

Transparence des prêts consentis aux gouvernements

Le droit du public de connaître ses dettes

AVRIL 2019

1. Synthèse

La transparence des informations concernant une dette est bénéfique pour tout le monde. Les prêteurs acquièrent une plus grande certitude quant à la base sur laquelle repose leur prêt, les emprunteurs bénéficient de taux d'intérêt plus bas et les citoyens peuvent se livrer à un examen plus minutieux des prêts et emprunts de leurs gouvernements, notamment en procédant à la tenue d'audits de la dette publique lors de décisions d'emprunts et de prêts. Un tel examen est essentiel pour garantir la bonne utilisation des prêts accordés aux gouvernements, de manière à pouvoir atteindre les Objectifs de développement durable. La transparence incombe en premier lieu aux gouvernements qui empruntent, et les prêteurs ne devraient être disposés à accorder de prêts qu'à des gouvernements disposés à divulguer l'existence de ces prêts.

Les entreprises privées, les gouvernements et les institutions multilatérales représentent tous d'importants prêteurs pour les gouvernements et doivent donc prendre des mesures pour rendre le prêt plus transparent. Dans cette note d'information, nous estimons que les informations sur les prêts aux gouvernements, ou incluant toute forme de garantie gouvernementale, devraient être communiquées dans les 30 jours suivant la signature du contrat, sur un registre mondial accessible au public, et devraient comprendre : la valeur du prêt, les honoraires, les frais et intérêts, la loi applicable pour la dette qui est due, toute information disponible sur l'utilisation du produit et l'échéancier des paiements.

Pour concrétiser ces mesures, nous recommandons que :

- Les gouvernements du G20 s'assurent qu'un registre de données sur les prêts et les dettes, accessible au public, soit créé puis conservé auprès d'une institution permanente, et comporte le financement en cours requis. La société civile, les parlements et les médias devraient être consultés sur sa constitution afin que les données soient accessibles, normalisées et structurées, et donc facilement utilisables. Les informations doivent être disponibles en anglais et dans la langue principale du pays emprunteur concerné.
- Tous les gouvernements et les institutions multilatérales s'engagent à divulguer les prêts qu'ils accordent sur ce registre, et d'y inclure les informations mentionnées ci-dessus.
- L'Institute for International Finance convient des principes de divulgation de ce registre, notamment des informations mentionnées ci-dessus. L'initiative pour la transparence des industries extractives devrait encourager les sociétés extractives et les gouvernements à également divulguer les prêts accordés aux gouvernements sur ce registre.
- Toutes les législatures appropriées, en particulier celles du Royaume-Uni et de New York, introduisent l'obligation qu'un prêt accordé à un gouvernement ou avec toute forme de garantie gouvernementale, ne soit exécutoire qu'après avoir été rendu public sur le registre susmentionné, dans les 30 jours suivant la signature du contrat, en y incluant les informations décrites ci-dessus.

act:onaid

global witness



Latindadd
Red Latinoamericana sobre Deuda, Desarrollo y Derechos



CORRUPTION WATCH



2. L'importance de la transparence

« Nous souhaitons faire du Royaume-Uni le centre financier le plus sûr et le plus transparent au monde ».

BRIAN WIGLEY, PRÉSIDENT DU GROUPE INDUSTRIEL UK FINANCE, JANVIER 2019¹

La transparence des dettes contractées par des gouvernements et des garanties accordées par ces derniers, est bénéfique pour les citoyens, les prêteurs, les acheteurs de dettes et les gouvernements emprunteurs.

Bénéfique pour les citoyens : la transparence est une étape cruciale dans l'utilisation responsable des prêts mais aussi pour empêcher tout gaspillage, détournement ou vol des ressources publiques. Sans transparence, il est impossible que la société civile, les médias et les parlements puissent demander des comptes aux gouvernements sur le montant des sommes empruntées, les conditions contractuelles, la nature, les modalités de remboursement et des délais des emprunts. La population d'un pays a le droit de savoir que son gouvernement contracte des dettes en son nom.

Bénéfique pour les prêteurs : Les prêteurs doivent connaître les dettes d'un gouvernement et quelles garanties données par celui-ci, afin d'évaluer la probabilité de remboursement d'un prêt consenti. De même, les acheteurs de dettes prendront de meilleures décisions s'ils connaissent le véritable niveau d'endettement d'un pays dont ils rachètent une dette. Plus les dettes publiques sont transparentes, meilleures sont les décisions que les prêteurs et les investisseurs peuvent prendre.

Bénéfique pour les gouvernements emprunteurs : La transparence garantit que toutes les parties prenantes ont une idée précise de l'endettement d'un pays, ce qui réduit les risques liés aux prêts et peut ainsi permettre aux gouvernements de garantir des taux d'intérêt plus bas.

L'initiative dans ce secteur est un élément clé des engagements pris par la communauté internationale dans le cadre du Programme d'action d'Addis-Abeba pour le financement du développement durable, en vue de réaliser les objectifs de développement durable, lequel stipule :

*« Nous rappelons la nécessité de renforcer le partage d'informations et la transparence pour veiller à ce que les évaluations de la viabilité de la dette reposent sur des données exhaustives, objectives et fiables. Nous œuvrerons en faveur d'un consensus international pour des directives portant sur la responsabilité des débiteurs et des créanciers en matière d'emprunts contractés et de prêts consentis à des États souverains, sur la base des initiatives existantes ».*²

3. Exemples de prêts secrets

Ces dernières années, plusieurs exemples de prêts ont été dissimulés au public après avoir été accordés.

En 2013 et 2014, deux banques basées à Londres ont prêté 2 milliards de dollars à trois sociétés d'État du Mozambique, exigibles en vertu du droit anglais. Le ministre des Finances

du Mozambique avait garanti ces prêts mais le Parlement du Mozambique n'avait pas donné son accord, malgré la demande de la Constitution mozambicaine. Les prêts n'ont été rendus publics qu'en 2016, après une enquête menée par des journalistes internationaux. Les prêts ont déclenché une crise économique et politique au Mozambique et pourraient amener le peuple mozambicain à payer plus de 2 milliards de dollars en prêts et intérêts sur une dette dont ils ne connaissaient pas l'existence, n'ont eu aucun mot à dire et n'ont tiré aucun avantage.³

En octobre 2017, le FMI a eu connaissance de prêts provenant de sociétés de négoce de matières premières, dont la société anglo-suisse Glencore, accordés à la République du Congo, que le gouvernement n'avait pas encore divulgués.⁴ Les prêts ont contribué à une crise de la dette, le FMI ayant alors classé le Congo dans la catégorie des pays surendettés. Dans le scandale 1MDB en Malaisie, certaines des garanties gouvernementales accordées à des emprunts contractés par 1MDB en vertu du droit anglais, ont été gardées secrètes.

Même lorsque les prêts sont intégrés au montant total de la dette rapporté par le gouvernement en question et par des organismes multilatéraux tels que le FMI et la Banque mondiale, les précisions concernant chaque emprunt sont rarement divulguées. S'il est stipulé par exemple qu'un milliard de dollars est dû à des « entreprises privées », les parlements, les médias et la société civile ne parviennent pas à savoir combien de prêts sont impliqués, qui sont les emprunteurs, quels sont les taux d'intérêt et quand les paiements des dettes sont dus.

4. La responsabilité des gouvernements emprunteurs

Les gouvernements sont les principaux responsables de la transparence de leurs emprunts. Un processus de contraction de dettes responsable devrait être établi, dans le cadre duquel les parlements nationaux approuvent les plans d'emprunt. De tels plans doivent être convenus avant la signature des contrats, par le biais d'un processus ouvert, de sorte que la société civile et les médias puissent les examiner et contrôler le processus de prise de décisions. Le Forum africain et le Réseau sur la dette et le développement (Afrodad) ont exposé en détail le fonctionnement d'un tel processus.⁵

5. La responsabilité des prêteurs

Bien que la responsabilité de la divulgation incombe principalement aux gouvernements, les prêteurs sont également chargés de veiller à ce que les fonds soient prêtés et contractés de manière responsable, et la transparence est un aspect essentiel de ce processus. La volonté d'un gouvernement de communiquer les prêts contractés devrait être un facteur clé dans le processus de diligence raisonnable et d'évaluation des risques du prêteur. Le manque d'empressement à le faire devrait être un signe précurseur clair que les prêts ne bénéficieront probablement pas à la population du pays en question et que le prêt ne devrait donc pas être consenti.

Les organismes internationaux qui prêtent aux gouvernements sont généralement répartis en trois groupes :

1. **Les institutions multilatérales** : le FMI et la Banque mondiale, entre autres, comprenant des banques de développement régionales telles que la Banque africaine de développement, ou des banques créées par des groupes de gouvernements prêteurs, tels que le Fonds arabe pour le développement économique et social.
2. **D'autres gouvernements** : les gouvernements occidentaux accordaient traditionnellement des prêts sous deux formes, soit à titre d'aide publique au développement, soit par l'intermédiaire d'agences de crédit à l'exportation. De nouveaux prêteurs comme la Chine sont désormais également responsables de prêts considérables.
3. **Le secteur privé** : comprend les prêts de banques et de sociétés de négoce de matières premières. Les prêts consentis par des sociétés privées seront souvent vendus à d'autres sociétés privées, notamment des fonds spéculatifs et des fonds vautours.

39 % de la dette internationale est due par des gouvernements à revenu faible ou intermédiaire au secteur privé, 33 % à des institutions multilatérales et 28 % à d'autres gouvernements.⁶

6. Communications requises des prêteurs et lieu

« L'aide et les bonnes pratiques de crédit ne sont d'aucune utilité si elles sont éclipsées par des flux monétaires illicites et des nations qui s'endettent. Il nous faut une transparence totale sur ce front. »⁷

PENNY MORDAUNT, SECRÉTAIRE D'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL DU ROYAUME-UNI, MARS 2019

Idéalement, les prêteurs ne devraient accorder de prêts que si un processus transparent et responsable a été mis en place pour contracter ces prêts, et prévoit notamment un examen minutieux de tous les plans d'emprunt gouvernementaux avant la signature des contrats. Les prêteurs devraient au minimum ne prêter que s'ils peuvent divulguer l'existence d'un prêt dans les 30 jours suivant la signature du contrat, qu'ils peuvent l'inscrire sur un registre accessible dans le monde entier et incluent des informations clés concernant ce prêt. Cette divulgation minimum devrait être la norme pour tous les prêts gouvernementaux, en tant que base d'une pratique de prêt responsable.

Le groupe de gouvernements du G20 a débattu sur la transparence de la dette ces dernières années. Plus récemment, lors du sommet du G20 qui s'est tenu en Argentine en décembre 2018, ils ont appelé le FMI et la Banque mondiale à « travailler avec les emprunteurs et les créanciers à l'amélioration de l'enregistrement, du suivi et de la divulgation transparente des obligations liées à des dettes publiques et privées ». ⁸ Les gouvernements du G20 étant eux-mêmes d'importants prêteurs, ils devraient commencer par s'engager à divulguer publiquement des informations sur les prêts qu'ils accordent.

Les banques internationales ont, par l'intermédiaire de l'Institute of International Finance, discuté de l'adoption de directives portant sur la transparence des prêts, lesquelles obligerait les banques qui se conforment à cette obligation, à publier des informations clé sur les prêts une fois les contrats signés.

L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives révisé actuellement son obligation de transparence dans le commerce de produits de base qui comprend notamment des directives sur le niveau de détail des informations à communiquer concernant les prêts garantis par des ressources ou les accords de préfinancement des produits de base conclus entre les entreprises et les pays.

L'engagement volontaire des prêteurs à divulguer des informations sur leur prêt sera une avancée salubre. Les critères clés pour que les informations liées aux prêts puissent être utilisées par les parlements, les médias et la société civile incluent le fait qu'elles soient :

- Communiquées sur un registre accessible au public
- Consultables par le prêteur et le gouvernement emprunteur concernés
- Divulguées dans les 30 jours suivant la signature du contrat
- Incluent des informations quant à la valeur du prêt, les honoraires, les frais et intérêts, la loi applicable pour la dette exigible, l'utilisation du produit et l'échéancier des paiements
- Que tout prêt consenti à un gouvernement soit couvert par une garantie du gouvernement ou d'une entreprise publique.
- Incluent que le prêt est assorti ou non d'une sûreté ou d'une garantie et, le cas échéant, à quelles conditions.
- Incluent des données divulguées sous un format assimilable par machine.

1e recommandation : Les gouvernements du G20 s'assurent qu'un registre de données sur les prêts et les dettes, accessible au public, soit créé et conservé auprès d'une institution permanente, avec le financement en cours requis. La société civile, les parlements et les médias devraient être consultés sur sa constitution afin que les données soient accessibles, normalisées et structurées, et donc facilement utilisables. Les informations doivent être disponibles en anglais et dans la langue principale du pays emprunteur concerné.

2e recommandation : Tous les gouvernements et les institutions multilatérales s'engagent à communiquer les prêts qu'ils accordent sur ce registre, notamment les informations mentionnées ci-dessus.

3e recommandation : L'Institute for International Finance convient des principes de divulgation de ce registre, notamment les informations mentionnées ci-dessus. L'initiative pour la transparence des industries extractives devrait encourager les sociétés extractives et les gouvernements à également divulguer les prêts accordés aux gouvernements sur ce registre.

7. Incitation des prêteurs à la divulgation

« Je rejette l'idée qu'une réglementation plus souple rende une juridiction plus attrayante ».⁹

PHILIP HAMMOND, CHANCELIER DE L'ÉCHIQUIER DU ROYAUME-UNI, DÉCEMBRE 2018

Toute action visant à améliorer la transparence des prêts consentis aux gouvernements est saluée. Il existe cependant le risque que des initiatives volontaires, venues du secteur privé par exemple, soient suivies par des entreprises plus responsables mais ignorées par les pires contrevenants. Par conséquent, une mesure incitative est requise pour créer des conditions équitables en vue d'accroître la transparence entre tous les prêteurs.

En ce qui concerne les prêts au Mozambique (voir section 3), il est actuellement difficile de savoir s'ils sont exécutoires en vertu du droit anglais, en partie parce qu'ils n'ont pas été communiqués publiquement ni approuvés par le parlement du Mozambique. Un moyen d'encourager la divulgation et de donner également une plus grande certitude aux prêteurs et aux acheteurs de dette, serait d'imposer la divulgation d'un prêt sur le registre ci-dessus, dans les 30 jours suivant la signature du contrat, pour qu'il soit exécutoire.

Cela créerait une puissante mesure d'incitation à la divulgation des prêts. Si un prêt n'est pas communiqué publiquement sur le registre, un acheteur potentiel de la dette constaterait que celle-ci n'a pas été communiquée et n'est pas exécutoire. Il serait alors moins susceptible de l'acheter.

Cette mesure ne nécessiterait qu'un changement législatif ponctuel, plutôt qu'une réglementation permanente. Elle s'appliquerait également à tous les prêteurs qui font valoir leurs prêts au titre du droit anglais, ce qui inclut actuellement des gouvernements tels que la Russie et la Chine, mais aussi des sociétés privées.

Actuellement, 48 % des emprunts d'État internationaux sont émis au titre du droit anglais contre 52 % au titre du droit de New York et moins de 1 % sous une autre juridiction.¹⁰ 90 % des obligations détenues par des gouvernements d'Afrique subsaharienne sont dues au titre du droit anglais.¹¹ Idéalement, pour que l'obligation de communiquer les prêts soit exécutoire, elle devrait être adoptée à la fois au Royaume-Uni et à New York, suivie par les autres pays du G20 et les juridictions importantes.

Les prêteurs et les emprunteurs pourraient recourir à une juridiction différente pour faire respecter leurs droits en vue de

contourner l'obligation de divulgation. Toutefois, les prêteurs sont très fortement incités à passer des contrats en vertu du droit anglais ou de New York, car la jurisprudence existe, ce qui signifie qu'ils ont confiance dans les protections qu'offrent ces pays. Passer à d'autres juridictions présenterait un risque très similaire au fait de ne pas être en mesure de faire respecter les conditions d'un contrat devant les tribunaux anglais ou new-yorkais, ce qui augmente l'attrait de la transparence et de la divulgation.

Recommandation 4 : Toutes les législatures appropriées, en particulier celles du Royaume-Uni et de New York, exigent que pour qu'un prêt accordé à un gouvernement ou avec toute forme de garantie gouvernementale, soit exécutoire, il doit être rendu public sur le registre susmentionné, dans les 30 jours suivant la signature du contrat, en y incluant les informations décrites ci-dessus.

Les logos figurant au début de cette note d'information constituent une sélection des réseaux et organisations régionales qui l'ont approuvée. La liste complète des organisations se trouve sur jubileedebt.org.uk/transparency

Références

- <https://www.theguardian.com/business/2019/jan/14/javid-and-hammond-team-up-to-tackle-14bn-of-economic-crimes>
- Etats membres de l'ONU. (2015). *Programme d'action de la troisième conférence internationale sur le financement du développement à Addis Ababa* https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf Paragraphe 97 page 44.
- <https://jubileedebt.org.uk/uncategorized/what-we-have-learned-from-the-us-indictment-on-odious-loans-to-mozambique>
- <https://jubileedebt.org.uk/blog/hidden-debts-contribute-crisis-congo>
- <http://www.afrodad.org/index.php/center-of-excellence/african-borrowing-charter/english>
- Banque mondiale. Base de données des indicateurs de développement dans le monde.
- <https://uk.reuters.com/article/us-britain-eu-banks/uks-hammond-opposes-easing-rules-to-boost-finance-after-brex-it-idUKKBN10A1QL>
- <https://www.civilsociety.co.uk/news/mordaunt-promises-greater-support-for-small-charities-to-meet-global-sustainability-goals.html>
- http://www.g20.utoronto.ca/2018/buenos_aires_leaders_declaration.pdf
- FMI. (2017). *Troisième rapport d'étape sur l'ajout de dispositions contractuelles renforcées dans les contrats d'obligations souveraines internationales* <https://www.imf.org/~media/Files/Publications/PP/2017/pp113017third-progress-report-on-cacs.ashx>
- Calculé par Jubilee Debt Campaign à partir de prospectus obligataires.

Jubilee Debt Campaign, The Grayston Centre, 28 Charles Square, London, N1 6HT
+44 (0)20 7324 4722 www.jubileedebt.org.uk info@jubileedebt.org.uk
Twitter: @dropthedebt Facebook: jubileedebtcampaign
Registered charity number: 1055675 Company limited by guarantee number: 3201959



Financé par l'Union européenne

Cette publication a été réalisée avec le soutien financier de l'Union européenne. Son contenu relève de la seule responsabilité de Citizens for Financial Justice et de la Jubilee Debt Campaign et ne reflète pas nécessairement l'opinion de l'Union européenne.