

**Projet de loi
autorisant l'approbation de la résolution n° F/BG/2023/04 relative aux amendements
à l'accord portant création du Fonds africain de développement**

NOR : EAEJ2422323L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. – Situation de référence

Créé en 1964, le groupe de la Banque africaine de développement comprend trois organismes de développement qui permettent aux Etats d'emprunter en fonction de leur revenu par habitant et du niveau de soutenabilité de leur dette :

1° La Banque africaine de développement (BAfD, 1964), dont le rôle est de prêter aux gouvernements des pays à revenu intermédiaire et à faible revenu en situation de solvabilité, à des conditions non-concessionnelles¹ ;

2° Le Fonds africain de développement (FAD, 1972) qui octroie des financements concessionnels et des subventions aux pays les plus pauvres² ;

3° Le Fonds spécial du Nigéria (FSN, 1976) octroyant des financements concessionnels et des subventions aux pays les plus pauvres mais pour lequel le Nigéria est le seul donateur³.

Pour mémoire, les financements concessionnels sont des financements accordés à des conditions plus favorables que ceux obtenus aux conditions de marché (taux d'intérêts inférieurs aux taux du marché, maturité ou période de grâce plus longue). Le degré de concessionnalité d'un prêt est mesuré par son « élément don », exprimé en pourcentage. Les conditions des prêts modérément concessionnels proposés par le FAD ne sont pas encore fixées.

Le groupe de la Banque africaine de développement rassemble 81 membres, dont 54 régionaux. Elle a pour mandat de contribuer au développement économique et au progrès social des Etats membres régionaux individuellement et collectivement. Son siège se situe à Abidjan, en Côte d'Ivoire.

¹ Accord portant création de la Banque africaine de développement, 4 août 1963.

² Accord portant création du Fonds africain de développement du 29 novembre 1972.

³ Accord entre la République fédérale du Nigéria et la Banque africaine de développement pour la création du Fonds spécial du Nigéria, 1976.

Le Fonds africain de développement rassemble 32 pays contributeurs, dont la France, et 37 pays bénéficiaires. La France est le troisième contributeur du Fonds en cumulé, derrière le Royaume-Uni et l'Allemagne et détient 5,3% des droits de vote au 31 décembre 2023. Le Conseil des gouverneurs est l'organe décisionnaire du Fonds. Il rassemble sept administrateurs représentant les pays donateurs et sept administrateurs représentant la BAfD. Le directeur général du Trésor est le gouverneur pour la France à la BAfD et au FAD. M. Stéphane MOUSSET est l'administrateur français au Conseil d'administration de la Banque et du Fonds.

Les ressources du Fonds reposent sur les ressources internes de la BAfD, ce qui correspond essentiellement aux remboursements des emprunts et les reconstitutions générales effectuées par les pays donateurs, sur une base triennale. La dernière reconstitution générale (FAD-16) couvrant la période 2023-2025 a permis un accord le 6 décembre 2022 à hauteur de 8,9 milliards de dollars, soit une hausse de 14,24 % par rapport à la précédente période.

Malgré ces efforts des pays donateurs, les pays bénéficiaires continuent d'être fortement affectés par les conséquences de la pandémie de la COVID-19 et l'invasion de l'Ukraine par la Russie, pesant sur leurs capacités budgétaires et la viabilité de leur dette⁴. Pour répondre à ces besoins, l'Union africaine a appelé à amender l'accord portant création du FAD afin d'élargir ses sources de financement et de répondre plus efficacement aux besoins de financement à long terme des pays bénéficiaires sous forme de dons, de prêts concessionnels et de prêts modérément concessionnels⁵. Ces ressources proviendraient du secteur privé, en autorisant le Fonds à emprunter sur les marchés de capitaux internationaux et à lever des financements non concessionnels en faisant jouer l'effet de levier de ses fonds propres actuels. Le FAD a repris cette proposition. Cette réforme devrait permettre de mobiliser 20 milliards d'unités de compte⁶ supplémentaires sur une période de 15 ans à compter du FAD-17 (2025-2027).

La mobilisation des ressources du secteur privé est un aspect essentiel des réflexions sur la réforme de l'architecture financière internationale, notamment la revue indépendante du G20 sur les cadres d'adéquation des fonds propres publiée en juillet 2022⁷ ainsi que des travaux préparatoires du Sommet pour un Nouveau Pacte Financier mondial organisé par le Président de la République les 22 et 23 juin 2023 à Paris⁸ et du Pacte de Paris pour les peuples et la planète (4P)⁹ qui en est issu.

⁴ Le ratio dette/PIB des pays africains atteint 60% en 2023 contre 50% en 2019 avant la pandémie. Plusieurs pays d'Afrique subsaharienne ont eu recours ou sont en cours de restructuration (Zambie 2023, Ghana 2024, Ethiopie et Malawi en cours)

⁵ Lors de la 35^e session de l'Assemblée de l'UA, les 5-6 février 2022.

⁶ 1 UC correspond à environ 1,32 USD.

⁷ La revue indépendante du G20 sur les cadres d'adéquation des fonds propres fournit des recommandations utiles à court et moyen terme pour accroître la capacité financière des banques multilatérales de développement (BMD) sans injection de capital des actionnaires et en préservant leur notation AAA.

⁸ Sommet pour un Nouveau Pacte Financier mondial et du Pacte de Paris pour les peuples et la planète, 22 et 23 juin 2023.

⁹ Pacte de Paris pour les peuples et la planète, 23 juin 2023.

II. – Historique des négociations

Les travaux ont débuté lors des négociations sur la reconstitution des ressources du FAD-16. Le Fonds a mis en place un groupe de travail spécifique sur l'accès du FAD au marché dans le cadre de cette reconstitution. Ce groupe de travail s'est réuni à trois reprises au cours de l'année 2022 pour préciser les modalités et questions techniques liées à l'accès au marché du FAD. A l'issue des négociations du FAD-16, les 5 et 6 décembre 2022, et des concertations menées avec le groupe de travail, la proposition d'option d'emprunt du FAD sur les marchés de capitaux a été transmise au Conseil d'administration pour examen.

Le Conseil d'administration a transmis au Conseil des gouverneurs le 28 avril 2023 le mémorandum n° ADF/BG/WP/2023/04 intitulé « Donner un effet de levier aux fonds propres du FAD grâce aux emprunts sur les marchés de capitaux ». Ce mémorandum invite le Conseil des gouverneurs à approuver l'option d'emprunt du FAD sur les marchés de capitaux et à adopter une résolution sur les amendements à l'Accord portant création du FAD. Cette approbation prend la forme d'une résolution à la majorité de 75 % des gouverneurs votant, présentant les dispositions à modifier et les raisons de ces amendements (articles 29(7) et 51(1) de l'Accord du Fonds).

Lors de la première séance de la quarante-neuvième Assemblée annuelle du Conseil des gouverneurs du FAD le 23 mai 2023, le Conseil des gouverneurs a adopté la résolution n° F/BG/2023/04 des amendements à l'accord portant création du FAD¹⁰.

III. – Objectifs de la résolution

Ces amendements permettront au FAD d'élargir ses sources de financement et de répondre plus efficacement aux besoins de financement à long terme des pays bénéficiaires, sans demander davantage d'efforts aux pays donateurs. Ces ressources supplémentaires proviendront du secteur privé en l'autorisant à emprunter sur les marchés de capitaux internationaux et à lever des financements non concessionnels en faisant jouer l'effet de levier de ses fonds propres actuels (amendement de l'article 8(5)).

Les ressources non concessionnelles levées sur les marchés seraient ensuite rétrocédées aux pays bénéficiaires par le biais d'un nouvel instrument de prêt, le prêt modérément concessionnel. Les revenus issus de ces prêts couvriraient la différence entre le coût des taux d'intérêt du marché et le coût des prêts subventionnés par le FAD afin de fournir davantage de prêts concessionnels (« subvention croisée »). Le FAD pourra ainsi augmenter le volume des ressources pouvant être allouées à tous les pays bénéficiaires, sous forme de dons, de prêts concessionnels et de prêts modérément concessionnels.

Cette réforme devrait permettre de mobiliser 20 milliards d'unités de compte supplémentaires sur une période de 15 ans à compter du FAD-17 (2025-2027).

IV. – Conséquences estimées de la mise en œuvre de la résolution

Cet accord emporte des conséquences dans les domaines économiques et sociaux, ainsi que financier et juridique.

¹⁰ Accord portant création du Fonds africain de développement du 29 novembre 1972.

a) Conséquences économiques et sociales.

Pour les pays bénéficiaires, la mise en place de cette résolution permettra d'obtenir des volumes de prêts supplémentaires de la part du FAD et des prêts à des conditions plus intéressantes que celles qu'ils obtiendraient sur les marchés. Ces prêts modérément concessionnels devraient se substituer à des financements que les pays contracteraient autrement sur les marchés à des conditions moins intéressantes. Néanmoins, cette substitution reste incertaine, en particulier face à l'importance des besoins de financements. Si l'effet de substitution est faible, la résolution pourrait donc entraîner une augmentation du niveau d'endettement global dans les pays concernés, et en particulier une augmentation de dette qui ne peut pas être restructurée (car la FAD bénéficie du statut de créancier privilégié).

b) Conséquences financières.

L'accès du FAD au marché a été proposé afin d'augmenter les capacités de prêt non concessionnelles du Fonds. Cette résolution permettra ainsi d'augmenter les volumes de prêt en diversifiant les sources de financement du FAD, pour ne plus reposer seulement sur les contributions des pays donateurs.

Les risques financiers pour les donateurs et donc pour la France devraient être limités, le modèle d'accès au marché du FAD devant être autonome financièrement. Sur le même modèle que pour l'Association internationale de développement (fonds concessionnel de la Banque mondiale), les agences de notations pourront prendre en compte, à leur discrétion, les contributions des pays donateurs lors des reconstitutions dans leur analyse de la notation de crédit du FAD.

La mise en place de cette résolution pourrait néanmoins avoir un impact sur les contributions exigées à l'avenir de la part des donateurs du FAD dans le cadre du mécanisme de compensation des dons¹¹. Pour rappel, la France a contribué pour 560 M€ à la dernière reconstitution du FAD (FAD-16) à laquelle s'est ajoutée la compensation des dons au titre du FAD-9 à 13 évaluée à 22,6 M€. L'impact estimé par les équipes du FAD de l'option d'emprunt sur les marchés sur les compensations en dons nécessaires est évalué à 27 millions d'UC supplémentaires (33 M€) par cycle de reconstitution de 3 ans (FAD-17 à FAD-25) répartis entre l'ensemble des pays donateurs. Ce montant risque néanmoins d'être revu à la baisse : lors de la reconstitution du FAD-16, les députés du FAD ont demandé une revue du mécanisme de compensation des dons du FAD pour étudier l'évolution des paiements de compensation des dons prévue pour les années à venir dans le contexte des contributions globales au Fonds et de l'accès du FAD au marché. Un groupe de travail a été créé en conséquence, où les discussions sont en cours pour une potentielle réforme du mécanisme de compensations en dons.

¹¹ Ce mécanisme a été mis en place pour équilibrer les conséquences sur la viabilité financière du FAD de l'octroi de dons aux pays bénéficiaires. Lorsque des dons sont accordés, le FAD calcule l'impact financier de ces dons sur ses ressources globales. Le manque à gagner ainsi calculé est compensé par un prélèvement initial sur les dons et les remboursements du principal des prêts. Au-delà de 7,5 % ces montants sont compensés par les pays donateurs.

Pour les pays bénéficiaires du FAD, cette résolution doit permettre de réduire le recours aux prêts des banques commerciales dont les conditions sont moins avantageuses et augmenter les volumes d'engagement du FAD. Les prêts modérément concessionnels ne seraient proposés qu'à une catégorie définie de pays ayant une dette souveraine soutenable et des conditions macroéconomiques saines pour éviter tout risque trop fort pour la trajectoire de soutenabilité de la dette.

c) Conséquences juridiques.

i) Articulation avec le droit interne.

La présente résolution n'appelle aucune modification du droit interne français ou l'adoption de dispositions législatives ou réglementaires nouvelles.

ii) Transfert de données à caractère personnel.

Les activités du FAD n'impliquent aucun transfert de données personnelles. Les Organisations du groupe de la Banque africaine de développement sont des responsables de traitement qui assurent leur propre traitement de données.

V. – Etat des signatures et ratifications

La résolution adoptée par le Conseil des gouverneurs a été transmise à l'ensemble des participants du Fonds pour approbation ou ratification, selon les dispositions législatives de chaque participant, conformément à l'article 51(1) de l'accord FAD. Une fois que 75 % des participants du Fonds ayant un pouvoir de vote de 85 % du pouvoir de vote total du Fonds auront communiqué leur approbation ou ratification au Secrétaire général du Fonds, l'amendement entrera en vigueur trois mois après la date à laquelle le Secrétaire général certifie l'acceptation des amendements par la majorité prescrite et communique officiellement cette constatation à tous les participants (article 51[1]).

A compter de l'entrée en vigueur de la résolution, et avant que le Fonds ne démarre ses activités d'emprunt non-concessionnel, le FAD devra réviser ses politiques, règlements et directives, y compris son Règlement financier, en vertu duquel le Conseil d'administration du Fonds approuvera un programme d'emprunt annuel du Fonds.

A date du 2 avril 2024, 28 pays membres (bénéficiaires et contributeurs) ont envoyé leur lettre d'acceptation relative aux amendements de l'Accord portant création du FAD. Cela représente un total de 32,205 % du pouvoir de votes. A partir de fin avril, des rapports périodiques seront soumis au Conseil d'administration sur l'état d'avancement de l'acceptation de l'amendement.