du Nord, à la Mongolie et à la Turquie, cette dernière constituant actuellement, avec l'Ukraine, son principal pays d'opération. La Banque intervient dans divers secteurs : énergie, transports, industrie, agriculture et services financiers.

Depuis sa création, la Berd a financé quelque 7 000 projets dans plus de quarante pays pour un total d'investissement de près de 200 milliards d'euros.

Lors de son Assemblée annuelle tenue en mai 2022, le Conseil des gouverneurs de la Berd a approuvé la résolution que nous examinons, peu après le début de la guerre menée par la Fédération de Russie contre l'Ukraine.

Le Conseil a reconnu que l'aide à l'Ukraine et aux autres pays d'opération affectés par ce conflit constituait la priorité immédiate de la Banque.

Il importait néanmoins de souligner l'intérêt stratégique d'une coopération avec l'Afrique subsaharienne et l'Irak pour la réalisation des priorités internationales sur les plans géopolitique et du développement, les liens économiques croissants entre ces pays et les pays d'opérations actuels de la Berd, ainsi que la pertinence des compétences de la Banque dans ces nouvelles régions.

Cet élargissement concernera initialement huit pays identifiés comme aptes à s'engager dans des programmes : l'Irak, le Bénin, la Côte d'Ivoire, le Ghana, le Kenya, le Nigéria et le Sénégal. Une extension à d'autres États africains sera envisageable à partir de 2030.

Aucun projet n'est défini à ce jour. Ils seront précisés après l'aboutissement du processus de ratification de l'amendement, soit à l'atteinte de la double majorité requise pour modifier les statuts de la Banque, auquel s'ajoutera un délai de rigueur de trois mois.

Au 12 février 2024, cinquante actionnaires représentant 71,7 % du capital avaient ratifié l'amendement. Pour rappel, une double majorité des trois quarts des actionnaires représentant quatre cinquièmes du capital est nécessaire. L'entrée en vigueur interviendra trois mois après la notification par le secrétariat général de l'atteinte de ces seuils.

Je vous invite à soutenir ce projet de loi, qui autorisera, de manière limitée et progressive, l'intervention de la Berd auprès de nouveaux États sans remettre en cause ses priorités actuelles, notamment en Ukraine.

Je vous propose d'adopter ce projet de loi qui sera examiné en séance publique selon la procédure simplifiée.

M. Alain Joyandet. – À combien se monte l'aide à l'Ukraine, présentée comme le principal objectif de la Berd ?

Mme Nicole Duranton, rapporteur. – Plus de 6 milliards d'euros d'investissements.

M. Jean-Luc Ruelle. – Cette extension du champ d'action implique-t-elle que les États concernés entrent au capital ?

Mme Nicole Duranton, rapporteur. – Non.

EXAMEN DE L'ARTICLE UNIQUE

Article unique

L'article unique constituant l'ensemble du projet de loi est adopté sans modification.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Pour le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères :

- Mme Sophie VILLETTE, Sous-directrice à la Sous-direction du développement et de l'investissement solidaire et durable, Direction générale de la Mondialisation
- M. Hughes DUTHILLEUL, rédacteur à la Sous-direction du développement et de l'investissement solidaire et durable, Direction générale de la Mondialisation
- M. Pierre DOUSSET, conseiller juridique à la Mission des Accords et Traités, Direction des affaires juridiques

Pour le Ministère de l'Economie, des finances et de la souveraineté industrielle et numérique :

Direction générale du Trésor, Sous-direction des affaires financières multilatérales et de développement :

- M. Tarek GHARIB, Adjoint à la cheffe de bureau, bureau du financement multilatéral du développement et du climat - Multifin3 Direction Générale du Trésor (DGT)