

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi
7 février 2012

Séance de 16 h 30

Compte rendu n° 36

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président**



– BERD : approbation des amendements à l'article 1 ^{er} et à l'article 18 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (n° 4219) – M. Renaud Muselier, rapporteur.	2
– Information relative à la commission	5

Approbation des amendements à l'article 1^{er} et à l'article 18 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement – (n° 4219)

La séance est ouverte à seize heures trente.

La commission examine, sur le rapport de M. Renaud Muselier, le projet de loi autorisant l'approbation des amendements à l'article 1^{er} et à l'article 18 de l'accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (n° 4219).

M. Renaud Muselier, rapporteur. Le projet de loi dont nous sommes saisis tend à l'approbation de deux amendements à l'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, BERD, afin d'étendre son champ d'intervention aux pays du sud de la Méditerranée. L'année dernière, la communauté internationale a décidé de venir en aide aux printemps arabes. L'intervention de la BERD a été prévue, son mandat et l'expérience acquise depuis 20 ans ayant été jugés particulièrement utiles pour accompagner les pays du sud de la Méditerranée dans leur transition.

Le Partenariat de Deauville adopté lors du sommet du G8 en mai 2011 pour aider sur le long terme les pays engagés dans une transition démocratique, économique et sociale repose sur deux piliers, l'un, politique, destiné à soutenir la transition démocratique et à favoriser les réformes en matière de gouvernance, notamment la lutte contre la corruption et le renforcement des institutions propres à assurer la transparence ; l'autre, économique, pour aider les pays du Partenariat à mettre en œuvre les réformes économiques et sociales nécessaires, notamment pour créer des emplois, tout en assurant la stabilité économique pour favoriser la transition vers des démocraties stables.

Le déblocage de quelque 40 milliards de dollars de crédits de financements bilatéraux et multilatéraux a été annoncé. Ils sont répartis ainsi : dix milliards d'engagements bilatéraux. A ce titre, l'AFD apportera près de 1,1 milliard d'euros de prêts à conditions avantageuses, et elle a signé immédiatement un prêt d'appui budgétaire de 185 millions d'euros pour soutenir la stabilité économique de la Tunisie, qui, avec l'Egypte, a été le premier des pays inclus dans le partenariat ; dix milliards sont apportés par un fonds financier spécialement dédié à cet effet pour lequel se sont engagés les pays du Golfe, - Arabie Saoudite, Qatar, Koweït ; vingt milliards seront à la charge des banques multilatérales de développement auxquelles le G8 a donné un mandat spécifique pour qu'elles se repositionnent et coordonnent leur action au bénéfice des pays arabes engagés dans la transition. Elles sont invitées à réviser et à consolider leurs programmes en direction des pays du Partenariat, à revoir leurs priorités et à définir un plan d'action commun dans le cadre d'un processus déterminé et piloté par les pays bénéficiaires, sur la base de leurs propres plans nationaux d'action et de développement.

La Banque mondiale, la Banque africaine de développement, de la Banque européenne d'investissement, la Banque islamique de développement sont notamment impliquées, avec le Fonds arabe de développement économique et social ou le fonds de l'OPEP. S'y ajoute la BERD et dans cet ensemble, le rôle qui lui est donné est particulièrement souligné, compte tenu de son expérience unique dans l'accompagnement des transitions économiques et politiques. C'est la seule institution financière internationale qui ait un mandat spécifiquement consacré à l'accompagnement des processus de transition, tout particulièrement dans l'appui à la transformation de l'économie des pays de l'Europe centrale et orientale qui se sont engagés il y a 20 ans dans une dynamique identique, en privilégiant l'initiative privée et l'entrepreneuriat.

A la différence notable des autres institutions régionales de développement, la BERD travaille quasi exclusivement avec des investisseurs privés à l'établissement, à l'amélioration et au développement des activités du secteur productif, concurrentiel et privé. Elle cible en particulier les petites et moyennes entreprises, elle favorise l'investissement productif et apporte une assistance technique. 85 % de son portefeuille sont constitués de prêts ou autres prises de participations dirigés vers le secteur privé.

Il aurait été regrettable que les pays arabes ne bénéficient pas de cette expérience unique. Pour permettre à la BERD d'intervenir au sud de la Méditerranée, son terrain d'action doit préalablement être étendu. La BERD a en effet été fondée en 1991 pour accompagner les transitions en Europe centrale et orientale. Elle est particulièrement réactive, en témoigne le fait qu'en 2009, par exemple, elle a engagé 7,9 milliards d'euros, en augmentation de plus de 50 % par rapport à l'année antérieure, essentiellement pour aider ses pays bénéficiaires à faire face à la crise. Depuis sa fondation, le nombre de pays bénéficiaires a quasiment quadruplé, il est passé de 8 à 30 aujourd'hui, notamment du fait de l'éclatement de l'Union soviétique en premier lieu, puis de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie. En 1992, quatorze nouveaux adhérents sont entrés au capital de la banque et se sont partagés la quote-part du capital détenu par l'URSS. Le dernier pays ayant ainsi bénéficié des engagements de la BERD est la Turquie, depuis 2008.

Pour que les pays de la rive sud de la Méditerranée, dont certains sont membres de la banque, puissent bénéficier de ses interventions il est nécessaire de réviser deux articles de l'accord constitutif et c'est l'objet du projet de loi qui a été présenté par le Gouvernement. Les amendements proposés résultent de résolutions adoptées en septembre dernier par le conseil des gouverneurs de la banque qui a défini les mécanismes les plus à même de permettre à la banque de répondre à la demande qui lui a été faite par le G8.

Le premier amendement propose de compléter l'article 1^{er} de l'accord en ajoutant aux pays d'Europe centrale et orientale et à la Mongolie, « *les pays membres de la partie méridionale et orientale du Bassin méditerranéen* ». Ce périmètre n'est pas davantage précisé. Pourraient éventuellement être concernés dans le futur, outre les quatre pays d'ores et déjà membres de la BERD - Maroc, Tunisie, Egypte et Jordanie -, les autres riverains de la Méditerranée, à savoir l'Algérie, la Libye et la Syrie. Bien que non riveraine de la Méditerranée, la Jordanie, a été intégrée à la BERD fin décembre dernier, en même temps que la Tunisie. La Libye s'est rapprochée ces derniers mois du partenariat, mais elle n'est pas membre de la banque.

L'amendement précise les modalités d'acceptation d'un pays de cette région comme pays d'opération, par « *vote affirmatif des deux tiers au moins du nombre des gouverneurs, représentant au moins les trois quarts du nombre total des voix attribuées aux Membres* ». L'élargissement du périmètre géographique n'entraîne donc pas acceptation automatique des pays concernés comme pays d'opération : toute candidature restera soumise à une approbation spécifique du conseil d'administration, sur la base d'un examen détaillé qui visera à vérifier que ces pays respectent et s'engagent à mettre en pratique « *les principes de la démocratie pluraliste, du pluralisme et de l'économie de marché* » selon les termes de ce même article 1^{er}, le conseil d'administration ayant la possibilité de suspendre ou de modifier l'accès aux ressources de la banque d'un Etat qui « *mettrait en œuvre un politique incompatible avec l'article 1* ».

L'article 18 de l'accord, objet du second amendement, traduit un souci de pragmatisme et d'efficacité pour permettre à la BERD d'intervenir sans tarder. Il introduit la catégorie de pays bénéficiaire potentiel. Cette disposition permettra au Conseil des gouverneurs de la BERD de décider qu'un Etat membre, qui n'est pas encore un pays

bénéficiaire, peut se qualifier comme bénéficiaire potentiel pour une période limitée, s'il est en mesure de répondre aux conditions requises, tant politiques qu'économiques, pour devenir pays bénéficiaire, selon ce qui est stipulé à l'article 1^{er}. La BERD pourra ainsi répondre à l'urgence via ses fonds spéciaux, qui sont d'utilisation souple, dans les pays qui ont vocation, à terme, à être pays bénéficiaires.

Enfin, autre preuve de la réactivité de la banque dont je parlais plus haut, le fait que sans attendre, la BERD ait engagé des interventions préliminaires, centrées sur de l'assistance technique et visant à préparer les futurs projets et son arrivée sur le terrain.

Il s'agit donc de conforter l'appui que la communauté internationale a décidé de donner aux pays arabes engagés dans ce processus de transition si important et si difficile. Cet appui est un facteur déterminant de leur succès et je vous recommande évidemment d'approuver ce projet.

M. Michel Terrot. Je souhaiterais tout d'abord savoir à combien s'élève le fonds spécial mis en place par la BERD au profit du Maroc, de la Tunisie et de l'Egypte. Par ailleurs, vous avez parlé de la Libye, qui n'a pas encore été admise. Y a-t-il d'autres pays qui frappent à la porte et, si oui, lesquels ? Enfin, quelles interventions de caractère économique la BERD peut-elle envisager dans ces nouveaux pays qui connaissent une transition démocratique ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Ça se passe bien avec les pays que vous avez cités dans la mesure où si nous ratifions le projet de loi, le champ de la BERD sera élargi à ces pays qui pourront bénéficier de ses interventions. La Libye, elle, est plus demandeuse de partenariats économiques que financiers car elle dispose de moyens conséquents, gelés durant le régime du colonel Kadhafi. Et à ma connaissance, aucun autre pays ne frappe à la porte du dispositif.

M. Michel Terrot. Même pas le Soudan ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Non.

M. Jean-Paul Lecoq. Vous avez évoqué le périmètre géographique de l'intervention de la BERD. Je ne serai pas provocateur en vous demandant si l'accord permet d'élargir ce périmètre à un pays qui viole le droit international et les résolutions de l'ONU en assimilant le Sahara Occidental à un territoire marocain. Vous avez, par ailleurs, évoqué les lois du marché. Est-ce à dire que, à un moment où les politiques se dépossèdent de leur pouvoir sur la banque, ce ne sera plus eux qui détermineront l'élargissement mais les banquiers eux-mêmes ? En outre, est-ce que ça signifie que tout Etat considérant que la loi du marché n'est pas la panacée serait, de fait, exclu de l'organisation ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Je reconnaiss bien la qualité de vos questions. Sur le premier point de votre intervention, vous avez répondu par vous-même et je n'ai rien à rajouter. S'agissant du deuxième volet, la BERD a montré sa capacité d'action vis-à-vis des pays d'Europe centrale et orientale. En ce qui concerne le sud de l'Europe, on avait envisagé la création d'une banque méditerranéenne avant même les révoltes arabes. La BERD a des moyens importants et surtout, un savoir-faire unique en matière d'accompagnement des transitions politiques et économiques. Enfin, les gouverneurs de la banque sont mis en place par les représentants au conseil d'administration, eux-mêmes issus du pouvoir politique. Indirectement, les gouverneurs sont issus du pouvoir politique.

M. Jean-Louis Christ. L'étude d'impact du projet de loi indique qu'en rythme de croisière, les opérations de la BERD pourraient atteindre, dans la région, 2,5 milliards

d'euros. Comment ses fonds seront-ils alimentés ? Y a-t-il des critères d'éligibilité pour accéder à cette banque ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Les fonds proviendront des mêmes modalités de financement que la banque utilise dans ses autres sphères d'intervention. La BERD, comme toutes les banques de développement, emprunte auprès de ses Etats membres à des taux préférentiels afin de pouvoir proposer des prêts intéressants à ses clients.

M. Jean-Louis Christ. Et qu'en est-il des critères d'éligibilité ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Toute candidature sera soumise à une approbation spécifique par le conseil d'administration de la banque sur la base d'un examen détaillé qui visera à vérifier que ces pays respectent et s'engagent à mettre en pratique les principes de la démocratie pluraliste, du pluralisme et de l'économie de marché.

M. Jean-Claude Guibal. Je souhaite prolonger la question de M Christ. Quelle répartition des fonds entre Europe de l'est, Europe méridionale et Sud de la Méditerranée résultera de l'extension de la zone d'intervention ? S'agit-il de redéployer des fonds et dans quelle mesure ?

M. Renaud Muselier, rapporteur. Les données relatives à la répartition des fonds sont disponibles pour 2010 entre les différents pays éligibles à ce jour. Vous les trouverez dans le rapport. Il n'est pas question de redéployer des fonds au détriment des pays actuellement bénéficiaires des opérations de la banque. Ce seront des fonds additionnels, et le montant de 2,5 milliards a été défini précisément en tenant compte des possibilités de la banque. L'extension du périmètre d'intervention répond à une demande forte des Etats pour accompagner les révolutions dans le monde arabe, au-delà des considérations techniques sur l'éligibilité.

M. Jean-Jacques Guillet. Dans l'exposé des motifs du projet de loi, il est indiqué que l'objectif est d'apporter « rapidement » une aide concrète. Que faut-il entendre par « rapidement » ? Nous avons pu constater en Egypte les besoins urgents de financement. 3 milliards de dollars devraient être apportés prochainement par le FMI, mais les investissements français sont bloqués. Je suppose qu'il en est de même en Tunisie. Or, plus les fonds seront débloqués tardivement, plus la situation politique s'en ressentira, avec les difficultés qu'on peut attendre.

M. Renaud Muselier, rapporteur. Il faut déjà que les procédures nationales soient achevées. L'objectif est que la phase de ratification soit achevée en mai. Si ce calendrier est tenu, le délai aura été court entre le G8 de Deauville et l'éligibilité effective. Ensuite, se pose la question du déploiement opérationnel, mais c'est précisément l'intérêt du second amendement qui prévoit une phase transitoire. Des équipes sont déjà sur place et cela devrait donc pouvoir aller assez vite.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 4219).

*

Information relative à la commission

Au cours de sa séance du mardi 7 février 2012, la commission a nommé M. Hervé Gaymard, rapporteur d'information sur l'application de la loi relative à l'action extérieure de l'Etat.

La séance est levée à dix-sept heures.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 7 février 2012 à 16 h 30

Présents. - M. Christian Bataille, M. Jean-Michel Boucheron, M. Jean-Louis Christ, M. Alain Cousin, M. Jean-Claude Guibal, M. Jean-Jacques Guillet, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Jean-Paul Lecoq, M. Renaud Muselier, M. Axel Poniatowski, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Nicole Ameline, M. Claude Birraux, M. Roland Blum, Mme Danielle Bousquet, M. Jean-Christophe Cambadélis, M. Pascal Clément, M. Hervé Gaymard, M. Jean Grenet, M. Serge Janquin, M. Robert Lecou, M. Didier Mathus, M. André Schneider