N° 3486

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 février 2016.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE PROJET DE LOI *autorisant la ratification de l'accord portant* **création** *de la* **Banque asiatique** *d'***investissement** *dans les* **infrastructures**,

PAR M. MICHEL DESTOT

Député

ET

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Voir le numéro :

Assemblée nationale : **3218**

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 5

I. LA CRÉATION DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES 7

A. LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES DE LA CHINE 7

1. Asie du Sud-Est 7

2. Asie du Sud 8

3. Asie centrale – Caucase 9

B. L'INSERTION DE LA CHINE AU SEIN DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES 10

II. LA PLACE DE LA FRANCE ET DE SES PARTENAIRES EUROPÉENS AU SEIN DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES 13

A. LES MODIFICATIONS OBTENUES PAR LA FRANCE ET LES ÉTATS EUROPÉENS 14

1. La gouvernance 14

2. La flexibilité de la part de capital allouée aux membres non-régionaux 15

3. La dimension environnementale et sociale 15

4. Les politiques financières 15

5. Les relations avec les autres institutions de développement 16

B. LE FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE 16

1. Le périmètre et le capital de la Banque 16

2. La gouvernance de la banque 17

3. Le contenu de l'accord 18

CONCLUSION 21

ANNEXE : LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR 23

EXAMEN EN COMMISSION 25

ANNEXE : REPRÉSENTATION DES PAYS EUROPÉENS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES 27

ANNEXE : TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES 29

INTRODUCTION

Mesdames, Messieurs,

La création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) a été annoncée par le président chinois Xi Jinping en octobre 2013 à l'occasion d'un discours devant le parlement indonésien au cours duquel il a fait la déclaration suivante : « Pour soutenir le processus d'interconnexion et d'intégration du développement économique de la région, la Chine a proposé de construire la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures et de fournir un soutien financier au développement d'infrastructures dans les pays en développement de la région ».

La création de la BAII vise en effet à combler un besoin de financement de long terme en matière de développement des infrastructures en Asie que la Banque mondiale estimait en 2010 à 8 000 milliards de dollars US entre 2010 et 2020. La BAII devra orienter l'épargne dormante de pays développés ou à revenus intermédiaires vers les pays où le besoin d'investissement est le plus élevé.

La BAII a pour principale vocation de favoriser le développement économique et de créer de la richesse en améliorant les infrastructures, c'est-à-dire en développant les réseaux de transport, de distribution d'énergie et de communication, en particulier au travers des frontières, afin de créer les conditions d'une intégration économique régionale plus poussée.

À cette fin, la BAII doit encourager les investissements privés dans des projets, des entreprises et des activités contribuant au développement économique de la région, en suppléant l'investissement privé lorsqu'il se révèle insuffisant ou qu'il n'est pas disponible à des conditions suffisamment favorables.

La France a pris en 2015 la décision de faire partie des membres fondateurs de la BAII, de la même façon que le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie et d'autres États européens [(1)] , formant ainsi un groupe d'États européens suffisamment nombreux pour influer sur l'activité et le mode de fonctionnement futurs de la BAII.

L'action des membres fondateurs européens a en effet permis d'obtenir un certain nombre de modifications des statuts de la BAII, en particulier en matière de normes financières, environnementales et sociales. Du simple fait de l'adhésion d'un nombre important d'États non régionaux, le poids relatif de la Chine au sein

(1) Les 17 membres fondateurs européens de la BAII sont l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la France, l'Italie, l'Islande, le Luxembourg, Malte, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

de l'institution s'est également trouvé diminué, sa part de capital passant des 50 % envisagés à 30 %. Si la Chine demeure le pays leader de la BAII, dont le siège se trouvera à Beijing et dont la Chine détiendra la présidence, l'Europe dispose désormais d'une minorité de blocage sur certains sujets.

Plus généralement, la BAII est désormais une institution mieux insérée dans le concert des institutions financières internationales, avec lesquelles elle pourra plus facilement agir, et ne sera pas un simple outil au service de la politique régionale chinoise.

Le choix des États européens est inverse de celui fait jusqu'à présent par les États-Unis et le Japon. Ces deux États, dont le rôle est dominant au sein de la Banque asiatique de développement (notamment en termes de parts de capital et du fait que la présidence de l'institution est traditionnellement exercée par un Japonais) ont dans un premier temps préféré rester à l'écart et ont cherché à dissuader leurs principaux partenaires de rejoindre le groupe des membres fondateurs, ce qui n'a pas empêché l'adhésion de l'Australie et de la Corée du Sud en mars 2015.

Une communication de la Maison blanche publiée à la suite de la visite du président chinois Xi Jinping à Washington notait toutefois, en septembre 2015, que les États-Unis « accueillaient favorablement la contribution croissante de la Chine au financement du développement et des infrastructures en Asie et au-delà », signalant une probable inflexion de la politique américaine vis-à-vis de l'initiative chinoise, et, vraisemblablement, prenant note du caractère plus multilatéral pris par l'institution à la suite des adhésions européennes.

La Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, qui s'identifiait dans un premier temps à une initiative strictement chinoise, s'apparente désormais à une institution plus ouverte et multilatérale, dont le rôle futur devrait être important pour le développement de la région.

I. LA CRÉATION DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

En prenant l'initiative de créer une nouvelle institution régionale, la Chine vise principalement deux objectifs. Elle entend en premier lieu améliorer l'environnement économique régional, qui présente un contraste élevé avec le sien, ce qui peut nuire à la fois à ses investissements et à ses exportations.

En deuxième lieu, la Chine cherche à mieux s'insérer dans le concert des institutions internationales, au sein desquelles le rôle qu'elle joue ne semble plus à la mesure de son poids économique et politique.

A. LES OBJECTIFS ÉCONOMIQUES DE LA CHINE

La Chine a tout intérêt à améliorer les voies de communications vers les grands marchés d'Europe et d'Amérique du Nord, en particulier les deux « routes de la soie » que sont la route maritime reliant les ports chinois l'Europe *via* le canal de Suez et la voie terrestre reliant la Chine à la Turquie en traversant l'Asie centrale. Dans chacun de ces deux cas, les infrastructures portuaires, routières et ferroviaires ont besoin d'améliorations substantielles pour faire face aux besoins futurs. Est également envisagée à plus long terme la construction d'une voie ferroviaire rapide traversant la Russie et reliant la Chine à l'Europe.

Mais il est également et plus généralement dans son intérêt de créer un environnement économique plus favorable dans la région environnante. Le contraste est aujourd'hui élevé entre la prospérité chinoise et le retard important en matière de développement que l'on peut observer dans les régions voisines, en particulier l'Asie du Sud-Est, l'Asie du Sud et l'Asie centrale.

1. Asie du Sud-Est

L'Asie du Sud-Est enregistre un retard conséquent s'agissant de la quantité et de la qualité des infrastructures par rapport aux autres régions du monde. Les États membres de l' Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) disposent en moyenne de 10 km de routes et 0,27 km de voies ferrées pour 1 000 personnes, contre, respectivement, 14 km et 2,5 km en Amérique Latine, tandis que 72 % de leur population a accès à l'électricité, contre 93 % en Amérique Latine.

L'état des infrastructures est néanmoins hétérogène entre les pays de la région. Singapour en particulier mais aussi la Malaisie se distinguent nettement des autres pays, en étant classés respectivement au 2ème et 24ème rang (sur 140 économies) selon le classement *Global Competitiveness Index* (GCI) 2015-2016 sur le volet infrastructures. Leurs ports (Tuas et Klang) ainsi que les aéroports

(Changi et KLIA) sont parmi les premiers aéroports mondiaux et le réseau de transport terrestre, très développé, facilite l'interconnectivité.

La Thaïlande, l'Indonésie, le Vietnam et les Philippines, situés entre la 44ème et la 90ème place selon le GCI, ont en revanche des infrastructures globalement déficientes nécessitant des améliorations. Si la majorité de la population a accès à l'électricité, les coupures de courant restent fréquentes. En termes d'infrastructures de transports, le risque de sous-capacité aéroportuaire est réel, les aéroports de Jakarta et de Manille étant saturés, de même que les réseaux routiers. Le réseau ferroviaire, du Vietnam et de la Thaïlande est important mais en mauvais état, tandis que celui des Philippines et de l'Indonésie sont peu développés, alors même que ces deux pays souffrent d'un problème de congestion aux ports, contraignant leur croissance.

Les pays les moins avancés de la région, la Birmanie, le Cambodge et le Laos, ont besoin de développer leurs infrastructures de base. Seuls 31 % de la population cambodgienne et 52 % de la population birmane ont accès à l'électricité. Les infrastructures de transport sont également déficientes, avec 20 % seulement du réseau routier constitué de chaussées revêtues, ce qui limite le développement des autres types d'infrastructures.

Les besoins en infrastructures dans la région sont par conséquent importants, en particulier dans les secteurs de l'énergie et des transports, et peuvent être estimés entre 100 et 200 milliards de dollars US par an au cours des prochaines décennies. L'Indonésie, les Philippines, la Thaïlande, la Malaisie et le Vietnam constitueront les marchés porteurs.

La situation financière des État comme le Vietnam, la Malaisie, le Cambodge ou le Laos ne permettent pas d'envisager des financements de cette importance. L'aide publique au développement (APD) dédiée aux infrastructures, apportée principalement par le Japon et dans une moindre mesure par les banques multilatérales de développement, constitue une autre source de financement mais demeure modeste et contribue pour à peine 10 % aux financements actuels.

2. Asie du Sud

Dans l'ensemble, les pays d'Asie du Sud enregistrent un retard significatif s'agissant de la quantité et de la qualité de leurs infrastructures de transport. Dans le domaine routier, qui reste de loin le mode de transport dominant (entre 90 et 95 % du transport passager et entre 60 et 98 % du fret), les réseaux sont généralement congestionnés, les routes insuffisamment goudronnées ou pavées et, par conséquent, les vitesses de circulation sont lentes (inférieures à quarante km/h en moyenne pour les camions ; dix km/h sur certaines routes du Népal). S'agissant des chemins de fer, hormis le Népal qui n'a quasiment pas de réseau, celui des autres pays est nettement défaillant : infrastructures trop anciennes (en partie inchangées depuis l'indépendance de ces pays), endommagées par des conflits comme au Sri Lanka, matériel roulant insuffisant, sécurité insuffisante avec des

accidents fréquents. Dans le domaine portuaire, mis à part au Sri Lanka, on compte trop peu de ports en eaux profondes et souvent, comme en Inde, insuffisamment rénovés et de capacité limitée. S'agissant du transport urbain, les villes, subissant une forte pression démographique, sont congestionnées faute d'un réseau suffisant de transport public, notamment de transport de masse tel que le métro ou le tramway. Enfin, dans le domaine aérien, en dépit d'un important développement du trafic, les infrastructures aéroportuaires n'ont pas été suffisamment rénovées ni les capacités accrues tandis que les flottes sont souvent vieillissantes (au Pakistan et au Bangladesh en particulier), voire quasiment inexistantes comme au Népal.

La faiblesse des infrastructures de transport constitue un frein majeur à la croissance dans ces pays. En Inde, leur insuffisance et leur obsolescence coûterait au pays un à deux points de produit intérieur brut chaque année et apparaît dès lors comme une cause structurelle majeure de l'essoufflement récent de l'économie (entre 4 et 6 % de croissance par an depuis 2011). Le Pakistan et le Bangladesh ne disposent pas d'une chaîne logistique et d'approvisionnement intégrée et suffisamment connectée au réseau international, ce qui réduit d'autant la compétitivité de leurs exportations ainsi que l'attractivité de leur territoire et obère leur taux de croissance d'au moins quatre à six points de PIB par an dans le cas du Pakistan. Au Sri Lanka, le frein à la croissance est également important mais s'est amoindri du fait d'importants investissements dans ce secteur depuis la fin de la guerre.

Les pays du sous-continent sont confrontés, à des niveaux divers, à des contraintes de financement qui rendent difficile le développement des infrastructures de transport. En premier lieu, les ressources fiscales restent nettement limitées en raison de la faible pression fiscale qui caractérise ces pays. Les comptes publics sont, par ailleurs, chroniquement déficitaires, exerçant une pression à la baisse sur les dépenses publiques, notamment d'investissement. L'investissement privé, domestique aussi bien qu'étranger, n'est pas en mesure de prendre le relais de l'investissement public. Or, les financements multilatéraux ne permettent pas de compenser les besoins, en raison notamment du problème de la « single borrower limit » de la Banque mondiale, déjà très exposée en Inde ou de la concentration des prêts dans des secteurs autres que le transport comme au Pakistan. Les financements bilatéraux, quant à eux, constituent un apport non négligeable, en particulier pour des pays comme le Sri Lanka, le Bangladesh et le Pakistan, qui se sont nettement ouverts aux financements chinois ces dernières années, notamment dans les domaines portuaire et routier. En Inde, les financements japonais sont prédominants.

3. Asie centrale – Caucase

Les besoins en financement des pays de la zone sont importants pour le développement des infrastructures, dont le sous-dimensionnement ou l'état médiocre sont le résultat d'un sous-investissement depuis la chute de l'URSS, voire depuis le début des années quatre-vingt. L'état général des infrastructures est

particulièrement médiocre en Asie centrale. L'Azerbaïdjan semble en revanche avoir mené une politique plus active d'investissement dans ses infrastructures, notamment ferroviaires et routières.

Les infrastructures constituent ainsi l'une des problématiques majeures de développement des pays de la zone, où les principales institutions financières internationales sont déjà actives dans ce domaine. Cela n'exclut cependant pas l'existence de besoins supplémentaires de financements, ni celle de manques particuliers dans lesquels la BAII pourrait s'insérer en tenant compte des priorités d'intervention des institutions financières internationales actuellement engagées. Ainsi, la Banque asiatique de développement se concentre, en Ouzbékistan, sur le financement des infrastructures transnationales, qui contribuent au désenclavement et à une meilleure intégration de la région, et ne finance donc pas les infrastructures de dimension régionale ou locale.

Le contexte macroéconomique dégradé de la région, affectée par la chute des revenus en hydrocarbures, la diminution des transferts des migrants et l'impact de la dévaluation du rouble sur les monnaies locales entraîne par ailleurs deux conséquences principales.

En premier lieu, les besoins de financement extérieur sont accrus pour le développement d'infrastructures que les États ne peuvent plus financer, comme le Kazakhstan qui a fait appel à l'aide budgétaire de la Banque asiatique de développement.

En second lieu, la politique d'endettement des États est plus prudente, ce qui a pour effet le rééchelonnement d'un certain nombre des plus grands projets d'infrastructures (comme par exemple le métro de Bakou).

B. L'INSERTION DE LA CHINE AU SEIN DES INSTITUTIONS FINANCIÈRES INTERNATIONALES

La Chine cherche par ailleurs à renforcer sa position au sein des institutions financières internationales, où sa représentation ne lui semble pas à la mesure de son poids économique actuel.

La Chine a ainsi rejoint la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) le 14 décembre 2015, après une procédure de seulement quelques mois. Les raisons de cet intérêt de la Chine pour la BERD résident dans sa volonté de rayonnement multilatéral (la BERD était la dernière grande banque régionale de développement dont elle n'était pas membre) et son intention de développer des partenariats, en particulier avec la BAII, pour cofinancer des projets d'infrastructure en lien avec l'initiative chinoise de « Nouvelle route de la soie ».

Toutefois, si la Chine est maintenant présente dans toutes les grandes institutions multilatérales, la place qu'elle y occupe est relativement réduite. Il en

va ainsi de la Banque asiatique de développement (BAsD), au sein de laquelle la part de capital détenue par la Chine s'élève à 6,5 %, contre 15,6 % pour les États-Unis et 15,7 % pour le Japon, dont un ressortissant occupe traditionnellement la présidence. Le fonctionnement de la BAsD, dont le siège est situé à Manille, reflète en effet la situation au moment de sa fondation, en 1966, plutôt que l'équilibre actuel des puissances sur le continent asiatique.

La Chine se trouve en effet aujourd'hui dans une période transitoire. En raison de son développement économique récent, elle a maintenant cessé de faire partie des bénéficiaires des aides dispensées par les institutions financières internationales (les financements reçus de la BAsD sont importants mais ont été accordés sur le capital ordinaire de la banque, la Chine n'étant plus éligible aux financements du Fonds asiatique de développement, fenêtre concessionnelle de la BAsD), mais la place qu'elle occupe au sein de ces mêmes institutions est appelée à s'accroître au cours des prochaines années.

Au niveau régional, la Chine est en effet de plus en plus active au sein d'enceintes telles que l'Organisation de Coopération de Shanghai (SCO), le Sommet de l'Asie orientale, la Coopération économique Asie Pacifique (APEC), l'Association des nations d'Asie du Sud-est +3 (ASEAN+3), le Forum régional de l'ASEAN (ARF), le Dialogue Asie-Europe (ASEM), la Conférence sur l'interaction et les mesures de confiance en Asie (CICA) et le processus « Heart of Asia » sur l'Afghanistan. Elle développe des fora régionaux tels que le Forum de Bo'ao (instance de dialogue visant à la promotion et au renforcement des échanges économiques et de la coopération en Asie), le Forum de Xiangshan (plateforme de dialogue sur les questions de défense et de sécurité en Asie), et anime chaque année le « Davos d'été » qui se tient en alternance à Dalian et Tianjin.

L'influence de la Chine dans le domaine multilatéral a fortement progressé en 2015. Au-delà du succès remporté avec la création de la BAII, deux événements importants en témoignent : l'entrée du renminbi (RMB) dans le panier des droits de tirage spéciaux (DTS) du Fonds monétaire international et la ratification par les États-Unis de la réforme du FMI de 2010 élevant la Chine au 3ème rang des actionnaires du Fonds.

II. LA PLACE DE LA FRANCE ET DE SES PARTENAIRES EUROPÉENS AU SEIN DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

Lorsqu'elle a pris l'initiative de créer la BAII, la Chine a dans un premier temps établi avec un certain nombre de pays asiatiques un Memorandum d'entente qui a été signé le 24 octobre 2014. Un appel à candidature pour rejoindre le groupe des « membres fondateurs potentiels » a été lancé, avec pour échéance le 31 mars 2015. Le statut de membre fondateur potentiel permettait de participer aux négociations en vue de l'élaboration des statuts de la banque sans prendre l'engagement formel de participer par la suite à son capital.

La France a rejoint le groupe des membres fondateurs potentiels à temps pour participer à la quatrième réunion des négociations, les 27 et 28 avril 2015. Au total, 57 pays dont 20 n'appartenant pas à la région ont obtenu ce statut. Le Japon, les États-Unis et le Canada sont demeurés à l'écart.

Lors des trois premières réunions, auxquelles la France ne participait pas, les grands principes de fonctionnement de la Banque ont été adoptés :

– Une gouvernance composée d'un Conseil des gouverneurs, compétent pour les questions les plus importantes (article 23) et d'un Conseil des d'administration, non-résident, en charge de la direction des opérations générales de la Banque (artice 26), qui délègue une partie des décisions d'investissement à la direction de la Banque ;

– Une collaboration étroite avec la Banque mondiale et la Banque asiatique de développement.

À partir de la quatrième réunion, de nouveaux membres fondateurs potentiels, notamment européens, ont pu se joindre aux négociations et mettre en avant leurs priorités. Un fort consensus entre la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suisse et les pays nordiques a permis une coordination européenne satisfaisante. La Chine a joué un rôle de facilitateur du dialogue entre les pays non-régionaux et le secrétariat en charge de la création de la Banque.

Lors de la réunion de mai 2015, qui a eu lieu à Singapour et qui visait à finaliser les statuts de la Banque, les membres non-régionaux ont pu aborder deux sujets cruciaux à leurs yeux : les politiques de sauvegarde environnementale et sociale et les politiques de passation des marchés.

A. LES MODIFICATIONS OBTENUES PAR LA FRANCE ET LES ÉTATS EUROPÉENS

La France a activement participé aux cinq dernières réunions de négociation en vue de la création de la BAII ainsi qu'aux différentes procédures de consultation qui ont eu lieu en parallèle. La Direction générale du Trésor, le ministère des Affaires étrangères et du développement international et l'Agence française de développement (AFD) ont apporté leur expertise pour commenter les statuts de la Banque mais également les différentes politiques nécessaires au lancement des activités de la Banque.

Une forte coordination s'est en outre mise en place entre les 17 pays européens membres fondateurs de la BAII, autour d'un noyau dur de six pays : l'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, l'Italie, les Pays-Bas et la Suisse. Cette coordination a permis de ne pas aborder les négociations en ordre dispersé mais de présenter une position unifiée, de façon à maximiser leur influence. Ainsi, les différentes modifications et améliorations obtenues au long de la négociation l'ont été par le groupe européen dans son ensemble. Les sujets sur lesquels le rôle de la France a été central sont les suivants.

1. La gouvernance

Pour les décisions importantes, la France a obtenu que la majorité nécessaire permette au pays non-régionaux de bénéficier de fait d'un droit de véto.

Quand le Memorandum a été signé en octobre 2014, la Chine envisageait une participation de 50 % du capital, ce qui équivalait probablement à un droit de veto étendu aux décisions requérant une majorité simple.

Cependant, en raison du nombre supérieur aux prévisions de membres fondateurs potentiels, la Chine a réduit sa participation à environ 30 % et ses droits de vote à 26,06 %, son pouvoir de veto se limitant désormais aux sujets requérant une majorité qualifiée, c'est-à-dire principalement des sujets concernant le conseil d'administration, la présidence, le capital ainsi que des politiques opérationnelles et financières particulièrement importantes. La Chine garde donc le contrôle des sujets les plus importants concernant la Banque.

Échappent cependant à la majorité qualifiée, et par conséquent au veto chinois, des sujets tels que l'admission de nouveaux membres et la plupart des décisions de prêts. Du reste, compte tenu de son poids dans le capital de la Banque, la Chine aura probablement rarement besoin d'un droit de veto formel. En tout état de cause, si elle souhaite que la BAII soit effectivement considérée comme une institution multilatérale, elle devra en faire un usage très prudent.

2. La flexibilité de la part de capital allouée aux membres non-régionaux

En vue d'une éventuelle adhésion des États-Unis et du Canada, les négociateurs européens ont obtenu que la part de capital allouée aux membres non-régionaux (25 % à l'origine) puisse être élargie à 30 %, le moment venu.

3. La dimension environnementale et sociale

Le concept de « développement durable », jusque-là absent, a été explicitement intégré au mandat de la Banque et figure désormais à l'article 1er (« favoriser le développement économique durable, de créer de la richesse et d'améliorer la connectivité des infrastructures en Asie »).

Les droits de l'Homme sont désormais explicitement mentionnés dans le cadre environnemental et social dans la « vision » introductive et dans le standard portant sur les peuples autochtones.

En matière de droit du travail, le travail forcé et le travail des enfants ont été ajoutés à la liste d'exclusion.

Concernant le climat, le document portant sur les dimensions environnementales et sociales prend en compte les conclusions de la Conférence de Paris sur le climat (COP21). La Banque s'engage notamment dans ce document à assister ses pays bénéficiaires pour mettre en œuvre les annonces faites dans le cadre de la COP.

Enfin, concernant les déplacements et relocalisations de populations, les personnes disposant de droits fonciers légitimes mais non formalisés sont désormais prises en compte en tant que personnes déplacées et peuvent bénéficier d'assistance technique et d'une compensation. Ces compensations peuvent dorénavant être faites « en nature », c'est-à-dire par attribution de terres avec des droits fonciers sécurisés.

4. Les politiques financières

En matière de soutenabilité de la dette, les négociateurs français et européens ont obtenu une prise en compte de la soutenabilité de la dette publique des pays récipiendaires et de son incidence sur le niveau de concessionnalité des financements proposés. Les banques multilatérales qui font des prêts souverains dans des pays moins avancés ont en effet recours à des analyses de la viabilité de la dette de ces pays. La plupart utilisent le « debt sustainability framework » (DSF) du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale. Ces outils sont désormais explicitement mentionnés dans les documents de la BAII.

Les négociateurs français et européens ont par ailleurs obtenu une formulation proche de celle retenue pour les autres banques similaires pour définir le statut de créancier privilégié. Ce statut relève d'une pratique communément admise de traitement préférentiel mais il ne s'agit pas d'une règle juridique et, à ce

titre, les bailleurs multilatéraux ne le formalisent pas dans leurs politiques. Or la BAII l'avait initialement inscrit dans ses politiques de façon formelle et donc problématique car, en cas de restructuration, les créanciers (notamment ceux du club de Paris) se réservent le droit de juger au cas par cas de l'application plus ou moins stricte de cette préférence. Le langage alternatif que proposé a été retenu.

5. Les relations avec les autres institutions de développement

Concernant les cofinancements, la France souhaitait s'assurer que les standards de la Banque en matière environnementale et sociale et en matière de règles de passation de marchés lui permettent de mettre en place des cofinancements, notamment avec les bailleurs bilatéraux. Grâce à l'appui technique de l'AFD, la France a demandé et obtenu que les textes prévoient clairement la possibilité d'utiliser le système de passation de marchés d'un autre bailleur et de mettre en place des critères d'éligibilité conjoints.

B. LE FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE

Avec un capital prévu de 100 milliards de dollars US, la Banque asiatique d'investissement se situe d'entrée de jeu à un niveau certes moindre que celui de la Banque asiatique de développement (dont le capital est de 200 milliards de dollars US), mais suffisamment important pour jouer un rôle de premier plan dans le développement de la région.

1. Le périmètre et le capital de la Banque

Le périmètre d'action de la BAII se limitera initialement aux transports, à l'énergie, à l'eau et à l'assainissement, mais pourra par la suite 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. Il demeurera cependant limité à des domaines impliquant des investissements importants, ce qui exclut des secteurs tels que le développement urbain ou agricole.

Les bénéficiaires de ces investissements sont avant tout les pays de la région visée par les statuts, c'est-à-dire l'ensemble du continent asiatique et de l'Océanie, mais la Banque peut également accorder des financements à des intermédiaires situés hors de la région si cela profite au développement économique de cette dernière.

Les interventions de la BAII prendront principalement la forme de prêts, souverains et non-souverains, de prises de participation minoritaires et de garanties.

La BAII débutera avec un capital autorisé de 100 milliards de dollars US, dont 20 % seront effectivement versés et dont 75 % seront réservés aux membres régionaux (article 5). Les membres non régionaux se sont accordés pour se répartir

leurs droits selon la même formule que les membres régionaux, fondée sur le produit intérieur brut (60 % sur le PIB à prix courants, 40 % sur le PIB à parité de pouvoir d'achat sur la base des chiffres du Fonds monétaire international pour 2013).

La part de la France s'élève à 3,37 % du capital, soit 3 375 millions de dollars US, dont 675,12 millions de parts appelées qui devront être versées sur cinq ans. L'accord étant entré en vigueur au deuxième semestre de 2015, avant la ratification de l'accord par la France, cette dernière devra verser en 2016 les deux premières tranches, puis une tranche par an pendant trois ans.

2. La gouvernance de la banque.

La gouvernance de la banque est décrite au chapitre V de l'accord (articles 21 à 31). Elle repose principalement sur le Conseil des gouverneurs (articles 22 à 25) et le Conseil d'administration (articles 26 à 28). Le Conseil des gouverneurs, composé d'un gouverneur par pays membre, se réunit une fois par an et peut déléguer ses pouvoirs les moins importants au Conseil d'administration, composé de douze administrateurs.

Le Conseil des gouverneurs compte un membre par État membre de l'institution. Il peut déléguer au Conseil d'administration tout ou partie de ses pouvoirs à l'exception de ceux énumérés à l'article 23.

Plus restreint, le Conseil d'administration est responsable de la direction des activités générales de la Banque. Sur les douze membres qu'il compte, trois seront des membres « non régionaux », dont deux européens. L'un de ces deux sièges sera occupé à tour de rôle par un État membre de la zone euro, l'autre par un État non membre de la zone euro, en vertu d'un accord de rotation agréé en décembre 2015 permettant à chaque pays d'occuper tour à tour un siège de membre ou de suppléant du Conseil d'administration.

Le calcul des droits de vote au sein de l'institution repose sur trois éléments :

– les droits dits basiques, qui correspondent à une répartition égale entre tous les membres de la Banque de 12 % des droits de vote totaux de la Banque ;

– les droits de vote rattachés aux parts de capital détenues par l'État concerné, dont le montant autorisé est lui-même calculé selon une formule associant le produit intérieur brut en prix courants et en parité de pouvoir d'achat ;

– les droits de vote spécifiques aux 57 membres fondateurs, qui représentent un bonus de 600 droits de vote pour chacun d'entre eux.

La France détiendra ainsi 36 786 droits de vote au sein de Banque, représentant 3,19 % des droits de vote totaux des membres de la Banque et 11,9 % des droits de vote des membres non-régionaux.

Le fonctionnement administratif de la BAII sera assuré par une équipe d'environ cinquante personnes dans un premier temps, dont les effectifs devraient augmenter dans un deuxième temps mais sans dépasser 150 salariés. Constituée essentiellement de ses organes de gouvernance et du personnel nécessaire à l'instruction des projets de financement, la Banque n'entend pas mettre en place de services d'analyse économique tels que ceux dont disposent la Banque mondiale ou le Fonds monétaire international.

3. Le contenu de l'accord

Les articles 1er à 3 définissent l'objet, les fonctions et les conditions d'adhésion de la banque.

Le chapitre II (articles 4 à 8) traite du capital au sein de la Banque, notamment de son montant global et des parts des différents membres, qui déterminent leur influence au sein de la banque.

Le chapitre III (articles 9 à 15) traite des opérations de la banque, notamment de leur conformité avec les objectifs de cette dernière (article 9), de leur montant (article 12) et des principes auxquelles la Banque doit se conformer lors de leur réalisation.

Le chapitre IV (articles 16 à 20) traite des finances de la banque, notamment des fonds spéciaux (article 17) et du traitement des retards et des pertes (article 20).

Le chapitre V (articles 21 à 31) fixe les modalités de gouvernance de la Banque.

Le chapitre VI (articles 32 à 36) contient des dispositions générales comme la localisation du siège de la Banque à Pékin (article 32), le devoir d'information réciproque entre la Banque et ses membres (article 34) ou la possibilité de coopération avec d'autres institutions (article 35).

Le chapitre VII (articles 37 à 39) précise les modalités de retrait et de suspension des membres de la Banque, le chapitre VIII (articles 40 à 43) fixe les modalités d'une éventuelle suspension ou cessation des opérations de la Banque, le chapitre IX (articles 44 à 52) établit les règles en matière de statut, immunités, privilèges et exonérations, le chapitre X (articles53 à 56) précise les règles d'amendement, d'interprétation et d'arbitrage et le chapitre XI (articles 57 à 60) contient les dispositions finales.

Le chapitre VIII (articles 40 à 43) traite des conditions de suspension de ses opérations sur décision du Conseil d'administration, ou de cessation de ses opérations sur décision du Conseil des Gouverneurs. Le chapitre IX (articles 44 à 52) traite des statuts, immunités, privilèges et exonérations. Le chapitre X (articles 53 à 56) décrit les conditions d'amendement, d'interprétation et

d’arbitrage de la convention, tandis que le chapitre XI (articles 57 à 60) contient les dispositions finales.

CONCLUSION

Lorsque la Chine a pris l'initiative de créer la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures, cette dernière pouvait s'identifier dans une certaine mesure à un relais de la politique de développement régional de la Chine. On pouvait alors craindre qu'une telle institution ne fonctionne dans les faits de manière unilatérale et dans le seul intérêt de son fondateur. Telles étaient notamment les craintes d'États tels que les États-Unis et le Japon.

La France, avec ses partenaires européens, a choisi de participer activement à ce processus, dans lequel elle a vu une double opportunité :

– Celle de contribuer activement au développement du continent asiatique, ce qui est déjà le cas de nombreuses entreprises françaises, et constitue en outre l'un des objectifs de notre politique d'aide au développement ;

– Celle de contribuer à une meilleure insertion de la Chine au sein des politiques de développement et d'entrer dans une logique de coopération plutôt que de concurrence dans ce domaine.

La Chine a réagi très favorablement à ce choix européen, dans lequel elle a vu l'occasion de mieux s'insérer dans les politiques multilatérales d'aide au développement et a notamment accepté de réduire sa part de capital au sein de l'institution, renonçant ainsi à son droit de veto dans la plupart des domaines. Elle a également accepté une éventuelle révision des parts de capital en vue d'une adhésion des États-Unis, qu'elle accueillerait favorablement.

L'accord dont il nous est proposé d'autoriser la ratification est par conséquent à la fois important et profitable à notre pays. Il est important parce qu'il s'agit de prendre acte de la montée en puissance de la Chine tout en s'assurant que son développement sera profitable à l'ensemble de la région à laquelle elle appartient. Il est profitable parce qu'il offre à la France de nouveaux horizons pour sa politique d'aide au développement.

La Banque a pu commencer ses opérations dès l'entrée en vigueur de l'accord, qui a eu lieu le 25 décembre 2015, les conditions prévues à son article 59 étant réunies, puisque 17 pays, dont les contributions prévues agrégées représentent 50,1 % des souscriptions totales prévues, avaient déposé leur instruments de contribution à cette date. C'était notamment le cas du Royaume-Uni et de l'Allemagne, qui sont par conséquent les principaux États européens participant actuellement aux activités de la Banque.

C'est donc au bénéfice de ces observations et en tenant compte du caractère pressant de la ratification de cet accord par la France que votre rapporteur vous invite à adopter le projet de loi qui nous est soumis.

ANNEXE :
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LE RAPPORTEUR

– MM. Philippe BAUDRY et Bruno MENAT, Ministère des Finances et des Comptes publics, Direction générale du Trésor ;

– M. Ludovic BUTEL et Mme Hortense CHAPADAUX, Ministère des Affaires étrangères, Pôle des institutions économiques internationales.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission examine le présent projet de loi au cours de sa séance du mardi 9 février 2016 à dix-sept heures, sur le rapport de M. Michel Destot.

Après l'exposé du rapporteur, un débat a lieu.

M. Jean-Pierre Dufau. On ne peut que se féliciter de cet accord. Sa ratification sera une façon de marquer notre intérêt pour une partie du monde qui compte des territoires français, des pays amis et des francophones.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi (n° 3218) sans modification.

ANNEXE :

REPRÉSENTATION DES PAYS EUROPÉENS AU CONSEIL D'ADMINISTRATION DE LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT DANS LES INFRASTRUCTURES

Lorsqu'un pays n'a pas un poids suffisant dans le capital d'une banque multilatérale de développement pour occuper seul un siège au Conseil d'administration (CA), il se regroupe avec d'autres pays avec qui il partage la gouvernance d'une chaise commune. C'est le cas de la France à la Banque africaine de développement, la Banque asiatique de développement et la Banque interaméricaine de développement. Le cas de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (BAII) est particulier dans la mesure où le CA est restreint (12 chaises seulement pour 57 pays) et non-résident.

Le conseil d'administration (CA) de la BAII comptera douze sièges dont trois réservés aux membres non-régionaux. Parmi les 57 membres fondateurs potentiels de la BAII, on trouve 20 pays non-régionaux, dont 17 « européens » au sens géographique, parmi lesquels 14 membres de l'Union européenne et 10 membres de la zone euro. En août 2015, les pays concernés de la zone euro ont annoncé vouloir former une circonscription unique au sein du CA et ont engagé des négociations en vue de trouver un accord de rotation pour cette « chaise » commune. Les pays non-régionaux ont ainsi décidé de se répartir sur trois chaises, dont deux européennes, ainsi :

Chaise « Zone euro »	**Chaise « Europe élargie »**	**Chaise « Emergents non-asiatiques »**
Allemagne	Royaume-Uni	Brésil
France	Pologne	Egypte
Italie	Suisse	Afrique du Sud
Espagne	Suède	
Pays-Bas	Norvège	
Autriche	Danemark	
Finlande	Islande	
Portugal		
Luxembourg		
Malte		

Chaque chaise est représentée par un administrateur titulaire, élu par le conseil des gouverneurs. Chaque administrateur désigne, au moins, un administrateur suppléant. Les circonscriptions dépassant cinq pays (ce qui est le cas de la circonscription « zone euro ») ont droit à un poste d'administrateur suppléant additionnel. Les circonscriptions les plus peuplées ont, en outre, la possibilité de nommer trois « observateurs », sans droit de parole ni de vote. DG Trésor / Multifin3 Février 2016

Un accord sur le schéma de rotation de la circonscription des pays de la zone euro a été trouvé en décembre 2015. Cette décision a été entérinée par les ministres des finances de la zone euro lors d'une réunion de l'Eurogroupe. Le schéma s'étend sur douze ans et prévoit une rotation annuelle (seuls les mandats des grands pays – Allemagne, France et Italie – durent parfois deux ans). Il se veut inclusif et équitable :

- tous les pays de la circonscription peuvent, théoriquement, accéder aux différents postes de représentation,

- le temps de présence des différents pays est à peu près proportionnel à leurs poids respectifs dans les droits de vote au sein de la circonscription.

La France détiendra pour sa part le poste d'administrateur titulaire trois années sur douze (un quart du temps, soit une proportion supérieure à notre part dans les droits de vote de la chaise (21,4%) et l'un des deux postes d'administrateurs suppléants pendant cinq années.

Pour la période intérimaire entre l'inauguration de la Banque (mi-janvier 2016) et sa première assemblée annuelle (juin 2016), la position d'administrateur titulaire est occupée par l'Allemagne et l'une des positions de suppléants par les Pays-Bas, pays qui ont tous deux ratifié l'accord portant création de la Banque. Le deuxième poste de suppléant, qui nous était destiné, est pour l'instant occupé par l'Autriche (qui a également ratifié l'accord), mais devrait revenir à la France dès qu'elle aura à son tour ratifié.

La création de cette circonscription constitue une décision historique, car c'est la première fois que les pays membres de la zone euro membres d'une banque de développement s'exprimeront d'une seule voix. Elle va dans le sens des recommandations du rapport dit « des cinq Présidents » sur le renforcement de l'Union économique et monétaire.

ANNEXE :

TEXTE DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

Article unique

(Non modifié)

Est autorisée la ratification de l'accord portant création de la Banque asiatique d'investissement dans les infrastructures (ensemble deux annexes), signé à Pékin le 29 juin 2015, et dont le texte est annexé à la présente loi.

NB : Le texte de l'accord figure en annexe au projet de loi (n° 3218)