

# RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères  
et européennes

## PROJET DE LOI

autorisant l'approbation des amendements à l'article 1<sup>er</sup> et à l'article 18  
de l'accord portant création de la Banque européenne pour  
la reconstruction et le développement

NOR : MAEJ1131099L/Bleue-1

## ÉTUDE D'IMPACT

### I. - Situation de référence et objectifs de l'amendement proposé

L'Accord portant création de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) a été signé le 29 mai 1990 à Paris. La BERD a été créée à l'initiative de la France dans le but de favoriser la transition des États issus de l'ex-URSS vers l'économie de marché, en contribuant à leur reconstruction économique et en y promouvant l'initiative privée et l'esprit d'entreprise. Les trente neuf signataires initiaux ont depuis été rejoints par de nouveaux membres. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011 la BERD comptait 63 actionnaires<sup>1</sup>.

L'article premier de l'Accord initial délimitait le champ géographique potentiel d'opération de l'institution à « *l'Europe centrale et orientale* ». Par un amendement officiellement approuvé par les membres en juillet 2006, ce champ a été étendu à la Mongolie. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, la BERD exerçait ses opérations dans vingt neuf pays au sein de ce périmètre.

Depuis le début d'année 2011, plusieurs pays de la partie méridionale et orientale du bassin méditerranéen ont été le théâtre d'évolutions politiques fondamentales dans le cadre de ce qu'il est convenu d'appeler le « Printemps arabe ». D'une manière générale, les peuples de ces pays ont exprimé des aspirations communes vers des sociétés à la fois plus libres et plus justes, où les opportunités seraient plus nombreuses et équitablement offertes. Les défis économiques sous-jacents sont considérables ; le soutien de la communauté internationale sera précieux. C'est dans ce cadre que l'Égypte et le Maroc, deux pays déjà membres de la BERD, ont exprimé leur souhait de devenir pays d'opération de l'institution, et que l'idée est née d'une évolution plus globale du mandat géographique de la banque.

---

<sup>1</sup> Soit 61 États + la Commission européenne + la Banque européenne d'investissement. A noter que la Tunisie et la Jordanie étaient, au 1<sup>er</sup> octobre 2011, en passe de devenir également membres de l'institution.

Au regard de l'expérience accumulée par la BERD en matière de soutien à la transition, ainsi que de son expertise reconnue en matière de développement du secteur privé en général et des petites et moyennes entreprises en particulier, l'extension du mandat géographique de la banque aux rives méridionale et orientale de la Méditerranée a été soutenue par la présidence française du G8 comme un pilier essentiel du « Partenariat de Deauville » lancé en mai 2011 pour soutenir les pays arabes en transition. Les membres de ce Partenariat ont ainsi appelé, dès le Sommet de Deauville, à une décision et une mise en œuvre rapide de cet élargissement.

Lors de l'Assemblée annuelle de la BERD, (Astana, 20-21 mai 2011), les Gouverneurs ont approuvé le principe de cette extension géographique et mandaté le conseil d'administration pour en approfondir les modalités, qu'il s'agisse du périmètre géographique exact à retenir où des modalités éventuelles d'intervention transitoire. Le 27 juillet, le conseil d'administration a approuvé les principes d'une intervention progressive en trois temps :

- Une intervention préliminaire, par le biais d'accords de coopération financés par des fonds bilatéraux, centrée sur de l'assistance technique et visant à préparer l'arrivée de la banque ;
- Une intervention anticipée mais partielle, par le biais de « Fonds spéciaux », dont les procédures de mise en œuvre sont plus rapides ;
- Enfin, l'intervention pleine et entière de la banque.

Le conseil d'administration a conséquemment soumis aux Gouverneurs trois projets de résolutions : la résolution n°137 modifiant l'article 1<sup>er</sup> de l'Accord portant création de la BERD afin d'étendre son champ géographique d'intervention, la résolution n°138 modifiant l'article 18 du même Accord afin de permettre une intervention anticipée par l'intermédiaire de « Fonds Spéciaux », et la résolution n°139 validant une interprétation de l'Accord permettant d'intervenir sans attendre dans la région, mais de manière restreinte, par le biais de fonds de coopération. Ces trois résolutions ont été adoptées par les Gouverneurs, à l'unanimité des votants moins une voix<sup>2</sup>, au 30 septembre 2011.

Si la résolution n°139 est entrée en vigueur, les amendements proposés au texte de l'Accord portant création de la BERD par les résolutions n°137 et 138 doivent préalablement être approuvés par les membres de la BERD<sup>3</sup>. S'agissant de modifications fondamentales d'un accord international<sup>4</sup>, deux amendements sont ainsi soumis à l'approbation du Parlement :

- (1) Amendement à l'article 1<sup>er</sup> de l'Accord : il s'agit d'une part d'étendre le périmètre géographique des opérations de la BERD aux « *pays membres de la partie méridionale et orientale du bassin méditerranéen* »<sup>5</sup> et d'autre part de formaliser les modalités d'acceptation d'un pays de ce périmètre comme pays d'opération par un « *vote affirmatif des 2/3 au moins du nombre des gouverneurs, représentant au moins les 3/4 du nombre total des voix* » ;

<sup>2</sup> L'Ouzbékistan n'a pas envoyé de bulletin de vote dans les délais prévus.

<sup>3</sup> Les modifications de l'article 1<sup>er</sup> devront être approuvées à l'unanimité des 63 membres ; en revanche, celles portées à l'article 18 pourront entrer en vigueur une fois approuvées par 3/4 des membres, représentant 4/5 des voix.

<sup>4</sup> Cette procédure avait été suivie en 2004-2005 pour la précédente modification de l'article 1 intégrant la Mongolie.

<sup>5</sup> Etant entendu que cette proposition inclut la Jordanie.

- (2) Amendement à l'article 18 de l'Accord, qui vise à permettre d'intervenir par le biais de « Fonds spéciaux »<sup>6</sup> dans des pays non encore formellement pays d'opération de la BERD, mais dont il est jugé probable qu'ils le deviennent dans un futur proche. L'amendement précise les modalités de décision permettant de qualifier un pays membre de « bénéficiaire potentiel » et les conditions de suspension de cette décision à l'issue de la période limitée à laquelle elle s'appliquera.

Une fois l'amendement à l'article 1<sup>er</sup> entré en vigueur, les pays de la région concernés pourront potentiellement devenir membres de la BERD (pour ceux qui ne le sont pas déjà), puis pays d'opération. L'acceptation de cette candidature sera soumise à un examen attentif, par le conseil d'administration, de l'engagement du pays à « *respecter et [mettre] en pratique les principes de la démocratie pluraliste, du pluralisme et de l'économie de marché* », conformément aux principes fondamentaux précisés dans l'Accord portant création de la BERD. A ce stade, l'Egypte, la Tunisie, le Maroc et la Jordanie sont officiellement candidats pour devenir pays d'opération ; les deux premiers étant déjà membres de la Banque, tandis que la Tunisie est en voie de le devenir, et la procédure a été enclenchée pour la Jordanie.

L'entrée en vigueur de l'amendement à l'article 18 permettra par ailleurs à la BERD de commencer ses opérations, dans les pays dont la candidature aura été retenue, par anticipation de l'entrée en vigueur de l'amendement à l'article 1<sup>er</sup>, dont les modalités d'approbation sont plus exigeantes<sup>7</sup>. L'acceptation de toute candidature sera soumise à un examen similaire, par le conseil d'administration, à celui qui préside à l'acceptation d'un pays comme pays d'opération de plein droit<sup>8</sup>.

## II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de ces amendements

### - Conséquences juridiques

L'accord portant création de la BERD a jusqu'à présent fait l'objet d'un seul amendement visant à étendre le champ d'intervention de la BERD à la Mongolie, officiellement approuvé en juillet 2006. Aucune modification du droit interne n'avait été nécessaire à l'approbation de cet amendement. Il en sera de même pour les présents amendements.

En-dehors des dispositions similaires devant être prises afin de permettre l'approbation de ces amendements par la Commission européenne et la Banque européenne d'Investissement, en tant que membres actionnaires de la BERD, le droit communautaire ne sera aucunement impacté.

---

<sup>6</sup>La BERD gère actuellement 14 fonds spéciaux dans les pays de sa région d'opération ; ces fonds spéciaux ne sont pas intégrés au bilan de la banque mais permettent d'utiliser l'ensemble des outils financiers de la banque, et sont encadrés par des règles strictes d'utilisation.

<sup>7</sup> Les modifications de l'article 1<sup>er</sup> devront être approuvées à l'unanimité des 63 membres ; en revanche, celles portées à l'article 18 pourront entrer en vigueur une fois approuvées par 3/4 des membres, représentant 4/5 des voix.

<sup>8</sup> Chaque candidature sera soumise à une approbation spécifique par le Conseil d'administration, sur la base d'un examen détaillé visant 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 l'article 1er de l'Accord.

### - Conséquences financières

Lors des discussions préalables à l'élargissement du périmètre d'opération de la BERD, les membres ont tenu à rappeler une double condition ferme à cette extension : d'une part, elle ne devra pas se faire au détriment opérationnel ou financier de ses pays d'opération actuels, et d'autre part, elle ne saurait mettre en péril l'équilibre économique de la Banque. La garantie a ainsi été donnée qu'aucune nouvelle augmentation de capital ne serait nécessaire pour couvrir le coût de cette extension : le modèle économique robuste de la BERD, basé sur la sélection de projets rentables et l'apport de financements non concessionnels, permet d'envisager un apport financier conséquent à la nouvelle région d'opération dans le cadre des ressources déjà accordées à la Banque par ses actionnaires.

Il convient de rappeler en outre que l'augmentation de capital de 50%, décidée en 2010, et soumise à l'approbation du Parlement dans le cadre de la Loi de finances rectificative du 29 décembre 2010, a été réalisée sans ponctionner le budget des membres. Cette augmentation comporte en effet deux volets : d'une part, une augmentation de neuf milliards d'euros du capital « appellable » de la banque, et d'autre part une hausse d'un milliard d'euros de son capital « appelé » financée par prélèvement sur les réserves générales de la BERD.

Les présents amendements n'emportent donc aucune conséquence financière pour les actionnaires en général et pour la France en particulier. Ce constat s'applique *a fortiori* à l'entrée en vigueur de l'amendement à l'article 18, qui permettra à la banque d'intervenir dans la région de manière anticipée et transitoire par le biais de 'Fonds spéciaux' alimentés par ses propres bénéfices. L'extension de la BERD permettra d'apporter des ressources nouvelles et une expertise précieuse aux pays de la partie méridionale et orientale du bassin méditerranéen, constituant ainsi un pilier majeur du « Partenariat de Deauville » lancé par la France en mai 2011 pour soutenir les pays arabes en transition. A l'issue d'une période transitoire, les projets en cours seront progressivement ramenés au sein du bilan de la banque et financés selon les modalités habituelles.

### - Conséquences économiques

Les conséquences économiques de l'approbation de ces amendements par les membres de la BERD ne concernent par principe que les futurs pays d'opération, au regard de la condition rappelée au point précédent.

Une fois l'amendement à l'article 18 entré en vigueur, autorisant une intervention anticipée mais partielle de la Banque, les pays qui en auront fait la demande et dont la candidature aura été jugée conforme aux principes énoncés dans l'article 1<sup>er</sup> de l'Accord portant création de la Banque par le conseil d'administration, pourront bénéficier d'une intervention de la BERD par le biais de « Fonds spéciaux ». Cette intervention devrait se décliner, à l'instar de la future intervention pleine et entière de la banque, selon deux axes : d'une part le financement de projets par le biais de prêts et de participations<sup>9</sup>, et d'autre part le dialogue avec les autorités sur leurs politiques publiques.

---

<sup>9</sup>Selon les estimations effectuées par les services de la banque, les montants qui pourraient être engagés dans la région atteindraient en régime de croisière et à capital constant, un volume annuel de l'ordre de 2,5 Mds€

Eu égard aux effets de l'entrée en vigueur de l'article 1<sup>er</sup>, les pays de la région qui en auront fait la demande et dont la candidature aura été jugée conforme aux principes énoncés dans l'article 1<sup>er</sup> de l'Accord portant création de la Banque (voir I.) par le conseil d'administration pourront bénéficier de l'action de la BERD. Celle-ci se déclinera selon deux axes : d'une part le financement de projets par le biais de prêts et de participations<sup>10</sup>, et d'autre part le dialogue avec les autorités sur leurs politiques publiques. Les opérations qui seront financées par le biais des fonds spéciaux devraient représenter, selon les estimations de la BERD, de l'ordre d'un milliard d'euros en 2012, avant d'être progressivement transférées sur le bilan de la Banque. Pour rappel, le volume d'opération que la BERD envisage de réaliser dans la région, à capital constant et sans mettre en risque les équilibres financiers de la Banque, pourrait atteindre, en rythme de croisière, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros par an.

La spécificité de l'action de la BERD se situe dans la concentration de ses investissements dans le secteur privé, qui représente aujourd'hui de l'ordre de 80% de son action. En outre, aux termes de l'article 13 de l'Accord portant création de la BERD, ses investissements doivent respecter trois principes : ils doivent contribuer à la transition vers l'économie de marché, être additionnels – c'est-à-dire ne pas se substituer aux financements privés, ce qui conduit la Banque à développer ses activités dans les domaines où les capitaux privés sont rares – et être individuellement rentables, dans une optique de saine gestion bancaire. Selon les propres estimations de la BERD, le volume d'opération qui pourrait être réalisé dans la région, à capital constant et sans mettre en risque les équilibres financiers de la banque, pourrait atteindre, en rythme de croisière, de l'ordre de 2,5 milliards d'euros par an.

Les principales interventions de la BERD sont traditionnellement réparties entre le soutien au secteur bancaire, le développement durable (projets dans le domaine de l'énergie et des transports notamment) et le développement des investissements privés en général. Dans le cadre de son intervention dans la région méditerranéenne, son action sera guidée par le souci de dynamiser le développement des PME et du secteur privé en général, afin de favoriser la création d'emplois, et de renforcer le secteur financier et les infrastructures locales.

#### - **Conséquences opérationnelles**

L'entrée en vigueur de ces amendements entraînera un développement de l'activité de la BERD dans des pays où elle n'était historiquement pas présente. La réplique du modèle économique de la BERD, basé sur une forte présence sur le terrain (trente cinq bureaux régionaux répartis sur sa zone actuelle d'opération), nécessitera d'importants recrutements d'agents et de cadres, avec un souci d'incorporer le plus grand nombre d'agents locaux et de spécialistes des économies de la région. Le modèle opérationnel utilisé en Europe centrale et orientale sera naturellement adapté à un environnement sensiblement différent, et encore instable.

---

<sup>10</sup>Selon les estimations effectuées par les services de la banque, les montants qui pourraient être engagés dans la région atteindraient en régime de croisière et à capital constant, un volume annuel de l'ordre de 2,5 Mds€

L'approche « graduée » envisagée pour l'intervention dans la région permettra à la Banque de se familiariser avec les particularités locales et d'engager le dialogue avec les acteurs locaux et les futurs clients. Conformément aux termes de la résolution n°139 approuvée par les Gouverneurs au 30 septembre 2011, des accords de coopération sont en cours de mise en œuvre qui permettront à la BERD d'utiliser des contributions bilatérales volontaires, dès la fin de l'année 2011, pour préparer son installation dans les pays d'opération envisagés. Une Assemblée des partenaires devrait réunir le 28 novembre prochain à Londres, aux côtés des membres de la Banque, des représentants tunisiens, égyptiens, marocains et jordaniens ainsi que les institutions internationales actives dans la région, afin d'échanger sur les principes et modalités de cette préparation. Plusieurs missions sur le terrain, nécessaires à l'examen des candidatures des pays, ont en outre déjà été effectuées ou sont en cours. Enfin, la BERD approfondit d'ores et déjà ses relations de travail avec les institutions déjà présentes dans la région : ainsi, des protocoles d'accord ont été signés le 10 septembre dernier avec la Banque Africaine de Développement et la Banque Islamique de Développement, tandis que l'accord existant avec la Banque Européenne d'Investissement devrait être actualisé dans les prochains mois.

#### - **Conséquences sociales, administratives et environnementales**

L'approbation des amendements susvisés n'emporte pas de conséquences sociales particulières concernant la France ou les ressortissants français, en-dehors de recrutements qui pourraient être nécessaires pour le déploiement de la BERD dans les pays dont la candidature serait retenue. Il est permis à cet égard de noter que la France est bien représentée au sein de la BERD, se situant à la troisième place en nombre de personnels après le Royaume-Uni (Etat où réside le siège de la Banque) et la Fédération de Russie (principal pays d'opération), avec 5% des cadres de la Banque et plusieurs postes de direction.

D'éventuels recrutements ponctuels d'agents publics français pourraient résulter de l'approbation de cet amendement. La charge de travail de l'administrateur représentant la France au sein du conseil d'administration de la BERD et de la tutelle exercée par l'Etat ne devrait pas être sensiblement modifiée. S'agissant de l'inscription dans l'article 1<sup>er</sup> de la règle d'acceptation d'un pays candidat par « *vote affirmatif des 2/3 au moins du nombre des gouverneurs, représentant au moins les 3/4 du nombre total des voix* », elle ne fait que formaliser la règle déjà appliquée par le passé.

Enfin, l'approbation de ces amendements et leur entrée en vigueur ultérieure n'emporte pas non plus de conséquence particulière sur l'environnement, en-dehors du fait que l'action de la BERD en matière de développement durable, inscrite dans le cadre de l'« *Initiative pour l'Energie Durable* », sera naturellement étendue aux pays dont la candidature serait retenue. Cette initiative lancée en 2006 recouvre prioritairement les secteurs de l'efficacité énergétique dans l'industrie, la rénovation d'infrastructures municipales, l'aide au financement des travaux énergétiques des ménages et des PME et la production d'énergie propre. L'effet de levier obtenu par la BERD dans ces secteurs est élevé, et joue pour deux tiers sur des fonds privés, permettant d'impliquer ces acteurs dans la lutte contre le changement climatique.

### **III. - Historique des négociations**

Les amendements proposés, ainsi que l'ensemble de la procédure de déploiement « progressif » proposé par le management de la BERD, ont fait l'objet de discussions nourries, tant au niveau du conseil d'administration de la BERD qu'entre les représentants des Etats membres, y compris au plus haut niveau (Sommet G8 de Deauville et réunions ministérielles).

Le principe général de cette extension a rapidement recueilli l'accord de l'ensemble des membres, une fois levées les réticences du Canada, du Japon ou encore de la Russie par la garantie que cette extension n'impacterait ni les pays d'opération actuels, ni les actionnaires, ni les perspectives de moyen terme de la BERD. Les discussions se sont par la suite concentrées sur la question de la définition précise de la zone géographique à retenir pour la modification de l'article 1<sup>er</sup> et de l'article 18 de l'Accord portant création de la BERD, objet du présent projet de loi.

Cette définition a fait l'objet de débats entre les membres partisans d'un périmètre large (pouvant notamment inclure le Yémen et l'Irak) – tels les Etats-Unis ou le Royaume-Uni – compensé éventuellement par des critères plus rigoureux d'éligibilité, et les membres prônant une zone d'emblée plus restreinte (rive sud de la Méditerranée) – dont l'Union européenne, l'Allemagne, la Russie ou le Japon). Le compromis proposé par le Président de la BERD (rives méridionale et orientale de la Méditerranée + Jordanie) a finalement été accepté par l'ensemble des Gouverneurs, malgré les réticences américaines<sup>11</sup>, comme un choix équilibré et réaliste au regard des capacités de la banque. Les 62 votes exprimés par les Gouverneurs ont ainsi été positifs sur les trois résolutions proposées.

#### **IV. - Processus de ratification et de consultation**

Suite à la clôture de la procédure de vote des Gouverneurs au 30 septembre 2011, les amendements à l'Accord portant création de la BERD ont été soumis à l'approbation des 63 membres. Eu égard à la durée de ces procédures, qui passent en règle générale par la ratification des parlements concernés, seuls trois pays membres ont déjà ratifié : les Etats-Unis d'Amérique, le Monténégro et le Liechtenstein. La BEI a également ratifié.

La plus grande diligence de la part de l'ensemble des membres reste pour autant souhaitable.

---

<sup>11</sup> Le représentant américain s'est ainsi abstenu lors du Conseil d'administration du 27 juillet ; toutefois, les Etats-Unis ont finalement approuvé les résolutions dans les délais.