

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord portant création de la Banque asiatique
d'investissement dans les infrastructures

NOR : MAEJ1521574L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I- Situation de référence et objectifs de l'Accord

La création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (ci-après dénommée AIIB -*Asian Infrastructure Investment Bank*) a été annoncée en octobre 2013 par le président chinois Xi Jinping. Ayant déposé sa candidature avant la date limite du 31 mars 2015 fixée par les autorités chinoises, la France en est devenue l'un des 57 « membres fondateurs potentiels » le 2 avril 2015. Ces 57 pays¹ ont participé à la négociation de l'Accord portant création de l'AIIB qui a débouché sur un texte final lors de la 5^{ème} réunion des négociateurs à Singapour le 22 mai 2015.

L'AIIB sera une institution financière multilatérale qui aura pour mandat de favoriser le développement durable de l'Asie par le biais de projets d'investissement dans les infrastructures au sens large à des conditions commerciales (article premier des statuts de la Banque). Elle vise un capital autorisé de 100 Mds USD qui devrait être presque intégralement souscrit dès sa création (article 4) et dont 75 % du capital sera réservé aux membres régionaux² (article 5).

En termes d'objectifs, la création de l'AIIB répond à un besoin de financement de long terme en matière de développement des infrastructures en Asie. A titre d'illustration, en 2010, la Banque asiatique de développement estimait le besoin d'investissement dans les infrastructures à 8.000 Mds USD entre 2010 et 2020. Plus largement, l'AIIB vient compléter le système financier international en orientant l'épargne dormante de pays développés ou à revenu intermédiaire vers les pays qui ont le plus besoin d'investissements.

L'AIIB se veut une structure « légère, propre et verte », son approche alliant efficacité et soutenabilité. Elle se fonde sur les bonnes pratiques des autres grandes institutions financières multilatérales et doit fonctionner sur la base des principes suivants en matière d'éthique et de gouvernance : transparence, ouverture, indépendance et redevabilité (article 26).

¹ Voir la liste au IV).

² La « région » correspond selon les termes de l'Accord aux pays classés comme Asie et Océanie par les Nations unies, sauf décision contraire du Conseil des gouverneurs.

La participation de la France et de ses partenaires européens aux négociations a permis d'influencer le contenu des statuts de la Banque, notamment en garantissant un contre-poids réel pour les pays non-régionaux, en renforçant les normes applicables en matière environnementale et sociale (article 13), en introduisant le concept de soutenabilité dans le mandat de l'AIIB ou encore en encourageant de façon plus explicite la coopération avec les autres organisations de développement, nationales et internationales (article 35).

L'Accord portant création de l'AIIB a été signé par 50 pays, dont la France, le 29 juin 2015, à Pékin. Notre pays devrait disposer de 36 786 voix au Conseil des gouverneurs sur 1 154 224 au total, soit 3,19% des droits de vote.

Il convient de noter que l'AIIB envisage de nouer des partenariats, notamment de cofinancement, avec les banques multilatérales existantes. Les échanges entre les différentes institutions ont été nombreux y compris une réunion entre le Président-désigné de l'AIIB et le Président de la Banque asiatique de développement. Les règles de passation de marchés et les normes environnementales et sociales sont également élaborées de façon à faciliter les cofinancements. Les statuts de l'AIIB affirment d'ailleurs qu'elle se positionne comme complémentaire des institutions existantes et non comme concurrente.

L'AIIB, dont le siège est à Pékin, devrait être opérationnelle d'ici la fin de l'année 2015.

II- Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'Accord

- Conséquences économiques

L'AIIB a pour principal objet de favoriser le développement économique durable, de créer de la richesse et d'améliorer la connectivité des infrastructures³ en Asie, en investissant dans les infrastructures et dans d'autres secteurs productifs. Son soutien vise notamment à étendre la connectivité de la région et développer l'intégration régionale afin de favoriser la croissance économique et le développement de l'Asie.

Sa fonction, telle que définie dans l'article 2 de ses statuts, est d'encourager les investissements privés dans des projets, des entreprises et des activités qui contribuent au développement économique de la région asiatique, et de suppléer l'investissement privé lorsqu'il n'est pas disponible à des conditions raisonnables.

Les conséquences économiques de la création de l'AIIB concernent principalement les pays définis comme appartenant à la « région » visée par les statuts. En théorie, la Banque peut également accorder des financements à des bénéficiaires situés hors de la région pour autant que cela profite au développement économique de la région.

Les interventions de l'AIIB se feront par le biais de trois principaux instruments financiers : les prêts (souverains et non-souverains), les prises de participation minoritaires et les garanties (article 11).

Les investissements de l'AIIB doivent initialement se concentrer dans les secteurs des transports, de l'énergie, de l'eau et de l'assainissement. A terme, son périmètre d'action pourrait être étendu aux ports, à la protection de l'environnement, au développement urbain, aux technologies de l'information et de la communication, aux infrastructures rurales et au développement agricole.

Les appels d'offres de la Banque seront ouverts aux entreprises françaises sans restriction, les règles de passation de marchés étant alignées sur les meilleurs standards des

³ Il s'agit de développer les réseaux de transport, de distribution d'énergie, de communication, etc., notamment au travers des frontières afin de créer les conditions d'échanges et d'un développement économique plus intégré de la région.

autres banques multilatérales de développement. La création de la Banque est de nature à encourager non seulement le développement économique de la région mais aussi à bénéficier directement ou indirectement au reste du monde dans le cadre des échanges économiques qui en découleront.

- Conséquences financières

L'AIIB débutera avec un capital autorisé de 100 Mds USD dont seulement 20 % seront effectivement versés (article 4) et dont 75 % seront réservés aux membres régionaux (article 5). En matière d'allocation du capital, les membres non-régionaux se sont accordés pour se répartir leurs droits selon la même formule que celle utilisée par les régionaux fondée sur le PIB (60 % de PIB à prix courants et 40 % de PIB en parité de pouvoir d'achat sur la base des chiffres FMI 2013).

La part de la France représente 3,37 % du capital, soit précisément une contribution de 3375,6 MUSD au capital initial dont 675,12 MUSD de parts appelées qui devront être versées sur cinq ans. La ratification du présent Accord sera suffisante pour autoriser la prise de participation au capital de l'AIIB sans qu'il soit besoin de prévoir une disposition expresse à cette fin en loi de finances. Le recours à la loi de finances ne s'impose donc que pour tirer les conséquences budgétaires de la loi de ratification en imputant les dépenses afférentes au compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'État ».

Les contributions doivent être versées en cinq tranches égales (20 % chacune), à partir de l'entrée en vigueur de l'Accord, prévu au deuxième semestre 2015. Un membre ne ratifiant l'Accord qu'en 2016 (cas probable de la France) devra verser deux tranches la première année (40 %, soit pour la France environ 270 millions de dollars) puis trois tranches de 20 % (pour la France, 135 millions de dollars) en 2017, 2018 et 2019.

La France sera le 7^e actionnaire de l'AIIB et le 2^e actionnaire non-régional après l'Allemagne, devant le Brésil et le Royaume-Uni.

Si tous les pays membres fondateurs potentiels devenaient membres, l'Union européenne représenterait 77 % de l'actionnariat non-régional.

- Conséquences sociales et environnementales

Le cadre social et environnemental de l'AIIB fait l'objet d'une attention particulière de la France et de ses principaux partenaires européens. Le fait d'obtenir des garanties claires sur le niveau de qualité des sauvegardes environnementales et sociales avait été posé comme condition explicite d'une éventuelle adhésion française à la Banque. Bien que les documents de politiques et procédures internes soient encore en cours de finalisation, la France a veillé à obtenir toutes les garanties nécessaires dans les avant-projets qui ont fait l'objet de négociations.

La dernière réunion de négociation avant la signature a, notamment, permis d'obtenir l'élargissement du périmètre de cette politique des « sauvegardes » environnementales et sociales, en ligne avec l'approche des autres banques de développement (article 13). Plusieurs thématiques essentielles sont à présent intégrées : droit du travail, droits de l'Homme, genre, biodiversité, changement climatique. Il est désormais également fait référence aux règles de consentement libre, préalable et informé des populations indigènes.

L'approche procédurale retenue par l'AIIB est largement inspirée du cadre de la Banque Asiatique de Développement et présente plusieurs similarités avec le nouveau cadre de la Banque mondiale (encore en discussion), notamment la place centrale des emprunteurs dans l'analyse des risques environnementaux et sociaux, la mise en œuvre des processus de

consultation, la mise en place des mécanismes de plainte, la préparation des plans de gestion des risques et de compensation. Une innovation est particulièrement bienvenue : le cadre porte sur l'ensemble des opérations de la Banque, y compris celles dans lesquelles elle n'intervient que comme intermédiaire et partenaire, ainsi que pour les sous-traitants. A titre d'illustration, le cadre environnemental et social de la Banque mondiale ne couvre que la moitié de ses activités.

Les discussions sur les normes sociales et environnementales appliquées par l'AIB vont se poursuivre, y compris par le biais d'une consultation publique, mais les garanties apportées en la matière sont satisfaisantes, la Banque s'étant engagée à intégrer le concept de développement durable à tous les niveaux de son activité.

- Conséquences juridiques

Articulation avec le droit interne

Les dispositions relatives aux privilèges et immunités de la Banque (articles 44 et suivants) seront d'application immédiate en droit français. Ces privilèges et immunités sont comparables à ceux dont bénéficient d'autres banques multilatérales comme la Banque européenne pour la reconstruction et le développement⁴ ou la Banque asiatique de développement⁵.

Articulation avec les conventions internationales et le droit européen

Cet Accord porte création d'une nouvelle banque multilatérale de développement et ne s'inscrit dans aucun cadre juridique préexistant. Il dépasse le cadre régional et ne peut être rattaché à une organisation internationale comme l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ANASE ou ASEAN) par exemple ; il dépasse par ailleurs les relations entre deux régions du monde et ne saurait donc non plus être articulé avec des accords préexistants comme l'ASEM⁶ (à noter pour ce dernier exemple que si des membres de l'Union européenne sont membres de l'AIB, tous ne le sont pas).

En matière de dispositions européennes, cet Accord relève de la politique de développement, qui est une compétence dite parallèle entre l'Union et les États membres, c'est-à-dire un domaine dans lequel l'exercice de sa compétence par l'Union (c'est-à-dire sur fonds de l'Union) n'interdit pas aux États membres d'intervenir également (sur leurs fonds propres).

- Conséquences administratives

L'AIB fonctionnera, du moins au départ, avec un Conseil d'administration « non résident » (article 27), ce qui signifie que les pays membres n'auront pas à affecter des

⁴ Décret de publication de l'accord prévoyant les privilèges et immunités de la BERD en annexe.

⁵ Décret de publication de l'accord prévoyant les privilèges et immunités de la BASD en annexe.

⁶ Lancé à Bangkok en 1996 à la suite d'une initiative franco-singapourienne, le dialogue Asie-Europe, dit ASEM, est un cadre informel de dialogue qui permet d'aborder tous les sujets, sans exclusion a priori. Ce dialogue intergouvernemental s'articule depuis l'origine autour de trois « piliers » : pilier politique, pilier économique et financier, pilier « autres coopérations » (éducation, santé, emploi, environnement, science et technologies, culture, contacts entre sociétés civiles). La mise en œuvre du troisième pilier est en partie assurée par la Fondation Asie-Europe (ASEF) établie en 1997. L'ASEM, qui a débuté avec 25 membres en 1996, compte depuis le dernier Sommet des Chefs d'Etat et de Gouvernements (Milan, octobre 2014) 53 partenaires, lesquels sont les 28 pays de l'Union européenne, la Suisse et la Norvège, l'UE, les pays de l'ASEAN (Birmanie, Brunei, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam), l'ASEAN en tant qu'organisation régionale, l'Australie, le Bangladesh, la Chine, la Corée, l'Inde, le Japon, la Nouvelle-Zélande, la Mongolie, le Pakistan, le Kazakhstan et la Russie.

représentants permanents sur place. Le suivi de l'AIB par l'administration française sera effectué, à l'instar des banques multilatérales existantes, par le bureau compétent de la Direction générale du Trésor avec l'appui de notre ambassade à Pékin. Il convient de noter que la France partagera un des trois sièges du Conseil d'administration réservés aux non-régionaux avec plusieurs autres pays européens : la charge de travail pourra ainsi être atténuée par une coordination et une répartition des tâches adéquates, les positions des principaux pays européens étant en règle générale très proches au sein de ces institutions régionales. La France devrait être représentée au Conseil des gouverneurs par le ministre des Finances et des comptes publics et par le directeur général du Trésor en qualité de gouverneur suppléant.

- Conséquences concernant la parité femmes/hommes

L'article 36.2 du présent Accord stipule que « toute référence à un genre donné s'applique également à tout autre genre ». La promotion de l'égalité hommes/femmes sera traitée de façon plus développée dans les politiques de la Banque, en cours d'élaboration. Le sujet sera notamment couvert par le cadre environnemental et social qui s'appliquera à l'ensemble des opérations de la Banque et fait actuellement l'objet de consultations auxquelles participe le gouvernement français. L'égalité entre sexe y est mentionnée de façon très transversale.

III – Historique des négociations

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures est née à l'initiative de la Chine. Dans un premier temps, cette dernière a établi, avec les premiers pays asiatiques intéressés, un Memorandum d'entente signé le 24 octobre 2014. Par la suite, un appel à candidature pour rejoindre ce groupe de « membres fondateurs potentiels » a été ouvert avec comme échéance le 31 mars 2015. Ce statut donnait la possibilité de participer aux négociations en vue de l'élaboration des statuts de la Banque, sans préjuger de la signature de ces actes et d'une participation au capital de la Banque *in fine*.

Les statuts de la nouvelle Banque ont fait l'objet d'un processus de négociations entre membres fondateurs potentiels. La France y a participé à partir de la quatrième réunion, les 27 et 28 avril à Pékin, avant laquelle elle ne bénéficiait pas du statut de « membre fondateur potentiel ». Au total, 57 pays, dont 20 non-régionaux, ont obtenu ce statut. Le Japon, les États-Unis et le Canada ne se sont pas joints aux négociations et restent, à ce stade, en dehors.

Les trois premières réunions de négociations ont permis d'esquisser les grands principes de fonctionnement de la Banque, notamment (i) une gouvernance composée d'un Conseil des gouverneurs, compétent pour les questions les plus importantes (article 23), et d'un Conseil d'administration, non-résident, en charge de la direction des opérations générales de la Banque (article 26), qui délègue une partie des décisions d'investissement à la direction de la Banque et (ii) une collaboration étroite avec la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.

La réunion d'avril 2015 a permis à de nouveaux membres fondateurs potentiels, majoritairement non-régionaux, d'intégrer les négociations et de faire valoir leurs priorités. Un fort consensus entre France, Allemagne et Italie, auquel se sont généralement ralliés le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suisse et, de façon plus ponctuelle, les pays nordiques, a permis une coordination européenne satisfaisante. La Chine a joué un rôle constructif de facilitateur du dialogue entre les pays non-régionaux et le secrétariat en charge de la création de la Banque.

La réunion de mai 2015, à Singapour, avait pour objet de finaliser les statuts de l'AIIB et d'aborder deux sujets cruciaux pour les membres non-régionaux : les politiques de sauvegardes environnementales et sociales et de passation de marchés. Tous les points indispensables définis par les pays non-régionaux ont été obtenus :

- le concept de soutenabilité, jusque-là absent, a été ajouté au mandat de la Banque ;
- les pays non-régionaux ont obtenu une minorité de blocage pour les décisions importantes du Conseil d'administration (principales politiques, cadre de délégation d'autorité au Président de la Banque) et un droit de regard sur toutes les opérations ;
- il est désormais explicite que les principes de gouvernance de la Banque suivront les meilleures pratiques en la matière (article 13) ;
- la part des non-régionaux dans le capital, actuellement plafonnée à 25 %, pourra être élargie pour accueillir de nouveaux membres importants (notamment les États-Unis) ;
- le processus de recrutement des vice-présidents est défini comme devant être ouvert, transparent et basé sur le mérite (article 30) ;
- le mandat du Président ne pourra être renouvelé qu'une fois (article 29).

La France a également obtenu qu'une version française des statuts, faisant foi (au même titre que l'anglais et le chinois), soit prévue et que les statuts soient modifiés en fonction.

Les négociations ont ainsi pu aboutir à la signature du traité, à Pékin, le 29 juin, en présence du président chinois.

IV – État des signatures et ratifications

L'Accord a été signé par 50 États, le 29 juin 2015, à Pékin :

- 33 pays régionaux : Arabie Saoudite, Australie, Azerbaïdjan, Bangladesh, Birmanie, Brunei, Cambodge, Chine, Corée du Sud, Emirats Arabes Unis, Géorgie, Inde, Indonésie, Iran, Israël, Jordanie, Kazakhstan, Kirghizistan, Laos, Maldives, Mongolie, Népal, Nouvelle-Zélande, Oman, Ouzbékistan, Pakistan, Qatar, Russie, Singapour, Sri Lanka, Tadjikistan, Turquie et Vietnam.
- 17 pays non-régionaux : Allemagne, Autriche, Brésil, Egypte, Espagne, Finlande, France, Italie, Islande, Luxembourg, Malte, Norvège, Pays-Bas, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse.

Sept membres fondateurs potentiels n'ont pas été en mesure de signer, faute d'avoir produit les pouvoirs nécessaires : Afrique du Sud, Danemark, Koweït, Malaisie, Philippines, Pologne et Thaïlande. Ils en auront la possibilité jusqu'au 31 décembre 2015.

Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation sont déposés auprès du dépositaire (la République populaire de Chine) au plus tard le 31 décembre 2016 (sauf décision contraire du Conseil des gouverneurs). Il est prévu que l'Accord entre en vigueur lorsqu'auront été déposés les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation d'au moins dix signataires dont les souscriptions initiales cumulées représentent au moins 50 % du total des souscriptions.

V - Déclarations ou réserves

Il n'est pas prévu que la France fasse de déclaration ou de réserve.