

Les fondements juridiques de la transparence de la dette publique — aligner le droit sur les bonnes pratiques

Karla Vasquez, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft,
Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu, Mia Pineda
et Ron Snipeliski

WP/24/29

Les « documents de travail » du FMI décrivent
les études en cours des auteurs et sont publiés
pour appeler des commentaires
et promouvoir le débat.

Les opinions exprimées dans les documents de
travail du FMI n'engagent que leurs auteurs et ne
correspondent pas nécessairement à celles du FMI,
de son conseil d'administration ou de sa direction.

FÉVR.
2024



Document de travail du FMI

Département juridique

**Les fondements juridiques de la transparence de la dette publique — aligner le droit
sur les bonnes pratiques****Rédigé par Karla Vasquez, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft, Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu,
Mia Pineda et Ron Snipeliski**Diffusion approuvée par Rhoda Weeks-Brown
Février 2024

Les « documents de travail » du FMI décrivent les études en cours des auteurs et sont publiés pour appeler des commentaires et promouvoir le débat. Les opinions exprimées dans les documents de travail du FMI n'engagent que leurs auteurs et ne correspondent pas nécessairement à celles du FMI, de son conseil d'administration ou de sa direction.

RÉSUMÉ : L'opacité de la dette alourdit le fardeau pour les citoyens et peut aggraver les vulnérabilités liées à la dette dans bien des pays. Tant les pays en développement à faible revenu que les pays émergents présentent de graves lacunes en matière de transparence de la dette, et la mise en œuvre des normes et lignes directrices internationales est à la traîne. Le présent article examine les cadres juridiques de 60 pays et révèle les faiblesses majeures qui font obstacle à la transparence de la dette, notamment des obligations d'information peu contraignantes, une couverture restreinte de la dette publique, un suivi insuffisant, des procédures d'emprunt et de délégation peu claires, la grande latitude laissée aux accords de confidentialité et des mécanismes de reddition de comptes. Parce que les lois ancrent les pratiques et restreignent les pouvoirs discrétionnaires des gestionnaires de la dette et des gouvernants, les soumettant à l'examen du public, la réforme du droit est un élément essentiel de toute solution au problème de la dette cachée, même si, pour de nombreux pays, cela doit être un processus long et difficile.

RÉFÉRENCE RECOMMANDÉE : Vasquez, Karla, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft, Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu, Mia Pineda et Ron Snipeliski. 2024. « Les fondements juridiques de la transparence de la dette publique — aligner le droit sur les bonnes pratiques ». Document de travail du FMI n° 24/29, Fonds monétaire international, Washington, DC.

Numéros de classification JEL :	F34, F35, H63, H68, H11, K00
Mots-clés :	dette souveraine ; transparence ; communication ; institutions juridiques
Courriel des auteurs :	KVasquezSuarez@imf.org ; KAlex-Okoh@imf.org ; AAshcroft@imf.org ; AGullo@imf.org ; OKroytor@imf.org ; YLiu@imf.org ; MPineda2@imf.org ; RSnipeliskiNischli@imf.org

DOCUMENTS DE TRAVAIL

Les fondements juridiques de la transparence de la dette publique — aligner le droit sur les bonnes pratiques

Rédigé par Karla Vasquez, Kika Alex-Okoh, Alissa Ashcroft,
Alessandro Gullo, Olya Kroytor, Yan Liu, Mia Pineda
et Ron Snipeliski¹

¹ Les auteurs tiennent à remercier Sebastian Grund et Roshak Momtahen pour leurs contributions et Ali Abbas, Emre Balibek, Deborah Bräutigam, Anna Gelpern, Mitu Gulati, Plamen Iossifov, Yingqiu Lu, Tomas Magnusson, Martin Marcone, Susan Maslen, Bill Northfield, Diego Rivetti, Arindam Roy, Manrique Saenz, Alessandro Scipioni, Eriko Togo et Mark Weidemaier pour leurs observations et suggestions avisées.

Table des matières

Sigles et abréviations	6
I. Introduction	7
II. Transparence de la dette — concept et rôle des cadres juridiques nationaux	10
A. Comment la transparence de la dette se définit-elle et en quoi est-elle importante ?	10
B. Politiques du FMI, et normes et lignes directrices internationales	12
C. Lacunes dans la mise en œuvre des normes et lignes directrices internationales.....	19
D. Rôle des cadres juridiques nationaux.....	19
III. Définition juridique et périmètre de la dette publique	22
A. Couverture institutionnelle — la dette de qui ?	22
<i>Concept, et normes et lignes directrices internationales</i>	22
<i>Pratiques existantes et difficultés juridiques courantes</i>	23
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	27
B. Couverture des instruments de dette — qu'est-ce qui est considéré comme « dette » ?	28
<i>Concept, et normes et lignes directrices internationales</i>	28
<i>Couverture des instruments de la dette dans les cadres juridiques et difficultés juridiques courantes</i>	29
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	33
IV. Cadre juridique de la communication de la dette publique et des passifs conditionnels — difficultés courantes et suggestions de bonnes pratiques	34
A. Obligations de communication concernant la dette publique	34
<i>Normes et lignes directrices internationales</i>	34
<i>Statut des cadres juridiques nationaux pour l'information sur la dette publique et difficultés courantes</i>	35
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	40
B. Obligations de communication concernant les passifs conditionnels	43
<i>Concept, et normes et lignes directrices internationales</i>	43
<i>Pratiques existantes et difficultés juridiques courantes</i>	44
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	45
C. Cadre d'information sur la dette des entreprises publiques	48
<i>Normes et lignes directrices internationales</i>	48
<i>Pratiques existantes et difficultés juridiques courantes</i>	49
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	51
D. Communication par le créancier	52
V. Cadre juridique d'appui à la communication de la dette publique — difficultés courantes et bonnes pratiques suggérées	55
A. Cadre de l'autorité d'emprunt	55
<i>Normes et lignes directrices internationales</i>	55

<i>Difficultés juridiques courantes</i>	55
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	55
B. Dispositifs de gouvernance pour l'établissement et la publication des données sur la dette — questions juridiques	62
<i>Concept, et normes et lignes directrices internationales</i>	62
<i>Questions juridiques communes</i>	63
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	64
C. Instruments de dette garantis et dispositifs assimilés à des garanties	65
<i>Concept, et normes et lignes directrices internationales</i>	65
<i>Difficultés juridiques courantes</i>	67
<i>Bonnes pratiques recommandées</i>	67
VI. Concilier la transparence et des besoins limités de confidentialité	68
A. La confidentialité comme exception à la transparence.....	69
<i>Concept et justification</i>	69
<i>Normes et lignes directrices internationales</i>	69
B. Problèmes courants dans les cadres juridiques nationaux.....	70
C. Bonnes pratiques recommandées.....	73
VII. Mécanismes de reddition de comptes pour la transparence de la dette	77
A. Responsabilité — concept et caractéristiques essentielles	78
B. Rôle du Parlement dans l'amélioration de la transparence de la dette	78
C. Rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'amélioration de la transparence sur la dette.....	80
<i>Formulation du mandat (pour les audits de la dette publique)</i>	81
<i>Accès insuffisant à l'information</i>	82
VIII. Conclusions	83
Annexe I. Liste des pays et des lois à l'étude	86
Annexe II. Classification juridique du secteur public et sectorisation du <i>Manuel de statistiques des finances publiques de 2014</i>	89
Annexe III. Publication des informations au niveau des opérations et des contrats d'emprunt — le cas du Mexique	91
Annexe IV. Cadre juridique de l'information budgétaire — le cas des Bahamas et de l'Angola	92
Annexe V. Normes et lignes directrices internationales relatives à la déclaration de la dette des entreprises publiques	94
Annexe VI. Principales obligations d'information sur la dette pour les entreprises cotées — exemples nationaux	98
Annexe VII. Exemples nationaux de délégation du pouvoir d'emprunt définie par la loi	101

Annexe VIII. Exemples nationaux de contrôles directs sur les emprunts infranationaux	102
Annexe IX. Exceptions strictement définies à la communication complète des informations publiques — exemples nationaux	103
Annexe X. Encadrement de la confidentialité dans la gestion des finances publiques — exemples nationaux	104
Annexe XI. Contrôle parlementaire des informations confidentielles — exemples nationaux	106
Annexe XII. Mandat légal et pouvoirs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques — exemples nationaux	107
Annexe XIII. Pouvoirs de contrôle cumulés de l'Office américain de la comptabilité publique sur les rapports sur la dette publique	108
Bibliographie	109

ENCADRÉS

1. Quelques politiques du FMI intéressant la transparence de la dette	16
2. Résultats de l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette et de l'évaluation de la transparence des finances publiques sur les principaux indicateurs soutenant les éléments clés de la transparence de la dette	17
3. Cartographie des dispositions légales en faveur de la transparence de la dette — le cas du Mexique	21
4. Équateur — exclusion explicite des instruments du Trésor à court terme de la définition juridique de la dette publique	32
5. Exemples de dispositions légales bien rédigées imposant des publications sur la dette	41
6. Obligations de communication des passifs conditionnels intégrées aux obligations d'information sur la gestion de la dette et les finances publiques	47
7. Autorisation claire pour les emprunts extérieurs et délégation — le cas du Rwanda	59
8. Éléments pris en compte par les tribunaux étrangers lors de l'examen de la validité des instruments de dette souveraine	61
9. Réforme de la gestion des finances publiques renforçant la fourniture d'informations — le cas de l'Équateur	65
10. Informations sur la dette publique et les passifs conditionnels déclarées réservées/secrètes — étude de cas	71
11. Difficultés juridiques posées par les clauses générales de confidentialité dans les contrats de dette publique	73
12. Politiques relatives à l'utilisation et à la communication de clauses de confidentialité dans les contrats publics en Australie	75
13. Éléments centraux des clauses de confidentialité	77

Graphiques

1. Institutions couvertes par la notion de dette publique	24
2. Institutions couvertes par la définition de la dette publique par niveau de revenu du pays	24
3. Emplacement de la définition de la dette publique	25
4. Définition juridique de la dette publique — couverture des instruments de dette	30

5. Définition juridique de la dette publique — relation entre la couverture des institutions et la couverture des instruments de la dette	31
6. Dispositions légales exigeant la publication d'informations relatives à la dette — conditions	36
7. Dispositions légales imposant la communication d'informations au niveau des prêts	37
8. Couverture institutionnelle dans la loi des rapports annuels sur la gestion de la dette et les finances publiques	38
9. Couverture institutionnelle dans la loi du registre de la dette et du bulletin de la dette ou d'autres rapports statistiques	38
10. Carte thermique de la transparence de la dette de la Banque mondiale	40

Tableaux

1. Données sur la dette publique et communication des passifs conditionnels — principaux éléments fournis par les normes et lignes directrices internationales	13
2. Obligations de communication de la dette publique recommandées par les normes et lignes directrices internationales	35
3. Initiatives des créanciers en matière de communication sur la dette au niveau des opérations	53

Sigles et abréviations

CTFP	Code de transparence des finances publiques
DEMPA	évaluation de la performance en matière de gestion de la dette
Directives révisées	édition révisée 2014 des directives du FMI et de la Banque mondiale pour la gestion de la dette publique ou Directives révisées pour la gestion de la dette publique
DTS	droit de tirage spécial
ESG	critères environnementaux, sociaux et de gouvernance
ETFP	évaluation de la transparence des finances publiques
FMI	Fonds monétaire international
GDP	gestion de la dette publique
GFP	gestion des finances publiques
GSDSP	Statistiques de la dette du secteur public — Guide pour les statisticiens et les utilisateurs
G20	Groupe des Vingt
IFI	institution financière internationale
IFRS	normes internationales d'information financière
IIF	Institute of International Finance
ISC	institution supérieure de contrôle des finances publiques
MSFP	Manuel de statistiques des finances publiques
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OICV	Organisation internationale des commissions de valeurs
PDFR	pays en développement à faible revenu
PE	pays émergent
PIB	produit intérieur brut
PPP	partenariat public–privé
SGDMT	stratégie de gestion de la dette à moyen terme
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture

I. Introduction

1. L'opacité de la dette peut agraver la vulnérabilité liée à la dette publique dans nombre de pays.

Les pays, en particulier les pays en développement à faible revenu (PDFR) et les pays émergents (PE), font face à un chamboulement du paysage des créanciers, caractérisé par de nouveaux créanciers officiels et un large éventail de créanciers commerciaux, une migration hors bilan de passifs donnant lieu à d'importants risques budgétaires liés, notamment, aux passifs conditionnels, et le recours croissant à la dette assortie de sûretés ou présentant des caractéristiques analogues à celles de la dette avec nantissement¹. L'augmentation notable de la dette publique et des passifs conditionnels dans le contexte des profondes cicatrices laissées par la pandémie de COVID-19 sur l'économie et des répercussions de la guerre en Ukraine pousse les PDFR et certains PE vers le surendettement. Ces vulnérabilités sont exacerbées par l'opacité de la dette ; en effet, une part importante de la dette n'est pas communiquée ou n'est pas enregistrée dans les principales bases de données, de sorte que les créanciers, les agences de notation, voire les pays emprunteurs eux-mêmes n'en ont pas connaissance. En outre, les accords de confidentialité avec l'emprunteur ont vu leur portée s'étendre et leur utilisation se répandre ces dernières années, limitant encore davantage la communication d'informations relatives à la dette.

2. Le coût de l'opacité de la dette pour l'économie et pour les citoyens ordinaires est bien connu.

La dette non communiquée peut avoir des effets macroéconomiques désastreux, sapant la confiance des investisseurs, augmentant les coûts d'emprunt et mettant en péril la viabilité de la dette. Sans une vision complète et précise de l'encours de leur dette et de leurs passifs conditionnels, ainsi que de leurs modalités, les emprunteurs sont dans l'incapacité d'évaluer correctement les risques budgétaires et de prendre des décisions éclairées qui permettent de garder un endettement tolérable. De même, les créanciers ne sont pas en mesure de mener une évaluation adéquate des risques avant de prendre leurs décisions de prêt et d'aider, avec d'autres parties prenantes, à régler une situation de surendettement, le cas échéant. La crédibilité de la gestion de la dette et des finances publiques est compromise, ce qui a un impact sur les coûts d'emprunt et entrave les négociations visant à résoudre le surendettement. La dette cachée peut également saper la reddition de comptes concernant l'utilisation des ressources publiques.

3. La transparence de la dette figure en bonne place dans plusieurs initiatives des secteurs public et privé.

Par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale mettent en œuvre depuis 2018 la méthode pluridimensionnelle afin de remédier à la vulnérabilité de la dette, sur la base de quatre piliers qui s'étayent mutuellement : i) renforcer la transparence de la dette, ii) soutenir le développement des capacités de gestion de la dette publique (GDP), iii) fournir des outils appropriés pour analyser l'évolution de la dette et les risques et iv) adapter les politiques de prêt des deux institutions pour mieux traiter les risques liés à la dette et promouvoir une résolution efficace des crises de la dette². Un autre outil du FMI et de la Banque mondiale est l'ensemble de *Principes opérationnels en faveur du financement soutenable* du Groupe des Vingt (G20), un outil de diagnostic conçu pour améliorer le financement durable en encourageant l'échange d'informations entre créanciers et emprunteurs.

L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), avec son initiative pour la transparence de la dette, a créé un répertoire de données sur les prêts du secteur privé aux pays à faible revenu. Les systèmes de gestion et d'enregistrement de la dette de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement et du Secrétariat du Commonwealth contribuent à renforcer les capacités

¹ FMI (2020).

² FMI et Banque mondiale (2020).

des pays membres en matière d'enregistrement, de suivi et de notification de la dette publique afin de présenter des renseignements sur les prêts au système de notification de la dette de la Banque mondiale. Du côté du secteur privé, la note d'information sur les principes volontaires pour la transparence de la dette élaborée par l'Institute of International Finance (IIF) fournit un modèle pour les dérogations aux clauses de confidentialité permettant de soumettre des données sur la dette à l'OCDE. Le groupe de travail du Comité de Bretton Woods sur la dette souveraine vise à promouvoir des solutions encourageant la transparence pour les pays emprunteurs et créanciers.

4. Malgré ces initiatives, des lacunes importantes subsistent en matière de transparence de la dette dans les PDR et les PE. La transparence de la dette peut être considérée à travers le prisme de diverses normes et lignes directrices internationales³ comme un concept global supposant la disponibilité complète, exacte et actuelle de données sur la dette publique (données détaillées et agrégées), sur les opérations de gestion de la dette et sur les risques liés à la dette. Les évaluations réalisées par le FMI et la Banque mondiale auprès leurs membres au regard de ces normes font apparaître les lacunes suivantes : une couverture étroite de la dette, limitée à l'administration centrale et aux titres de créance et aux prêts ; une sous-information relative aux unités ou aux fonds extrabudgétaires, aux caisses de sécurité sociale, aux entreprises publiques et aux partenariats public–privé (PPP), aux autres passifs conditionnels, à la dette assortie de sûretés ou présentant des caractéristiques analogues à la dette avec nantissement, ainsi qu'à la dette intérieure non négociable et aux lignes de crédit réciproque⁴ ; la fragmentation des dispositifs institutionnels pour le suivi et la communication de la dette publique ; et l'absence d'audits de la dette publique pour garantir la qualité des données communiquées.

5. Alors que les normes et lignes directrices internationales mettent l'accent sur la transparence dans les pratiques de gestion de la dette et d'information financière, elles n'accordent qu'un rôle subsidiaire à la solidité de la législation primaire. Le présent document vise à combler cette lacune en procédant à une analyse indépendante du cadre juridique de la transparence de la dette dans 60 pays. L'échantillon représente un large éventail de systèmes juridiques, de formes d'administration, de dispositifs institutionnels, de niveaux de revenu et de géographies (voir l'annexe 1 pour la liste des pays retenus). Les auteurs du document ont procédé à une analyse juridique de tous les instruments juridiques significatifs régissant le cadre lié à la dette publique de chaque pays de l'échantillon (par exemple, constitution, lois sur la gestion de la dette et sur l'information relative à la dette, lois sur la gestion des finances publiques (GFP), lois sur la responsabilité budgétaire, lois sur la transparence, lois sur l'audit et sur les statistiques, lois sur les entreprises publiques). Dans une certaine mesure, les sources subsidiaires du droit telles que les règlements, les décrets et les protocoles d'accord ont également été examinées, étant donné que le cadre opérationnel relatif à l'emprunt, à l'enregistrement, à la comptabilisation de la dette et à son remboursement se trouve généralement au niveau de la législation secondaire⁵. Bien que l'analyse soit principalement centrée sur les cadres juridiques des pays emprunteurs, le document explore également le rôle de la législation des pays créanciers dans la promotion de la transparence de la dette — par exemple, en renforçant les obligations d'information sur les prêts consentis à des personnes morales étrangères. Ce document intègre les conseils du département juridique du FMI, s'inspirant de principes juridiques généraux, y compris sur des aspects qui ne sont pas encore couverts par les normes et lignes directrices

³ À savoir, le *Code de transparence des finances publiques*, le *Manuel de statistiques des finances publiques* de 2014, le document *Statistiques de la dette du secteur public — Guide pour les statisticiens et les utilisateurs* de 2011 et l'édition 2015 des *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*.

⁴ Groupe de la Banque mondiale (2022).

⁵ Ce document se concentre principalement sur l'analyse des lois fondamentales (constitution) et des législations primaires, qui ont une durée et un statut plus longs et stables.

internationales. Il fournit des exemples nationaux, offrant ainsi un niveau de détail qui sera sans doute très utile aux décideurs et aux fonctionnaires.

6. Le présent document met en évidence certaines vulnérabilités dans le cadre juridique qui sont autant d'entraves à la transparence de la dette. Les lacunes et les faiblesses tiennent notamment à des problèmes de définition juridique de la dette publique, à savoir que les définitions qui figurent dans les textes de loi sont limitées à un type d'émetteur (essentiellement, l'administration centrale) ou à quelques types d'instruments, de sorte que certaines formes de dette souveraine échappent à la surveillance. Partout dans le monde, des obligations légales inadaptées régissent la communication de la dette. Moins de la moitié des pays couverts par l'enquête disposent de lois exigeant des rapports sur la gestion de la dette et les finances publiques. Et ce n'est pas tout : les dispositions relatives à l'autorisation d'emprunt sont souvent vagues et ne prévoient pas de procédure claire pour la délégation de cette autorité. Les agences de gestion de la dette n'ont souvent pas l'autorité nécessaire pour contrôler et collecter des informations auprès des nombreuses personnes morales publiques qui contractent des dettes considérables. Peu de lois réglementent la confidentialité de la dette publique, ce qui laisse aux dirigeants une grande latitude pour qualifier les contrats de dette de confidentiels au nom de la sécurité nationale ou pour d'autres motifs. Les mécanismes de reddition de comptes, qu'il s'agisse du mandat des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ou de la surveillance exercée par le pouvoir législatif, ne couvrent pas entièrement la dette et les opérations d'endettement.

7. Alors que les publications récentes⁶ abordent le rôle des cadres juridiques dans la transparence de la dette, le présent document fournit des orientations exhaustives et détaillées fondées sur les bonnes pratiques. Ces orientations sont de la plus haute utilité pour concevoir une réforme juridique ciblant les sources de vulnérabilité de la dette, à savoir les passifs infranationaux et extrabudgétaires, les passifs conditionnels et les instruments financiers complexes qui ne sont pas soumis à des obligations légales. Les obligations d'information sur les données de la dette publique devraient être imposées par la loi, mais il y a aussi d'autres réformes prioritaires à engager, et singulièrement celles qui reposent sur une définition cohérente et claire de la dette publique dans tous les textes de loi pertinents. Des pouvoirs d'emprunt clairs et sans ambiguïté et des délégations appropriées de cette autorité à tous les niveaux de l'administration, ainsi que la clarification des responsabilités entre personnes morales publiques pour le suivi de la dette publique et l'information la concernant, sont également des priorités. Les lois peuvent également soutenir la reddition de comptes exercée par les institutions de contrôle des finances publiques et les organes législateurs en ce qui concerne la transparence de la dette publique. Des dispositions légales régissant les exceptions étroites à la communication et fournissant des indications claires sur les conditions et l'étendue de la confidentialité sont d'une importance capitale. Des clauses de confidentialité normalisées pourraient être élaborées, les services du FMI jouant un rôle analogue à celui qu'ils ont joué dans l'élaboration des clauses d'action collective pour les titres d'État étrangers et des clauses de majorité collective dans les contrats de prêts syndiqués avec des États⁷.

8. Le présent document est organisé comme suit. La section II explique la portée et la finalité de la transparence de la dette publique, les normes et lignes directrices internationales applicables et le rôle des cadres juridiques nationaux. La section III s'intéresse à la définition de la dette publique dans les cadres juridiques et cherche à préciser sa couverture institutionnelle. La section IV donne un aperçu des difficultés juridiques qui entravent souvent l'information et la publicité relatives à la dette publique, en particulier les

⁶ Rivetti (2021) ; Maslen et Aslan (2022).

⁷ FMI (2023).

obstacles à la communication de données détaillées, et les solutions que la loi pourrait offrir pour les surmonter. La section V examine le cadre soutenant la transparence de la dette — autorité d'emprunt, mécanismes de gouvernance pour la consolidation et la communication de la dette, et régime de sanctions. La section VI examine comment concilier transparence et confidentialité, et suggère notamment des mécanismes juridiques pour éviter le recours excessif aux clauses de confidentialité. La section VII décrit les mécanismes de reddition de comptes aux fins de l'information sur la dette publique, en examinant les rôles du législateur, de l'organe de contrôle externe et des ISC. La section VIII conclut par des recommandations. Une bibliographie est fournie à la fin du document.

II. Transparence de la dette — concept et rôle des cadres juridiques nationaux

Les éléments clés de la transparence de la dette comprennent des données actuelles, exhaustives, précises et cohérentes sur la dette, ainsi que des informations essentielles sur la GDP et les risques liés à la dette. Les normes internationales fournissent des orientations importantes pour soutenir la transparence de la dette, mais leur mise en œuvre traîne, en particulier dans les PDFR et les PE. Les principaux problèmes ont trait à la couverture limitée des rapports sur la dette pour ce qui est du périmètre institutionnel et des instruments, à la sous-information sur les administrations locales, les fonds extrabudgétaires, les caisses de sécurité sociale, les entreprises publiques et les passifs conditionnels, et à l'information erronée sur les instruments financiers complexes, tels que la dette assortie de sûretés ou présentant des caractéristiques analogues à un nantissement dans les opérations en financement sur projet. Les cadres juridiques nationaux devraient traiter ces problèmes et appuyer la mise en œuvre complète des normes en définissant de manière plus détaillée les obligations de communication de la dette publique et des passifs conditionnels, ainsi que les mécanismes juridiques de soutien permettant cette communication.

A. Comment la transparence de la dette se définit-elle et en quoi est-elle importante ?

9. Bien qu'il n'existe pas de définition universellement acceptée de la transparence de la dette, des éléments clés peuvent être tirés des normes, lignes directrices et bonnes pratiques internationales sur le sujet. La communauté internationale a des approches diverses de la transparence de la dette ; à une extrémité du spectre, la notion la plus évidente, mais aussi la plus étroite, de cette « transparence », à savoir la « communication » des données relatives à la dette publique ; à l'autre, les conceptions les plus exhaustives, incluant des informations sur les opérations d'endettement⁸. Conformément aux normes et

⁸ Cette conception large est celle adoptée par le FMI et la Banque mondiale dans le document *Update on the Joint IMF-WB Multipronged Approach to Address Debt Vulnerabilities* (Mise à jour de l'approche multidimensionnelle commune du FMI et de la Banque mondiale pour remédier aux vulnérabilités de la dette), 2020.

lignes directrices internationales en la matière, le présent document adopte cette approche plus large, qui englobe les éléments suivants de la transparence de la dette :

- la *mise à la disposition du public de données complètes, précises, actualisées et cohérentes sur la dette du secteur public*, y compris sur les modalités des prêts et les autres conditions non financières qui ont une incidence sur la capacité à assurer le service de la dette⁹ ;
- la *publication d'informations clés concernant la GDP*, à savoir i) des *informations statiques* telles que le pouvoir d'emprunt et les mécanismes de délégation pour toutes les personnes morales publiques, les dispositifs institutionnels et les informations sur les mécanismes d'application liés aux obligations de transparence de la dette ; et ii) l'information sur les *opérations de gestion de la dette*, y compris la communication des opérations de gestion du passif et des restructurations de la dette ;
- la *communication des risques liés à la dette*, y compris les passifs conditionnels (par exemple, les emprunts des entreprises publiques, des structures ad hoc et des fonds extrabudgétaires, ainsi que les risques climatiques)¹⁰.

10. Les appels à une plus grande transparence de la dette publique se sont multipliés ces dernières années, tant de la part des créanciers que du public. La transparence de la dette satisfait plusieurs objectifs.

- *Promouvoir des pratiques d'emprunt et de prêt durables.* Pour les *emprunteurs*, il est essentiel que la dette soit correctement planifiée, autorisée, gérée, suivie et déclarée, et que l'exécution soit vérifiée, y compris par le biais de mécanismes de contrôle externe — ce qui pourrait éventuellement faire baisser les coûts d'emprunt. Pour les *créanciers*, la transparence de la dette permet de remédier aux asymétries d'information — en facilitant l'évaluation des risques dans le cours normal des activités, en réduisant éventuellement le risque de crédit perçu et en facilitant la coordination en cas de restructuration de la dette.
- *Promouvoir une gestion efficace des finances publiques.* Une meilleure information sur la dette publique permet à l'État de connaître sa situation budgétaire courante et d'évaluer les coûts et les avantages des changements de politique ainsi que les risques éventuels. Elle permet également aux parties prenantes externes de suivre l'évolution des finances publiques et de l'endettement, et d'établir la crédibilité des plans budgétaires du pays, renforçant ainsi la confiance des marchés. Il importe aussi que les données sur la dette publique soient cohérentes et comparables d'un pays à l'autre.
- *Habiliter la communauté internationale*, notamment les institutions financières internationales (IFI) telles que le FMI et la Banque mondiale, à évaluer les vulnérabilités et la viabilité de la dette, y compris pour les programmes d'aide financière, d'une manière qui préserve dûment leurs ressources. Les agences de notation sont sensibles à une transparence accrue de la dette, ce qui a des répercussions sur les notes de crédit et, partant, sur les coûts d'emprunt pour l'État ainsi que pour les entreprises publiques et les emprunteurs privés.
- *Soutenir une information efficace et efficiente sur les dimensions environnementale, sociale et de gouvernance (ESG).* Pour un État en passe de se doter d'un cadre ESG, une meilleure transparence de la dette sera particulièrement précieuse. Les obligations d'information sont fondamentales dans la

⁹ FMI et Banque mondiale (2014).

¹⁰ CTFP, FMI (2019) ; Évaluation de la gestion des investissements publics pour le climat (2021).

gestion d'un cadre ESG efficace et efficient. La transparence et la reddition de comptes peuvent aider l'État à s'assurer de bonnes notes auprès des examinateurs externes, ou « fournisseurs de seconde opinion », ainsi qu'à obtenir de meilleures conditions (coûts moindres) auprès des investisseurs ESG¹¹.

B. Politiques du FMI, et normes et lignes directrices internationales

11. Les normes et lignes directrices internationales prescrivent des éléments clés qui favorisent la transparence de la dette. Les normes et lignes directrices internationales les plus significatives sont les suivantes.

- L'édition révisée 2014 des *directives du FMI et de la Banque mondiale pour la gestion de la dette publique* (Directives révisées pour la gestion de la dette publique, ou « Directives révisées ») contient des fondements institutionnels et opérationnels visant à promouvoir des politiques et des pratiques saines pour gérer la dette publique et réduire la vulnérabilité d'un pays aux chocs intérieurs et extérieurs¹².
- Le *Code de transparence des finances publiques* (CTFP) définit les normes générales en matière d'information financière, notamment en ce qui concerne les renseignements relatifs à la dette, la prévision budgétaire et la budgétisation, l'analyse et la gestion des risques budgétaires, ainsi que la gestion des recettes tirées des ressources¹³.
- Le *Manuel de statistiques des finances publiques* de 2014 (MSFP 2014) énonce les principes d'information économique et statistique à utiliser pour l'établissement et la présentation des statistiques des finances publiques. D'une importance directe pour la transparence de la dette, il expose les principes relatifs, entre autres, à la couverture institutionnelle et à la sectorisation du secteur public, à la définition et à la classification des passifs, aux opérations liées à la dette, aux PPP, aux garanties consenties par l'État et autres passifs conditionnels, à la valorisation et aux autres règles comptables.
- Le manuel *Statistiques de la dette du secteur public — Guide pour les statisticiens et les utilisateurs* de 2011 (GSDSP) fournit des conseils pour calculer, établir, utiliser et présenter les statistiques de la dette du secteur public, afin de favoriser la disponibilité, la qualité et l'actualité des informations sur la dette, et de permettre la comparabilité internationale.
- Certains principes relatifs à la communication de la dette des entreprises publiques figurent dans les *normes et lignes directrices internationales sur la gouvernance d'entreprise* (Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques, édition 2015) et dans la *réglementation des valeurs mobilières* (établie par l'Organisation internationale des commissions de valeurs, l'OICV).

¹¹ Linder, Peter et Kay Chung, « Sovereign ESG Bond Issuance: A Guidance Note for Sovereign Debt Managers », document de travail n° 23/58 (Washington : FMI).

¹² Si les Directives révisées se rapportent principalement au niveau de l'administration centrale, la plupart des principes peuvent être appliqués à d'autres échelons de l'administration (infranational, par exemple).

¹³ Le CTFP assure une couverture large du secteur public et prévoit différents niveaux de couverture en fonction du niveau de pratiques (pratiques élémentaires, pratiques satisfaisantes et pratiques avancées).

En outre, le secteur privé a édicté des critères d'évaluation pour renforcer les relations entre les investisseurs souverains, critères dont le respect contribue également à améliorer la transparence de la dette publique¹⁴.

12. Ensemble, ces normes et lignes directrices internationales fournissent d'abondantes orientations sur les éléments clés qui servent la transparence de la dette. Par exemple, en ce qui concerne la *communication des données relatives à la dette publique*, elles recommandent : i) un processus solide et exhaustif de communication des données sur la dette publique, avec une large couverture des institutions et des instruments de la dette ; ii) la communication des passifs conditionnels explicites et implicites¹⁵ ; iii) la communication du cadre de GDP ainsi que des stratégies et opérations de gestion de la dette. Voir le tableau 1 pour un résumé de ces normes et lignes directrices. En ce qui concerne *les mécanismes sous-tendant la communication de la dette publique*, les normes et lignes directrices internationales prescrivent que les cadres nationaux devraient au minimum comprendre : i) une autorité et des pouvoirs d'emprunt clairs pour mener d'autres opérations de gestion de la dette ; ii) une autonomie opérationnelle pour les gestionnaires de la dette ; iii) des dispositifs institutionnels solides pour l'enregistrement et l'établissement des données de la dette et la diffusion des informations y afférentes ; iv) des mécanismes de contrôle et de surveillance internes et externes robustes pour garantir l'intégrité des données¹⁶. Parallèlement, il est important de noter que, pour l'essentiel, les normes et lignes directrices internationales ne visent pas l'établissement de données détaillées (par exemple, au niveau des contrats) sur la dette publique.

Tableau 1. Données sur la dette publique et communication des passifs conditionnels — principaux éléments fournis par les normes et lignes directrices internationales

Directives révisées pour la gestion de la dette publique	Code de transparence des finances publiques	Statistiques de la dette du secteur public/Manuel de statistiques des finances publiques
<i>Données sur la dette publique</i>		
<p>Rapports mensuels ou trimestriels sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'encours de la dette (stock de dette) ; • la composition de la dette par monnaie de libellé, échéance et taux d'intérêt ; • les statistiques de la dette intérieure et extérieure (émissions, service de la dette, indicateurs de risque tels que la durée résiduelle et le coût moyen, stock de dette par type d'investisseur, etc.). 	<p>Rapports financiers (rapports infra-annuels sur l'exécution du budget, statistiques budgétaires, situations financières annuelles) comprenant un bilan de l'ensemble des dettes et passifs.</p>	<p>Tableau récapitulatif de la dette brute à la valeur nominale et à la valeur de marché, par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • type d'instrument ; • échéance ; • monnaie de libellé ; • type de taux d'intérêt ; • résidence du créancier. <p>Tableaux détaillés sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • les créanciers classés par secteur institutionnel ;

¹⁴ L'IIF, qui se concentre sur les PE, a élaboré et mis en œuvre un ensemble de 20 critères d'évaluation des relations avec les investisseurs et de 23 critères d'évaluation des pratiques de diffusion des données. L'adhésion des emprunteurs des PE à ces pratiques est passée en revue chaque année dans le rapport de mise en œuvre des principes (*Implementation Report of the Principles*). Les services du FMI ont également publié des documents de travail présentant des recommandations de pratiques exemplaires pour de bonnes relations avec les investisseurs. Voir, par exemple, Knight, J. et Northfield, B. (2020).

¹⁵ La communication des passifs conditionnels implicites devrait être soigneusement conçue pour écarter les risques d'aléa moral. Cette communication pourrait attiser les attentes des marchés, les encourageant, par exemple, à parier sur un renflouement par l'État d'une entreprise en difficulté financière, au mépris de la prudence que devrait normalement leur inspirer le bilan de l'entreprise. Il conviendrait que ces risques soient convenablement atténués. Voir les recommandations relatives à la communication des risques budgétaires au point B de la section IV.

¹⁶ Voir l'annexe 2 pour une ventilation détaillée des normes en question.

Directives révisées pour la gestion de la dette publique	Code de transparence des finances publiques	Statistiques de la dette du secteur public/Manuel de statistiques des finances publiques
		<ul style="list-style-type: none"> les calendriers des paiements au titre du service de la dette pour l'encours de la dette brute. <p>Tableaux des postes pour mémoire :</p> <ul style="list-style-type: none"> arriérés du service de la dette ; rapprochement valeur de marché– valeur nominale ; position en instruments financiers dérivés ; taux d'intérêt moyens par échéance initiale et type d'instrument. <p>Communication d'informations agrégées : les informations fournies par des personnes morales publiques extérieures à l'administration centrale ne seront pas communiquées séparément et ne seront publiées que sous la forme d'agrégats statistiques (sauf autorisation explicite).</p>
<i>Passifs conditionnels</i>		
Les informations relatives aux passifs conditionnels devraient être publiées dans les comptes publics ; on précisera le coût et le risque, le montant nominal ou évalué, ainsi que la provision budgétaire pour pertes attendues et/ou les notes aux états budgétaires et aux états financiers.	Le stock des passifs conditionnels devrait être publié chaque année ; devraient figurer dans la publication toutes les garanties consenties par l'État, leurs bénéficiaires et l'engagement brut.	La tenue d'un registre des passifs conditionnels importants est encouragée. Les passifs conditionnels devraient être présentés dans des postes pour mémoire, y compris la dette garantie, les autres garanties ponctuelles et les passifs conditionnels explicites tels que les créances juridiques, les indemnités, le capital non appelé, etc.
<i>Communication du cadre statutaire</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Cadre juridique de la gestion de la dette publique Structure organisationnelle (y compris le cadre de gouvernance, la structure de l'agence de gestion de la dette, la délégation des responsabilités) Conception de l'instrument de dette 		<ul style="list-style-type: none"> Les éléments du cadre juridique de la collecte des statistiques — désignation du type de personnes morales auquel l'organisme statistique peut s'adresser pour obtenir des données, délimitation des responsabilités de l'organisme statistique, dispositions pour l'application de pénalités en cas de non-réponse au questionnaire ou de communication délibérée de données erronées ou tardives. Processus de diffusion des statistiques, concepts, définitions, classifications et méthodologie.
<i>Stratégies et activités de gestion de la dette</i>		
<ul style="list-style-type: none"> Stratégie d'endettement à moyen terme (objectifs de la gestion de la dette, environnement macroéconomique, évaluation du stock de dette, principaux facteurs de risque) Rapport annuel sur les résultats de la stratégie de gestion de la dette, comprenant les opérations importantes, les statistiques sur les instruments dérivés et la justification 		

Directives révisées pour la gestion de la dette publique	Code de transparence des finances publiques	Statistiques de la dette du secteur public/Manuel de statistiques des finances publiques
de leur utilisation, communiqué au Parlement et au public • Opérations de gestion de la dette sur le marché primaire (plans d'emprunt et modalités des nouvelles émissions)		
<i>Couverture institutionnelle</i>		
• Administration centrale	<ul style="list-style-type: none"> • Administration centrale (<i>pratiques élémentaires</i>) • Administrations publiques (<i>pratiques satisfaisantes</i>) • Ensemble du secteur public, y compris les sociétés publiques — par sous-secteur et consolidé (<i>pratiques avancées</i>) 	• Ensemble du secteur public, y compris les sociétés publiques et par sous-secteur
<i>Couverture des instruments de dette</i>		
• Principales obligations financières	<ul style="list-style-type: none"> • Toutes dettes — titres de dette et prêts (<i>pratiques élémentaires</i>) • Passifs — instruments de dette et autres passifs contractuels, tels que les dettes commerciales, les contrats de location, les passifs financiers liés aux partenariats public-privé, les participations au capital des sociétés publiques, les autres passifs découlant des systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard (<i>pratiques satisfaisantes</i> et <i>pratiques avancées</i>) 	• Instruments de dette (droits de tirage spéciaux, numéraires et dépôts, titres, prêts, assurances, pensions, systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard, et autres comptes à payer/à recevoir)

Source : Recherches des auteurs, sur la base des normes pertinentes incluses dans le Manuel de statistiques des finances publiques, le guide Statistiques de la dette du secteur public, le Code de transparence des finances publiques et les Directives révisées pour la gestion de la dette publique.

13. Plusieurs politiques du FMI encouragent également la transparence de la dette publique, tant dans le contexte de la surveillance que dans celui de l'activité de prêt. En ce qui concerne la surveillance, les États membres sont tenus de fournir au FMI les renseignements jugés nécessaires à l'exercice de son mandat de surveillance (article VIII, section 5 des statuts du FMI). Ces renseignements comprennent, au minimum, les données relatives à la dette de l'administration centrale, avec une décomposition en différentes catégories (monnaie, échéance, résidence ou non-résidence). Lorsque les membres demandent une assistance financière au FMI, ils doivent fournir tout renseignement pertinent pour la mise en œuvre du programme et faire en sorte que les garanties adéquates pour le financement du FMI soient en place. S'agissant des membres présentant une vulnérabilité en matière d'endettement, cela inclut des informations détaillées sur les détenteurs de la dette dans le cadre de la politique de plafonds d'endettement (voir l'encadré 1 ci-dessous pour plus de détails).

Encadré 1. Quelques politiques du FMI intéressant la transparence de la dette

Politique de plafonds d'endettement : la politique de plafonds d'endettement établit le cadre de l'utilisation de la conditionnalité dans les programmes appuyés par le FMI avec les pays membres aux prises avec des vulnérabilités liées à la dette publique¹. La dernière mise à jour de la politique de plafonds d'endettement (2020) cherche à améliorer encore la transparence en incluant une attente explicite que les lacunes critiques en matière de communication des données sur la dette soient comblées dès le départ dans les programmes soutenus par le FMI. La note d'orientation de 2021 exige également que soit inclus dans les documents du programme un tableau des profils de détenteurs de la dette, comprenant des renseignements sur le stock de dette publique (dette extérieure et intérieure, et sous-catégories de créanciers ou d'instruments), la composition des créanciers (multilatéraux, bilatéraux, obligataires, commerciaux, autres internationaux), le service de la dette pendant au moins trois ans, la dette assortie de sûretés et la dette intérieure.

Méthode pluridimensionnelle : le premier des quatre piliers de la méthode pluridimensionnelle commune au FMI et à la Banque mondiale vise à améliorer la transparence de la dette en soutenant la production et la publication de données complètes et cohérentes sur la dette par emprunteur, en améliorant l'accès aux données détenues par les emprunteurs et les créanciers, et en renforçant la communication avec les créanciers par des initiatives de collaboration avec les investisseurs². Il précise que la transparence de la dette relève avant tout de la responsabilité de l'emprunteur, tout en soulignant que le FMI et la Banque mondiale aident les emprunteurs à améliorer leurs capacités en matière d'enregistrement, de suivi et de notification de la dette publique, à élaborer des cadres juridiques efficaces, à mettre en œuvre des réformes institutionnelles et juridiques, et à diffuser les données relatives à la dette dans des bases de données internationales.

Analyse de viabilité de la dette : les cadres du FMI visant à vérifier la viabilité de la dette publique de ses États membres exigent une communication adéquate des données relatives à la dette. Par exemple, le cadre de viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale pour les pays à faible revenu prévoit une couverture quasi complète de la dette du secteur public, étayée par des rapports normalisés³. De même, le cadre d'analyse du risque souverain et de la viabilité de la dette pour les pays ayant accès aux marchés⁴ exige que des informations complètes et détaillées sur la dette publique soient présentées de manière standardisée. Le cadre d'analyse de viabilité de la dette du FMI et de la Banque mondiale pour les pays à faible revenu énonce l'obligation d'inclure tous les paiements futurs d'intérêts ou de principal du débiteur aux créanciers, ce qui inclut également les soldes engagés non décaissés des prêts récemment contractés ou des projets encore en cours.

Politiques du FMI en matière d'arriérés : les politiques du FMI en matière de prêt aux pays en situation d'arriérés, qui s'appliquent lorsqu'un État membre demande un financement du FMI alors qu'il a des arriérés envers ses créanciers, contiennent un certain nombre d'attentes quant à un accroissement de la transparence. Dans le cadre de la politique de prêt aux emprunteurs en situation d'arriérés, le débiteur devrait communiquer à tous les créanciers concernés, en temps opportun, des renseignements utiles donnant une image exhaustive de l'encours de la dette et de ses modalités, afin de satisfaire au critère de bonne foi⁵. Dans le cadre de la politique en matière d'octroi de crédits aux pays en situation d'arriérés envers des créanciers bilatéraux officiels, l'évaluation du critère de bonne foi déterminera si la dette souveraine a fourni aux créanciers bilatéraux officiels des « renseignements utiles » en temps opportun⁶.

¹ FMI (2021b).

² FMI (2020d).

³ FMI (2018c).

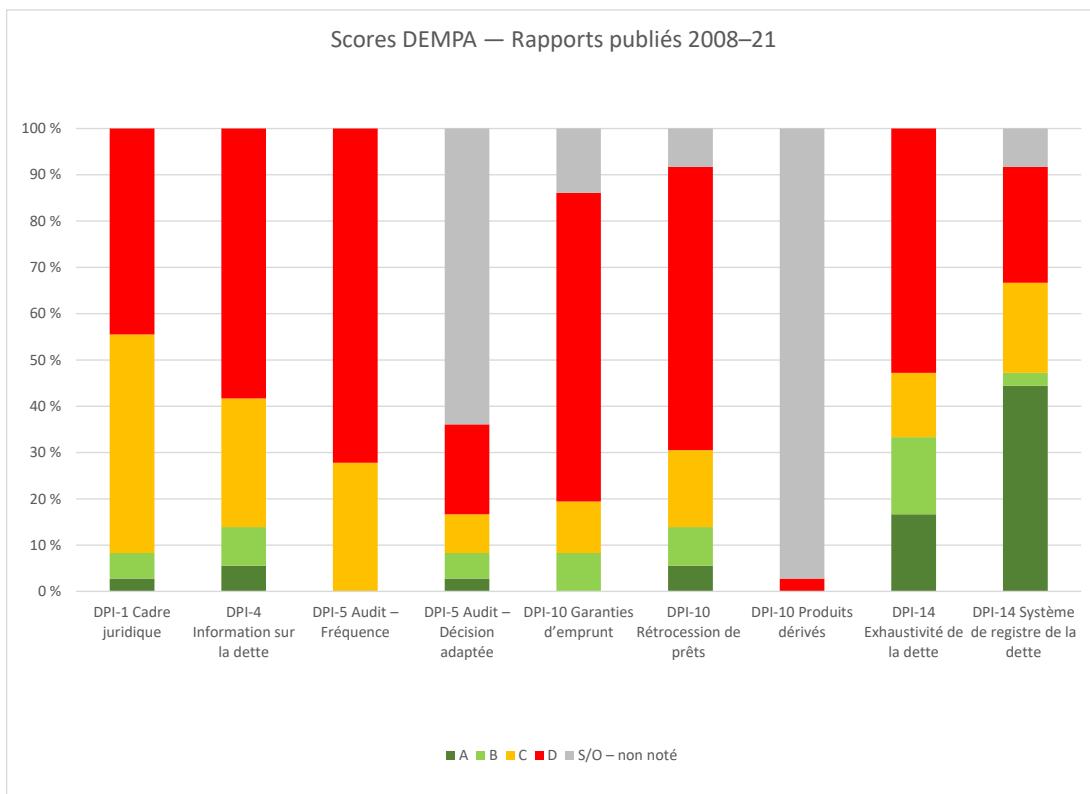
⁴ FMI (2022a).

⁵ FMI (2022b).

⁶ FMI (2022b).

Encadré 2. Résultats de l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette et de l'évaluation de la transparence des finances publiques sur les principaux indicateurs soutenant les éléments clés de la transparence de la dette

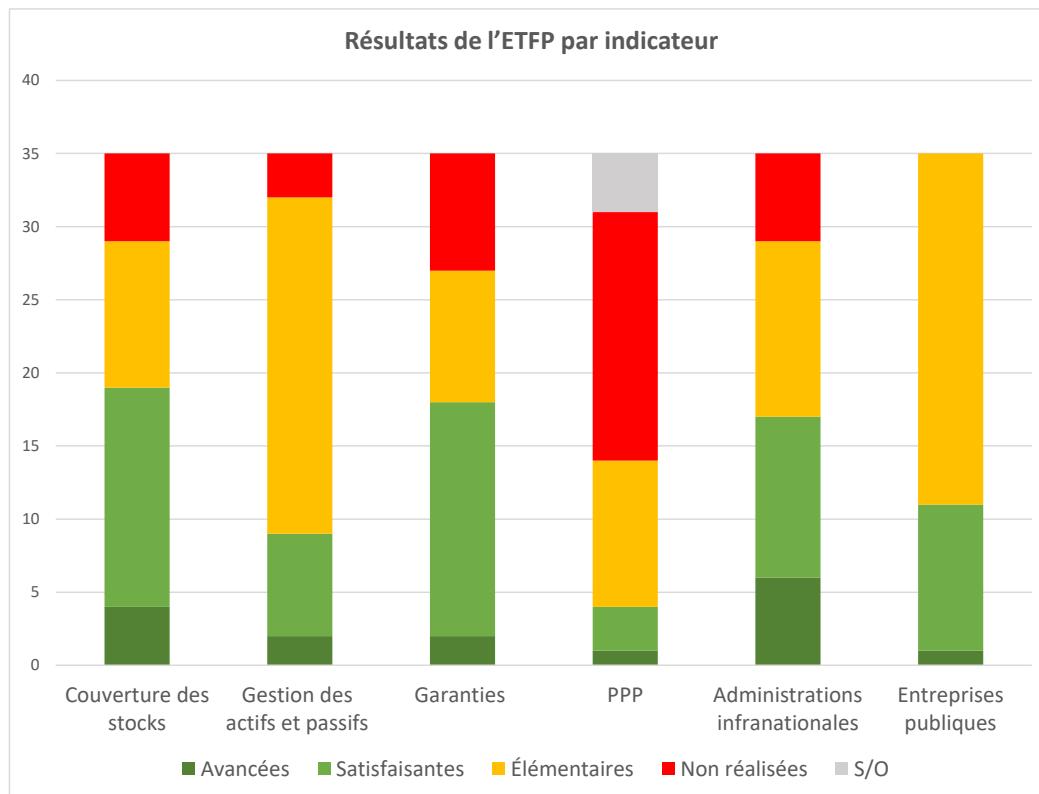
L'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DEMPA) est une méthode d'évaluation des résultats des activités de gestion de la dette de l'administration centrale. Depuis sa sortie, 37 rapports d'évaluation nationaux ont été rendus publics. D'après ces rapports, les principaux problèmes liés à la transparence de la dette ont trait à i) la publication d'un bulletin statistique sur la dette de l'administration centrale, les garanties de prêt et les opérations liées à la dette ; ii) la prise de décision sur l'émission de garanties de prêt, la rétrocession et l'utilisation de dérivés ; iii) un système complet de gestion de la dette qui enregistre, surveille et comptabilise efficacement toutes les opérations en lien avec la dette, y compris les restructurations de dette ; et iv) des audits financiers et de conformité.



Source : Synthèse réalisée par les auteurs à partir d'informations publiées sur <https://www.worldbank.org/en/programs/debt-toolkit/dempa>. D'après les indicateurs suivants (parmi les 14 indicateurs de performance) : DPI-1 Cadre juridique¹ ; DPI-4 Transmission et publication des données sur la dette et évaluation ; DPI-5 Audit ; DPI-10 Garanties d'emprunt, rétrocession de prêts et produits dérivés ; et DPI-14 Enregistrements et rapports sur les données de la dette. Selon la méthodologie DEMPAs 2021, la note A correspond à une bonne pratique, la note B se situe entre les exigences minimales et une bonne pratique, la note C indique que les exigences minimales pour l'indicateur ont été respectées et la note D indique que les exigences minimales n'ont pas été respectées, ce qui signale un défaut de performance nécessitant une action corrective.

Encadré 2. Résultats de l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette et de l'évaluation de la transparence des finances publiques sur les principaux indicateurs soutenant les éléments clés de la transparence de la dette (suite)

L'évaluation de la transparence des finances publiques (ETFP) examine les pratiques des pays par rapport au *Code de transparence des finances publiques*, notamment les pratiques d'information et la quantification des risques budgétaires. Une analyse des 35 évaluations nationales accessibles au public met en évidence les problèmes les plus urgents, notamment i) une couverture étroite des stocks dans les rapports financiers ; ii) un faible niveau de communication de tous les actifs et passifs, et des risques importants, la grande majorité des pays ne communiquant qu'un ensemble restreint d'opérations relatives à la dette (titres de créance et prêts) ; iii) un faible niveau de communication des garanties de l'État, de leurs bénéficiaires et de l'engagement brut ; iv) des lacunes importantes dans la communication relative aux partenariats public–privé ; v) une communication insuffisante de la situation et de la performance financières des administrations infranationales et des agrégats financiers, y compris les actifs et les passifs, des principales entreprises publiques.



Source : Synthèse des auteurs, d'après des informations publiées sur <https://www.imf.org/en/Topics/fiscal-policies/fiscal-transparency>. À partir de certains indicateurs des piliers I et II relatifs à l'information sur la dette (1.1.2 sur la couverture des stocks dans les rapports financiers, 3.2.2 sur la gestion des actifs et des passifs, 3.2.3 sur les garanties, 3.2.4 sur les partenariats public–privé, 3.3.1 sur les administrations infranationales et 3.3.2 sur les sociétés publiques).

Note : ETPF = évaluation de la transparence des finances publiques.

¹ L'indicateur DEMPA DPI-1 évalue si les lois couvrent l'autorisation d'emprunter, les buts et objectifs d'emprunt, la définition des instruments de la dette, la transparence sur les obligations au titre de la stratégie de gestion de la dette et le cadre pour les garanties et les rétrocessions de prêts.

C. Lacunes dans la mise en œuvre des normes et lignes directrices internationales

14. La mise en œuvre complète des normes et lignes directrices internationales est à la traîne dans le monde entier, alors que les enjeux sont plus élevés pour les PDFR et les PE. Les évaluations réalisées par le FMI, la Banque mondiale et d'autres partenaires internationaux au regard des normes et lignes directrices internationales, comme l'évaluation de la performance en matière de gestion de la dette (DEMPA) ou l'évaluation de la transparence des finances publiques (ETFP), révèlent d'importants déficits de mise en œuvre. Parmi les problèmes communs recensés, on peut citer la *couverture étroite* de l'administration centrale budgétaire, et des titres de créance et des prêts, avec une *sous-information notable* sur la dette des administrations locales, des fonds extrabudgétaires, des caisses de sécurité sociale, des entreprises publiques et des PPP, ainsi que des instruments financiers complexes tels que la dette assortie de sûretés dans les opérations en financement sur projet, la dette présentant des caractéristiques analogues à celles de la dette avec nantissement, la dette intérieure non négociable et les lignes de crédit réciproque. De même, le taux d'information sur les garanties publiques est faible, tout comme celui pour la nouvelle dette contractée, y compris les détails sur les modalités des emprunts. Voir l'encadré 2 pour une synthèse des résultats.

D. Rôle des cadres juridiques nationaux

15. Un cadre juridique national solide transforme des normes et lignes directrices internationales par nature non contraignantes en règles juridiquement contraignantes. Sans le soutien de conditions minimales obligatoires dans les instruments juridiques, la mise en œuvre des normes et lignes directrices internationales et des bonnes pratiques peut être entravée par des incitations pour les emprunteurs à favoriser l'opacité de la dette afin, par exemple, d'améliorer l'accès à de nouveaux financements et de dissimuler le non-respect des règles budgétaires, y compris les plafonds d'endettement. Plus précisément, les instruments juridiques nationaux devraient satisfaire aux points suivants :

En ce qui concerne la communication des données sur la dette publique et des passifs conditionnels :

- Imposer une *obligation positive de communiquer* les renseignements clés relatifs aux données sur la dette du secteur public, y compris les modalités d'emprunt ; les risques liés à la dette, y compris concernant les passifs conditionnels liés à la dette ; les politiques, la stratégie et les activités relatives à la GDP ; le cadre juridique statique relatif à l'emprunt et à la gouvernance de la gestion de la dette.

En ce qui concerne les mécanismes juridiques de soutien permettant la transparence :

- Définir la *couverture des institutions* et la *couverture des instruments de la dette* qui seront utilisées à différentes fins, notamment pour l'autorisation et la gestion de la dette, l'information financière, le champ d'application des règles budgétaires et les rapports statistiques ;
- Établir des *pouvoirs* clairs pour ce qui est *d'emprunter* et d'entreprendre des opérations liées à la dette ;
- Définir les *dispositifs institutionnels* relatifs à l'enregistrement, au suivi, et à la communication de la dette publique et à l'information la concernant, y compris l'obligation d'échange de renseignements entre les personnes morales publiques ;
- Autoriser des circonstances limitées dans lesquelles des *exemptions à la communication de la dette publique* peuvent être accordées et prévoir des mécanismes juridiques pour limiter leur usage abusif ;

- Définir le *cadre et les normes comptables et statistiques* pour la communication de la dette publique ;
- Établir le cadre d'*audit interne et externe* ;
- Définir des mécanismes juridiques pour la *reddition de comptes aux organes législatifs et au grand public* ;
- Le cas échéant, réglementer les *droits* et les procédures légales permettant aux parties prenantes, y compris les citoyens et les législateurs, d'exiger des informations ou d'en contester la validité devant les tribunaux.

16. Le cadre juridique soutenant la transparence de la dette se compose d'une grande variété d'instruments juridiques. Ce système complexe d'instruments interdépendants peut inclure la loi fondamentale (constitution), le cadre juridique supranational (qui peut être intégré au droit national) et des actes comme la loi sur la GDP, la loi sur la GFP, la loi sur la responsabilité budgétaire, la loi sur les statistiques, la loi définissant les normes comptables, certaines dispositions de la loi sur la banque centrale, la loi sur les administrations infranationales, la loi sur les entreprises publiques et la loi sur la transparence. Par exemple, au Mexique, les fondements juridiques de la transparence de la dette publique se trouvent dans au moins cinq instruments juridiques (encadré 3). Une forte cohérence entre les instruments juridiques est nécessaire pour garantir l'efficacité des dispositions relatives à la transparence de la dette.

Encadré 3. Cartographie des dispositions légales en faveur de la transparence de la dette — le cas du Mexique

La cartographie de la base juridique complexe de la communication de la dette publique au Mexique est présentée ci-dessous.

	Constitution	Loi relative à la gestion de la dette publique	Loi relative à la gestion des finances publiques	Loi et réglementations relatives à la transparence	Droit parapublic
Communication des informations relatives à la dette publique et aux passifs conditionnels	Données relatives à la dette		X	X	
	Périmètre institutionnel	X	X		
	Couverture des instruments		X		
	Passifs conditionnels/garanties		X	X	X
	Cadre juridique et réglementations		X		X
	Stratégie de gestion de la dette				
	Pouvoir d'emprunter	X	X		X
	Plafonds de dette publique ou processus pour les définir	X	X	X	
	Dispositions institutionnelles pour l'enregistrement, l'établissement et la communication des informations relatives à la dette publique		X		
	Registres de dettes		X		
Soutien aux mécanismes juridiques permettant la communication des informations relatives à la dette publique	Pouvoirs de l'administration centrale de recueillir des données sur la dette		X	X	
	Exigences en matière de rapports des entités publiques à l'égard de l'administration centrale		X	X	
	Exceptions à la communication des informations (réservées/confidentielles)				X
	Normes comptables et statistiques				
	Contrôles internes				X
	Audit externe	X			
	Responsabilité à l'égard des organes législatifs et du public	X			

Source : Recherches des auteurs, à partir de la législation du pays.

17. La transparence de la dette est soutenue plus avant par la réglementation. Les critères de sélection des éléments inscrits dans les lois, par rapport à la réglementation (par exemple, règlements, décrets, instructions, circulaires) sont largement influencés par la répartition constitutionnelle des pouvoirs entre le législatif et l'exécutif (c'est-à-dire, le degré de pouvoir réglementaire que le législatif est disposé ou autorisé à déléguer à la branche exécutive), les traditions juridiques et les modèles de GFP de chaque pays. Ces critères peuvent également être déterminés par des considérations plus pratiques, telles que la faisabilité d'une réforme juridique à un moment donné ou dans un contexte particulier, ou la possibilité de mettre en œuvre les bonnes pratiques plus rapidement et plus efficacement, par le biais d'une mesure exécutive.

III. Définition juridique et périmètre de la dette publique

Si la dette publique peut être définie différemment dans les cadres juridiques, les normes et lignes directrices internationales fournissent des orientations sur ses principaux aspects (dimensions), à savoir la couverture des institutions et celle des instruments. En ce qui concerne la première, la principale difficulté réside dans une couverture étroite de la dette publique, qui ne comprend que l'administration centrale budgétaire. En ce qui concerne la seconde, la couverture est souvent limitée aux titres de créance et prêts de l'État, laissant de côté des instruments plus complexes (par exemple, les accords de crédit de fournisseur, les comptes à payer, les instruments dérivés tels que les swaps) qui doivent être classés en passifs dans le compte de patrimoine. En outre, l'alignement des pratiques comptables et statistiques nationales sur les normes et lignes directrices internationales est souvent insuffisant et n'est pas exigé par la loi. Pour soutenir un périmètre complet de transparence de la dette, la loi devrait assurer la cohérence et la clarté du concept de dette publique, en visant une large couverture de l'ensemble du secteur public et de tous les instruments de la dette.

A. Couverture institutionnelle — la dette de qui ?

Concept, et normes et lignes directrices internationales

18. Le principe de transparence de la dette publique devrait s'appliquer à l'ensemble du secteur public¹⁷. Tout en tenant compte des contraintes de capacité, les normes et lignes directrices internationales encouragent la communication d'informations sur la dette publique à tous les niveaux de l'administration. Les *Directives révisées pour la gestion de la dette publique* recommandent que la communication sur la gestion de la dette et sur les données de la dette englobe les principales obligations financières incluses dans le « mandat de l'administration centrale » sur la gestion de la dette, mais précisent que ce principe peut également être utile à d'autres niveaux de l'administration concernés par la gestion de la dette¹⁸. Le CTFP recommande que les rapports financiers fournissent une vue d'ensemble des activités budgétaires du « secteur public et de ses sous-secteurs »¹⁹. Le GSDSP, dans le droit fil du MSFP 2014, recommande la communication des informations essentielles sur les statistiques de la dette publique relatives à l'ensemble du secteur public, sous forme agrégée et désagrégée²⁰, couvrant i) les administrations publiques²¹, y compris l'administration centrale²²,

¹⁷ Aux termes du MSFP 2014 (para. 2.63), le secteur public « comprend toutes les unités institutionnelles résidentes contrôlées directement, ou indirectement, par des unités d'administration publique résidentes, c'est-à-dire toutes les administrations publiques et les sociétés publiques résidentes ».

¹⁸ *Directives révisées pour la gestion de la dette publique*, FMI et Banque mondiale (2014).

¹⁹ CTFP, FMI (2019), Principe 1.1.1, p. 1.

²⁰ GSDSP, FMI (2013), p. 7 à 14, para. 2.20 à 2.58.

²¹ Aux termes du MSFP 2014 (para. 2.58), le secteur des administrations publiques « est composé des unités institutionnelles résidentes dont l'activité principale est d'exercer des fonctions d'administration publique ». Il est constitué de « [t]outes les unités appartenant à l'administration centrale, aux administrations d'États fédérés, aux administrations régionales et locales ainsi que [d]es administrations de sécurité sociale ... instituées et contrôlées par ces unités » et de « [t]outes les ISBL [institutions sans but lucratif] non marchandes contrôlées par des unités d'administration publique ». Les administrations publiques sont une composante du secteur public.

²² Aux termes du MSFP 2014 (para. 2.85), le sous-secteur de l'administration centrale « comprend l'unité institutionnelle (l'État) ou les unités institutionnelles de l'administration centrale, ainsi que les institutions sans but lucratif (ISBL) non marchandes contrôlées par l'administration centrale. Le pouvoir politique de l'administration centrale s'étend sur tout le territoire national. »

l'administration centrale budgétaire²³, les fonds extrabudgétaires et caisses de sécurité sociale, les administrations d'États fédérés et administrations locales ; et ii) les sociétés publiques financières (y compris institutions de dépôts) et non financières²⁴.

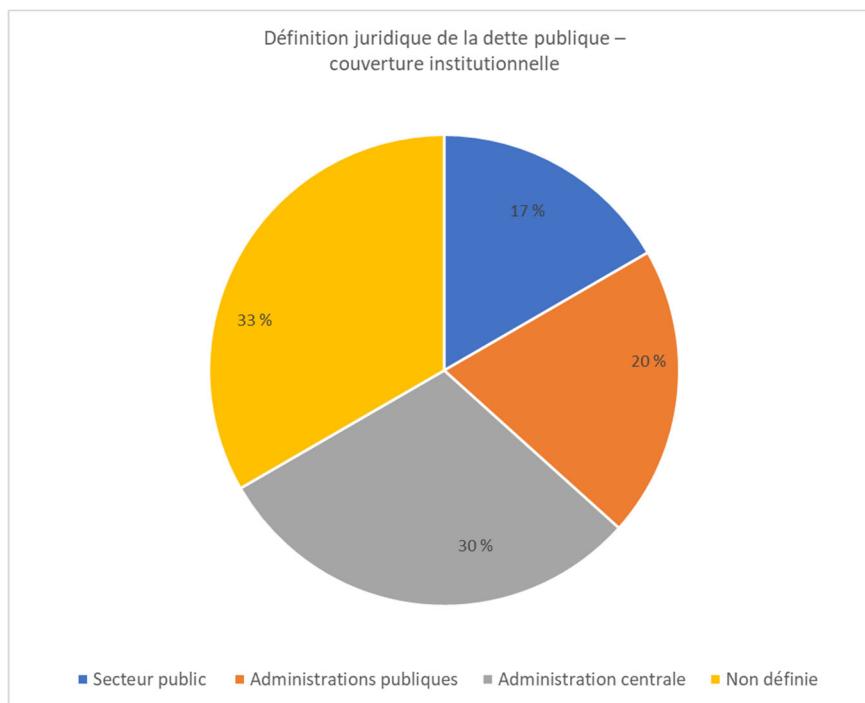
Pratiques existantes et difficultés juridiques courantes

19. La majorité des pays étudiés limitent la définition de la « dette publique » à la dette de l'administration centrale budgétaire²⁵. Dans notre échantillon, 30 % des pays définissent la dette publique comme étant la dette de l'administration centrale, 20 %, comme étant la dette des administrations publiques et 17 %, comme étant la dette du secteur public (par exemple, *Maurice, Mexique, République de Moldova, Sierra Leone*). Voir le graphique 1. La plupart des cas de couverture de l'administration centrale font référence à la couverture plus étroite de l'« administration centrale budgétaire », et seuls quelques pays (par exemple, le *Mexique*) incluent explicitement les unités extrabudgétaires. Les PDFR semblent avoir une couverture plus étroite (administration centrale) où le concept de dette publique est généralement associé à la gestion des titres de créance et des prêts par le ministère des Finances (graphique 2). Certains pays ne définissent pas, ou pas clairement, la couverture institutionnelle dans la loi.

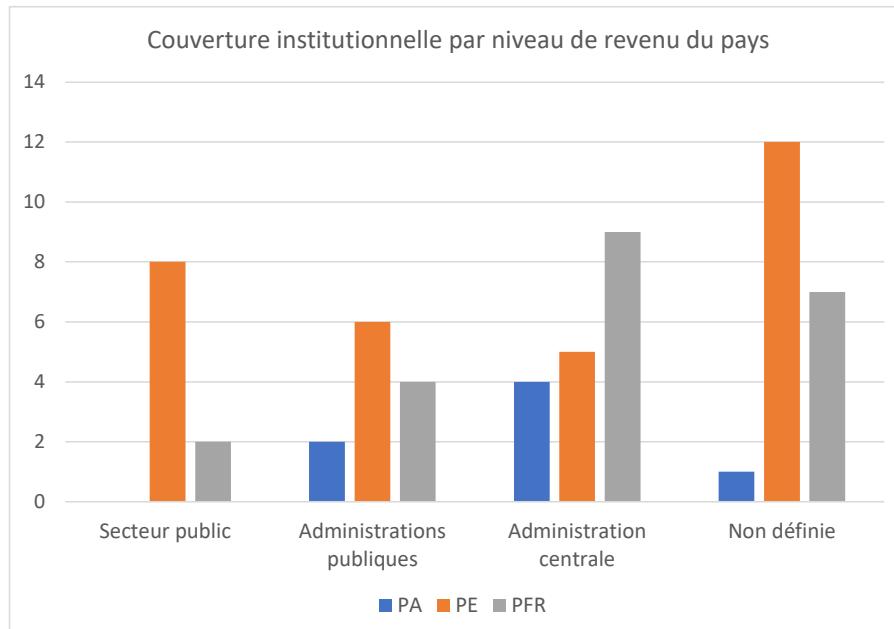
²³ Aux termes du MSFP (para. 2.81), l'« administration centrale budgétaire est souvent une entité unique de l'administration centrale, aussi appelée "l'État", qui regroupe les activités fondamentales des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire à l'échelle nationale ».

²⁴ FMI (2014) ; FMI (2020).

²⁵ Dans l'analyse de la législation concernée, à moins que celle-ci n'en dispose autrement, la notion de « dette publique » ou de « dette de l'État » est interprétée comme se rapportant à l'administration centrale. Dans la plupart des pays analysés, les termes « administration » et « État » correspondent, dans les définitions, à l'administration centrale ou, s'ils ne sont pas définis, semblent correspondre implicitement à l'administration centrale (en particulier dans les lois sur la GFP et la GDP). Il est toutefois admis que le sens de la définition du terme « administration » peut varier d'un pays à l'autre (pour plus de détails, voir, par exemple, Arslanalp et al. (2020), p. 59 à 61).

Graphique 1. Institutions couvertes par la notion de dette publique

Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

Graphique 2. Institutions couvertes par la définition de la dette publique par niveau de revenu du pays

Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

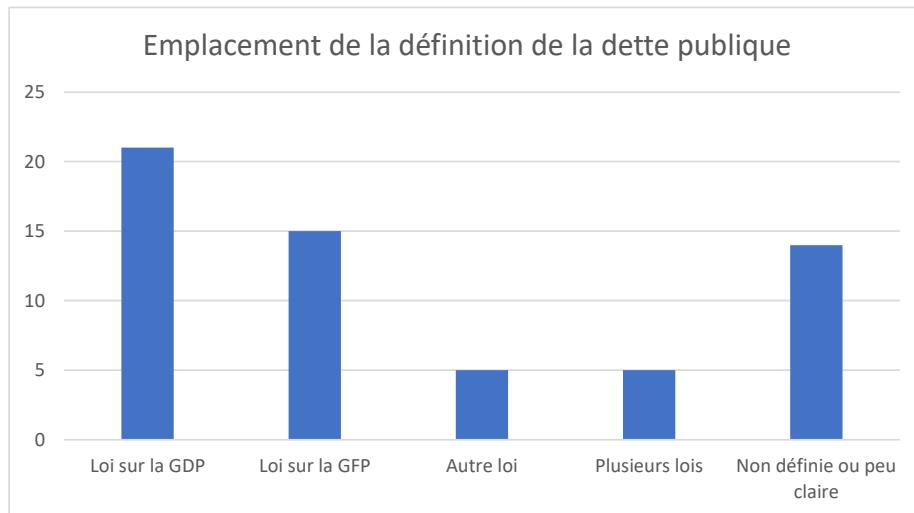
Note : PA = pays avancés ; PE = pays émergents ; PFR = pays à faible revenu.

20. L'objectif spécifique d'une couverture institutionnelle est déterminé par l'emplacement de la définition de la dette publique dans le cadre juridique. On trouve des définitions de la dette publique dans différents types de lois, où elles sont généralement associées à l'objectif particulier de la loi en question²⁶.

- Les *lois sur la GDP* contiennent des dispositions relatives au pouvoir d'emprunt de l'État, à la gestion de la dette et au contrôle des pouvoirs d'emprunt des autres personnes morales publiques, ainsi qu'aux obligations d'information. Ces lois ont tendance à avoir un champ d'application plus restreint, limité à la dette de l'administration centrale.
- Les *lois sur la GFP* définissent généralement les obligations en matière d'information financière et de suivi des passifs conditionnels. Ces lois semblent avoir une définition plus large qui couvre l'ensemble du secteur public.
- Les *lois sur la responsabilité budgétaire* définissent des règles budgétaires numériques et procédurale qui constituent des contraintes durables pour la politique budgétaire au travers des agrégats budgétaires (dépenses, dette, recettes ou déficits, par exemple). Leur champ d'application peut varier, selon la portée du calcul des règles budgétaires concernées, telles que les plafonds d'endettement.

Dans notre échantillon, il apparaît que les pratiques les plus répandues consistent à définir la dette publique soit dans la loi sur la GDP, soit dans celle sur la GFP (graphique 3).

Graphique 3. Emplacement de la définition de la dette publique



Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

Note : GDP = gestion de la dette publique ; GFP = gestion des finances publiques.

²⁶ Tous les pays n'utilisent pas l'expression « dette publique ». Sauf indication contraire, dans le présent document, l'expression « dette publique » employée dans le contexte national englobe la couverture institutionnelle la plus large de la notion correspondante envisagée dans la législation d'un pays donné.

21. Trois grands types de difficultés juridiques empêchent une couverture institutionnelle exhaustive de la dette publique et, par conséquent, la transparence de la dette. *Premièrement*, dans les pays où coexistent plusieurs définitions de la dette publique, un problème de cohérence peut apparaître. Des incohérences peuvent résulter de l'existence de plusieurs définitions dans différentes lois (comme en *Angola*²⁷), ou de l'existence de différentes notions de la dette publique dans un même texte (comme aux *Seychelles*²⁸). Lorsque la couverture institutionnelle de la dette publique est associée aux responsabilités de gestion de la dette ou d'information financière des différents niveaux d'administration, cela peut également donner lieu à des définitions diverses et discordantes de la dette publique. *Deuxièmement*, le manque de clarté des formules utilisées pour couvrir et définir la dette publique est une faiblesse fréquente. Les lois peuvent ne pas définir clairement certaines expressions, telles que « emprunt d'État », « emprunt au nom de la République », « dette de l'État », « dette des administrations » ou « dette nationale »²⁹. En l'absence de règlements clarifiant leur champ d'application, les dispositions prévues par la loi peuvent être difficiles à interpréter. *Enfin*, d'autres difficultés ont trait à des exclusions explicites ou à des attributions ambiguës. Parfois, les passifs de certaines personnes morales publiques peuvent être explicitement exclus de la définition de la dette publique. D'autres lois ne permettent pas de déterminer avec certitude si les passifs des personnes morales (fonds extrabudgétaires, fonds fiduciaires, structures ad hoc) seront considérés comme de la dette publique. Dans l'ensemble, ces lacunes ne permettent pas de déterminer clairement les passifs des établissements qui constituent une dette publique, ce qui nuit à l'applicabilité ou à l'efficacité des obligations d'information sur la dette et de communication de la dette. En outre, ces différences peuvent avoir un impact sur la comparabilité de la dette au niveau international si l'information ne se fait pas selon les normes et lignes directrices internationales.

22. Une difficulté plus fondamentale pour la transparence de la dette est que, dans de nombreux pays, la classification juridique des personnes morales publiques n'est pas conforme à la sectorisation selon le MSFP 2014. Pour certains types de personnes morales publiques qui bénéficient d'une plus grande autonomie administrative, budgétaire et financière (structures décentralisées, fonds extrabudgétaires), il peut être difficile d'établir des obligations de communication de la dette publique lorsque leur classification dépasse la sphère de l'administration centrale³⁰. En outre, les cadres de suivi de l'administration centrale concernant ces personnes morales sont souvent laxistes, quand bien même elles assurent des fonctions de l'État, et ne suivent pas de critères marchands³¹. L'annexe II compare la classification juridique du secteur public en Égypte et au Mexique avec les critères de sectorisation du MSFP 2014.

²⁷ En *Angola*, dans la loi sur la dette publique, l'expression « dette publique » couvre les *administrations publiques* (article 2) ; la même notion dans la loi sur la responsabilité budgétaire couvre le *secteur public* au sens large, ce qui comprend les sociétés publiques (articles 2 et 4, plus décret législatif sur les établissements publics et loi-cadre sur les entreprises publiques). Des réformes concernant l'information financière sont en cours ; leur but est de clarifier le champ d'application des rapports, de mettre la sectorisation du secteur public en conformité avec le MSFP 2014 et d'accroître progressivement la capacité à couvrir l'ensemble du secteur public.

²⁸ Aux *Seychelles*, la couverture institutionnelle de la « dette publique » se rapporte uniquement à l'« administration », alors que les définitions de la « dette locale » et de la « dette extérieure » incluent les « organismes parapublics » (section 2 de la loi sur la GDP).

²⁹ Par exemple, dans la loi, la notion de « dette publique » peut couvrir l'ensemble du secteur public (*Équateur, Sierra Leone, Zambie*), les administrations publiques (*Albanie*) ou l'administration centrale budgétaire (*Kenya, Malawi, Ouganda*). La mention de dette « de l'État » ou « de l'administration » peut concerner les administrations publiques (*Lithuanie, Macédoine du Nord, Mongolie*) et l'administration centrale (*Ghana*).

³⁰ Voir également Dippelsman *et al.* (2012).

³¹ L'importance d'une définition précise de l'administration, y compris les unités qui y sont incluses ou non, est également soulevée dans le contexte de la conception et de la mise en œuvre des programmes soutenus par le FMI (voir Dziobek *et al.*, 2013).

Bonnes pratiques recommandées

23. Résoudre ces problèmes requiert une approche pluridimensionnelle. Les cadres juridiques nationaux devraient satisfaire les points suivants :

- i) *Éviter les définitions incohérentes d'un instrument juridique à l'autre.* Cela peut se faire par l'inclusion d'une définition unique de la dette publique dans les différentes lois (lois sur la GDP, sur la GFP et sur la responsabilité budgétaire), qui couvrira, dans la mesure du possible, l'ensemble du secteur public. Par ailleurs, il est fortement recommandé d'établir, entre les instruments juridiques, des renvois aux définitions respectives des autres instruments juridiques³². Toutefois, il peut être justifié de s'écarte de cette ligne de conduite. S'il est nécessaire de différencier la couverture institutionnelle selon les instruments juridiques (ou pour un même instrument juridique), les exceptions à la définition unique devraient être explicitement spécifiées³³. L'utilisation d'une définition unique, assortie d'une couverture institutionnelle large, de la dette publique permettrait au ministère des Finances d'avoir une vue et un contrôle d'ensemble des dettes de l'administration centrale, des collectivités locales et des entreprises publiques. Il n'en résulterait pas nécessairement une modification des responsabilités en matière de gestion de la dette, même si celles-ci sont fragmentées entre différents ministères et organismes. Dans de tels cas, des clarifications des instruments législatifs et juridiques en question, concernant la répartition des responsabilités en matière de gestion de la dette, seront nécessaires.
- ii) *Utiliser des termes clairs pour définir la couverture institutionnelle de la dette publique.* Pour cela, il faudrait, par exemple, viser à utiliser une définition unique de la « dette publique » (ou d'une autre expression équivalente) à travers le corpus des instruments juridiques concernés dans le pays, tout en reconnaissant les cas spécifiques à chaque pays (comme décrit au point précédent). En cas de contraintes de capacités, la loi pourrait permettre un élargissement progressif de la couverture. La couverture institutionnelle de la dette publique devrait être définie dans la loi, tandis que des orientations plus détaillées pourraient être laissées à la législation secondaire (en fonction des traditions juridiques)³⁴.
- iii) *Inclure dans la définition juridique de la dette publique les fonds extrabudgétaires, les fonds fiduciaires publics et les structures ad hoc (fonds communs de créance) selon les prescriptions des normes et lignes directrices internationales.* Bien que ces personnes morales puissent être couvertes par des catégories du secteur public plus larges, certains pays, pour lever toute ambiguïté, les ont explicitement énumérées dans la loi ; par exemple, la *Fédération de Bosnie-Herzégovine* inclut les

³² Voir, par exemple, la loi sur la GDP et la loi sur la responsabilité budgétaire en *Thaïlande*. La section 4 de la loi sur la GDP, dispose que « *la “dette publique” désigne une dette contractée par le ministère des Finances, une agence d’État ou une entreprise publique par le biais d’emprunts ou d’une dette garantie par le ministère des Finances* » et la section 4 de la loi sur la responsabilité budgétaire dispose quant à elle que « *la “dette publique” désigne la dette publique en vertu de la loi sur l’administration de la dette publique* ».

³³ Par exemple, en *Équateur*, la loi budgétaire organique, aux articles 8 et 123, définit la « dette publique » comme celle de l'ensemble du secteur public. Lors de l'introduction du cadre de responsabilité budgétaire, la réforme législative a fait référence au concept existant de la dette publique en spécifiant une couverture institutionnelle plus étroite aux fins du calcul de la règle de la dette : « *l’encours consolidé de la dette publique du secteur public non financier et des engagements de sécurité sociale et autres ne doit pas dépasser 40 % du PIB* ».

³⁴ Pour plus de détails sur l'étendue et la définition de la dette publique, voir Addo Awadzi (2015).

« fonds hors budget »³⁵, tandis que le *Mexique* inclut certains fonds fiduciaires (mais pas tous)³⁶. La bonne information sur les passifs de ces personnes morales va de pair avec des procédures d'autorisation, une surveillance et un contrôle appropriés de leurs emprunts — qui sont souvent une source majeure d'opacité de la dette.

- iv) Aligner la classification juridique des personnes morales publiques sur les normes statistiques internationales³⁷. Une classification qui s'écarte des normes statistiques internationales entrave l'information — en données agrégées ou désagrégées — sur la dette publique. Une reclassification juridique reprenant la sectorisation du MSFP 2014 a un effet positif, non seulement pour l'exactitude des rapports budgétaires et statistiques, mais aussi pour la saine gestion de la dette et des finances. Il conviendrait donc de poursuivre la réforme juridique, en prévoyant un calendrier de mise en œuvre approprié. En cas de limitations constitutionnelles à une reclassification, la réforme juridique devrait faire en sorte que les mêmes principes stricts et rigoureux de transparence de la dette s'appliquent aux différentes catégories de personnes morales publiques bénéficiant d'un traitement spécial.

B. Couverture des instruments de dette — qu'est-ce qui est considéré comme « dette » ?

Concept, et normes et lignes directrices internationales

24. Les normes, lignes directrices et initiatives internationales fournissent des orientations sur la couverture des instruments constitutifs de la dette publique, ainsi que sur leur présentation et leur traitement statistique. La dette publique représente un sous-ensemble de passifs dans le compte de patrimoine (le bilan) du secteur public. L'existence d'un passif est établie lorsqu'une unité (le débiteur) est tenue de fournir des fonds ou d'autres ressources à une autre unité (le créancier). L'existence d'un passif est normalement établie au moyen d'un contrat juridiquement contraignant qui précise les conditions du ou des paiements à effectuer, et le paiement défini par le contrat est inconditionnel³⁸. Un passif peut également naître d'autres faits, découlant d'une loi ou d'une décision judiciaire, par exemple. Le critère pour considérer un passif comme une dette est que le débiteur est tenu d'effectuer des paiements futurs d'intérêts et/ou de capital (par exemple, le volume des fonds empruntés) au créancier. Sur cette base, les éléments suivants sont considérés comme des *instruments de la dette* publique : titres de créance ; prêts ; systèmes d'assurances, de pensions et de garanties standard ; droits de tirage spéciaux (DTS) ; numéraires et dépôts ; et autres comptes à payer, y compris ceux qui sont échus et non réglés, c'est-à-dire, qui constituent des arriérés³⁹. Les normes internationales fournissent également des orientations sur le traitement statistique de tous les dispositifs ou

³⁵ Les « fonds hors budget » sont définis comme des personnes morales établies conformément à la loi et financées par les « recettes fiscales et non fiscales ou cotisations affectées » dans les articles 2 et 8 de la loi de la Fédération de Bosnie-Herzégovine sur la dette, les emprunts et les garanties. La Fédération de Bosnie-Herzégovine est l'une des deux entités de la Bosnie-Herzégovine (article 3 de la Constitution de la République de Bosnie-Herzégovine).

³⁶ En vertu de la loi fédérale sur la dette publique (article 1), seuls les fonds fiduciaires dont l'État fédéral est le constituant ou le cédant relèvent du champ d'application de la loi.

³⁷ Par exemple, dans la *Fédération de Bosnie-Herzégovine*, la loi sur la dette, les emprunts et les garanties prévoit que la classification des unités institutionnelles aux fins de la définition de la *dette publique totale de la Fédération* (ainsi que la dette publique de la Fédération, d'une ville ou d'une commune, par exemple) doit être conforme à la méthodologie statistique de l'Union européenne (article 2).

³⁸ GSDP, FMI (2013), p. 35, para. 3.5. D'un point de vue juridique, le concept de responsabilité est étroitement lié au concept d'« obligations ».

³⁹ GSDP, FMI (2013), p. 37, para. 3.17.

arrangements liés à la dette, y compris les opérations complexes telles que les PPP, les dettes assorties de sûretés et les dettes assimilables à des dettes avec nantissement, ainsi que les crédits commerciaux⁴⁰. En ce qui concerne les instruments assimilables à de la dette, tels que les swaps de devises et de taux d'intérêt utilisés pour le compte de l'État ou pour financer certaines activités des administrations publiques, la note du G20 sur le renforcement de la transparence de la dette publique (*Note on Strengthening Public Debt Transparency*) fournit des recommandations supplémentaires sur la collecte et l'enregistrement efficaces des données⁴¹.

Couverture des instruments de la dette dans les cadres juridiques et difficultés juridiques courantes

25. La majorité des cadres juridiques nationaux étudiés ne couvrent pas l'ensemble des instruments de dette. Plus de la moitié des pays observés adoptent une couverture étroite des instruments de dette, limitée aux prêts et/ou aux titres de créance (graphique 4)⁴². Seuls 18 pays définissent la dette comme une obligation financière au sens large ou disposent d'une liste ouverte dans la loi. Peu de pays incluent explicitement dans la définition de la dette publique les arriérés, les accords de crédit de fournisseurs ou la prise en charge d'obligations de paiement au titre de prêts garantis (l'*Équateur*, le *Ghana* et le *Zimbabwe* le font, par exemple). Les pays ayant une couverture plus large évoquent les « passifs » ou le « compte de patrimoine » (bilan) lorsqu'ils imposent des obligations d'information financière (états financiers annuels, par exemple)⁴³. Plusieurs pays excluent explicitement certains instruments du périmètre de la dette, notamment l'obligation monétaire de couvrir temporairement les positions de trésorerie au cours de l'exercice budgétaire, ou les contrats de swap de devises (*Autriche*, *Équateur*). Les garanties consenties par l'État sont explicitement mentionnées comme faisant partie de la dette publique dans une quinzaine de pays⁴⁴.

⁴⁰ FMI (2020b), p. 15–16.

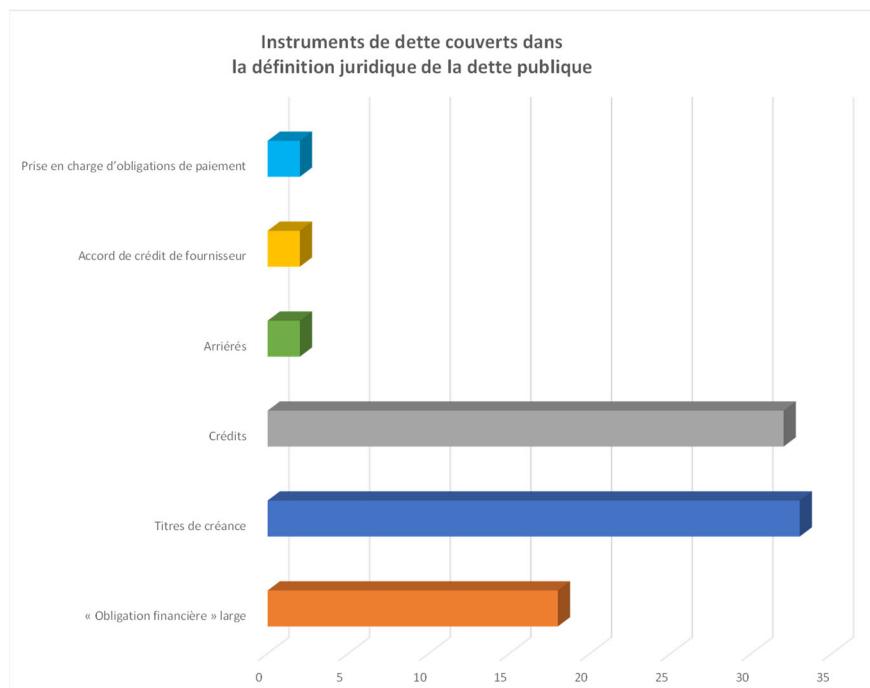
⁴¹ G20 (2018).

⁴² En particulier dans les lois sur la GDP, la couverture plus restreinte des instruments de dette peut être une conséquence du mandat limité de l'agence de gestion de la dette, qui ne couvre généralement pas les engagements de retraite et autres passifs non financiers. Ces passifs sont gérés, suivis et présentés dans des rapports produits par d'autres organismes budgétaires.

En *Macédoine du Nord*, les instruments de dette sont mentionnés dans le contexte des pouvoirs d'emprunt : « L'emprunt est la procédure permettant de contracter des dettes financières via la conclusion d'une convention de prêt et/ou l'émission de titres de créance par l'État ou la collectivité territoriale, les communes de l'agglomération de Skopje et la ville de Skopje » (article 2 de la loi sur la GDP).

⁴³ Il s'agit du *Canada*, de l'*Autriche*, de la *Jamaïque*, de *Maurice*, du *Ghana* et de l'*Ouganda*. Seuls deux de ces pays incluent la définition du « passif » dans la loi (*Ghana* et *Ouganda*). Ainsi, la loi *ougandaise* sur la GFP dispose que le terme « passif » désigne un engagement mesuré conformément aux pratiques comptables généralement acceptées, y compris un passif qui dépend d'un événement futur incertain (article 3 de la loi sur la GFP).

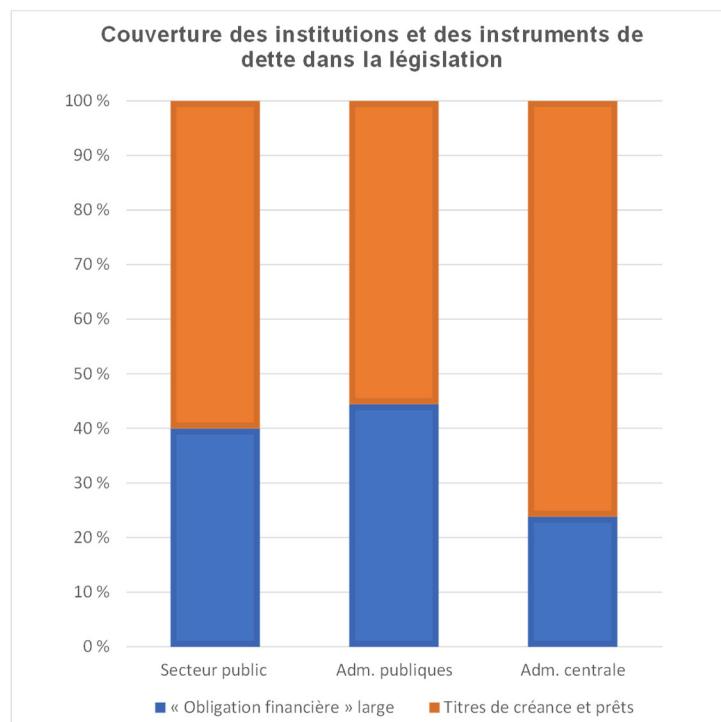
⁴⁴ Par exemple, l'*Arménie*, la *Géorgie*, la *Lituanie*, la *Mongolie*, le *Viet Nam*, la *Zambie* et le *Zimbabwe*.

Graphique 4. Définition juridique de la dette publique — couverture des instruments de dette

Source : *Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.*

26. Il semble exister une relation étroite entre la couverture des instruments et la couverture des institutions de la dette publique. D'une part, les pays qui définissent la dette publique en fonction des unités de l'administration centrale tendent à limiter la couverture des instruments de la dette à ceux qui relèvent des responsabilités du ministère des Finances ou de l'agence de gestion de la dette (généralement, l'émission de titres et l'obtention de prêts). À l'inverse, les pays qui affectent une couverture institutionnelle plus large à la définition de la dette publique (administrations publiques ou secteur public) définissent aussi, bien souvent, une couverture plus large des instruments de la dette (graphique 5). Il faut toutefois noter que les pays ont la possibilité d'élargir la portée de la communication, par le biais de règlements, d'instructions ou de manuels. Toutefois, des textes réglementaires ne sauraient remédier aux lacunes d'une base juridique insuffisante au niveau des lois, qui expose l'État à des contestations juridiques et à un affaiblissement des pouvoirs d'exécution, et a plus de chances de subir des modifications imposées par la pression politique.

Graphique 5. Définition juridique de la dette publique — relation entre la couverture des institutions et la couverture des instruments de la dette



Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

Note : adm. = administration.

27. L'analyse de ces dispositions légales fait apparaître les difficultés supplémentaires ci-dessous.

- *La couverture est limitée à une liste courte et exhaustive.* Une liste exhaustive et fermée dans la loi, qui ne couvre souvent que les prêts et les titres d'État, pourrait comporter un risque, celui que certains instruments de dette (malgré leur nature économique en tant que passifs) sortent du champ des obligations d'information et de communication, notamment si le pays est dépourvu de normes comptables et statistiques solides. C'est souvent le cas, par exemple, pour les accords de crédit de fournisseur, les passifs liés aux PPP et les arriérés de dépenses.
- *Certains types d'instruments de dette sont explicitement exclus de la couverture de la dette publique.* Cela peut être le cas, par exemple, des instruments de financement à court terme du Trésor (*Autriche* et *Équateur*)⁴⁵. Les risques de dette cachée sont élevés, en particulier en l'absence d'obligations d'information et de communication, et de traitement statistique clair. (Voir l'encadré 4 résumant le cas de l'*Équateur*.)

⁴⁵ Ces instruments sont généralement définis comme des titres remboursés avant la fin de l'exercice budgétaire et utilisés pour couvrir temporairement des positions de trésorerie. Par exemple, en *Autriche*, la loi organique fédérale sur le budget (article 78, para. 2) prévoit que « les obligations monétaires contractées par le ministre fédéral des Finances afin d'augmenter temporairement la trésorerie ne sont considérées comme créant une dette financière que dans la mesure où ces obligations ne sont pas remboursées au cours du même exercice budgétaire ».

- *La couverture des instruments financiers atypiques et complexes n'est pas claire*, ce qui soulève des questions sur l'opportunité de les enregistrer et de les déclarer, et sur la manière de le faire. Des instruments tels que les dérivés financiers, y compris les swaps, peuvent donner lieu à des obligations assimilables à de la dette, avec, en cas de défaut, les mêmes effets économiques qu'un emprunt non communiqué⁴⁶. L'expérience récente en matière de contrats de préfinancement avec des négociants en pétrole et de nantissement d'actifs sans lien avec l'activité a mis en évidence des problèmes similaires d'enregistrement et de communication⁴⁷.
- *Inclusion des garanties explicites de l'État dans la définition de la dette publique*. Les garanties explicites de l'État correspondent à des passifs dits conditionnels au sens où ils sont, par nature, uniquement potentiels et en aucun cas effectifs, qui sont une source de risque budgétaire et qui devraient être communiqués. Certains pays combinent un plafond sur la dette publique et un plafond sur les garanties de l'État (par exemple, l'*Ukraine*). Le problème se pose également si la législation les confond conceptuellement avec un passif, au lieu d'imposer des obligations de suivi, d'enregistrement et de communication en tant que passifs conditionnels. Voir également le point B à la section IV.

Encadré 4. Équateur — exclusion explicite des instruments du Trésor à court terme de la définition juridique de la dette publique

Le Code organique de la Planification et des Finances publiques de l'Équateur, jusqu'à sa réforme en 2020, disposait que n'était pas considéré comme dette publique « *tout titre ayant une échéance inférieure à trois cent soixante (360) jours* ». Cette disposition répondait à l'obligation constitutionnelle selon laquelle la dette publique ne peut financer que des dépenses d'investissement, et non des dépenses courantes (règle d'or). Des contraintes de liquidité ont conduit les autorités à utiliser les certificats du Trésor (*Certificados de la Tesorería*, ou « CETES ») comme un instrument de financement à moyen terme plutôt que comme un outil de gestion de trésorerie, ce pour quoi ils avaient été conçus à l'origine. Les émissions nouvelles et ultérieures de CETES ont créé un stock de dette structurelle qui atteignait 5 milliards de dollars en 2016. En ce qui concerne la communication, le stock de CETES n'était pas présenté comme une dette dans les publications sur la gestion de la dette publique, ni dans les rapports budgétaires ou statistiques.

La réforme de 2020 du Code organique de la Planification et des Finances publiques de l'Équateur visait à résoudre ce problème, dans les limites des restrictions constitutionnelles en matière d'emprunt.

- i. Reconnaissant la nécessité d'un instrument de gestion de trésorerie pour répondre aux besoins de liquidités à court terme, la réforme n'a pas réintégré les instruments de trésorerie à court terme dans la définition de la dette publique. En revanche, elle les a inclus explicitement dans le calcul du plafond de la dette.
- ii. Pour éviter les abus, de solides restrictions ont été introduites : i) échéance ne dépassant pas 360 jours ; ii) limite annuelle, à 8 % des dépenses totales, sur le stock d'instruments concernés ; et iii) obligation d'annexer à la loi de finances annuelle un rapport sur l'émission et l'utilisation des CETES.
- iii. Les bulletins de la dette doivent désormais inclure un rapport sur le stock de CETES, conformément aux normes statistiques.

Source : Synthèse des auteurs, à partir de la législation du pays et des rapports du bulletin de la dette, disponibles [ici](#).

⁴⁶ Voir d'autres références à la communication d'informations sur les dérivés financiers à la section IV, point D ; par exemple, les dérivés financiers font partie des opérations soumises à l'obligation d'information aux termes des Principes de l'IIF.

⁴⁷ G20 (2018). Voir également Vivares (2018). Des considérations plus détaillées sur les instruments de dette assortis de sûretés figurent à la section V, point C.

Bonnes pratiques recommandées

28. Pour favoriser la transparence de la dette, les cadres juridiques nationaux devraient adopter une définition complète de l'« instrument de dette », conformément aux normes et lignes directrices internationales. Cela pourrait se faire par les moyens suivants :

- i) *Adopter une définition qui reconnaît les fonctions des instruments de dette en équivalent économique (le fond plutôt que la forme).* Conformément au GSDSP, un élément fondamental de la définition de la dette est que le débiteur est tenu d'effectuer, à un moment futur, des paiements d'intérêts et/ou de capital au créancier. Cette approche permet de classer en dette des instruments nouveaux ou atypiques qui ne sont peut-être pas explicitement mentionnés dans la législation. Il sera important d'évaluer la mise en pratique de cette orientation générale donnée par la loi, et les règlements ou manuels d'application seront utiles à cet égard⁴⁸.
- ii) *Éviter la mention d'une liste fermée d'instruments de dette dans la loi.* L'existence d'une liste fermée et strictement définie au sein de la loi peut accroître les risques d'arbitrage réglementaire. De plus, cela obligera à modifier la loi le jour où de nouveaux instruments de dette seront créés, ce qui nuit à la stabilité du droit. Une liste non limitative peut toujours contenir des indications associées aux pouvoirs des personnes morales concernées ou faisant référence à la notion de dette⁴⁹.
- iii) *Veiller à la cohérence des définitions de la dette publique au sein de la législation existante.* Comme dans le cas de la couverture institutionnelle et avec les mêmes mises en garde, il est recommandé d'inclure une définition unique de la dette publique dans une loi (loi sur la GDP ou sur la GFP), et de faire en sorte que les autres lois renvoient simplement à cette définition.
- iv) *Imposer que la législation appuie la mise en œuvre de principes comptables et statistiques conformes aux normes et lignes directrices internationales.* Pour consacrer la nature économique des instruments de dette, la réforme du droit relatif à la GFP a parfois créé des obligations visant à conformer les règles comptables et statistiques nationales aux normes et lignes directrices internationales (*Équateur, Maurice*).
- v) *Concevoir un traitement juridique adéquat des garanties et autres passifs conditionnels.* Cela passera par des obligations d'information et de communication appropriées, même si les garanties ne sont pas incluses dans la définition de la dette publique (voir le point B de la section IV pour plus de détails).

⁴⁸ Par exemple, en Équateur, la dette publique est définie comme « toutes les obligations acquises par les institutions du secteur public en vertu desquelles l'institution emprunteuse obtient des ressources financières pour son propre usage, sous réserve du remboursement au créancier du principal ou des intérêts à une ou plusieurs dates ultérieures ».

⁴⁹ La formulation d'une disposition ouverte sur les titres de créance peut inclure « tout autre instrument donnant lieu à un engagement de paiement au titre de la dette » (*Viet Nam*), ou une notion plus large des passifs monétaires (*Rwanda*), ou encore des obligations financières (*Turkiye*).

IV. Cadre juridique de la communication de la dette publique et des passifs conditionnels — difficultés courantes et suggestions de bonnes pratiques

Du point de vue des pays emprunteurs, le cadre juridique doit exiger la communication i) des données sur la dette et des passifs conditionnels ; et ii) des politiques, stratégies et activités relatives à la GDP. Cependant, seuls quelques pays étudiés exigent ce niveau de communication dans leur législation primaire. Si l'on trouve plus fréquemment des obligations légales en matière d'information financière (données sur la dette comprises), leur couverture est généralement étroite (en l'occurrence, limitée à l'administration centrale ou aux administrations publiques). Les obligations d'information pour les entreprises publiques sont fragmentées et réparties dans plusieurs instruments juridiques, et ne concernent généralement que les états financiers et les rapports annuels. En particulier, la plupart des pays n'exigent pas la communication d'informations sur les modalités financières et non financières des contrats d'emprunt au niveau des prêts. Du point de vue des créanciers, les initiatives en faveur de la transparence ont jusqu'à présent reposé sur la communication volontaire et le soutien politique. Le passage de la communication volontaire à la communication obligatoire nécessitera d'importantes révisions législatives et une adhésion durable des parties prenantes.

A. Obligations de communication concernant la dette publique

Normes et lignes directrices internationales

29. Les normes et lignes directrices internationales indiquent les éléments clés à inclure dans les cadres juridiques nationaux afin que la « capacité » rejoigne la « volonté » d'informer sur la dette publique. Pour favoriser une communication effective sur la dette publique, les cadres juridiques nationaux devraient prévoir : i) le pouvoir légal de communiquer sur la dette publique et les passifs conditionnels sans restriction ou limitation injustifiée (« capacité » d'agir⁵⁰) et ii) l'obligation légale de communiquer ces informations (pour affermir la « volonté » d'agir de l'autorité publique). Cette dernière devrait être proportionnelle aux moyens techniques et institutionnels dont dispose le pays pour la mettre en œuvre.

30. La communication de la dette publique se fait par le biais de divers rapports et publications, et à différents stades de l'autorisation, de l'émission et du suivi de la dette. Les normes et lignes directrices internationales recommandent plusieurs niveaux de granularité pour la communication des informations relatives à la dette publique (tableau 2). Aucune de ces normes n'exige ou n'encourage la communication au niveau des opérations, à l'exception du guide du FMI sur la transparence des recettes des ressources naturelles, qui recommande la publicité des obligations et risques contractuels dérivant de dettes garanties par un nantissement direct ou indirect de la production future de ressources naturelles⁵¹. Un consensus international se dégage autour de la nécessité d'une information plus détaillée sur les données de la dette publique, en particulier à l'appui des exercices de validation et de réconciliation entre créanciers et emprunteurs.

⁵⁰ Les restrictions et limitations peuvent découler, p. ex., de préoccupations de sécurité nationale ou de clauses de confidentialité contractuelles. Cet aspect fait l'objet d'une analyse plus approfondie à la section VI du présent document.

⁵¹ Guide sur la transparence des recettes des ressources naturelles, FMI (2007).

31. Toutes les normes et lignes directrices internationales soulignent les principes clés de la communication de la dette publique, tout en reconnaissant les contraintes de moyens qui entravent leur mise en œuvre. Les renseignements sur la dette publique devraient être communiqués régulièrement et en temps voulu, en prévoyant un accès adéquat du public. Cela dit, les normes n'ignorent pas les différences de niveau de capacités institutionnelles entre les pays. Par exemple, le GSDSP reconnaît les contraintes de moyens techniques et les obstacles à la coordination intra-administration. Le CTFP établit une distinction entre les pratiques « élémentaires », « satisfaisantes » et « avancées », chaque catégorie exigeant une couverture institutionnelle ou une granularité de l'information différentes. Les *Directives révisées* soulignent que la pertinence de certains principes varie en fonction du large éventail de structures institutionnelles et des différents stades de développement.

Statut des cadres juridiques nationaux pour l'information sur la dette publique et difficultés courantes

32. D'un pays à l'autre, les obligations légales de communication de la dette publique sont rares. Les publications relatives à la GDP sont rarement exigées dans le droit primaire (graphique 6). Dans notre échantillon, moins d'un pays sur deux exige, dans sa législation, la publication d'une stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SGDMT) et d'un plan d'emprunt annuel. Les dispositions légales prescrivant l'établissement de rapports annuels sur la gestion de la dette et leur présentation au Parlement sont plus fréquentes. Seuls 37 % des pays étudiés exigent la publication de bulletins sur la dette et d'autres rapports sur les données de la dette. En revanche, un pays sur deux impose des obligations légales de publication de *rapports budgétaires et statistiques sur la dette*, généralement insérées dans les lois sur la responsabilité budgétaire et visant, par exemple, les situations financières annuelles ou les comptes normalement audités et présentés au Parlement. Moins d'un pays sur quatre impose la communication d'informations au niveau des prêts (graphique 7)⁵².

Tableau 2. Obligations de communication de la dette publique recommandées par les normes et lignes directrices internationales

Publications statiques	Publications sur la gestion de la dette	Publications sur les données de la dette
<ul style="list-style-type: none"> • Cadre juridique et réglementaire de la gestion de la dette • Cadre de gouvernance de l'agence de gestion de la dette et structure • Pouvoirs d'emprunt, délégation de responsabilités et conception des instruments de la dette • Règlements et procédures pour les émissions sur le marché primaire et les opérations sur le marché secondaire (<i>Directives</i> 	<ul style="list-style-type: none"> • Stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SGDMT) définissant la composition du portefeuille de la dette telle que souhaitée par l'État, compte tenu de l'objectif de gestion de la dette, des arbitrages coût–risque privilégiés et des besoins de financement prévus (<i>Directives révisées</i>, principe 2.1) • Plan d'emprunt annuel opérationnalisant la SGDMT, qui comprend des détails sur la façon dont la stratégie sera mise en œuvre et comment les besoins de financement bruts seront satisfaits • Le calendrier d'émission des titres de la dette publique peut également être publié (<i>Directives révisées</i>, principe 6.2). 	<p>Publication au niveau de l'administration centrale de <i>rapports mensuels et/ou trimestriels</i> concernant :</p> <ul style="list-style-type: none"> • l'encours de la dette (le stock de dette) ; • la composition de la dette par monnaie de libellé, échéance et taux d'intérêt. <p>Dans la mesure du possible, les pays devraient également communiquer des <i>statistiques mensuelles et/ou trimestrielles</i> sur :</p> <ul style="list-style-type: none"> • la dette intérieure et extérieure, et les garanties de prêts ; • l'émission et les décaissements des paiements au titre du service de la dette ;

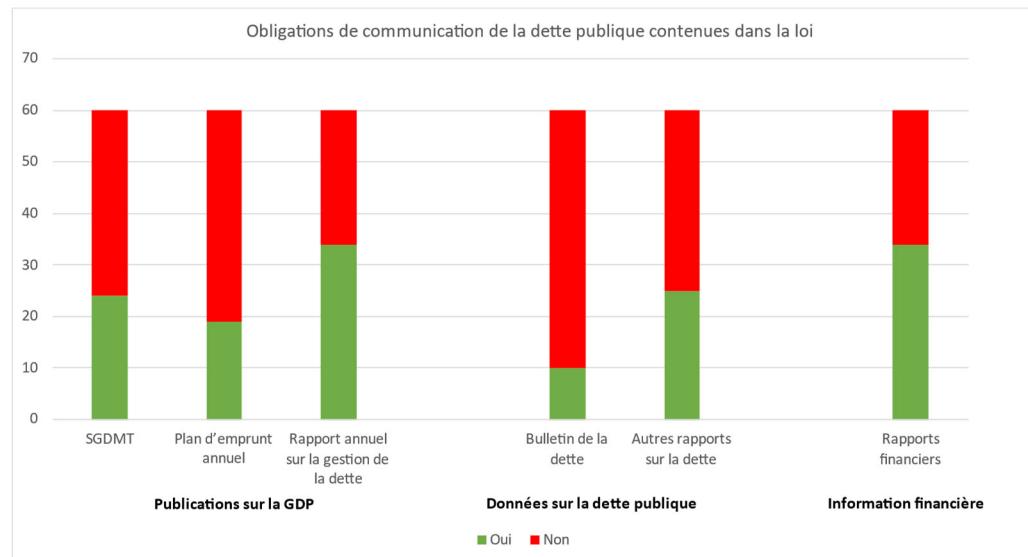
⁵² La communication de chaque contrat de prêt est prévue par la loi en *Indonésie* et en *Thaïlande*. Aux *Seychelles*, la publication de renseignements spécifiques sur un prêt est une condition de son entrée en vigueur. Au *Mexique*, la législation sur la liberté d'information fait obligation de publier les renseignements relatifs à chaque opération ainsi que les contrats concernés. Voir l'annexe 3 pour une description détaillée de ces obligations.

<p><i>révisées pour la gestion de la dette publique)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <i>Processus de diffusion des statistiques sur la dette publique : concepts, définitions, classifications et méthodologies à expliquer et diffuser (Statistiques de la dette du secteur public — Guide pour les statisticiens et les utilisateurs (GSDSP), para. 6.16)</i> 	<ul style="list-style-type: none"> Un rapport annuel sur la gestion de la dette est rédigé, publié, puis soumis au Parlement ; il évalue la conformité des opérations de gestion de la dette publique avec la SGDMT, et les raisons de tout écart. Le rapport présente l'environnement macroéconomique, l'activité d'emprunt et la composition de la dette, les aspects « très importants » des opérations de gestion de la dette, la justification de l'utilisation des instruments dérivés et des statistiques agrégées sur le portefeuille d'instruments dérivés (Directives révisées, principes 2.2 et 2.6 ; Code de transparence des finances publiques (CTFP). 	<ul style="list-style-type: none"> les indicateurs de risque (par exemple, l'échéance résiduelle moyenne, le coût moyen) ; la dette à échéance d'un an ou moins, et le stock de dette par type d'investisseur. <p>Les « conditions générales » des instruments de dette concernés devraient être disponibles, y compris les clauses d'action collective, le cas échéant (Directives révisées, principe 2.2 ; GSDSP, para. 6.16).</p> <p>Les rapports financiers devraient comprendre un bilan de toutes les dettes et tous les passifs, et être publiés régulièrement et en temps utile dans i) les rapports mensuels ou trimestriels sur l'exécution du budget et les statistiques budgétaires en cours d'exercice, et ii) les situations financières annuelles ou comptes annuels (CTFP).</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Source : Synthèse des auteurs, à partir des normes utiles incluses dans le GSDSP, le CTFP et les Directives révisées.

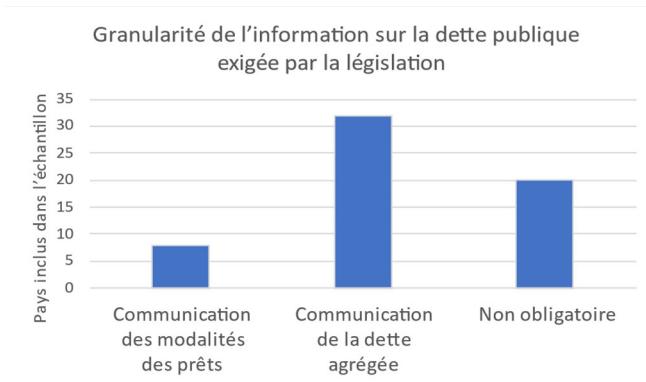
Graphique 6. Dispositions légales exigeant la publication d'informations relatives à la dette — conditions

Obligations de communication de la dette publique contenues dans la loi



Source : Synthèse des auteurs, à partir des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

Note : GDP = gestion de la dette publique ; SGDMT = stratégie de gestion de la dette à moyen terme.

Graphique 7. Dispositions légales imposant la communication d'informations au niveau des prêts**Granularité de l'information sur la dette exigée par la législation**

Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

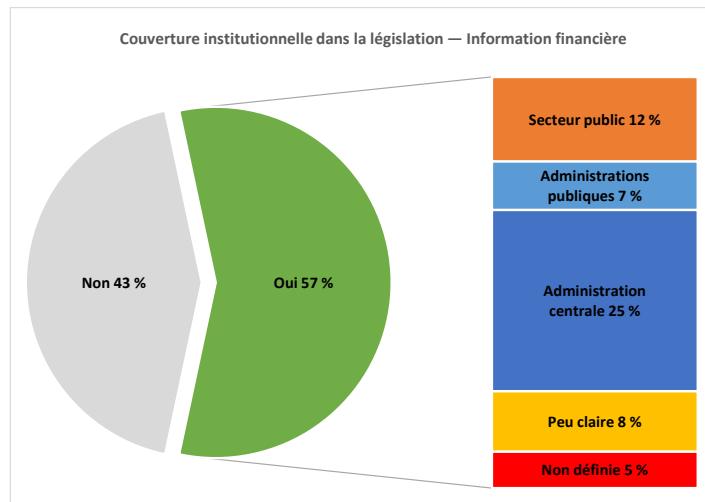
33. Même lorsque la loi requiert l'établissement de rapports sur la dette, elle ne formule pas forcément l'obligation de les publier. Dans certains pays, ces rapports sont considérés comme des documents internes produits par les organismes publics à des fins de gestion de la dette et des finances publiques, et ne sont pas publiés ou rendus accessibles au grand public. En outre, lorsque la publication est obligatoire, la forme et le lieu de publication sont très rarement précisés. La publication au Journal officiel peut être moins accessible et moins conviviale que le site Internet du ministère des Finances. Dans certains pays, la présentation au Parlement ne garantit pas un meilleur accès du grand public, à moins que cela ne soit expressément prévu. Parfois, la loi laisse à l'organisme chargé de la communication le soin de choisir les canaux de publication. Non seulement cette incertitude sur la diffusion nuit à la transparence de la dette, mais elle risque, au bout du compte, de saper la confiance d'un large éventail de parties prenantes — créanciers, agences de notation, IFI, Parlement et citoyens en général.

34. La couverture institutionnelle des obligations de déclaration de la dette est souvent étroite. La plupart des lois étudiées n'exigent la communication que de la dette de l'administration centrale, malgré la présence de nombreuses personnes morales publiques ayant le pouvoir d'emprunter, telles que les établissements décentralisés, les fonds extrabudgétaires, les entreprises publiques, et les administrations infranationales et locales. C'est le cas principalement pour l'information annuelle sur la gestion de la dette, sur les finances publiques et sur les statistiques (par exemple, rapports infra-annuels sur l'exécution du budget, situations financières annuelles, comptes annuels). En particulier, 2 à 5 % des pays ne définissent pas la couverture institutionnelle des obligations d'information et 8 à 15 % ne le font que par des dispositions ambiguës. Voir le graphique 8. La moitié des pays étudiés possèdent des dispositions légales qui prescrivent la tenue d'un registre centralisé de la dette publique et des rapports statistiques couvrant soit le secteur public, soit les administrations publiques, soit l'administration centrale, mais peu de législations nationales prescrivent une communication étendue et générale (graphique 9). Cela dit, la couverture des rapports sur la dette publique dépend des objectifs de chaque publication et de la définition juridique de la « dette publique » adoptée dans chaque pays, comme indiqué dans la section III ci-dessus⁵³. La loi peut exiger l'établissement d'autres rapports à la couverture plus étendue. Par exemple, la déclaration des risques budgétaires pourrait

⁵³ Le rapport annuel sur la gestion de la dette constitue un état des résultats de la dette publique gérée par l'organisme responsable, et peut donc ne pas tenir compte des passifs des institutions qui ne relèvent pas de la tutelle de cet organisme. Les situations financières annuelles sont généralement fondées sur les renseignements produits par l'administration.

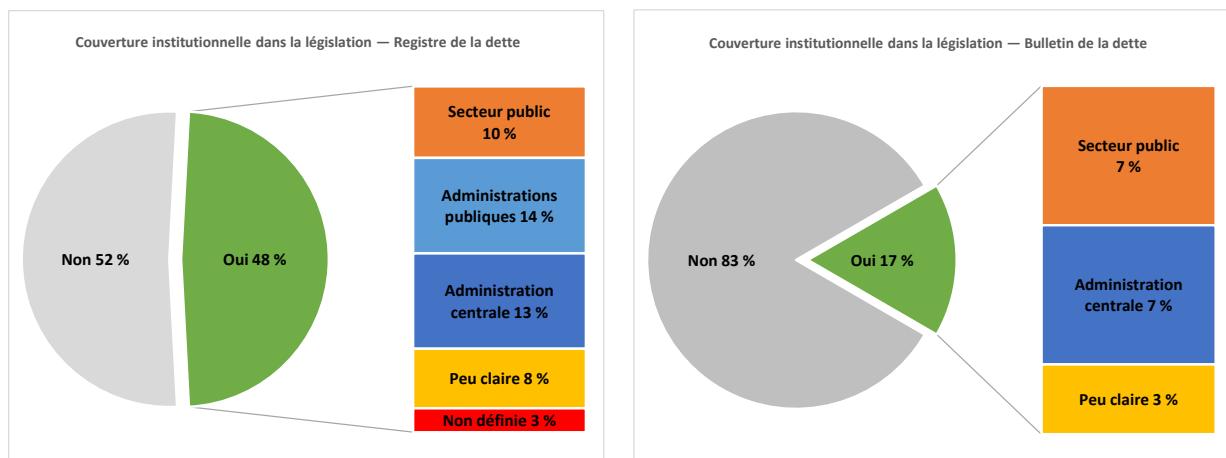
couvrir l'ensemble du secteur public et inclure les risques découlant de la gestion des entreprises publiques, de la mise en œuvre des PPP, etc. (y compris les passifs conditionnels).

Graphique 8. Couverture institutionnelle dans la loi des rapports annuels sur la gestion de la dette et les finances publiques



Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

Graphique 9. Couverture institutionnelle dans la loi du registre de la dette et du bulletin de la dette ou d'autres rapports statistiques

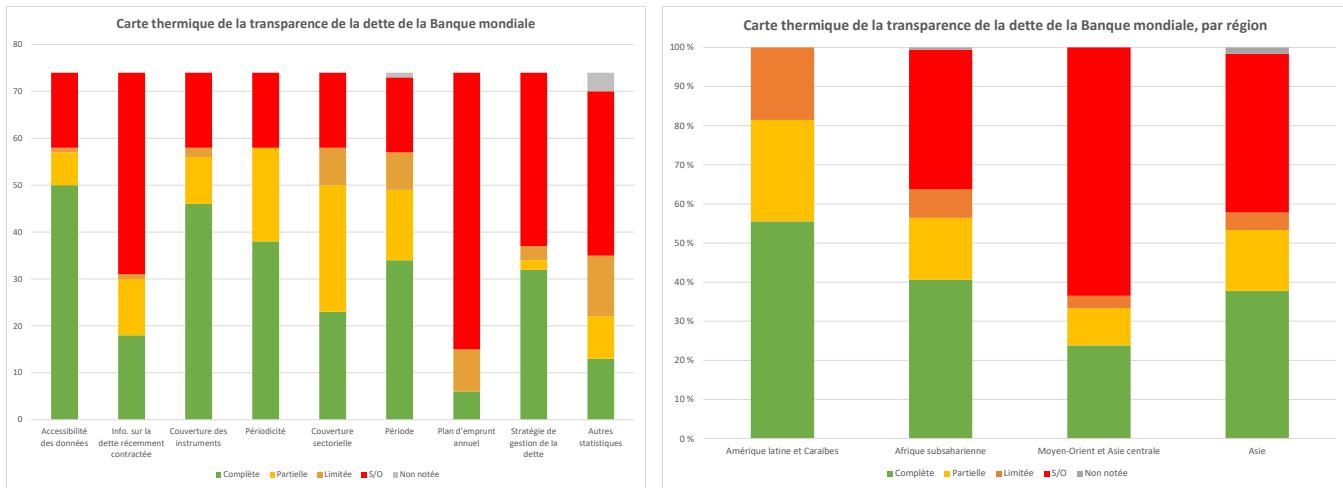


Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

35. Dans les pays dotés d'un cadre juridique de responsabilité budgétaire, les obligations d'information et de suivi ont tendance à être plus rigoureuses. La production de rapports est essentielle pour assurer le respect des règles budgétaires ; elle contribue par ricochet à d'autres éléments de la transparence de la dette, tels que la couverture des institutions et des instruments, ou encore la fréquence et le mode de communication des informations. (Voir l'annexe 4 sur les cadres juridiques de l'Angola et des Bahamas en la matière.) Toutefois, les obligations d'information posées par la législation sur les règles budgétaires ne prévoient pas nécessairement un degré élevé de granularité des informations au niveau des prêts.

36. L'opacité qui entoure l'information non financière est un autre sujet de préoccupation pour les parties prenantes, particulièrement dans le contexte du risque de surendettement. L'information peut faire défaut sur des questions telles que le droit applicable, les clauses de défaut et de remboursement anticipé, le dispositif de sûreté (en particulier dans le cas de ressources naturelles), les cas de résiliation et le rang de priorité des créanciers. Cela a une incidence sur l'évaluation et la gestion de la performance de la dette et des risques liés à la dette, ainsi que sur les processus de restructuration de la dette. Même s'il peut être difficile de communiquer ces informations en raison de la longueur et du volume des données au niveau des prêts, des obligations pourraient être mises en place pendant que les problèmes de mise en œuvre sont progressivement résolus. Tout aussi importante sera l'adoption de règles et de procédures régissant la non-communication — examinée à la section VI.

37. Il est toutefois possible que des informations sur la GDP soient produites et publiées même en l'absence d'obligations légales. Dans certains pays, les incitations internes à l'amélioration des pratiques de gestion de la dette et des finances publiques au niveau national et la demande extérieure de transparence de la dette poussent à la publication au-delà des obligations légales. Ces pratiques sont souvent codifiées dans une législation subsidiaire. D'ailleurs, l'absence d'obligations légales de communication dans le droit primaire se traduit souvent par une absence d'incitation à l'adoption de bonnes pratiques. Par exemple, au Cameroun, les contrats de prêt liés à des projets conclus avec des créanciers étrangers entre 1999 et 2017 ont été publiés en l'absence d'obligations légales. Au Kenya, les modalités détaillées de tous les contrats de dette publique sont publiées. Cela dit, pour la majorité des PDR et des PE, les évaluations des pratiques de communication de la dette, y compris celles illustrées dans la carte thermique de la transparence de la dette de la Banque mondiale, reflètent en grande partie les lacunes constatées dans les cadres juridiques nationaux étudiés (graphique 10), l'Asie, l'Asie centrale et le Moyen-Orient présentant des lacunes particulièrement importantes. La loi, même si elle n'est pas l'élément décisif, est clairement importante pour permettre des résultats tangibles dans la mise en œuvre des réformes et faciliter leur applicabilité.

Graphique 10. Carte thermique de la transparence de la dette de la Banque mondiale

Source : Recherches des auteurs, à partir d'une sélection d'indicateurs de la carte thermique sur la déclaration des dettes (2022) de la Banque mondiale. La carte thermique évalue les pratiques de diffusion de la dette publique dans les 74 pays de l'Association internationale de développement à partir d'informations disponibles sur les sites Internet des autorités nationales.

Bonnes pratiques recommandées

38. Des dispositions légales bien définies relatives à l'information sur la dette contribueront à aligner les pratiques sur les normes et lignes directrices internationales, et à favoriser la transparence de la dette. Une base juridique plus solide est indispensable pour signaler l'adhésion à l'obligation d'informer sur les données relatives à la dette, d'une manière qui soit à la fois opportune et pertinente pour l'analyse des politiques et, plus largement, pour la transparence et pour la reddition de comptes. Des dispositions légales solides pour les publications relatives à la dette (pour l'information financière autant que pour l'information sur la gestion de la dette) devraient contenir plusieurs éléments clés, notamment : i) les rôles et responsabilités pour la production et l'approbation de la publication en question ; ii) la fréquence de production et de mise à jour ; iii) le contenu général minimal de la publication (laissant parallèlement à l'exécutif la possibilité de réglementer dans le détail la forme et le contenu) ; et iv) le canal et le délai de publication optimaux pour une diffusion active et rapide⁵⁴. Voir l'encadré 5 pour des exemples nationaux de dispositions bien conçues.

⁵⁴ La loi doit exiger spécifiquement la diffusion publique des rapports relatifs à la dette, ce afin d'éviter que les rapports sur la dette ne soient traités comme des documents internes. La publication devrait également se faire par le biais de supports accessibles, tels que le site Internet du ministère des Finances. L'obligation de publication au Journal officiel peut être maintenue en fonction des traditions administratives et juridiques ; cependant, ce canal de communication sera peut-être moins facile d'accès et moins convivial.

Encadré 5. Exemples de dispositions légales bien rédigées imposant des publications sur la dette

On trouvera ci-après des exemples de pays dotés de dispositions légales strictes requérant la production, l'approbation et la publication de rapports sur la dette.

- **Stratégie de gestion de la dette à moyen terme** : i) définit l'horizon temporel de la stratégie (*Arménie, Laos, Pérou, Viet Nam*) ; ii) attribue les responsabilités pour son élaboration et son approbation (*Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Ouganda, Rwanda*) ; iii) lie la stratégie aux objectifs de gestion de la dette (*Serbie*) ; iv) fournit une liste ouverte de contenu minimal, qui comprendra notamment les coûts et les risques intégrés dans le portefeuille courant de dette, les besoins d'emprunt futurs, le cadre macroéconomique et les conditions du marché (*Bénin, Jamaïque, Macédoine du Nord, Mongolie, Pologne, Seychelles*) ; v) exige que les opérations de dette soient conformes à la stratégie adoptée ; et vi) impose un support et une date de publication (*Bosnie-Herzégovine, Ghana*).

- **Plan d'emprunt annuel** : i) exige que le document soit élaboré chaque année et mis à jour si nécessaire (*Bosnie-Herzégovine, Rwanda*) ; ii) attribue des responsabilités pour son élaboration et son approbation (*Maurice, Seychelles, Sierra Leone, Thaïlande, Viet Nam*) ; iii) lie le plan à la stratégie de gestion de la dette à moyen terme (*Kenya, Mongolie, République de Moldova*) ; iv) indique, en termes généraux, le contenu minimal, tel que les opérations d'emprunt prévues pour l'année, les instruments d'emprunt à utiliser et le calendrier indicatif de ces emprunts (*Corée du Sud, Libéria, Ouganda*) ; et v) exigent la publication (*Bosnie-Herzégovine, Ghana, Kenya*).

- **Rapport annuel sur la gestion de la dette** : i) désigne les responsabilités pour son élaboration ou son approbation (*Autriche, Canada, Ghana, Jamaïque, Ouganda, Seychelles*) ; ii) indique le contenu minimal qui permet d'évaluer le résultat des opérations de dette publique, comme l'évolution macroéconomique, les conditions du marché dans lesquelles les opérations ont eu lieu pendant l'année, l'activité d'emprunt, la composition de la dette, les indicateurs de gestion de la dette, les courbes de rendement, etc. (*Bosnie-Herzégovine, Mozambique, Turquie*) ; et iii) outre la soumission au Parlement (en tant que document indépendant ou avec les situations financières annuelles), impose la publication dans un délai précis (*Albanie, Azerbaïjan, Bulgarie, Jamaïque, Mexique*). Quelques-uns des pays étudiés accordent au ministère des Finances le pouvoir explicite de définir la forme et le contenu du rapport (*Lithuanie*). D'autres exigent des mises à jour semestrielles sur les nouveaux emprunts, les garanties, les remboursements, les rééchelonnements ou d'autres opérations de gestion du passif ou de restructuration de la dette (*Libéria*). Certains pays exigent la communication des modalités de chaque contrat de prêt (*Indonésie, Thaïlande*).

- **Bulletins de statistiques** : i) précisent le calendrier de publication (semestriel, trimestriel ou mensuel) et ii) déterminent leur contenu minimal, tel que l'encours (le stock), la composition des dettes classées par monnaie ou devise, le type d'instrument, le type de taux d'intérêt (fixe ou variable), l'échéance, le type de créancier, le pays de résidence du créancier, les passifs conditionnels, les informations sur les émissions et les décaissements, les paiements au titre du service de la dette, et les ratios et indicateurs de risque (*Ghana, Maurice, Mozambique, Rwanda, Thaïlande*). Certains pays exigent également que ces bulletins contiennent d'autres types de renseignements, tels que l'utilisation d'instruments dérivés (*Ghana*), les prêts pour les projets en financement sur projet et les partenariats public-privé (*Turquie*), les conditions financières des conventions de prêt (*Ghana*) et les arriérés de dépenses (*Maurice*). Pour garantir l'accessibilité, les dispositions légales peuvent également exiger que ces documents soient publiés sur le site Internet officiel du ministère des Finances ou de l'administration (*Azerbaïjan, Bénin, Bulgarie, Ghana, Sierra Leone, Thaïlande, Viet Nam*). Certains pays exigent que la communication des données relatives à la dette soit conforme aux normes statistiques internationales (*Équateur*).

Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

39. Lorsque les moyens techniques de communication de la dette doivent évoluer, la loi peut prévoir une mise en œuvre progressive des réformes. Les pays qui ont entrepris une réforme juridique peuvent avoir du mal à aligner leur législation sur les normes internationales du fait de l'absence de soutien politique ou de la présence d'obstacles à la mise en œuvre. Une mise en œuvre progressive prévue par la loi permet aux autorités d'obtenir un consensus interne et de se doter progressivement des capacités nécessaires. De même, les pays qui ont déjà adopté de bonnes pratiques en matière d'information sur la dette dans des instruments juridiques secondaires (règlements, guides, manuels, etc.) peuvent décider de codifier ces pratiques dans la loi afin d'éviter que l'on ne s'en écarte en période de troubles politiques ou de crise économique.

40. Les lois pourraient également inclure des obligations supplémentaires en matière d'information sur la dette imposant une communication plus détaillée des opérations d'emprunt. Des propositions visant à accroître la granularité des données diffusées sur la dette, y compris des renseignements au niveau des prêts, sont régulièrement émises par des universitaires, des laboratoires de recherche économique et des organisations internationales afin de combler les lacunes en matière d'information sur la dette et d'éviter les asymétries d'information résultant de la non-communication. Les options pour concevoir l'obligation légale de communiquer des informations au niveau des opérations sont les suivantes :

- *Renseignements sur la nouvelle dette contractée.* Certains pays exigent la publication des modalités des conventions de prêt (*Seychelles, Sierra Leone, Thaïlande*⁵⁵) ou la publication de rapports périodiques (*Jamaïque*)⁵⁶.
- *Emprunts dans des circonstances extraordinaire*s. Les emprunts contractés dans des circonstances extraordinaire (catastrophes naturelles, menaces pour la stabilité du système financier, etc.) peuvent donner lieu à des obligations de communication supplémentaires (*Canada*)⁵⁷.
- *Décisions relatives aux autorisations d'emprunter.* Quelques pays exigent la publication des décisions opération par opération (*Fédération de Bosnie-Herzégovine*⁵⁸) ou de manière agrégée (*Ghana*)⁵⁹.
- *Modalités générales, financières et non financières, des instruments de la dette publique.* Idéalement, la communication au niveau du prêt devrait couvrir les montants contractés et décaissés, la monnaie de libellé, le taux d'intérêt, les frais, les pénalités, les conditions de remboursement, le droit applicable,

⁵⁵ Aux *Seychelles*, les conditions de remboursement, l'identité du débiteur, le taux d'intérêt, le montant de la dette et d'autres éléments, tels que la finalité du prêt et la manière dont la dette devrait être comptabilisée, sont publiés dans le Journal officiel. Cette publication est une condition pour l'entrée en vigueur de la convention d'endettement. En *Sierra Leone*, le ministère des Finances doit publier par avis public officiel les modalités des nouveaux prêts. En *Thaïlande*, le ministère des Finances doit publier au Journal officiel les informations ci-après dans les 60 jours suivant la conclusion d'une convention de prêt par une unité de l'administration centrale ou une entreprise publique : source du prêt, monnaie de libellé, montant, taux de conversion de la monnaie étrangère en baht thaïlandais, taux d'intérêt, commissions, frais, taux d'actualisation, période de remboursement du principal, utilisation du produit du prêt et modalités de l'opération.

⁵⁶ Le ministère des Finances doit préparer des rapports trimestriels sur les nouveaux prêts accordés par l'État dans les six semaines suivant la fin de chaque trimestre, y compris le montant accordé, la finalité du prêt et les modalités.

⁵⁷ « Chaque année, le ministère des Finances doit déposer devant chaque chambre du Parlement (la Chambre des communes et le Sénat) un rapport sur les fonds qui ont été empruntés dans des circonstances extraordinaire (et qui sont dus à la fin de l'exercice) dans les 30 jours où chaque chambre du Parlement siège après que les comptes publics ont été déposés à la Chambre des communes (loi sur la GFP, article 49). Un rapport similaire, à plus long terme, doit également être déposé par le ministère des Finances devant chaque chambre du Parlement tous les trois ans (loi sur l'autorisation d'emprunt, article 8). »

⁵⁸ Les décisions d'emprunt doivent être publiées au Journal officiel dans les 10 jours suivant leur adoption (article 100 de la loi sur la GDP de la Fédération de Bosnie-Herzégovine).

⁵⁹ Le Parlement publie une liste de prêts, de conventions, de traités et d'autres accords en relation avec la dette selon un cycle de quatre ans. Parlement ghanéen (2017–21).

les clauses de restructuration à la majorité, la renonciation à l'immunité souveraine et toutes les clauses importantes du prêt qui pourraient subordonner d'autres créances de l'État ou donner lieu à un recours sur les actifs.

41. Des dispositions légales à l'appui de systèmes de registre de la dette publique sont, de même, fondamentales pour renforcer la transparence de la dette. Alors que les fonctionnalités opérationnelles et la gestion des systèmes devraient être laissées à la réglementation, la loi pourrait définir les éléments clés du fonctionnement du registre de la dette, tels que :

- *la personne morale publique responsable de la gestion des registres de la dette* — par exemple, le ministère des Finances, l'agence de gestion de la dette ou la banque centrale⁶⁰. La loi pourrait également imposer le contenu minimal des registres et l'adoption de règlements sur la gestion, la procédure et les délais de collecte des données⁶¹ ;
- *les principes qui devraient régir les registres de la dette*, notamment l'actualité, l'exhaustivité et l'exactitude des registres (Ghana, Nigéria). La loi pourrait également exiger *l'intégration aux systèmes nationaux de GFP et d'information financière* (Argentine, Pérou) ;
- *la couverture institutionnelle* du registre de la dette, qui est à clarifier. Celle-ci dépendra de la structure institutionnelle mise en place pour l'établissement et la diffusion des données de la dette dans chaque pays (voir la section IV). Le registre peut également englober les collectivités locales (Albanie, Kenya) et les entreprises publiques (Fédération de Bosnie-Herzégovine, Maurice). Lorsque l'enregistrement de la dette n'est pas centralisé, les lois pourraient exiger que les personnes morales publiques extérieures à l'administration centrale qui ont le pouvoir d'emprunter tiennent des registres détaillés des emprunts et du service de la dette selon les prescriptions du ministère des Finances (Rwanda).

B. Obligations de communication concernant les passifs conditionnels

Concept, et normes et lignes directrices internationales

42. Les passifs conditionnels ne sont généralement pas comptabilisés comme des dettes en raison de l'incertitude quant à la nécessité ou non d'effectuer ultérieurement un paiement⁶². Les passifs conditionnels sont des obligations de paiement dont le calendrier et le montant dépendent de la survenue d'un événement particulier futur, discret et incertain, ou d'une série d'événements futurs. Les passifs conditionnels peuvent être explicites ou implicites. Les passifs conditionnels explicites recouvrent des engagements de nature statutaire (législative) ou contractuelle qui donnent naissance à une obligation conditionnelle d'effectuer des paiements à valeur économique. Garanties, indemnités à verser ou encore lettres de confort sont des

⁶⁰ La loi définit le ministère des Finances comme l'instance responsable du registre de la dette publique en Albanie, en Angola, en Bosnie-Herzégovine, au Brésil, en Bulgarie, en Équateur, en Éthiopie, en Géorgie, au Laos, en Lituanie, en Macédoine du Nord, au Mexique, en Mongolie, en République de Moldova, en Somalie et au Viet Nam. Un plus petit nombre de lois attribuent à l'agence de gestion de la dette la responsabilité directe des systèmes d'enregistrement de la dette (Argentine, Ghana, Kenya, Sierra Leone). Au Libéria, la banque centrale est l'autorité responsable. D'autres lois disposent que la responsabilité du ministère des Finances sur le registre de la dette est sans préjudice des attributions de la banque centrale en matière d'enregistrement de la dette (Brésil) ou qu'elle s'exerce en consultation avec la banque centrale (Rwanda).

⁶¹ Le Mexique impose que les montants et les caractéristiques soient enregistrés dans le système. Certains pays exigent que les garanties de l'État ou les rétrocessions de fonds empruntés soient également conservées dans le registre (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kenya, Serbie).

⁶² MSFP 2014, para. 7.251 et suivants.

exemples de ce type d'engagements⁶³. Les passifs conditionnels implicites ne découlent pas d'engagements fondés dans la loi et les contrats, mais de conditions et circonstances créées par les attentes de la population, la pression politique ou le rôle général de l'État tel que la société le conçoit, bien qu'ils puissent occasionner un risque d'aléa moral⁶⁴. Citons comme exemples de passifs conditionnels implicites les dispositifs de soutien à la solvabilité du secteur bancaire, l'exécution des obligations des administrations infranationales, la prise en charge de la dette non garantie d'unités du secteur public et celle des risques associés au changement climatique.

43. Bien que les passifs conditionnels ne soient pas à proprement parler de la « dette », une communication à cet égard est essentielle pour la transparence de la dette. La communication d'informations sur les passifs conditionnels est indispensable pour rendre compte des risques budgétaires susceptibles de se concrétiser. Pour les emprunteurs, la communication des passifs conditionnels améliore la planification de la gestion de la dette, en facilitant l'allocation budgétaire des pertes attendues. Pour les créanciers, elle fournit des informations essentielles sur les éventuels engagements que supporte le pays et leur impact sur la capacité de remboursement de l'emprunteur. Les passifs conditionnels, en particulier les garanties de l'État, la dette des entreprises publiques et les PPP, sont une source importante de risques budgétaires pour les PDFR et les PE.

44. Les normes et lignes directrices internationales fournissent des orientations détaillées sur l'enregistrement et la communication des passifs conditionnels. Elles soulignent l'importance d'un cadre juridique clair pour les passifs conditionnels explicites, régissant leur émission, leur suivi, leur communication et la budgétisation des pertes attendues (*Directives révisées pour la gestion de la dette publique* et CTFP). Les garanties consenties par l'État devraient faire l'objet d'une communication plus stricte, opération par opération, incluant l'identité des bénéficiaires et l'engagement brut (CTFP). Il serait souhaitable que tous les risques budgétaires liés aux passifs conditionnels fassent l'objet d'une évaluation complète, publiée avec les documents budgétaires annuels, et qu'un registre des principaux passifs conditionnels soit tenu (CTFP ; GSDSP).

Pratiques existantes et difficultés juridiques courantes

45. Les cadres juridiques nationaux régissant la communication des passifs conditionnels présentent souvent de multiples faiblesses qui entravent la transparence. Si la plupart des cadres juridiques étudiés contiennent des dispositions spécifiques pour l'autorisation et l'émission de garanties de prêt, peu d'entre eux vont jusqu'à prévoir une communication appropriée des flux, du stock, des bénéficiaires et des risques associés à ces garanties. Les obligations légales en matière de communication pour l'univers plus large des passifs conditionnels sont également insuffisantes. Les pays qui fixent des plafonds quantitatifs pour l'émission de garanties de l'État semblent avoir de meilleurs cadres d'information et de suivi⁶⁵.

46. D'autres insuffisances peuvent entraver la communication des passifs conditionnels. Il s'agit notamment d'une couverture étroite des différents types de passifs conditionnels (par exemple, les garanties de prêt), d'une définition peu claire de ce qui constitue un passif conditionnel ou de sa classification (en

⁶³ CTFP (2019).

⁶⁴ MSFP 2014.

⁶⁵ Voir aussi [Cebotari \(2008\)](#).

particulier dans le cas des PPP), et de l'absence d'obligations de provisionnement des pertes attendues dans le processus budgétaire, qui incitent généralement à la publicité.

Bonnes pratiques recommandées

47. Conformément aux normes et lignes directrices internationales, les engagements de l'État sous forme de passifs conditionnels devraient être régulièrement communiqués ; les bonnes pratiques recommandent que ces obligations de communication soient incluses dans la loi. Au minimum :

- **Pour les garanties de prêt**, qui constituent généralement l'une des composantes les plus importantes du portefeuille de garanties d'un État, les cadres juridiques devraient exiger la communication des renseignements suivants sur chacun des instruments : i) type, finalité, bénéficiaire et durée prévue ; ii) engagement financier brut total (c'est-à-dire, le montant maximal garanti) ; iii) frais facturés ; iv) garanties réalisées ; iv) tout remboursement, tout recouvrement ou toute demande reconventionnelle, par l'État, de garanties réalisées ; et v) si possible, estimation du coût budgétaire probable (paiements prévus)⁶⁶. Les obligations et la procédure opérationnelle régissant l'octroi de garanties de prêt devraient, elles aussi, être clairement communiquées.
- **Pour l'univers plus large des passifs conditionnels**, les cadres juridiques devraient exiger la communication des risques budgétaires par l'organe compétent de contrôle des finances publiques, notamment par le biais d'une déclaration des risques budgétaires⁶⁷, garantissant ainsi que ces renseignements sont dûment intégrés au processus budgétaire et que l'analyse des risques budgétaires fait l'objet d'une évaluation indépendante et d'un examen minutieux par d'autres parties prenantes (le Parlement et le public, par exemple)⁶⁸.

48. La désignation dans la loi d'une autorité centrale chargée de la gestion de l'information et du registre des garanties de l'État peut également contribuer à améliorer la transparence. Le cadre juridique pourrait confier au ministère des Finances ou à l'agence de gestion de la dette la responsabilité de tenir un registre des garanties consenties par l'État (*Albanie, Canada, Géorgie, Ghana, Mongolie, République de Moldova, Rwanda*, notamment). Les pouvoirs correspondants devraient inclure l'autorité de demander des renseignements aux parties contractuelles. Certaines des lois étudiées contiennent des obligations qui précisent dans le détail les renseignements devant intégrer le registre⁶⁹.

49. Dans la mesure du possible, le cadre juridique devrait exiger que la communication des passifs conditionnels soit intégrée dans les rapports sur la gestion de la dette et les rapports financiers.

Intégrer la communication des passifs conditionnels à la GDP et au processus budgétaire, dans la mesure où cela est faisable, contribue à un suivi efficace et à l'atténuation des risques budgétaires. Cela pourrait aider à rendre explicite le coût des garanties au moment où elles sont émises et à leur affecter une provision adéquate dans le budget en cas d'appel. Plusieurs considérations, notamment les bonnes pratiques en matière de

⁶⁶ Saxena (2017). En lieu et place du point v, l'estimation agrégée du coût budgétaire des garanties peut être communiquée.

⁶⁷ Il convient de noter que la couverture institutionnelle de l'information sur les risques budgétaires et de la déclaration des risques budgétaires exigées par la loi peut être plus large que celle d'autres rapports.

⁶⁸ FMI (2019).

⁶⁹ La loi sur la GFP du *Libéria* dispose que les entreprises publiques et les institutions financières publiques doivent rendre compte au ministère des Finances des garanties qui leur ont été accordées. En *Albanie*, le registre doit inclure des renseignements sur l'emprunteur, l'institution prêteuse, le montant du prêt garanti, la monnaie du prêt et l'encours des prêts, données qui doivent être mises à jour tous les trois mois.

communication des passifs conditionnels dans le cadre du processus budgétaire et de la GDP, sont décrites ci-dessous. L'encadré 6 donne quelques exemples nationaux d'obligations légales de communication.

- Il faudrait peut-être limiter les *rapports sur la gestion de la dette* à la communication des passifs conditionnels explicites, tels que les garanties. Même lorsque les gestionnaires de la dette ne sont pas responsables de l'émission de garanties, il est de bonne pratique de rendre compte du stock et du flux de garanties (garanties en cours et nouvelles garanties) dans les statistiques de la dette et dans le rapport annuel sur la gestion de la dette. Dans ce dernier cas, cette communication se fait dans le cadre de l'analyse de viabilité de la dette (risque de crédit).
- Les *rapports d'exécution de la SGDMT* n'incluraient généralement que les garanties qui sont appelées ou utilisées, ou susceptibles d'être utilisées, à l'avenir pour la gestion du risque de marché.
- *Considérations relatives à la non-communication des passifs conditionnels.* Pour les garanties qui ont une forte probabilité d'être appelées, la communication agrégée des provisions correspondantes au budget pourrait être envisagée, plutôt qu'une information au niveau des opérations et au besoin, ce afin d'éviter de créer des risques d'aléa moral.

Encadré 6. Obligations de communication des passifs conditionnels intégrées aux obligations d'information sur la gestion de la dette et les finances publiques

Plusieurs des lois étudiées sur la gestion de la dette publique et la gestion des finances publiques (GFP) prescrivent des obligations de communication des passifs conditionnels, qui précisent le périmètre de la communication, le calendrier, le contenu et, le cas échéant, la soumission au Parlement.

- **Stratégie de gestion de la dette à moyen terme (SGDMT).** En *Jamaïque*, les informations sur les garanties de prêts et autres passifs conditionnels explicites doivent être incluses dans la SGDMT, ainsi que l'évaluation des risques correspondante.
- Il est courant qu'un **rapport annuel sur la gestion de la dette** soit présenté au Parlement. Dans la *Fédération de Bosnie-Herzégovine*, le rapport annuel sur la gestion de la dette, présenté avec le rapport annuel sur l'exécution du budget, doit inclure des informations sur les garanties émises, y compris les montants et les débiteurs⁷⁰. Une obligation similaire existe aux *Seychelles*. Au *Ghana*, le rapport annuel sur la gestion de la dette est censé contenir une liste des garanties de l'État en cours, avec les montants et les bénéficiaires. En *Jamaïque*, la loi prescrit que le rapport inclue le flux et le stock des garanties de l'État et des passifs conditionnels explicites, y compris la composition (monnaie, échéance, taux d'intérêt). En *Ouganda*, la réglementation relative à la GFP détaille le contenu des informations à communiquer, y compris les garanties en cours, les garanties appelées et les montants recouvrés des garanties appelées.
- **Document de stratégie budgétaire et document de cadrage budgétaire.** Au *Belize*, au *Ghana*, en *Jamaïque* et en *Ouganda*, la loi sur la GFP exige que le document de stratégie budgétaire contienne une déclaration des risques budgétaires incluant l'analyse des passifs conditionnels et des partenariats public-privé.
- **Budget annuel.** Au *Ghana*, en *Ouganda* et au *Rwanda*, la loi prévoit que le budget annuel comporte des informations détaillées sur les passifs conditionnels et les garanties consenties par l'État.
- **Bulletins de la dette ou autres rapports statistiques.** En *Bulgarie*, au *Mozambique* et en *République de Moldova*, la loi exige que les rapports trimestriels sur la dette publique incluent les garanties consenties. La législation *mauricienne* exige la communication du coût estimé de la réalisation des garanties.
- **Situations financières annuelles ou comptes publics annuels.** La loi sur la GFP en *Angola*, en *Autriche*, au *Canada*, en *Éthiopie*, à *Maurice*, en *Ouganda*, en *République de Moldova* et en *Zambie* exige une déclaration sur les passifs conditionnels.
- **Autres obligations d'information.** Au *Belize*, la résolution du Parlement autorisant le gouvernement à émettre une garantie de prêt spécifie les modalités qui doivent être publiées au Journal officiel dans un délai de deux semaines. De même, dans la *Fédération de Bosnie-Herzégovine*, les contrats des garanties consenties par l'État ne peuvent être signés qu'après la publication au Journal officiel de la décision d'émission de la garantie par l'autorité compétente.

Source : Synthèse des auteurs fondée sur une étude des cadres juridiques nationaux de 60 pays.

50. Remédier aux faiblesses du cadre juridique de la surveillance budgétaire des passifs conditionnels peut également améliorer la transparence. Outre le renforcement des obligations en matière de communication, les bonnes pratiques recommandent que le cadre juridique des passifs conditionnels définisse clairement les rôles et les responsabilités des personnes morales concernées (ministère des Finances, agence de gestion de la dette, cellule de risque budgétaire, ministères de tutelle, Parlement, ISC).

⁷⁰ Article 87 de la loi sur la dette, les emprunts et les garanties de la Fédération de Bosnie-Herzégovine.

Dans nombre des PDFR étudiés, un organe central de surveillance chargé du recensement, de l'atténuation et de la dotation budgétaire des risques s'avère utile. Pour les garanties consenties par l'État, le cadre juridique devrait comprendre un certain nombre de dispositions concernant i) l'autorité chargée de l'émission et de l'approbation ; ii) les objectifs et les conditions d'octroi d'une garantie ; iii) les obligations des prêteurs et des emprunteurs ; iv) les obligations relatives aux outils d'atténuation des risques, tels que les limites au stock ou au flux agrégés, l'évaluation du risque de crédit, le paiement de commissions (proportionnelles aux risques ou forfaitaires), l'autorisation de garanties partielles uniquement, et les sûretés ; et v) les sanctions en cas de non-respect.

C. Cadre d'information sur la dette des entreprises publiques

Normes et lignes directrices internationales

51. Les normes et lignes directrices internationales recommandent la communication de la dette des entreprises publiques par l'État et par les entreprises elles-mêmes, le plus souvent sous forme agrégée. Les normes statistiques relatives à la dette publique et à la transparence budgétaire mettent l'accent sur la communication des données relatives aux emprunts des entreprises publiques sous forme agrégée et/ou consolidée avec le reste du secteur public. Les pratiques en matière de transparence et de communication des informations financières et non financières des entreprises publiques sont plutôt liées aux normes applicables aux sociétés cotées en bourse. Plus précisément :

- **Déclaration par l'État.** Le GSDSP et le CTFP recommandent que la dette des entreprises publiques soit déclarée et que cette déclaration identifie clairement la couverture institutionnelle et fournit les critères utilisés pour classer un établissement public comme entreprise publique, et que les données soient présentées séparément de celles de la dette des administrations publiques. Ces normes recommandent également aux pays de collecter des informations sur les emprunts des entreprises publiques (au moins pour les plus grandes d'entre elles). Toutefois, les recommandations relatives à la publication de ces informations se limitent aux agrégats statistiques⁷¹ ou consolidés avec la dette souveraine et d'autres données financières. D'autres normes et pratiques suggèrent que les autorités de l'État préparent et publient des rapports annuels globaux sur les entreprises publiques, qui devraient principalement se concentrer sur les résultats financiers et la valeur des entreprises publiques (*Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*), et qu'ils rendent compte des passifs découlant des opérations des entreprises publiques sous forme agrégée (cadre statistique de l'Union européenne). Voir l'annexe V pour un résumé des principales recommandations relevant de ces normes.
- **Communication par l'entreprise publique.** « Les entreprises publiques doivent observer des normes rigoureuses en matière de transparence et être soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité, d'information, de conformité et de vérification des comptes que les sociétés cotées. » (*Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*) Il s'agit notamment de présenter des états financiers ayant fait l'objet d'un audit externe (selon les Normes internationales

⁷¹ GSDSP, FMI (2013), p. 37, para. 3.16.

d'information financière⁷² ou les normes comptables nationales conformes aux normes internationales⁷³), de publier des rapports périodiques (annuels et semestriels) et de communiquer les événements importants. L'OICV⁷⁴ et le Conseil international des normes comptables ont élaboré des normes décrivant le contenu et les critères souhaités pour ces informations (voir l'annexe V), qui prévoient généralement la communication de renseignements sous forme agrégée.

Pratiques existantes et difficultés juridiques courantes

52. La dette des entreprises publiques a sensiblement augmenté au cours des 30 dernières années.

Selon le pays, la dette des entreprises publiques peut dépasser 20 % du produit intérieur brut (PIB) et constituer plus de la moitié du stock de dette du secteur public. Dans certains cas, la dette extérieure des entreprises publiques dépasse 25 % des exportations de biens et de services du pays. Les obligations des entreprises publiques représentent un tiers de l'ensemble de la dette souveraine en monnaie forte des PE⁷⁵. Dans certains pays, jusqu'à 90 % de la dette des sociétés publiques sont concentrés dans les cinq plus grandes d'entre elles⁷⁶. L'absence de garanties explicites sur la dette des entreprises publiques n'isole pas les États du risque budgétaire. De fait, 80 % de la réalisation des passifs conditionnels résultent de formes implicites d'engagements. En outre, certains États ont assumé des obligations relatives à la dette d'entreprises publiques même lorsqu'ils n'avaient aucune connaissance préalable de ces obligations⁷⁷. Par ailleurs, les informations relatives aux renflouements d'entreprises publiques et aux transferts budgétaires à des entreprises publiques sont généralement inexistantes ou inaccessibles. Dans d'autres cas, la dette des entreprises publiques peut être utilisée pour des emprunts hors bilan par l'administration centrale, ce qui pose des problèmes de transparence sur l'ensemble de l'exposition du pays emprunteur, y compris les obligations de change⁷⁸. Malgré l'augmentation du niveau d'endettement des entreprises publiques, les informations fiables manquent⁷⁹. Par exemple, sur les 56 pays figurant sur la carte thermique des rapports sur la dette publique de la Banque mondiale, seuls six se conforment à la couverture institutionnelle complète en incluant des informations sur la dette des entreprises publiques.

⁷² Les Normes internationales d'information financière (IFRS) visent à normaliser la fourniture, par la structure déclarante, d'informations financières utiles aux investisseurs, aux prêteurs et aux autres créanciers, courants et futurs. Le référentiel IFRS concernant les informations à fournir sur les passifs financiers a vocation à répondre aux attentes du marché financier en matière d'informations fiables sur les besoins de trésorerie actuels et futurs d'une société et sur la composition ou les caractéristiques globales du portefeuille de dettes, telles que le profil des échéances, les taux d'intérêt moyens ou les fourchettes de taux d'intérêt, ou la monnaie d'emprunt.

⁷³ Les normes comptables internationales du secteur public, par exemple.

⁷⁴ L'OICV élabore des principes et des normes pour la réglementation des personnes morales admises à la cotation sur les marchés financiers.

⁷⁵ Moniteur des finances publiques, FMI, avril 2020.

⁷⁶ GSDSP (2013).

⁷⁷ Malik *et al.* (2021).

⁷⁸ [Groupe des Trente \(2020\)](#).

⁷⁹ FMI (2020d).

53. D'un point de vue juridique, les défis sont multiples. Des difficultés communes ont été recensées dans le cadre juridique de 29 des pays étudiés⁸⁰, comme suit.

- *Dans la plupart des pays, les entreprises publiques ne sont pas soumises aux mêmes obligations de communication que les sociétés cotées.* Les lois n'obligent généralement les entreprises publiques à fournir des informations conformes au cadre de communication des sociétés cotées en bourse que si leurs actions ou titres sont négociés sur les marchés financiers, ce qui peut concerter un petit nombre d'entreprises publiques dans chacun des pays étudiés⁸¹. Par conséquent, les entreprises publiques non cotées sont souvent soumises à des obligations de transparence moindres, généralement conformes aux règles générales du droit des sociétés⁸².
- *Même si les entreprises publiques se conforment aux obligations de communication des sociétés cotées, le niveau de granularité des données sur leurs emprunts est inégal d'un pays à l'autre.* Les États-Unis ont l'une des obligations d'information les plus rigoureuses en matière d'endettement pour les sociétés cotées, notamment en ce qui concerne la date et les parties aux conventions de prêt, le montant du prêt, la date d'échéance, le taux d'intérêt, la description des sûretés et les principales modalités⁸³, et de nombreuses sociétés communiquent l'intégralité des conventions de prêt. Voir l'annexe 6 pour un résumé des principales obligations d'information liées à la dette sur les marchés financiers de certains pays.
- *Bien que presque tous les pays étudiés exigent des entreprises publiques qu'elles établissent des rapports annuels et des états financiers audités, le contenu minimal de ces documents n'est généralement pas défini par la loi.* Lorsque des obligations existent, elles portent souvent sur la communication de données sous forme agrégée, de sorte que les informations détaillées sur les opérations d'emprunt sont rares, voire inexistantes⁸⁴.
- *Des mécanismes d'application inefficaces entravent le respect des obligations de transparence.* De nombreux pays étudiés ne disposent pas d'un cadre de sanctions solide ou de mécanismes d'application efficaces pour garantir la mise en œuvre des obligations de déclaration par les entreprises publiques, même si, pour les entreprises publiques cotées, le cadre de discipline est

⁸⁰ Afrique du Sud, Albanie, Antigua-et-Barbuda, Australie, Azerbaïdjan, Bhoutan, Bosnie-Herzégovine, Cambodge, Géorgie, Ghana, Jamaïque, Kenya, Laos, Libéria, Macédoine du Nord, Maurice, Mozambique, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Pakistan, Philippines, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Suède, Thaïlande, Viet Nam, Zambie et Zimbabwe.

⁸¹ Sur les 29 pays étudiés, seule la Suède exige des entreprises publiques qu'elles se conforment aux règles de communication des sociétés cotées en bourse. De même, le [rapport de l'OCDE](#) sur les pratiques de communication et de transparence dans les entreprises publiques révèle que le Brésil, le Chili, l'Estonie et la France soumettent les entreprises publiques aux mêmes obligations de communication que les sociétés cotées, tandis que la Norvège indique que les entreprises publiques « devraient s'efforcer » de le faire. Au Mexique, les lois qui régissent les entreprises publiques d'hydrocarbures et d'électricité leur imposent de communiquer et de publier des informations conformément aux règles du marché financier, qu'elles soient cotées ou non. La politique thaïlandaise relative aux entreprises publiques mentionne que leurs obligations en matière d'information sont « analogues » à celles des sociétés cotées en bourse.

⁸² Lorsque les entreprises publiques adoptent une forme sociale relevant du droit des sociétés, elles sont généralement tenues d'établir des états financiers et de les déposer au registre des sociétés ou au registre du commerce, qui ne sont pas toujours accessibles, ou pas gratuitement, au grand public.

⁸³ Formulaire 8-K émis par la Securities and Exchange Commission.

⁸⁴ L'Afrique du Sud, le Ghana, le Kenya, le Laos, le Libéria, la Macédoine du Nord, Maurice et la Sierra Leone exigent de leurs entreprises publiques qu'elles établissent des rapports sur leur dette pour les transmettre à l'État (ministère des Finances), mais il n'existe aucune obligation de rendre publics ces rapports. Au Rwanda, les emprunteurs publics doivent tenir des registres et des comptes détaillés sur les emprunts et le service de la dette conformément aux instructions prescrites par le ministère des Finances. Dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine, les entreprises publiques doivent établir et publier des rapports sur la dette ainsi que des rapports annuels sur la gestion de la dette.

généralement plus strict. Parmi les faiblesses les plus courantes, on peut citer l'absence de pouvoirs du ministère des Finances pour contrôler les obligations d'information sur la dette des entreprises publiques⁸⁵ ; la mauvaise définition des responsabilités institutionnelles dans le régime de sanctions ou de la nature des fautes ou des manquements ; des sanctions inadéquates ou non proportionnelles à la gravité des manquements, et donc insuffisantes pour dissuader le non-respect des règles⁸⁶.

- *Bien que l'information financière des entreprises publiques puisse être établie en collaboration avec la puissance publique et mise à son entière disposition, la loi contient rarement l'obligation explicite de la rendre publique*⁸⁷. Certains rapports demeurent une information interne à l'administration, qui n'est pas communiquée au public.

Bonnes pratiques recommandées

54. Un cadre juridique solide est essentiel pour améliorer la communication de la dette des entreprises publiques par l'État et par les entreprises elles-mêmes. En tenant compte de la taille et de la capacité de l'entreprise, la loi devrait inclure l'obligation de communiquer la dette des entreprises publiques avec une description précise de la structure, de l'organisme ou de l'agent public responsable de la publication, et des détails sur les renseignements à communiquer, la périodicité et l'actualité des données, les moyens de publication, et les sanctions et mécanismes d'exécution applicables en cas de non-conformité. L'administration publique devrait également disposer du mandat légal et des pouvoirs nécessaires pour collecter l'information et édicter des réglementations connexes qui précisent ces obligations. Les textes de loi et les instruments juridiques définissant ces obligations devraient être publics et facilement accessibles⁸⁸. Le renforcement de la fonction d'actionnariat, de la gouvernance d'entreprise et de la surveillance financière des entreprises publiques contribuerait également à améliorer la transparence de la dette⁸⁹.

55. Les cadres juridiques nationaux pourraient exiger des renseignements plus détaillés sur la dette des entreprises publiques afin de permettre une reddition de comptes plus large. Les informations sur la dette publiées conformément aux normes des marchés financiers peuvent être utiles aux investisseurs, aux créanciers et aux organismes d'évaluation des performances, ainsi qu'aux fins du suivi et de l'atténuation des risques budgétaires. Cependant, les parties prenantes concernées par une reddition de comptes plus large sur les activités des entreprises publiques, y compris le pouvoir législatif et les organes d'audit externe, peuvent

⁸⁵ Particulièrement critique dans les pays où le modèle d'actionnariat des entreprises publiques est décentralisé.

⁸⁶ Les sanctions institutionnelles visent principalement à corriger les manquements. Il est essentiel de graduer les sanctions, par exemple en allant de la présentation de plans de mesures correctives et d'amélioration des rapports, puis à de faibles amendes pour les manquements graves, et enfin à des sanctions telles que la suspension des transferts discrétionnaires de l'administration centrale, les obligations en matière de cession d'actifs, les autorisations d'emprunt. Une graduation bien définie des sanctions contribue également à éliminer le pouvoir discrétionnaire dans l'application de la sanction, qui pourrait soumettre le ministère des Finances ou l'autorité centrale à des pressions politiques.

⁸⁷ *Azerbaïdjan, le Mozambique et le Viet Nam* exigent que les entreprises publiques publient des rapports annuels et des états financiers sur le site Internet du gouvernement. *L'Afrique du Sud, le Bhoutan, le Pakistan, la Sierra Leone, la Somalie, et le Zimbabwe* exigent que les comptes des entreprises publiques soient présentés au Parlement.

⁸⁸ Y compris les politiques d'actionnariat et de transparence des entreprises publiques, les codes de gouvernance d'entreprise, les lois sur les entreprises publiques et sur les entreprises publiques spéciales, les lois et règlements sur la GFP et la GDP, les lois comptables, les lois sur les sociétés, les lois sur les marchés financiers, les statuts ou règlements de chaque entreprise publique et les contrats ou accords d'objectifs, ou autres instruments similaires.

⁸⁹ Des recommandations à cet effet sont décrites dans les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques* et dans la « boîte à outils » de la Banque mondiale pour les entreprises publiques.

avoir besoin de renseignements plus détaillés pour examiner minutieusement chaque opération d'emprunt⁹⁰. À cet égard, les normes et lignes directrices internationales pourraient inclure des recommandations pour une information plus détaillée sur la dette des entreprises publiques⁹¹.

D. Communication par le créancier

56. Les appels envers les créanciers pour qu'ils redoublent d'efforts afin de faire progresser le programme mondial de transparence de la dette se multiplient. Plusieurs initiatives récentes recommandent aux prêteurs souverains et privés de communiquer des *informations financières* (par exemple, le montant du prêt, le bénéficiaire, l'utilisation du produit, le taux d'intérêt, l'échéance, la structure et le montant des sûretés) et *non financières* (par exemple, le droit applicable, la portée de la renonciation à l'immunité souveraine, les mécanismes de résolution des litiges) *au niveau des opérations*. Il s'agit notamment i) des directives opérationnelles 2017 du G20 sur le financement durable et de l'outil de diagnostic 2019 correspondant⁹² qui offrent des orientations aux créanciers publics sur les pratiques de prêt responsables (y compris sur les opérations assorties de sûretés) et des recommandations spécifiques sur le partage de l'information et la coordination des parties prenantes ; et ii) des Principes d'application volontaire en faveur de la transparence de la dette de l'IIF (les « Principes de l'IIF »)⁹³, qui définissent un cadre de communication sur les prêts accordés à des États souverains par des prêteurs privés, à l'exception des opérations de politique monétaire, des opérations de financement du commerce à court terme et des prêts accordés par les IFI. Le tableau 3 décrit leurs principales caractéristiques.

⁹⁰ Par exemple, la vérification du respect des lois et règlements applicables, le suivi des résultats, le respect des conditions du marché, l'existence de conflits d'intérêts, l'examen du public et la dissuasion de la corruption, et, en général, le soutien au principe général de la transparence des opérations de l'administration en tant que bien public.

⁹¹ Voir par exemple le cas du Mexique, où la législation sur la transparence impose la communication d'informations détaillées sur les emprunts des entreprises publiques, ainsi que l'annexe III.

⁹² Pour de plus amples informations, voir l'outil de diagnostic des directives opérationnelles du G20 pour un financement durable (G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing – Diagnostic Tool), FMI (2019).

⁹³ IIF (2019).

Tableau 3. Initiatives des créanciers en matière de communication de la dette au niveau des opérations

Élément	Directives du Groupe des Vingt	Principes volontaires de l'Institute of International Finance
Personnes morales soumises à des obligations de communication	Créanciers souverains	Créanciers privés
Couverture institutionnelle de la dette souveraine	« Débiteurs souverains » (pas de définition explicite)	« Personnes morales publiques » : administration centrale de l'État ; administration infraétatique ; entreprises publiques ; structures garanties par l'un des établissements susmentionnés et représentant un passif sous forme de dette
Opérations soumises à l'obligation de communication	Conventions de prêt et de financement	Opérations et garanties financières ⁹⁴ Les exceptions comprennent les opérations en monnaie locale et les opérations de politique monétaire et de financement du commerce extérieur.
Types de renseignements à communiquer	<ul style="list-style-type: none"> - Montant du prêt - Utilisation du produit - Taux d'intérêt - Échéance du prêt et différé d'amortissement - Dispositif de sûreté - Monnaie de libellé 	<ul style="list-style-type: none"> - Emprunteur - Garant - Type de financement - Classement - Monnaie applicable - Taux d'intérêt - Utilisation prévue du produit - Droit applicable - Portée de la renonciation à l'immunité souveraine - Mécanisme de règlement des différends - Sûreté ou nantissement applicable
Mode et fréquence de communication	<p><i>Pratique exemplaire.</i> Un organisme public publie en ligne et met régulièrement à jour les renseignements, prêt par prêt, concernant tous les créanciers officiels du pays.</p> <p><i>Bonne pratique.</i> Les organismes publics créanciers communiquent au FMI et à la Banque mondiale, prêt par prêt, l'encours existant avec l'emprunteur et les nouveaux prêts au moins une fois par an.</p>	Les renseignements importants devraient être rendus publics pour chaque opération ⁹⁵ .
Confidentialité	<i>Pratique exemplaire.</i> Le créancier utilise des modèles accessibles au public et s'abstient de clauses de confidentialité.	Les exceptions applicables (y compris en ce qui concerne les dispositions relatives à la confidentialité) devraient être respectées, afin de permettre une communication publique.
Nature et applicabilité	Application volontaire, approuvée par les pays du Groupe des Vingt	Application volontaire ; initialement applicable à la dette en devises des pays admissibles au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ⁹⁶

Source : Recherches des auteurs, à partir des Directives opérationnelles pour un financement durable (2017) du Groupe des Vingt et des Principes d'application volontaire en faveur de la transparence de la dette (2019) de l'IIF.

⁹⁴ Il s'agit notamment de prêts, de titres de créance non soumis à publicité, de mises en pension, d'autres formes de prêts adossés à des actifs ou d'accords commercialement équivalents, de dérivés financiers (à l'exclusion de ceux conclus uniquement à des fins de couverture) et d'opérations financières avec des parties privées dans le cadre de projets en PPP.

⁹⁵ La note de mise en œuvre précise que « les renseignements fournis seront mis à la disposition de tous les utilisateurs gratuitement ». Voir *Implementation Note: IIF Voluntary Principles for Debt Transparency*, IIF, juin 2019.

⁹⁶ Les Principes de l'IIF précisent que « si ces nouveaux principes d'application volontaire en faveur de la transparence de la dette concernent tous les pays, dans un premier temps, la priorité sera de les mettre en œuvre pour les accords financiers conclus avec les pays admissibles au fonds fiduciaire pour la réduction de la pauvreté et pour la croissance ».

57. La mise en œuvre de ces initiatives est en cours. Au *niveau national*, conformément aux orientations opérationnelles du G20, certains pays ont commencé à publier des informations sur leurs prêts souverains. Par exemple, le *Royaume-Uni* publie des informations sur l'exposition souveraine totale de l'agence de crédit-export UK Export Finance et du Bureau des Affaires étrangères et du Commonwealth par pays bénéficiaire⁹⁷. Le *Canada* publie à l'intention du gouvernement d'autres pays des informations sur les prêts, y compris des données au niveau des prêts pour chaque pays emprunteur⁹⁸. Au *niveau international*, l'OCDE a lancé, en mars 2021, son Initiative pour la transparence de la dette⁹⁹, qui vise à ce que les Principes de l'IIF se traduisent en mesures concrètes. L'Initiative fournit une plateforme permettant aux créanciers privés d'informer sur les prêts (y compris l'utilisation du produit du prêt), opération par opération, ainsi que sur les tendances en matière d'endettement observées dans les pays concernés. Les volumes de renseignements échangés à ce jour restent très limités. En 2021, le Club de Paris a publié le tableau du montant total des créances détenues par ses membres sur chaque pays emprunteur, mais la granularité de ces données est limitée¹⁰⁰.

58. En l'absence de prescriptions législatives, la mise en œuvre de la communication par les créanciers dépend largement du soutien politique. Plus récemment, le Comité de Bretton Woods a proposé que les cadres juridiques nationaux des pays créanciers prévoient la communication obligatoire par les grandes institutions financières des accords de prêt conclus avec des États souverains¹⁰¹. Le passage d'une communication volontaire à une communication obligatoire nécessitera d'importantes révisions législatives et une adhésion large et durable des parties prenantes.

59. Les cadres juridiques peuvent aussi contenir des obstacles à la communication volontaire de renseignements plus détaillés au niveau des prêts. Les cadres juridiques nationaux (soit du pays de l'emprunteur ou du prêteur, soit d'autres pays concernés) peuvent comporter des limites à la communication. Ces limites peuvent être spécifiques et circonscrites à certaines catégories d'informations (par exemple, noms et adresses en vertu des lois sur la protection de la vie privée) ou être fondées sur des considérations de politique publique (par exemple, les lois sur la liberté de l'information)¹⁰².

⁹⁷ Trésor britannique (2021).

⁹⁸ [Gouvernement du Canada \(2021a\)](#). Également, gouvernement du Canada (2021).

⁹⁹ [OCDE](#).

¹⁰⁰ Club de Paris (2021).

¹⁰¹ Comité de Bretton Woods (2022).

¹⁰² Pour plus d'informations, voir Maslen et Aslan (2022).

V. Cadre juridique d'appui à la communication de la dette publique — difficultés courantes et bonnes pratiques suggérées

Les obligations d'information sont essentielles, mais pas suffisantes. Elles doivent, en plus, être soutenues par des mécanismes juridiques solides pour la GDP et des finances publiques. La transparence de la dette peut être entravée par la faiblesse des cadres d'emprunt pour les personnes morales publiques extérieures à l'administration centrale, par un manque de clarté concernant la délégation des pouvoirs d'emprunt, par la fragmentation des dispositifs institutionnels pour la collecte et la communication des données sur la dette, et par l'absence d'un suivi et d'une surveillance appropriés. Les opérations de dette avec nantissement et les dettes présentant des caractéristiques semblables aux opérations avec nantissement posent des problèmes juridiques, liés au type d'actif public faisant l'objet du nantissement, aux processus d'autorisation et à la granularité insuffisante de la communication requise. Les cadres juridiques nationaux devraient être renforcés dans ces domaines pour favoriser la transparence de la dette.

A. Cadre de l'autorité d'emprunt

Normes et lignes directrices internationales

60. Les normes et lignes directrices internationales reconnaissent l'importance, pour la transparence de la dette, d'une définition claire du pouvoir d'emprunt dans le cadre juridique. Les Directives révisées recommandent que le cadre juridique précise i) la personne morale qui détient l'autorité d'emprunt, son mandat et ses pouvoirs, ainsi que le pouvoir délégué ; ii) les limites à l'autorité d'emprunt ; et iii) les procédures relatives aux opérations d'emprunt, en général ou en ce qui concerne chaque opération. La délimitation claire de l'autorité d'emprunt est également importante pour les opérations de gestion des passifs et la restructuration de la dette. Ces dispositions contribuent à rendre les personnes morales concernées responsables de leurs actions. Dans certains cas, elles peuvent même avoir une incidence sur la validité de la dette.

Difficultés juridiques courantes

61. Les faiblesses du cadre juridique peuvent entraver la transparence. Des difficultés peuvent survenir en ce qui concerne les points suivants :

- i) *Une répartition peu claire des rôles et des responsabilités entre les autorités publiques dans le processus d'autorisation d'emprunt* (par exemple, Parlement/gouvernement/ministère des Finances/agence de gestion de la dette). Les cadres juridiques nationaux peuvent ne pas préciser clairement si les pouvoirs d'emprunt peuvent être délégués — et, dans l'affirmative, à qui —, ni l'étendue des pouvoirs délégués. Le manque de clarté concernant les pouvoirs d'emprunt et les pouvoirs délégués peut accroître le risque d'emprunts non autorisés et, partant, de non-communication ;
- ii) *Des restrictions ou des limites à l'emprunt peu claires*, telles que la finalité de l'emprunt, les plafonds de dette (stock et flux) et les conditions qualitatives du type d'emprunt (par exemple, emprunt autorisé pour les dépenses d'investissement, mais pas pour les dépenses courantes). Dans le cas d'emprunts contractés par des personnes morales extérieures à l'administration

- centrale, des contrôles administratifs peuvent être mis en place par cette dernière, exigeant, notamment, différents niveaux d'autorisation (par opération, par type d'emprunt ou avec un montant seuil), le calendrier d'approbation (a priori, en consultation ou a posteriori), et l'étendue du contrôle exercé (les modalités du contrat doivent être approuvées) et des restrictions (certaines personnes morales peuvent ne pas être autorisées à émettre des titres, à acquérir des titres de dette étrangers ou à conclure des contrats sur dérivés) ;
- iii) *Des processus et des exemptions complexes ou différenciés s'appliquant aux différents types d'emprunts* (selon le type d'instrument, la taille de l'opération, la qualité nationale ou étrangère de l'opération, par exemple).

62. L'inadéquation entre les emprunts infranationaux et les relations budgétaires interadministrations au sens large peut nuire à la transparence. La raison pour laquelle les administrations infranationales sont autorisées à emprunter est une question de politique générale qui dépend en fin de compte de la structure constitutionnelle et des relations budgétaires interadministrations définies par la loi. Des problèmes se posent couramment lorsque la loi i) n'assure aucune cohérence entre les pouvoirs d'emprunt et l'autonomie financière ; ii) ne définit pas clairement les pouvoirs qui incombent à l'administration centrale pour limiter cette autonomie financière, afin de garantir leur solidité budgétaire ; et iii) ne prévoit pas d'obligations d'information sur la dette à l'intention de l'administration centrale.

63. L'emprunt par les fonds extrabudgétaires peut également poser des problèmes juridiques complexes. La plupart des pays étudiés disposent d'organismes publics autonomes établis par une loi spéciale pour fournir des services spécifiques relevant de l'État¹⁰³. Il peut s'agir d'organismes de réglementation indépendants et de fonds statutaires (sécurité sociale, assurance-dépôts, fonds d'infrastructure, etc.). Indépendamment des considérations politiques sur l'opportunité d'accorder des pouvoirs d'emprunt aux fonds extrabudgétaires, des problèmes juridiques peuvent se poser dans le suivi et le contrôle de leur dette, en particulier lorsqu'il n'existe pas de solide fonction centrale de supervision financière. Cela peut même constituer une incitation perverse, pour les créanciers et les emprunteurs, à profiter des lacunes juridiques existantes. Certains pays ont instauré une interdiction pure et simple d'emprunter (*Rwanda*) ou une obligation d'approbation préalable de l'exécutif (*Afrique du Sud, Jamaïque, Royaume-Uni, Zambie*).

64. Pour les entreprises publiques, un autre niveau de complexité intervient. Les entreprises publiques peuvent être créées en vertu du droit des sociétés en tant que sociétés par actions ou par un instrument statutaire (par exemple, une loi ou un décret), en tant que personnes morales non constituées en société. La capacité d'emprunter des sociétés par actions peut être implicite dans leur mandat marchand ou à but lucratif, ou peut être incluse dans leurs documents fondateurs (statuts). Les personnes morales non constituées en société ont souvent besoin d'une disposition légale spécifique les autorisant à emprunter. D'autres complications peuvent résulter d'une autorisation à deux niveaux, qui est souvent en place :

- une *autorisation interne*, concernant les organes décisionnels de l'entreprise publique (par exemple, la direction, le conseil d'administration et l'assemblée des actionnaires) ;

¹⁰³ Dans le présent document, les fonds extrabudgétaires désignent les comptes, unités ou fonds des administrations publiques, souvent dotés de dispositifs bancaires et institutionnels distincts, qui ne sont pas inclus dans la loi de finances annuelle de l'État (fédéral) ni dans les budgets des niveaux infranationaux de l'administration.

- une *autorisation externe*, concernant le ministère des Finances, le ministère de tutelle, la société de portefeuille ou la personne morale actionnaire, le gouvernement ou le conseil des ministres, ou le Parlement.

Bonnes pratiques recommandées

65. Plusieurs bonnes pratiques peuvent étayer un cadre solide et transparent régissant les autorisations d'emprunt, à savoir notamment :

- *Une autorisation d'emprunt claire, comprenant la définition des pouvoirs, des fonctions et des responsabilités dans la procédure d'emprunt.* La loi devrait décrire la structure institutionnelle et les pouvoirs d'emprunt des entités en fonction du cadre constitutionnel du pays. Les éléments à préciser sont les suivants : i) indication de l'entité responsable en dernier ressort de l'approbation de l'emprunt (si plusieurs entités interviennent, leurs pouvoirs ne doivent pas se chevaucher) ; ii) critères, conditions et restrictions d'emprunt, clairement définis ; iii) autorisations spéciales, bien définies, pouvant être requises pour certains instruments de dette ou types d'opérations jugés plus critiques¹⁰⁴ ; et iv) strictes obligations d'information sur ces pouvoirs, ces procédures et ces décisions en matière d'emprunt afin de promouvoir la responsabilité. Voir l'encadré 7 pour une analyse de la procédure d'autorisation et de publication des emprunts extérieurs au Rwanda.
- *Un solide pouvoir délégué pour emprunter (le cas échéant).* Un cadre régissant les délégations doit préciser les entités participantes, les pouvoirs qui peuvent être délégués, les limites ou conditions éventuelles, et la procédure de délégation ainsi que les incidences sur les obligations d'information. Il est souhaitable que ce cadre suive les principes de délégation du droit administratif général, y compris la transparence des décisions de délégation individuelles. Voir l'annexe 7 pour des exemples de cadres de délégation définis par la loi.
- *Des obligations adéquates d'information et de communication sur les instruments financiers complexes* tels que les produits dérivés financiers, les emprunts garantis et les emprunts présentant des caractéristiques semblables à des garanties (Gambie, Ghana, Kenya)¹⁰⁵.

66. Lorsque le pouvoir d'emprunt octroyé aux entités extérieures à l'administration centrale est clairement défini et que celle-ci opère les contrôles qui s'imposent, la transparence de la dette s'en trouve renforcée. Il convient de trouver un juste équilibre entre l'autonomie opérationnelle des entités qui ne relèvent pas de l'administration centrale budgétaire et un contrôle approprié. La loi devrait spécifier les contrôles administratifs opérés sur les emprunts contractés par ces entités. Dans les PDFR, les contrôles administratifs opérés par l'administration centrale sur les emprunts peuvent contribuer à garantir que des contraintes effectives, une analyse des risques et des obligations d'information s'appliquent à toutes les entités

¹⁰⁴ Au Ghana (Constitution et loi sur la GFP), les emprunts et les opérations commerciales internationales doivent être autorisés par le Parlement. Les opérations de gestion du passif sont approuvées par le ministère des Finances, excepté les dérivés (swaps compris), qui doivent être approuvés par le Parlement. Au Nigéria (loi sur l'agence de gestion de la dette) et dans la *Fédération de Bosnie-Herzégovine* (article 27 de la loi sur la GDP), les emprunts extérieurs doivent être approuvés par le Parlement de la Fédération. En Argentine, le Congrès doit approuver par une loi tout programme de financement et toute opération de crédit public exécutés avec le FMI ainsi que toute augmentation des montants de ces programmes ou opérations (article 2 de la loi 27612).

¹⁰⁵ Plusieurs des pays examinés imposent une transparence et un contrôle renforcés pour ce type d'opérations. Au Ghana, l'autorisation du Parlement est requise pour les swaps financiers et les autres opérations sur dérivés (article 64 de la loi sur la GFP). En Gambie, le Cabinet doit approuver les opérations dérivées (article 44 de la loi sur les finances publiques). Au Kenya, le Secrétaire du Cabinet ne peut approuver les opérations dérivées que si elles répondent à l'intérêt général et si les clauses contractuelles sont communiquées au Parlement et approuvées par celui-ci. Les clauses contractuelles des opérations dérivées doivent être également publiées (article 56 de la loi sur les finances publiques).

du secteur public, même si l'administration centrale n'est pas responsable des dettes de l'ensemble du secteur public. Voir l'annexe 8 pour des exemples nationaux.

67. En outre, le cadre applicable aux emprunts des entreprises publiques devrait reposer sur des fonctions, des procédures et des délais d'approbation bien définis. Il est souhaitable que le cadre juridique précise la personne morale ou l'autorité publique responsable de l'approbation des emprunts des entreprises publiques, mais aussi les pouvoirs qui lui incombent pour déterminer les informations nécessaires à l'évaluation des demandes d'emprunt, et qu'il prévoie des délais raisonnables conciliant les opportunités de marché et le délai nécessaire à l'analyse de l'organisme approbateur. Les documents contenant les autorisations d'emprunt octroyées aux entreprises publiques (autorisations internes et externes) devraient être publiés, ou tout au moins rendus publics sur demande. Certains États peuvent habiliter le ministère des Finances à fixer des conditions et des limites particulières dans chaque autorisation ou à imposer une coordination avec les opérations de dette souveraine (Mexique)¹⁰⁶. Des restrictions portant sur les conditions d'emprunt, les sûretés ou toute règle budgétaire peuvent aussi s'appliquer aux entreprises publiques.

68. Les révisions éventuellement apportées à l'exercice du pouvoir d'emprunt en cas d'urgence ne doivent pas faire obstacle à la communication de données sur la dette. En cas d'urgence déclarée, le pouvoir exécutif peut être temporairement investi de pouvoirs budgétaires, et notamment du pouvoir de contracter des emprunts, qu'il n'avait pas auparavant¹⁰⁷. De tels pouvoirs doivent être soumis à des conditions clairement définies par la législation. Ces pouvoirs législatifs exceptionnels devraient être contrebalancés par des mécanismes d'information et de contrôle, comprenant une autorisation ex ante ou ex post du Parlement.

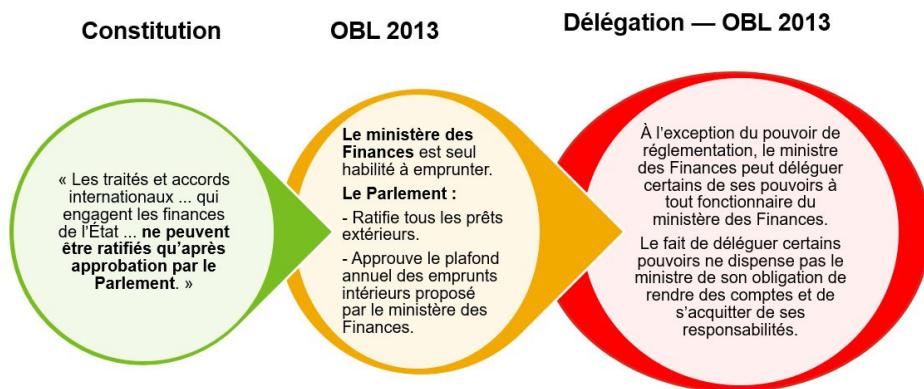
69. Les effets juridiques sur la validité de la dette en cas de non-respect du cadre d'autorisation des emprunts devraient être clairement définis. Alors qu'un grand nombre de pays examinés garantissent la responsabilité de l'État en tant qu'emprunteur indépendamment du non-respect du cadre juridique (*République de Moldova, Suède, Tanzanie*), dans certains États, la dette qui n'a pas été autorisée est explicitement invalidée par la loi (*Afrique du Sud, Brésil, Nigéria, Seychelles, Suriname*). Les Seychelles sont un cas à part, car l'effectivité du contrat est conditionnée à la publication de ses principales stipulations. De manière générale, le cadre juridique devrait établir les conséquences juridiques du non-respect des dispositions relatives aux autorisations d'emprunt. Cette recommandation comprend l'établissement d'effets juridiques clairs sur la validité des instruments sur lesquels repose l'obligation de la dette et sur les fonds décaissés, ainsi que les sanctions disciplinaires, administratives et pénales encourues par les fonctionnaires.

¹⁰⁶ C'est le cas de *Petróleos Mexicanos* (PEMEX) et de la *Comisión Federal de Electricidad* (CFE) au Mexique.

¹⁰⁷ En Argentine par exemple, la loi sur la solidarité et le redressement productif face à la pandémie de COVID-19 a délégué au pouvoir exécutif des responsabilités relatives à la dette publique, y compris une autorisation d'emprunter.

Encadré 7. Autorisation claire pour les emprunts extérieurs et délégation — le cas du Rwanda

Le cadre juridique régissant les emprunts extérieurs au Rwanda couvre les dispositions de la Constitution et de la loi organique relative aux lois de finances. La répartition des pouvoirs au sein de l'exécutif (ministère des Finances, agence de gestion de la dette, ministère de la Justice) est clairement établie, et l'effectivité de l'opération de dette dépend directement de la ratification par le Parlement.



En outre, d'autres précisions relatives à la procédure d'emprunt sont données dans le règlement sur la loi organique relative aux lois de finances. À noter : les obligations d'information et la procédure décisionnelle.



Source : Synthèse des auteurs, sur la base de la législation citée.

70. Des lois nationales claires et bien conçues régissant les autorisations d'emprunt peuvent être prises en compte par les juridictions étrangères pour déterminer la validité juridique de la dette souveraine extérieure (encadré 8)¹⁰⁸. Une part croissante des instruments de dette souveraine est régie par le droit étranger. Ainsi, plus de 90 % de l'encours des obligations souveraines internationales sont régis par le droit de New York ou le droit anglais, ce qui confère une influence disproportionnée sur ce marché aux tribunaux de l'État de New York et aux tribunaux anglais¹⁰⁹. Les contrats de prêt sont plus hétérogènes ; le choix de la loi et celui du for peuvent se porter sur la loi du créancier, la loi de l'emprunteur, le droit de New York ou le droit anglais, et sur le tribunal judiciaire ou d'arbitrage correspondant. Un examen des récents litiges soumis aux tribunaux américains et anglais montre que lorsqu'ils évaluent la validité des instruments de dette souveraine, les tribunaux étrangers examinent généralement si l'agent de l'État avait un pouvoir réel ou apparent d'engager le débiteur souverain. Le pouvoir réel renvoie à la capacité juridique de l'agent, comme le ministre des Finances ou l'agence de gestion de la dette du débiteur, de conclure des opérations valables et légales. L'examen du pouvoir réel comprend habituellement une analyse exhaustive des lois du pays de l'emprunteur, notamment celles qui régissent la GDP. En l'absence de pouvoir réel, les tribunaux étrangers peuvent conclure que l'agent avait un pouvoir apparent si les créanciers pouvaient raisonnablement se fier aux déclarations du débiteur. La norme juridique pour établir un pouvoir apparent est généralement guidée par la loi (étrangère) qui régit l'instrument, mais dans certaines circonstances, les tribunaux peuvent aussi tenir compte de la procédure d'autorisation d'emprunt applicable dans le pays de l'emprunteur. Dans ce contexte, des cadres clairs, uniformes et accessibles régissant les autorisations d'emprunt peuvent contribuer à renforcer la sécurité juridique et favoriser la prise en compte des droits nationaux dans les procédures devant les tribunaux étrangers.

¹⁰⁸ Les tribunaux étrangers sont ceux qui ne sont pas situés sur le territoire de l'émetteur. Les contrats internationaux de dette souveraine standard sont souvent régis par le droit étranger, et les poursuites sont soumises à la compétence des tribunaux étrangers.

¹⁰⁹ Voir FMI, The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors — Recent Developments, Challenges, and Reform Options, septembre 2020, <https://www.imf.org-/media/Files/Publications/PP/2020/English/PPEA2020043.ashx>.

Encadré 8. Éléments pris en compte par les tribunaux étrangers lors de l'examen de la validité des instruments de dette souveraine*

Lorsqu'ils évaluent la validité des instruments de dette de droit étranger, les tribunaux étrangers peuvent, dans certaines circonstances, analyser les règles pertinentes du droit interne de l'émetteur. Plus précisément, dans les procédures en justice relatives aux obligations de dette souveraine, les tribunaux américains et anglais analysent le langage contractuel ainsi que la possibilité d'appliquer leurs règles de choix de loi, qui peuvent tous deux conduire à l'application du droit local pour évaluer la validité de l'instrument¹. En particulier, si la clause relative à la loi du contrat n'exclut pas expressément les règles de choix de loi de New York, les règles correspondantes en droit interne peuvent être appliquées pour trancher les questions de validité². Il est également arrivé que les tribunaux new-yorkais appliquent le droit interne de l'État qui avait le lien le plus significatif avec l'opération sous-jacente³.

L'analyse des règles du droit interne est essentielle pour déterminer si l'agent de l'État débiteur était effectivement habilité à conclure une opération au nom de l'État souverain. Même si la clause relative à la loi applicable exclut expressément les règles de choix de loi de New York, des tribunaux fédéraux américains⁴ appliquant le droit new-yorkais se sont tournés vers le droit interne de l'émetteur pour déterminer si le pouvoir d'emprunter existait effectivement⁵. Si le tribunal étranger (c'est-à-dire le tribunal américain ou anglais) a conclu que l'agent était effectivement habilité — ce qui signifie qu'il a agi conformément aux règles du droit interne —, l'État est lié par le contrat de dette. De même, les tribunaux anglais ont examiné l'existence d'une habilitation effective sur la base des exigences du droit national, en particulier en matière d'habilitation⁶.

En revanche, l'évaluation d'un pouvoir apparent ou ostensible est habituellement conduite par référence au droit étranger (droit de New York ou droit anglais). Même en l'absence de pouvoir réel, un État débiteur peut être lié par un contrat si l'agent qui a agi avait un pouvoir apparent ou ostensible⁷. La jurisprudence new-yorkaise indique que le pouvoir apparent est présumé lorsque les créanciers se sont raisonnablement fiés aux déclarations de l'emprunteur souverain dans l'opération⁸. L'évaluation juridique (mais non factuelle) consistant à déterminer s'il existait un pouvoir apparent ou ostensible est effectuée du point de vue du droit anglais, qui exige d'examiner si l'État, en tant que mandant, déclare qu'une personne est habilitée à agir en son nom⁹.

La jurisprudence new-yorkaise et anglaise indique qu'il peut être possible de réduire les perspectives d'exécution de la dette émise en contravention des exigences du droit interne. Concernant le *pouvoir réel*, la probabilité que des tribunaux étrangers tiennent compte du droit national augmente très sensiblement si la clause relative à la loi applicable déclare expressément que les questions concernant les autorisations sont régies par le droit national¹⁰. Au minimum, ces clauses relatives à la loi applicable pourraient laisser la possibilité d'appliquer les règles de choix de loi du tribunal étranger. Concernant le *pouvoir apparent*, la jurisprudence laisse à penser que les États débiteurs devraient s'efforcer d'informer les créanciers sur les lois régissant les autorisations d'emprunt. De plus, les États peuvent lier les autorisations à des actes publics, comme la renonciation à l'immunité souveraine dans les contrats d'emprunt, qui ne peuvent être soumis au pouvoir apparent¹¹.

Pouvoir effectif

Probabilité que le tribunal étranger examine le droit local



Scénario n° 1 : La clause relative à la législation applicable prévoit expressément une exception de droit local pour la validité et l'autorisation d'emprunt.

Scénario n° 2 : La clause relative à la législation applicable est large et n'exclut pas expressément les règles de conflit de lois de la juridiction étrangère.

Scénario n° 3 : La clause relative à la législation applicable exclut expressément les règles de conflit de lois de la juridiction étrangère.

Pouvoir apparent

L'absence de pouvoir effectif n'écarte pas les dettes du débiteur. Le débiteur peut toujours être contraint si les créanciers se sont raisonnablement fiés au pouvoir apparent des mandataires de l'État.

* Préparé par Sebastian Grund (département juridique du FMI).

¹ Plus précisément, ils examinent si la clause relative à la loi applicable au contrat permet d'appliquer les règles de choix de loi de New York ; si c'est le cas, les tribunaux de New York peuvent appliquer ces règles, ce qui pourrait conduire à l'application des lois locales.

² Voir *Top of Form Themis Capital, LLC v. Democratic Republic of Congo*, 626 Fed. Appx. 346, 348 (où le Deuxième circuit confirme l'application par le tribunal de première instance des règles de choix de loi de New York, lesquelles conduisent à appliquer le droit local pour déterminer le pouvoir réel).

³ Comme le tribunal de première instance l'a expliqué dans l'affaire *Themis* : « lorsqu'une opération commerciale est conclue avec un État étranger et qu'il s'avère que cet État a le lien le plus significatif avec l'opération, le droit de New York doit se référer au droit de [l'État étranger] pour déterminer le pouvoir réel d'un agent du gouvernement [de l'État]. » Voir *Top of Form Themis Capital, LLC v. Democratic Republic of Congo*, 881 F. Supp. 2d 508, 521 (citant en partie l'arrêt *Republic of Benin v. Mezei*).

⁴ Il y a plus d'incertitude quant à l'approche des tribunaux d'État à New York. Dans l'affaire *IRB-Brasil*, la plus haute juridiction de l'État de New York a jugé qu'en choisissant New York par le biais de la disposition relative à la loi applicable au contrat, les parties (non souveraines) excluaient les règles de choix de loi de New York — même si cette exclusion n'est pas expressément stipulée. Voir *Top of Form IRB-Brasil Resseguros, S.A. v. Inepar Invs., S.A.*, 20 N.Y.3d 310, 315 (« il n'est pas nécessaire que la langue du contrat exclue expressément les principes de conflit de lois de New York »).

⁵ Dans l'affaire *Exim contre Libéria*, le juge du tribunal de district a estimé que l'application du droit matériel de New York requiert une évaluation de la loi locale pour déterminer le pouvoir réel, citant *Themis*. Voir *Top of Form Exp.-Imp. Bank of the Republic of China v. Cent. Bank of Liberia*, 2017 U.S. Dist. LEXIS 56477, *9.

⁶ *Law Debenture Trust Corp plc v Ukraine*, [2023] 3 All ER 175 (examinant le Code budgétaire de l'Ukraine et le pouvoir du Conseil des ministres de l'Ukraine en vertu du droit interne pour déterminer le pouvoir réel du ministre).

⁷ Les tribunaux de New York et de l'Angleterre tendent à utiliser indifféremment les termes « apparent » et « ostensible ».

⁸ En vertu du droit de New York, *Storr* donne un exemple de cas où le fait qu'un créancier se soit fié au représentant d'un emprunteur souverain n'était pas raisonnable : la dette était signée par l'ambassadeur indonésien auprès de la Syrie. Sachant qu'il est inhabituel que les ambassadeurs signent une dette souveraine, cela aurait dû déclencher un devoir de se renseigner. Cette recherche de renseignements aurait dû conduire à découvrir que le gouvernement indonésien avait mis en garde à de multiples reprises sur le fait que ces obligations étaient frauduleuses et non autorisées. Voir *Top of Form Storr v. National Defence Sec. Council of the Republic of Indon.-Jakarta*, 1997 U.S. Dist. LEXIS 15890, *11. Dans les affaires *Indosuez* et *IRB-Brasil*, les tribunaux d'État ont appliqué la doctrine du pouvoir apparent pour juger que les entreprises étrangères débitrices étaient tenues de payer leurs créanciers. Dans *Themis*, une affaire de dette souveraine, le tribunal de première instance a jugé qu'il existait un pouvoir réel et un pouvoir apparent. Ayant constaté l'existence d'un pouvoir réel, la cour d'appel de circuit n'a pas examiné le pouvoir apparent. Voir *Top of Form Indosuez Int'l Fin. B.V. v. Nat'l Reserve Bank*, 98 N.Y.2d 238; *IRB-Brasil Resseguros, S.A. v. Inepar Invs., S.A.*, 20 N.Y.3d 310.

⁹ *Law Debenture Trust Corp plc v Ukraine*, [2023] 3 All ER 175 (notant que « nous avons la certitude que le ministre des Finances avait effectivement un pouvoir ostensible pour signer l'acte de fiducie et pour émettre les obligations au nom de l'Ukraine, sur les instructions du Conseil des ministres de l'Ukraine et que celui-ci avait le pouvoir ostensible de voter la résolution 904 habilitant le ministre à agir »).

¹⁰ Weidemaier et Gulati (2021) donnent un exemple d'une obligation brésilienne émise en 2017. Voir W. Mark, C. Weidemaier et Mitu Gulati, « UNLAWFULLY ISSUED DEBT », 61 Va. *Journal of International Law* 553, 560 (2021).

¹¹ Voir *Top of Form Themis Capital, LLC v. Democratic Republic of Congo*, 881 F. Supp. 2d 508, 523.

Source : Synthèse des auteurs, sur la base de la jurisprudence citée.

B. Dispositifs de gouvernance pour l'établissement et la publication des données sur la dette — questions juridiques

Concept, et normes et lignes directrices internationales

71. Des dispositifs de gouvernance permettant d'établir et de communiquer des informations actuelles et complètes sur la dette sont essentiels pour la transparence de la dette. Les cadres juridiques nationaux définissent les responsabilités de l'autorité qui collecte les informations ainsi que les devoirs des entités publiques tenues de fournir ces informations.

72. Les normes et lignes directrices internationales donnent des orientations sur les dispositifs institutionnels nationaux dans ce domaine. Les *Directives révisées pour la gestion de la dette publique* recommandent de répartir clairement les fonctions et les responsabilités entre les institutions publiques chargées de la gestion de la dette de l'administration centrale (banque centrale, agence de gestion de la dette, ministère des Finances), y compris en ce qui concerne les rapports sur la dette. Le CTFP souligne l'importance de la coordination et de la communication des relations financières et des résultats financiers dans l'ensemble

du secteur public. Il recommande également aux administrations infranationales et aux entreprises publiques de communiquer des informations sur les résultats financiers à titre individuel et sur base consolidée. Le GSDSP appelle en outre à établir « un dispositif institutionnel solide et bien organisé » pour l'établissement et la diffusion des statistiques de la dette du secteur public. Il encourage aussi à confier la responsabilité première générale de la collecte des données à un organisme statistique central et à lui conférer une base juridique appropriée, comprenant les pouvoirs de collecter les données auprès des entités publiques et privées, et des mécanismes de sanction en cas de non-respect (para. 6.13 et 6.10)¹¹⁰.

Questions juridiques communes

73. Les cadres juridiques nationaux examinés prévoient généralement des dispositions institutionnelles complexes pour les besoins des rapports sur la dette, ce qui complique la coordination. Les dispositions institutionnelles peuvent être *conçues*, par exemple, pour différents types de rapports (statistiques, budgétaires, sur la gestion de la dette), niveaux d'administration, types d'emprunteurs ou types d'instruments de dette. Ainsi, les banques centrales peuvent être chargées des déclarations relatives aux DTS, à la monnaie et aux dépôts. Les administrations publiques telles que le Trésor ou le Comptable général peuvent être responsables des comptes à payer. Les agences de gestion de la dette peuvent quant à elles être responsables des rapports sur les titres, les emprunts et les garanties de l'État. Des services du ministère des Finances peuvent être dédiés à l'établissement des données sur les entreprises ou les administrations locales.

74. Parmi les difficultés courantes pouvant entraîner une communication insuffisante des engagements au titre de la dette, notons les suivantes :

- *Le manque de pouvoirs clairs et adéquats conférés par le cadre juridique aux entités chargées de la collecte des informations ou de la communication des données relatives à la dette.* Cette carence peut être accentuée par i) l'insuffisance des obligations qui incombent aux entités du secteur public (entreprises publiques, collectivités locales) ; ii) une limitation du type de données pouvant être demandé aux entités publiques ; et iii) l'absence de mécanismes de sanction adéquats.
- *La fragmentation des dispositifs institutionnels et l'absence de mécanismes de coordination appropriés.* La présence de multiples organismes chargés d'autoriser, de suivre et de surveiller la dette publique peut poser des difficultés de coordination pour l'établissement des données sur la dette du secteur public. L'entité chargée d'établir les données pouvant ainsi dépendre de plusieurs sources de données, elle court un risque de perte d'informations dans la chaîne d'établissement des données.
- *Le manque de clarté des exigences légales concernant l'enregistrement des données relatives à la dette.* Le cadre juridique peut manquer de dispositions claires sur l'entité responsable, les données à enregistrer, le moment de l'enregistrement et les conséquences d'un défaut d'enregistrement.

¹¹⁰ Les auteurs du GSDSP notent qu'il est habituellement interdit aux autorités d'utiliser les données communiquées à d'autres fins que l'établissement des statistiques — un garde-fou garantissant l'indépendance de la fonction statistique vis-à-vis des autres activités de l'administration. D'autre part, les informations communiquées par les différentes entités publiques qui ne relèvent pas du secteur des administrations publiques ne doivent pas être diffusées de manière individuelle et ne doivent être publiées que sous formes d'agrégats statistiques (sauf permission expresse donnée par une entité individuelle de publier des informations) (para. 6.13).

Bonnes pratiques recommandées**75. Le cadre juridique devrait renforcer le mandat relatif à l'établissement et à la communication des données sur la dette, et comprendre des mécanismes clairs de coordination entre les entités du secteur public.**

- *Le renforcement du mandat juridique* devrait suivre une double approche. *Premièrement*, le ministère des Finances ou l'organisme central désigné doit avoir un mandat juridique clair pour obtenir les données nécessaires auprès des entités du secteur public (y compris des entités indépendantes telles que les entreprises publiques, les fonds extrabudgétaires, les organismes de sécurité sociale) et des autres parties à l'obligation de dette (y compris les entités privées). *Deuxièmement*, le cadre juridique doit définir l'obligation correspondante qu'ont les entités publiques de fournir des informations sur une base régulière et ponctuelle au format déterminé par l'organisme statistique désigné, et établir des mécanismes de sanction en cas de non-respect. Voir l'encadré 9 pour la réforme de la loi opérée en Équateur en 2019.
- *Renforcer les mécanismes juridiques pour faciliter la coordination.* Il s'agit de clarifier dans la loi les responsabilités du ministère des Finances, de l'agence de gestion de la dette et de tout autre organisme concerné, et de fournir la base légale de l'intégration entre le système d'information relatif à la gestion financière et le système d'information relatif à la gestion de la dette¹¹¹.
- *Exigences et procédures claires pour l'enregistrement de la dette des administrations infranationales et des entreprises publiques.* La loi pourrait exiger que l'autorité locale ou l'entreprise publique tienne un registre de ses emprunts, remette des rapports sur la dette au ministère des Finances ou à l'agence de gestion de la dette, et soumette des données complémentaires sur demande. Le ministère des Finances ou l'agence de gestion de la dette pourrait gérer une base de données des registres relatifs à l'encours de la dette infranationale et de la dette des entreprises publiques.

¹¹¹ Proite (2020).

Encadré 9. Réforme de la gestion des finances publiques renforçant la fourniture d'informations — le cas de l'Équateur

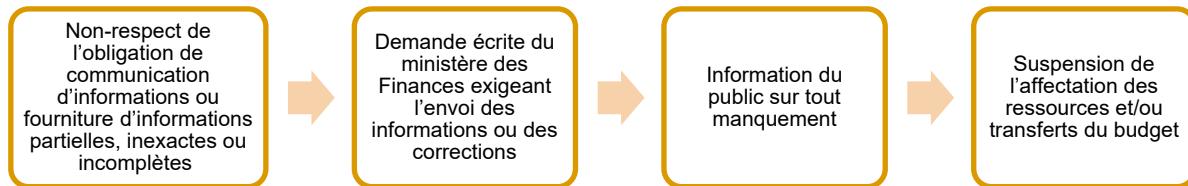
La réforme du **Code organique de la planification et des finances publiques** visait à garantir la ponctualité de la collecte et l'exactitude de l'établissement des données budgétaires produites par les entités du secteur public. Les obligations intragouvernementales en matière de rapports ont été renforcées dans les domaines suivants :

- **Données budgétaires et financières** : les entités du secteur public communiquent les données budgétaires et financières conformément aux prescriptions du Code et aux normes techniques (art. 152).
- **Gestion des risques budgétaires** : le budget général de l'État, les administrations autonomes décentralisées, les organismes de sécurité sociale et les entreprises publiques doivent établir leurs documents de gestion des finances publiques et coopérer avec le ministère des Finances.

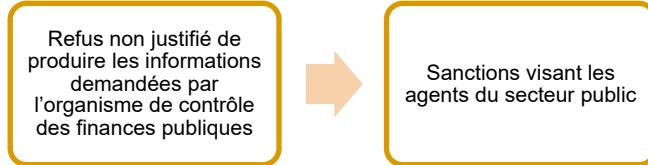
Le **Règlement d'application du Code organique de la planification et des finances publiques** a établi des obligations plus détaillées en matière de rapports au ministère des Finances concernant les opérations de dette publique et a obligé les entités à garantir un accès permanent aux données économiques, financières et budgétaires sur leur site Internet (art. 185).

La loi et les règlements prévoient également des sanctions pour non-respect des obligations d'information.

Sanctions institutionnelles¹



Sanctions personnelles²



¹ Code organique de la planification et des finances publiques, art. 152 ; Règlement d'application du Code organique de la planification et des finances publiques, art. 211.

² Code organique de la planification et des finances publiques, art. 178 et 179.

C. Instruments de dette garantis et dispositifs assimilés à des garanties

Concept, et normes et lignes directrices internationales

76. Le recours à des titres de créance adossés et à des dispositifs de quasi-garantie ou assimilés à des garanties peut ajouter un niveau de complexité supplémentaire aux préoccupations en matière de transparence. Une dette est garantie lorsque le créancier a des droits sur un actif ou un flux de revenus, qui lui permettent, si l'emprunteur manque à ses obligations de paiement, de compter sur l'actif ou le flux de

revenus pour garantir le remboursement de la dette¹¹². La garantie est une caractéristique courante de nombreuses opérations de dette qui peut être utile pour améliorer les conditions financières. Elle peut prendre la forme d'un actif existant ou futur (stock) ou d'un flux futur, et peut être directement liée ou non au contrat de prêt¹¹³. Une « dette garantie » impliquerait donc une dette qui est étayée par une chose apportée en garantie à laquelle il sera renoncé en cas de défaillance. Il est également possible de recourir à des opérations assimilées à des garanties ou à des « quasi-garanties ». Dans ce type d'opérations, il n'y a pas de privilège ni d'autre sûreté formelle, mais une protection ou une amélioration du crédit. Ces protections ou améliorations sont censées être utilisées en continu pendant le remboursement du prêt et ne seraient pas considérées comme une « garantie » (c'est-à-dire une chose à laquelle il est renoncé en cas de défaillance), mais elles rassurent l'emprunteur et le débiteur quant à la moindre probabilité de défaillance. Citons, parmi ces améliorations de crédit, le paiement anticipé de produits de base, la sanctuarisation des créances, un solde minimal exigé sur un compte-séquestre ou un autre type de compte de dépôt ou de compte de produits. Le recours à une dette garantie ou à des dispositifs assimilés à des garanties dans le cadre des emprunts souverains suscite souvent des préoccupations relatives à la transparence¹¹⁴. Du point de vue des politiques publiques, ces dispositifs pourraient permettre d'abaisser le taux d'emprunt, mais ils peuvent aussi : i) compliquer la gestion de la dette et accroître le risque de surendettement ; ii) réduire la flexibilité du budget, surtout si les flux de revenus sont affectés ; et iii) gêner les efforts de restructuration de la dette, car les créanciers ayant des dispositifs de garantie ou assimilés à des garanties hésitent à restructurer leurs créances, et la capacité de service de la dette et les risques de surendettement sont difficiles à évaluer ou peuvent être incompatibles avec les clauses de non-préférence de tiers¹¹⁵.

77. Certaines normes et lignes directrices internationales promeuvent de bonnes pratiques en matière d'information sur les garanties dans les opérations de dette. La communication des informations relatives aux garanties prises sur les recettes émanant des ressources naturelles est mentionnée dans le CTFP¹¹⁶. Le MSFP 2014 définit les titres adossés à des actifs et les obligations garanties par des créances comme des « dispositifs fondés sur le principe selon lequel le paiement des intérêts et du principal est garanti par des paiements sur des actifs ou des flux de revenus déterminés »¹¹⁷. Diverses analyses des questions mondiales et financières telles que le rapport du Groupe des Trente (G30) sur la dette souveraine et le financement du redressement indiquent que les « obligations d'information devraient couvrir les garanties, les dispositifs de sûreté, les engagements d'achat, les emprunts liés à la vente à terme de produits de base et toute autre obligation conditionnelle de l'administration centrale »¹¹⁸.

¹¹² FMI (2020c), p. 4.

¹¹³ Pour plus d'informations sur les garanties sous forme de flux de créances futures, voir FMI (2003).

¹¹⁴ Voir Rivetti (2021) et Gelpern *et al.* (2021). Ensemble de données contenant des informations sur 100 contrats de prêt entre des entités publiques chinoises et des emprunteurs publics dans 24 pays en développement.

¹¹⁵ FMI (2020c) p. 9 ; FMI (2020e) p. 2 et 34.

¹¹⁶ Principe 3.2.2. L'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (2020) recommande que l'information couvre « les taux d'intérêt, les honoraires, les échéances de remboursement et les conditions de restructuration de la dette ainsi que ... l'identité des parties aux accords ».

¹¹⁷ MSFP (2020).

¹¹⁸ G30 (2020).

Difficultés juridiques courantes

78. Hormis les considérations politiques, les opérations de dette garantie et assimilées à des garanties posent plusieurs difficultés juridiques. Dans l'échantillon de pays examinés, quelques-uns seulement incorporent des dispositions légales explicites dans leur cadre de GFP ou de GDP. En particulier :

- La plupart des pays ne définissent pas dans la loi par qui *une garantie de dette sur des actifs ou de futures recettes de l'État doit être autorisée* (par exemple, le ministère des Finances, le Conseil des ministres, le Parlement) et, par conséquent, quelle procédure d'approbation doit être suivie. Ces difficultés peuvent être aggravées lorsque le contrat d'emprunt est signé par une entreprise publique ou une entité à vocation spéciale, où l'habilitation à constituer une garantie peut être moins claire et dépendre de la propriété des actifs.
- Peu de pays définissent *le type d'actifs qui peut faire l'objet d'une garantie ou d'une opération assimilée à une garantie*. Seuls quelques cadres de GFP ou de GDP traitent de l'interdiction d'apporter certains actifs en garantie, tels que les réserves internationales (*Azerbaïdjan*), les actifs présents et futurs des fonds pétroliers (*Ouganda*), les biens régionaux (*Indonésie*), les prises en pension et les opérations dérivées (*Lituanie*).
- Il est rare que les lois précisent *les obligations d'information spécifiques applicables à la dette garantie ou aux dispositifs assimilés à des garanties, ou la granularité des informations à communiquer*. Ce peut être particulièrement difficile dans les pays où la qualification juridique de l'opération sous-jacente en tant que dette publique ou passif public n'est pas claire, auquel cas les exigences de données détaillées ne s'appliquent peut-être pas automatiquement. En outre, même si la garantie (ou la quasi-garantie) est classée comme un passif, il est possible qu'une partie des accords de dette ne soit pas soumise à des exigences d'information spécifiques¹¹⁹.

Bonnes pratiques recommandées

79. Des obligations d'information plus strictes devraient s'appliquer à ce type d'opérations. Il est particulièrement important de disposer d'informations sur les garanties ou les caractéristiques assimilées à des garanties, car elles aident à déterminer les actifs qui peuvent être affectés au remboursement¹²⁰. Le cadre juridique devrait prévoir :

- *Des obligations d'information basées sur une notion claire et large des sûretés/garanties et des dispositifs assimilés à des garanties*, couvrant toutes les opérations dans le cadre desquelles un emprunteur apporte un actif ou un revenu futur en garantie du remboursement de l'emprunt. Cela pourrait aider à résoudre les problèmes posés par les opérations assimilées à des garanties (par exemple, les prêts adossés à des ressources), qui devraient également faire l'objet d'obligations d'information claires¹²¹.

¹¹⁹ Dans certains cas, la nature juridique de l'opération ne permet pas une classification évidente dans la dette publique. Par exemple, les opérations de troc de produits de base ou les accords d'achat anticipé liés à la vente à terme de produits de base, tout en étant considérés comme un paiement initial pour la livraison future de biens ou de services, créent aussi une obligation de remboursement sur une période de temps prolongée, et constituent donc un passif. Voir FMI (2020), p. 17.

¹²⁰ Voir Maslen et Aslan (2022), p. 13.

¹²¹ FMI (2020b), p. 17.

- *Une couverture claire et complète de l'opération de dette sous-jacente¹²² et du type d'entité publique (pour couvrir les paiements anticipés, les entreprises publiques, les entités à vocation spéciale, etc.). L'application de règles comptables et statistiques conformes aux normes et lignes directrices internationales pourrait être également facilitée par le cadre juridique.*
- *Des obligations relatives aux autorisations et aux procédures pour conclure des contrats de garantie concernant la dette publique et recourir à des caractéristiques semblables à des garanties. Ces obligations comprennent la définition des entités qui peuvent apporter des actifs de l'État en garantie (par exemple, l'administration centrale seulement, ou les entreprises publiques ou d'autres entités autonomes). La procédure d'autorisation pourrait envisager une procédure spéciale (par exemple, approbation du Parlement sur la base d'un seuil spécifié)¹²³. Un cadre clair régissant la gestion des actifs de l'État devrait préciser les actifs qui sont considérés comme des « actifs de l'État » ainsi que les restrictions et interdictions pesant sur le type d'actif pouvant être apporté en garantie. Concernant la pertinence des caractéristiques assimilables à des garanties, les États pourraient exiger une évaluation indépendante de l'amélioration du crédit (tant pour les aspects juridiques que financiers) comprenant une analyse coûts–avantages de l'opération ainsi qu'une évaluation de sa conformité à un objectif de politique publique¹²⁴.*
- *Une granularité accrue des obligations d'information sur la dette pour renforcer la responsabilité. Ces exigences devraient notamment couvrir la nature des actifs ou recettes futures apportés en garantie ainsi que la nature des projets financés par une dette garantie ou bénéficiant de dispositifs assimilés à des garanties¹²⁵.*

VI. Concilier la transparence et des besoins limités de confidentialité

Le principe de transparence, reconnu dans la plupart des constitutions et cadres juridiques, confère aux organismes publics l'obligation de publier des informations essentielles pour favoriser la responsabilité et exige que toute exception soit clairement et strictement définie par la loi, et justifiée seulement dans des circonstances étroitement délimitées (par exemple, sûreté nationale, nécessité de protéger des informations exclusives). Afin d'éviter des abus de pouvoir de la part de l'exécutif, le cadre juridique devrait clairement prévoir les conditions et le périmètre des accords de confidentialité dans les contrats de dette publique, un contrôle parlementaire et d'autres mécanismes de protection tels que les recours administratifs ou judiciaires. Le cadre juridique de la liberté d'information peut jouer un rôle important pour l'information sur la dette

¹²² Concernant le type d'opérations de dette, la nature économique devrait prévaloir sur la forme afin de prévenir les arbitrages réglementaires.

¹²³ FMI (2020c), p. 13 ; voir aussi Rivetti (2021).

¹²⁴ Voir, par exemple, le point 2 de l'article 20 de la loi sur la GDP de la Grenade (disponible [ici](#)), qui dispose que le ministre des Finances peut octroyer une garantie lorsque « l'objet de l'emprunt sous-jacent répond à l'intérêt public et que la garantie envisagée est elle-même censée servir un objectif spécifique de politique publique et est jugée constituer le mécanisme le plus approprié pour atteindre cet objectif ». Parmi les autres exemples similaires, citons l'évaluation de la rentabilité des projets conduits dans le cadre de PPP et les protections spécifiques à l'opération telles qu'une sélection transparente sur la base d'une mise en concurrence des contreparties dans les accords de paiement anticipé de produits de base ou le choix des flux de revenus dans le contexte de créances sanctuarisées.

¹²⁵ Un rapport de la Banque mondiale sur la transparence de la dette en Ouganda a souligné l'importance d'une « section sur la dette garantie dans le rapport annuel sur la dette ». Banque mondiale (2021).

publique. Il est recommandé que les politiques de confidentialité définissent les éléments clés décrits ci-dessus avec une précision suffisante, comme c'est le cas pour d'autres secteurs de la GFP (par exemple, marchés publics, contrats portant sur des ressources naturelles, PPP).

A. La confidentialité comme exception à la transparence

Concept et justification

80. Le principe de transparence est essentiel, non seulement pour la bonne gouvernance et la responsabilité du secteur public, mais aussi pour ses résultats économiques ; par conséquent, les exceptions doivent être strictement définies par la loi. Les documents de l'administration sont réputés publics sauf exception expresse prévue par la loi. Le « droit de savoir » ou *droit d'accès à l'information détenue par les autorités publiques* reconnu dans la plupart des constitutions et développé dans le droit administratif, les lois sur la liberté d'information¹²⁶ et la législation similaire impose de suivre le principe de divulgation maximale, assigne aux organismes publics l'obligation de publier les informations essentielles et exige que les exceptions soient clairement et étroitement définies dans la loi, et soumises à des tests stricts de « préjudice » et d'« intérêt public »¹²⁷. Les exceptions courantes à ce principe comprennent les relations internationales, l'ordre public, la santé et la sûreté publiques, les poursuites pénales, la formulation effective de la politique économique et monétaire, les intérêts économiques de l'État, la protection de la vie privée et la confidentialité des affaires.

81. Au niveau contractuel, le secteur public emploie depuis longtemps des clauses et accords de confidentialité, et ce également pour des motifs légitimes. Comme le secteur privé, l'administration utilise régulièrement la confidentialité dans les contrats d'externalisation de travaux publics et de prestations de services. Les clauses de confidentialité, qui figurent dans plusieurs types d'instruments tels que les contrats de prêt, reposent souvent sur l'utilisation d'informations exclusives appartenant à un sous-traitant ou à un fournisseur, telles que des secrets commerciaux ou des données financières, et visent à garantir des conditions de concurrence loyales pour les fournisseurs potentiels et à éviter les collusions¹²⁸. Dans d'autres situations, le devoir de confidentialité découle de la nature de la relation entre les parties, par exemple entre les institutions financières de l'État et leurs clients.

Normes et lignes directrices internationales

82. Les normes et lignes directrices internationales actuelles relatives à la dette donnent peu d'indications sur le traitement des questions de confidentialité. Dans les normes relatives à la GFP et les normes budgétaires et statistiques, on ne trouve qu'une référence au traitement des informations confidentielles, concernant le régime fiscal des recettes générées par les secteurs des ressources naturelles. Le Code de transparence fiscale¹²⁹ propose que lorsqu'il existe des obstacles juridiques (par exemple, des clauses imposant la confidentialité des accords), un effort soit fait pour les écarter par accord mutuel entre les

¹²⁶ Voir UNESCO (2019). Cette section n'examinera pas l'accès à l'information sous l'angle des droits humains.

¹²⁷ Mendel (2008).

¹²⁸ OCDE (2009).

¹²⁹ FMI (2019a).

parties. Diverses normes et déclarations internationales sur la législation relative au droit à l'information donnent des indications plus précises¹³⁰.

B. Problèmes courants dans les cadres juridiques nationaux

83. À défaut de protections appropriées dans le cadre juridique, la classification de l'information publique comme information réservée ou secrète pourrait donner lieu à des abus. Dans de nombreux pays, les lois sur le secret d'État ou les autres lois régissant les informations réservées ou classifiées permettent de soustraire certaines informations à la connaissance du public en raison du risque d'atteinte à la sûreté nationale et/ou à l'intérêt public (par exemple, données militaires sensibles ou données des services de renseignement, informations des États étrangers). L'absence d'indications claires dans le cadre juridique sur les conditions et le périmètre, la déclassification, le contrôle parlementaire ou d'autres mécanismes de protection peut engendrer des risques de dissimulation injustifiée. Les exceptions à la communication complète des informations publiques sont essentiellement prévues dans les lois sur la liberté d'information¹³¹, mais l'interaction entre ces lois et les obligations d'information sur la dette publique et les passifs conditionnels manque souvent de clarté. Certaines lois relatives à la liberté d'information adoptent également des concepts et des bases de confidentialité très généraux, dans le but de couvrir le large éventail d'activités et de fonctions diverses du secteur public tout entier. Une application inconsidérée de ces larges concepts et motifs de confidentialité au traitement des informations sur la dette publique peut conduire à une classification injustifiée (l'encadré 10 présente deux cas dans lesquels la dette cachée avait pour origine une déclaration relative à la sûreté et aux intérêts nationaux).

¹³⁰ Voir, par exemple, le Rapport annuel 2000 du Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, la Recommandation de 2002 du Comité des Ministres du Conseil de l'Europe, la Déclaration commune adoptée par le Rapporteur spécial des Nations Unies sur la liberté d'opinion et d'expression, les Principes adoptés par les ministres de la Justice du Commonwealth (Principes du Commonwealth), la Déclaration de principes sur la liberté d'expression et l'accès à l'information en Afrique, la Déclaration interaméricaine des principes sur la liberté d'expression, la Convention d'Aarhus.

¹³¹ À titre d'exemple, la loi sur la liberté d'information aux *États-Unis* prévoit plusieurs exceptions à l'information totale telles que la protection de la sûreté nationale, les secrets commerciaux, ou les informations commerciales ou financières confidentielles ou privilégiées, la protection de la vie privée et les informations relatives à la surveillance des établissements financiers. En *Suède*, la loi sur la publicité et la confidentialité dispose que la confidentialité s'applique aux informations du gouvernement, de la Riksbank et de l'agence de la dette relatives à la politique budgétaire de l'administration centrale, à la politique monétaire ou à la politique de change lorsque l'on peut présupposer que l'objectif des mesures décidées ou anticipées sera déjoué si les informations sont communiquées. En *Nouvelle-Zélande*, la loi sur les informations officielles autorise expressément à ne pas communiquer des informations de l'État si la communication prématûre des décisions de politique économique ou financière relatives aux emprunts engendre un risque probable d'atteinte à l'économie.

Encadré 10. Informations sur la dette publique et les passifs conditionnels déclarées réservées/secrètes — étude de cas

Le scandale des obligations thonières au Mozambique

En 2016, il est apparu que trois entreprises publiques du Mozambique (ProIndicus, MAM et EMATUM) avaient contracté des emprunts estimés à environ 2,2 milliards de dollars, en violation des procédures prévues par la loi. Les projets portaient sur la protection du littoral, le développement de l'industrie de la pêche et l'acquisition d'infrastructures et d'outils de production (principalement des navires). Dans le cadre de ces emprunts, le ministère des Finances avait avalisé cinq garanties qui n'avaient pas été entérinées par le Parlement et sur lesquelles le Procureur ne s'était pas prononcé, et qui étaient donc contraires à la loi de finances du Mozambique. L'un des principaux motifs indiqués par la Commission d'enquête du Parlement et par un rapport d'audit externe est **la déclaration selon laquelle ces opérations relevaient de la sûreté nationale** et la documentation formant la base des demandes de garantie de l'État était moins surveillée.

Documents relatifs à des emprunts intérieurs et extérieurs classés secrets et réservés en Équateur

En 2010, trois résolutions du ministère des Finances de l'Équateur disposaient que tous les actes administratifs, contrats et documents relatifs aux opérations de dette publique (intérieure et extérieure) étaient **secrets et réservés jusqu'au remboursement complet du capital et des intérêts ou des autres coûts financiers**. Dans un *rapport d'audit spécial*, en 2018, le *Contrôleur général de l'Équateur* a conclu que le ministère des Finances n'avait pas apporté la justification juridique et technique démontrant que ces opérations pouvaient générer des pertes ou des conditions défavorables aux intérêts de l'État, comme l'exige le code budgétaire (art. 137). D'autre part, les résolutions limitaient l'accès à l'information des citoyens et de l'auditeur externe, ce qui portait atteinte au suivi des opérations de dette publique. Le rapport d'audit formulait en outre les recommandations suivantes :

- Le fait de déclarer, par une résolution, réservées ou secrètes des informations liées aux opérations de dette publique doit être limité aux cas prévus par la loi, c'est-à-dire lorsque la communication desdites informations « peut porter atteinte ou créer des conditions défavorables aux intérêts des États », et une telle décision doit être dûment motivée.
- Après la souscription de l'opération de crédit, la totalité des informations et des documents doit être mise à la disposition du public sur le site du ministère des Finances. En tout état de cause, la déclaration d'informations réservées ou secrètes ne peut aller au-delà du placement d'obligations ou de la signature de contrats.

Sources : FMI, Republic of Mozambique : Selected Issues (*document de la série des Questions générales n° 18/66*), mars 2018 ; Independent audit by Kroll related to loans contracted by ProIndicus S.A., EMATUM S.A. and Mozambique Asset Management S.A., juin 2017 ; *Rapport spécial sur la légalité, les sources et les usages de la dette publique intérieure et extérieure*, Contrôleur général de l'État d'Équateur, avril 2018.

84. L'absence de limites précises prévues par la loi sur la confidentialité des informations relatives à la dette pourrait avoir contribué à une forte augmentation du recours à des accords de confidentialité au niveau contractuel. Un certain degré de confidentialité peut être nécessaire pour préserver l'intégrité du marché en réduisant le risque de fuites d'informations sensibles pour les marchés lors de l'émission de titres publics avant la conclusion de l'opération. En outre, dans le cadre de ses activités d'emprunt, l'État détient des informations de complexité croissante qui peuvent être protégées dans une certaine mesure par d'autres lois sur la protection de la vie privée et des données. Cependant, on manque souvent d'indications sur le bon usage de la confidentialité dans les opérations liées à la dette. Au cours des dernières décennies, l'utilisation de clauses de confidentialité a augmenté dans divers contrats de dette publique, le plus souvent dans le cadre d'emprunts bilatéraux non négociables, ce qui engendre les difficultés juridiques suivantes :

- *Devoir de maintien de la confidentialité, cui bono ?* Un phénomène relativement récent observé dans les contrats de prêt est que le devoir de maintien de la confidentialité incombe au seul emprunteur¹³². C'est un renversement des rôles. En effet, les prêteurs assumaient traditionnellement cette charge en tant que destinataires d'informations émanant de l'emprunteur, qui fournit, par exemple, des données pour démontrer sa capacité à rembourser le prêt, et conformément aux informations requises par le prêteur pour les audits préalables et l'analyse de viabilité de la dette¹³³.
- *Périmètre trop large des clauses de confidentialité.* Le problème s'est surtout posé dans les pays dotés de cadres de transparence insuffisants où l'utilisation de clauses de confidentialité de portée générale accroît le risque de dissimulation d'informations financières et non financières importantes sur les opérations de dette publique.
- *Exception inefficace à l'exception.* Plusieurs contrats de prêt bilatéraux contiennent une clause reconnaissant que les lois existantes constituent des exceptions à la confidentialité : « L'emprunteur s'interdit de divulguer toute information ... liée au présent Contrat à un tiers *sauf si la loi applicable l'exige.* » Cependant, bien que cette disposition vise davantage à promouvoir la transparence que la confidentialité, elle peut être inefficace dans de nombreux États. Comme il est observé à la section IV, en général, les cadres juridiques n'imposent pas la communication d'informations détaillées sur les prêts ; en conséquence, la clause n'offre pas de réelle protection contre l'opacité. Voir l'encadré 11 pour une cartographie de ces difficultés.

¹³² Plus fréquent dans les prêts bilatéraux liés au financement de projets. Voir AidData (2021).

¹³³ Gelpern *et al.* (2021).

Encadré 11. Difficultés juridiques posées par les clauses générales de confidentialité dans les contrats de dette publique

Les clauses de portée générale dans les contrats de dette, qui exigent la confidentialité de la totalité du contrat (et qui comprennent une « protection » voulue de l'exception prévoyant la communication du contrat si la loi l'exige) sont souvent inefficaces en l'absence de législation donnant des indications claires sur les conditions garantissant cette communication.

Exemple de clause issue d'un contrat de dette publique

<p>« <i>L'Emprunteur veille à la stricte confidentialité de toutes les clauses et conditions, et du barème des honoraires en vertu du présent Contrat ou en lien avec celui-ci. L'Emprunteur s'interdit de communiquer à un tiers toute information en vertu des présentes ou en lien avec le Contrat sans le consentement écrit préalable du Prêteur, sauf si la loi applicable l'y oblige.</i> »</p>	<p>La charge de la confidentialité revient au seul emprunteur.</p>
	<p>Cela pourrait être interprété de deux manières tout aussi nocives : soit l'emprunteur doit préserver la confidentialité de la totalité du contrat, soit l'existence du contrat elle-même est confidentielle.</p>
	<p>Exception inefficace à l'exception si la communication n'est pas exigée par la loi.</p>

Source : AidData (https://www.documentcloud.org/documents/20509406-rwa_2020_528).

C. Bonnes pratiques recommandées

85. La législation devrait préciser l'interaction entre les lois relatives au secret et la confidentialité des informations relatives à la dette publique. On assiste aujourd'hui à un recalibrage des lois modernes relatives à l'accès à l'information dans un souci de transparence, tout en reconnaissant que l'exécutif devrait avoir le pouvoir de classifier et de contrôler l'accès à l'information liée à des considérations de sûreté nationale. Les réformes visent à concilier les obligations de transparence et les autres intérêts publics en : i) limitant la portée ou les conditions de la classification des informations et les niveaux de confidentialité ; ii) en établissant des critères et des procédures de mise à la disposition du public ; et iii) en imposant un contrôle parlementaire (voir l'annexe 9 sur les lois au Japon, en Pologne et en République de Moldova). Dans l'intérêt de la sécurité juridique, les lois relatives à la GDP ou à la GFP pourraient clarifier l'application de ces éléments aux informations sensibles relatives à la dette.

86. Deux approches peuvent être envisagées en fonction de la robustesse des cadres régissant la liberté d'information dans chaque État. Lorsqu'il existe un cadre robuste relatif à la liberté d'information¹³⁴, les lois sur la GFP ou la GDP pourraient expressément renvoyer à la loi sur la liberté d'information. Cela favorise la cohérence des cadres juridiques nationaux, en particulier si la loi sur la liberté d'information contient

¹³⁴ Bien que les lois sur la liberté d'information diffèrent d'un État à l'autre, certains éléments sont considérés comme de bonnes pratiques recommandées par les normes et lignes directrices internationales. Les principes les plus pertinents pour la transparence de la dette sont les suivants : i) reconnaissance du principe de divulgation maximale ; ii) obligation pour les organes publics de publier et diffuser activement les informations essentielles ; iii) culture de gouvernement ouvert, promouvant ainsi une meilleure tenue des registres ; iv) exceptions clairement et strictement établies, et soumises à de stricts critères de préjudice et d'intérêt public ; et v) traitement rapide et équitable des demandes d'informations, et contrôle indépendant exercé sur les refus. Voir Mendel, T. 2003.

des prescriptions claires concernant l'information sur la dette et des motifs de confidentialité étroitement définis. *En l'absence de cadre relatif à la liberté d'information ou si celui-ci est insuffisant ou mal appliqué*, un cadre robuste régissant la confidentialité pourrait être introduit dans les lois relatives à la dette publique afin d'empêcher l'exécutif d'abuser de son pouvoir d'appréciation. Ce cadre pourrait définir le périmètre ou les conditions et limites temporelles de la confidentialité, et instaurer des mécanismes de contrôle externe sous forme de recours administratifs ou judiciaires. Les éléments de base régissant la confidentialité ne sont peut-être pas présents dans la plupart des législations relatives à la dette publique, mais ils sont intégrés depuis longtemps dans d'autres secteurs des lois relatives à la GFP, par exemple en ce qui concerne les dépenses publiques, les marchés publics et les industries extractives. Voir l'annexe 10 pour des exemples nationaux.

87. Cependant, la loi n'est pas toujours en mesure de donner toutes les indications nécessaires, et des politiques de confidentialité devront être élaborées. Les États devront adopter des critères et procédures intelligibles pour la non-communication au moyen de politiques de confidentialité relatives à la souscription de dettes précisant : i) le type d'informations sur la dette pouvant être soumis à la confidentialité ; ii) la durée de validité de l'accord de confidentialité ; iii) les exemptions (par exemple, les informations sont déjà accessibles au public ou mises à la disposition du Parlement ou des institutions de contrôle de l'État, des ordonnances judiciaires sont rendues) ; iv) les conséquences du non-respect ; et iv) la gestion des informations confidentielles. Ces éléments essentiels sont intégrés depuis longtemps dans d'autres secteurs de l'administration publique. L'Australie, par exemple, a adopté des politiques sur l'utilisation et la communication de clauses de confidentialité dans les contrats publics (voir l'encadré 12).

Encadré 12. Politiques relatives à l'utilisation et à la communication de clauses de confidentialité dans les contrats publics en Australie

Le ministère des Finances australien a adopté des politiques encadrant la confidentialité dans les contrats publics, en particulier les contrats liés au cycle de passation des marchés.

Base juridique

- [Privacy Act 1988](#) (loi sur le respect de la vie privée), [Freedom of Information Act 1982](#) (loi sur la liberté d'information) et [Australian Government Protective Security Policy Framework](#) (cadre politique sur la sécurité de l'État australien)

Critère de confidentialité

- Il existe deux types de clauses de confidentialité :
 - **Générales** — elles reformulent les obligations de confidentialité imposées par la loi (en vertu du Privacy Act) ou les dispositions contractuelles types relatives à la confidentialité dans les modèles publics.
 - **Spécifiques** — elles protègent, par exemple, la propriété intellectuelle confidentielle et les informations commerciales sensibles (secrets commerciaux, informations sur les coûts internes, marges bénéficiaires, structure tarifaire, etc.).
- Lorsque la clause de confidentialité envisagée s'écarte du modèle type, les critères suivants doivent être remplis :
 - Les informations sont identifiées, précises et spécifiques.
 - Les informations sont de nature à être confidentielles, c'est-à-dire commercialement sensibles.
 - Les informations peuvent porter une atteinte directe aux intérêts commerciaux et à l'avantage concurrentiel de la partie.

Gestion de la confidentialité

- Les clauses de confidentialité n'empêchent pas la communication du contrat.
- Un registre central des clauses de confidentialité est tenu (suivi du type d'informations dont la confidentialité doit être préservée, de la durée de validité de la clause, de l'état actuel des informations, gestion des versions publiques).

Source : Voir [Confidentiality throughout the Procurement Cycle, Department of Finance](#). Autres exemples : politiques du Queensland [Use and disclosure of confidentiality provisions in government contracts \(hew.qld.gov.au\)](#).

88. Des institutions internationales et des universitaires ont proposé d'utiliser des clauses de confidentialité standard dans les contrats de dette publique afin de promouvoir la transparence. À des degrés divers, ces propositions suggèrent que l'adoption de clauses de confidentialité types par les emprunteurs et les prêteurs peut contribuer à restreindre au minimum les informations qui ne peuvent être communiquées et qu'avec le temps, les pratiques du marché écarteront totalement le secret. La principale justification politique des clauses de confidentialité est de préserver la confidentialité de certaines informations telles que les informations exclusives, commerciales ou sensibles au prix, ou liées à des secrets touchant à la sûreté nationale¹³⁵. Les instruments de dette souveraine, les créanciers et leurs caractéristiques juridiques étant très diversifiés, différents niveaux de standardisation contractuelle peuvent être nécessaires. En outre, en fonction de la loi régissant le contrat de dette et de son cadre pour la communication d'informations sur les instruments de dette publique, un alignement total entre le contrat et la loi applicable serait nécessaire — à défaut, la clause contractuelle standard serait annulée par une disposition légale en vertu de la loi applicable au contrat. Lorsqu'elles sont autorisées par la loi, les clauses de confidentialité peuvent soustraire certaines conditions financières du contrat de dette à la communication ; toutefois, les informations agrégées sur l'endettement, l'emprunt et les conditions moyennes de la dette devraient toujours être diffusées. Enfin, les clauses de confidentialité standard ne devront être appliquées qu'aux nouveaux contrats, de sorte qu'il sera nécessaire de traiter la question de l'encours¹³⁶.

89. Cela dit, à l'échelle nationale, les clauses de confidentialité dans les contrats de dette publique devraient être elles aussi strictement encadrées. Au minimum, les clauses de confidentialité devraient indiquer : i) les informations soumises à la non-communication, le propriétaire des informations et celui auquel incombe la responsabilité de la confidentialité ; ii) s'il existe des cas de communication autorisée (par exemple, si la loi applicable ou le règlement de la Bourse l'impose, ou si les données tombent dans le domaine public) ; iii) la durée du devoir de confidentialité ; et iv) les exclusions appropriées autorisant le prêteur et l'emprunteur à communiquer les informations. Pour les emprunteurs, par exemple, l'exclusion devrait réservé aux fonctionnaires le droit d'établir et de publier les études ou rapports exigés par la loi en utilisant des informations dérivées d'informations ou de données relatives à l'objet du contrat. Quant aux prêteurs, l'exclusion pourrait les autoriser à transmettre des informations aux bases de données internationales telles que celles des IFI ou de l'OCDE. Les autres exclusions générales couvriront sans doute les communications imposées par la loi, la réglementation, les autorités judiciaires ou compétentes, etc.¹³⁷. Voir l'encadré 13 pour un exemple des principaux éléments des clauses de confidentialité qui pourraient être envisagés.

¹³⁵ Maslen et Aslan (2022), p. 15.

¹³⁶ FMI (2023).

¹³⁷ On trouvera d'utiles exemples concernant l'industrie extractive dans les clauses publiées dans Rosenblum *et al.* (2009).

Encadré 13. Éléments centraux des clauses de confidentialité

Les approches concernant les accords de confidentialité dépendent en grande partie du prêteur et de la nature de l'opération. Au vu de la demande généralisée de transparence sur la dette, on peut se demander si un modèle de clause de confidentialité peut être préconisé. Étant donné la diversité des pratiques de marché, la formulation de cette clause type est difficile. Cependant, lors de la rédaction des clauses de confidentialité, il serait judicieux de considérer les aspects suivants :

1. Déclarer dès le début de la clause que le contrat de financement peut être publié ou mis à la disposition du public dans les registres sous réserve d'expurger les passages appropriés concernant des informations confidentielles.
2. Décrire clairement et précisément le type d'information constituant une information confidentielle. Plutôt que d'énumérer les informations confidentielles, la clause peut définir les critères de confidentialité (voir l'encadré 12 à titre d'exemple).
3. Identifier la partie (prêteur, emprunteur ou les deux) qui a le devoir de préserver la confidentialité. Une référence au propriétaire des informations confidentielles peut également clarifier l'obligation.
4. Préciser les cas dans lesquels la communication est autorisée. Les exemples les plus courants sont les suivants : i) lorsqu'un tribunal compétent ou un organe judiciaire, public, de contrôle ou de réglementation compétent le demande ou l'exige ; ii) lorsque la législation ou la réglementation applicable l'impose ; iii) lorsque l'information est tombée dans le domaine public ; etc.
5. Stipuler la durée de validité de la clause de confidentialité. La durée pendant laquelle l'information est traitée comme confidentielle doit être raisonnable. Il convient de souligner que certains États considèrent que les clauses perpétuelles ou celles qui n'indiquent pas de durée constituent une restriction déraisonnable au commerce ou sont anticoncurrentielles.
6. Établir la possibilité d'un accord mutuel sur la communication de l'information, incorporant éventuellement une procédure permettant de déterminer si une information peut être communiquée aux tiers sur la base de critères de confidentialité établis.
7. Confirmer que l'existence du contrat lui-même ou de ses annexes et avenants n'est pas confidentielle.

Source : Recherches des auteurs sur différents exemples de clauses de confidentialité, comprenant la Loan Market Association, les contrats des banques multilatérales de développement avec les emprunteurs souverains et AidData.

VII. Mécanismes de reddition de comptes pour la transparence de la dette

La transparence favorise la responsabilité. Les lois nationales devraient garantir : i) un solide rôle de contrôle du Parlement sur la communication des informations relatives à la dette publique et ii) un contrôle approprié exercé par des institutions indépendantes, telles que les ISC, y compris pour donner l'assurance de l'intégrité des données relatives à la dette. De robustes cadres juridiques de gestion de la dette et de solides objectifs d'emprunt sont essentiels et décisifs pour que les pays à faible revenu puissent guider les opérations de l'exécutif, définir des dispositifs institutionnels adéquats pour la communication des informations sur la dette et l'approbation des opérations d'emprunt, et suivre la dette. Pour accomplir sa mission de contrôle, le Parlement doit être doté de solides procédures et institutions, et d'un personnel possédant des capacités techniques. Les ISC, du fait de leurs audits financiers, de conformité et de performance, jouent elles aussi un rôle fondamental dans l'information sur la dette souveraine. Parmi les faiblesses qui empêchent les ISC de contrôler

efficacement la dette publique, citons un mandat étroit, un accès insuffisant aux informations et des définitions contradictoires de la dette publique. Ces problèmes seraient résolus en dotant ces institutions d'un large éventail de pouvoirs pour soutenir l'exercice efficace de leurs responsabilités et les protéger de pressions politiques indues.

A. Responsabilité — concept et caractéristiques essentielles

90. Les concepts de transparence et de responsabilité sont étroitement liés, car une transparence appropriée permet une robuste responsabilité. Il est admis de longue date que les fonctionnaires et les institutions au sein desquelles ils travaillent doivent répondre de leurs actes. La notion de « responsabilité », ou obligation de rendre compte, qui trouve son origine dans l'expression « comptes à rendre »¹³⁸, dans sa formulation moderne, comprend le respect, l'information et les sanctions¹³⁹. Si les procédures de responsabilité ne visent pas avant tout à révéler une dette cachée (ce ne sont pas des procédures d'investigation), le dialogue formel, constitué de questions, de réponses et de données probantes, est un des moyens qui permettent de garantir que la dette publique — opaque et complexe — devient transparente. La transparence est à son tour un élément constitutif d'autres aspects des politiques publiques, dont la responsabilité¹⁴⁰. Toutefois, la transparence n'a pas toujours la même efficacité, en particulier aux fins de la responsabilité. Les informations diffusées doivent être pertinentes et accessibles, exprimées dans une langue simple et compréhensible, et présentées dans des formats adaptés aux différentes parties prenantes (créanciers, agences de notation de crédit, Parlement, citoyens). Les informations diffusées doivent conserver les détails nécessaires pour l'analyse, l'évaluation et les investigations, et être également actuelles et exactes.

91. Chaque État construit son système de responsabilité publique conformément à son cadre constitutionnel, à la forme de son gouvernement et à ses traditions administratives. Indépendamment de sa structure, ce système comprend généralement un ensemble d'objectifs, de normes, de procédures et de dispositifs institutionnels, comprenant le Parlement, les institutions indépendantes telles que les ISC, les tribunaux et le public en général (les électeurs).

B. Rôle du Parlement dans l'amélioration de la transparence de la dette

92. Les normes et lignes directrices internationales promeuvent le rôle du Parlement en matière de dette publique dans le contexte d'objectifs plus généraux en matière de responsabilité et de transparence. Les *Directives révisées pour la gestion de la dette publique* recommandent que le Parlement reçoive un rapport annuel sur les opérations de gestion de la dette et les résultats des stratégies mises en œuvre. La manière dont le Parlement, lorsqu'il examine les rapports et questionne les gestionnaires de la dette dans le cadre d'auditions, leur demande des comptes, ainsi qu'à l'exécutif, dépend du cadre juridique national et des procédures et normes législatives.

¹³⁸ Dubnik (1998).

¹³⁹ Przeworski (1999).

¹⁴⁰ Ferry *et al.* (2015).

93. Le rôle exact du Parlement dans la transparence de la dette est très variable d'un État à l'autre.

Plus précisément, il peut intervenir dans les activités suivantes :

- **Établir le régime légal de GDP**, prescrivant ainsi les objectifs de gestion de la dette pour guider les décisions d'emprunt, et définissant clairement les fonctions et les responsabilités des institutions intervenant dans la gestion de la dette.
- **Approuver les opérations d'emprunt** par la fixation de plafonds annuels, et/ou la ratification ou la signature des contrats individuels de prêt, lorsque les emprunts extérieurs sont souvent utilisés pour financer des projets d'infrastructure critiques, par exemple¹⁴¹. Le pouvoir du Parlement dans la procédure de ratification peut être également restreint (il peut approuver ou refuser un contrat de prêt, mais pas demander de modifications, par exemple).
- **Superviser la dette et sa gestion dans toutes les phases du cycle budgétaire :**
 - Lors de la *préparation du budget*, lorsque les états prébudgétaires sont soumis au Parlement afin qu'il examine les projections macroéconomiques et la stratégie de gestion de la dette du gouvernement, y compris les risques budgétaires et les passifs conditionnels, s'ils sont communiqués (*Afrique du Sud, Australie, Autriche, Nigéria, Nouvelle-Zélande*).
 - Lors de l'*approbation de la loi de finances annuelle*, en examinant les limites d'endettement pour l'exercice, les informations détaillées sur la composition de l'encours de la dette (*Ghana*) et par une analyse de viabilité de la dette (*Fédération de Bosnie-Herzégovine*)¹⁴².
 - Lors de l'*exécution de la loi de finances*, par la réception de rapports réguliers sur la gestion et l'encours de la dette (*Mexique*).
 - Dans le cadre du *contrôle ex post*, en examinant les rapports d'exécution de la loi de finances de fin d'année, les états financiers annuels et les rapports annuels distincts sur la gestion de la dette, qui évalueront la conformité des opérations de gestion de la dette avec la stratégie à moyen terme et les raisons des écarts éventuels. Voir le point A de la section IV sur le contenu de ces rapports avec des exemples nationaux.

94. Un pouvoir conféré par la loi ne garantit pas en lui-même un contrôle approprié.

En effet, la loi est nécessaire, mais pas suffisante. Pour s'acquitter de son mandat de contrôle tout au long du cycle de la dette publique, le Parlement doit disposer de solides procédures et institutions, et de personnels possédant des capacités techniques. Plusieurs parlements ont un système de commissions (commission économique, des finances ou du budget), grâce auquel les députés et sénateurs peuvent se spécialiser, et qui permet aussi un contrôle plus approfondi. Aux États-Unis, par exemple, la législation impose au Secrétaire du Trésor d'envoyer le rapport annuel sur la dette publique non pas au Congrès en général, mais à deux commissions spécifiques — la commission des voies et moyens de la Chambre des Représentants et la commission des

¹⁴¹ Ce pouvoir peut être exercé sous différentes formes : i) le Parlement ratifie le contrat de prêt avant sa prise d'effet (*Ghana, Pologne, Rwanda*) ; ii) la ratification n'est requise qu'à partir d'un certain seuil (*Congo, Éthiopie*) ; et iii) des exceptions peuvent être accordées (*Liban* en cas d'urgence, *Uruguay* pour les accords ou contrats conclus avec des organisations internationales par l'exécutif, les entités autonomes et les services décentralisés). Voir Union interparlementaire (2013).

¹⁴² L'article 26 de la loi relative aux lois de finances dans la Fédération de Bosnie-Herzégovine exige que le projet de loi de finances soit accompagné de notes explicatives contenant, entre autres, « des informations sur les engagements courants et à long terme découlant de la dette extérieure et intérieure de la Fédération ... avec une analyse de viabilité de la dette ».

finances du Sénat¹⁴³. Cette obligation vise non seulement à inclure le contrôle non partisan qu'implique la structure en commissions, mais elle garantit aussi que les rapports parviennent aux commissions dont le personnel est à même de contrôler les rapports.

95. Enfin, deux considérations sont particulièrement importantes pour relever les défis actuels de la transparence de la dette. L'une est le rôle du Parlement dans les approbations au niveau des opérations, l'autre est l'accès du Parlement aux informations confidentielles pour exercer le contrôle. Les bonnes pratiques sont notamment les suivantes :

- *Concilier l'efficience et la responsabilité pour les approbations par le Parlement au niveau des opérations.* Dans certains États, l'approbation par le Parlement des opérations d'emprunt extérieur peut être requise pour garantir la responsabilité de l'exécutif. Par exemple, l'intervention du Parlement dans l'approbation des emprunts ou dans la procédure de ratification peut permettre de vérifier que l'exécutif a entrepris une analyse économique rigoureuse dans les phases de planification, d'affectation et de mise en œuvre du cadre des investissements publics¹⁴⁴. Cependant, l'intervention du Parlement dans les opérations d'emprunt individuelles peut entraîner des retards. Certains États ont ainsi opté pour une surveillance ex post plutôt que pour des approbations au niveau des opérations.
- *Les informations confidentielles sur la dette, que leur confidentialité résulte de clauses contractuelles ou de concessions prévues par la loi, ne devraient pas échapper au contrôle du Parlement.* Les informations confidentielles relatives à la dette n'excluent pas nécessairement la responsabilité législative au nom du grand public. Tout comme les commissions parlementaires examinent des informations confidentielles ou classifiées, ou des informations sur la sûreté nationale, elles devraient contrôler les informations relatives à la dette classées comme confidentielles ou restreintes au moyen d'auditions à huis clos ou d'auditions spéciales (par exemple, *États-Unis, Kenya, Ouganda, Zimbabwe*). Voir l'annexe 11 pour plus de détails sur les dispositions légales dans ces pays.

C. Rôle des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans l'amélioration de la transparence sur la dette

96. En tant que contrôleurs publics, extérieurs à l'exécutif, les ISC sont un élément crucial du régime plus général de transparence de la dette. Les ISC ont un mandat fondamental de contrôle de l'efficacité et de l'utilisation appropriée des ressources publiques. Leurs travaux couvrent un large ensemble de contrôles allant de la conformité aux aspects financiers, et de plus en plus, aux résultats. Lorsque ces institutions publient des rapports d'audit, ou les transmettent aux organismes publics concernés ou au Parlement, des mesures peuvent être prises pour corriger les erreurs, améliorer les systèmes ou les politiques, ou demander des comptes aux fonctionnaires pour détournement de fonds publics. Elles jouent également un rôle fondamental en favorisant l'information sur la dette souveraine. Elles ont pour objectif de contrôler et d'évaluer les informations relatives aux dépenses et recettes publiques, et en particulier à la dette publique, par des rapports d'audit factuels, clairs et objectifs, établis à l'issue d'audits conduits conformément aux normes et lignes directrices internationales¹⁴⁵.

¹⁴³ Les deux commissions sont formées de sénateurs et de représentants expérimentés, mais aussi de personnels spécialisés.

¹⁴⁴ Les éléments essentiels d'un cadre robuste de gestion des investissements publics sont décrits dans la présentation de l'outil d'évaluation de la gestion des investissements publics du FMI, disponible à l'adresse : [What is PIMA \(imf.org\)](http://What is PIMA (imf.org)).

¹⁴⁵ Cour des comptes européenne (2022).

97. Dans le contexte de la dette, les ISC réalisent un large éventail d'audits portant sur les finances, la conformité et les résultats. Les *audits des finances* peuvent couvrir différents rapports sur la dette comprenant des rapports opérationnels, des rapports statistiques utilisés dans le cadre des bulletins périodiques, des rapports d'accompagnement ou de rapprochement des comptes dans les états financiers, des rapports liés à la préparation du budget. Les *audits de conformité* visent à déterminer si les activités et les rapports relatifs à la dette sont conformes aux dispositions légales ou réglementaires. À titre d'exemple, ils examineront si les opérations d'emprunt ont suivi les procédures et autorisations prescrites (particulièrement importantes pour les cas de dette cachée ou non communiquée) et si les rapports sur la dette répondent aux exigences nationales et internationales. Ces audits peuvent également examiner si les accords ou clauses de confidentialité sont conformes à la législation et la réglementation¹⁴⁶ et peuvent formuler un avis sur la nécessité d'une nouvelle loi ou réglementation régissant ces documents¹⁴⁷. L'audit de conformité est plus efficace lorsqu'il est associé à l'audit des états financiers de l'État parce que ce dernier peut faire apparaître des incohérences dans les données, qui imposent d'examiner les contrats de prêt sous-jacents et les conditions des titres, ou conduisent même à suspecter l'existence de ce type d'instruments de dette souveraine non déclarés. Enfin, les *audits de performance* visent à rendre les procédures et processus publics sur la dette publique plus efficaces. Cependant, malgré un solide soutien international, leur utilisation demeure limitée. Cela dit, pour les problèmes plus pressants concernant l'information sur la dette, des audits plus traditionnels tels que les audits financiers ou de conformité révéleront sans doute des incohérences faisant apparaître une dette non déclarée.

Formulation du mandat (pour les audits de la dette publique)

98. Les ISC ont un mandat étendu de contrôle des opérations de dette publique et de GDP. Qu'elles soient conçues sur le modèle judiciaire ou sur le modèle de Westminster¹⁴⁸, les ISC doivent être habilitées à réaliser des audits de la dette publique et disposer des pouvoirs spécifiques y afférents. Cette habilitation et ces pouvoirs spécifiques (mandat) peuvent être énoncés dans la constitution, ou définis plus précisément dans la législation portant création d'une ISC ou dans la législation apparentée sur les finances publiques. Toutefois, l'habilitation d'une ISC à effectuer un audit de la dette publique peut aussi découler des pouvoirs généraux d'audit des comptes de l'État, qui comprennent nécessairement les emprunts contractés, les titres publics émis et les paiements au titre du service de la dette. L'auditeur examine les données pour déterminer si les informations sont exactes et si les données relatives à la dette publique, en particulier, sont présentées « de manière complète et exacte »¹⁴⁹. L'annexe XII donne des exemples nationaux de mandats et pouvoirs conférés par la loi aux ISC.

¹⁴⁶ Les audits de conformité devraient permettre aux ISC d'examiner ces accords et de demander les documents nécessaires, nonobstant la clause de non-divulgation ou de confidentialité, sur la base de leur mandat.

¹⁴⁷ Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) (2020).

¹⁴⁸ En tant qu'institutions, les ISC entrent généralement dans deux catégories. Dans le modèle judiciaire, dont la Cour des comptes française est l'exemple par excellence, l'ISC est une cour ayant des responsabilités et des pouvoirs juridictionnels ; par conséquent, les sanctions prises contre les fonctionnaires responsables d'une mauvaise gestion des fonds publics seront appliquées par l'ISC elle-même (voir la [Déclaration de Paris des Institutions supérieures de contrôle à compétence juridictionnelle](#)). Dans le modèle de Westminster en revanche, l'ISC n'a pas de compétence juridictionnelle ; ses constats sont adressés au Parlement. Si les audits réalisés par des ISC de modèle Westminster révèlent des faits de corruption, ces constats sont adressés aux organes de répression qui prendront les sanctions appropriées (exemples : *Auditor-General* en Afrique du Sud, *Comptroller and Auditor General* au Royaume-Uni). Cette distinction n'est pas exhaustive, car ces deux modèles couvrent différentes structures et formes, certaines avec un responsable unique, comme l'*Auditor-General* ou le *Comptroller and Auditor-General*, d'autres chapeautées par un organe collégial tel qu'une commission ou un sénat.

¹⁴⁹ INTOSAI (2020), p. 72.

99. Une couverture institutionnelle étroite du mandat de l'ISC pourrait également nuire à la transparence de la dette. Ce peut être dû à l'absence d'habilitation légale de certaines ISC à auditer l'ensemble du secteur public, c'est-à-dire l'administration centrale, l'administration infranationale et les entreprises publiques. Ainsi, certaines ISC sont seulement habilitées à auditer les finances de l'administration centrale, et donc la dette publique contractée par l'État (par exemple : habilitation à conduire des audits sur le « fonds des recettes de l'État » en *Namibie*). De manière générale, il est recommandé que les ISC aient des compétences étendues, couvrant toutes les entités du secteur public (par exemple, *Italie, Argentine*)¹⁵⁰. Des considérations particulières peuvent s'appliquer aux banques centrales, où le périmètre du contrôle pourrait être limité et/ou délégué à des auditeurs externes, privés et indépendants. Cela dit, lorsque les ISC n'ont pas un mandat étendu, l'élargissement de ce mandat doit être soigneusement pensé afin d'éviter un affaiblissement de l'institution, en particulier si les ressources et les capacités techniques sont insuffisantes. Le mandat des ISC sur la dette publique peut aussi s'élargir au fil du temps. Ainsi, dans la Constitution philippine¹⁵¹, la commission d'audit a le pouvoir de réaliser des audits ex post des entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci, dotées de statuts particuliers. La compétence de la commission d'audit a été ensuite élargie aux entreprises appartenant à l'État ou contrôlées par celui-ci en vertu du code des sociétés. Voir aussi, aux États-Unis, l'accumulation progressive des mandats d'audit de l'Office américain de la comptabilité publique (*Government Accountability Office*) sur les rapports de la dette publique à l'annexe XIII.

Accès insuffisant à l'information

100. Pour exercer efficacement leurs fonctions et responsabilités, les ISC devraient être investies d'un large ensemble de pouvoirs. Les principaux sont le pouvoir d'entreprendre des audits, idéalement de différents types, sur certains comptes et entités, et les pouvoirs juridiques requis, tels que :

- *le pouvoir d'accéder à l'information (principe 4 de la Déclaration de Mexico)* étendu aux informations détenues par des tiers hors du secteur public et complété par des sanctions en cas de refus ou la possibilité de signaler les refus au Parlement (par exemple, *Indonésie, Namibie*) ;
- *le droit et l'obligation de faire rapport sur leurs travaux (principes 5 et 6 de la Déclaration de Mexico)*. Sans ces pouvoirs, certaines ISC peuvent être soumises à des restrictions juridiques quant à la forme et au mode de publication, ce qui nuit à la transparence de la dette¹⁵².

101. Cependant, une entière discrétion n'est pas toujours recommandée, en particulier lorsqu'elle peut soumettre l'ISC à des pressions politiques indues. L'obligation statutaire, consacrée par la loi, de contrôler spécifiquement la dette publique peut aussi protéger l'ISC. L'exécution de cette obligation engendre une relation directe avec le Parlement. Les missions obligatoires réduisent aussi la discrétion sans entraves qui

¹⁵⁰ La Cour des comptes italienne peut conduire des audits sur les ministères, les autorités publiques et les organismes d'État, y compris les autorités indépendantes, les organismes financés par des ressources publiques, les régions, les provinces, les municipalités, les métropoles et leurs fournisseurs internes (loi 20/1994). En Argentine, l'Auditeur général national est, en vertu de la Constitution, chargé de la gestion, du contrôle et du contrôle de légalité de toutes les activités de l'administration publique nationale centralisée ou décentralisée.

¹⁵¹ Article IX-D de la Constitution de 1987.

¹⁵² Par exemple, la loi portant création de l'ISC au Mozambique dispose que « les décisions rendues par la Section des comptes publics du tribunal administratif peuvent être publiées » (article VI de la loi n° 14/2014). L'ISC peut publier la décision finale rendue sur le rapport d'audit une fois que tous les recours ont été épuisés, mais la loi ne l'oblige pas à publier l'intégralité du rapport d'audit ni un résumé de ses constats.

pourrait rendre l'ISC plus vulnérable aux pressions externes et politiques, l'éloignant de l'incitation à ne pas auditer ou à auditer des entités ou des comptes moins controversés.

VIII. Conclusions

102. Une dette cachée, non communiquée et opaque n'est pas une question théorique, mais peut s'avérer coûteuse pour les débiteurs, les créanciers, les citoyens et le système dans son ensemble. Les coûts sont bien connus. Une dette non communiquée peut nuire à la viabilité de la dette et à la confiance des investisseurs, et augmenter les coûts d'emprunt. L'absence d'informations complètes et exactes sur l'encours de la dette d'un pays et ses passifs conditionnels empêche les emprunteurs et les créanciers d'évaluer correctement les risques, et de prendre des décisions d'emprunt et de prêt éclairées. L'opacité de la dette complique aussi les efforts de restructuration de la dette, car la capacité de service de la dette et les risques de surendettement sont d'autant plus difficiles à évaluer. À l'extrême, une fois révélés, des montants massifs de dette publique non justifiée peuvent entraîner un choc économique. Cela pose préjudice aux citoyens ordinaires qui subissent les effets d'une monnaie affaiblie, d'une envolée de l'inflation et de l'austérité associée à toute restructuration de la dette. La responsabilité s'effondre elle aussi en l'absence d'informations exactes sur l'utilisation des ressources publiques, ce qui accroît les risques de corruption.

103. Conscients de l'ampleur du problème, les organismes de normalisation internationaux promeuvent la transparence de la dette, mais d'importantes lacunes demeurent sur le plan de la mise en œuvre. Les normes et lignes directrices internationales pour une saine gestion de la dette, la transparence des finances publiques et la publication des statistiques contiennent des indications claires et détaillées sur la communication de la dette publique. En complément, plusieurs initiatives des secteurs public et privé visent à promouvoir la communication par les créanciers d'informations financières au niveau des opérations par adhésion volontaire (par exemple, les directives opérationnelles du G20 sur le financement durable et les Principes d'application volontaire en faveur de la transparence de la dette de l'IFF). Pourtant, malgré tous ces efforts, d'importantes lacunes demeurent sur le plan de la mise en œuvre, en particulier dans les PDFR et les PE. Les défis les plus pressants concernent la couverture limitée de l'information sur la dette, les déclarations insuffisantes des collectivités locales, des fonds extrabudgétaires, des institutions de sécurité sociale et des entreprises publiques, et la présentation d'informations inexactes sur les instruments de dette complexes.

104. La mise en œuvre des normes et lignes directrices internationales dans les cadres juridiques nationaux est incomplète. Une étude couvrant 60 pays a fait apparaître plusieurs insuffisances dans les lois nationales. La couverture de la dette publique est souvent limitée aux titres et emprunts d'État, ce qui exclut les instruments plus complexes (par exemple, contrats de crédit fournisseur, comptes à payer) qui doivent être enregistrés comme des passifs au bilan. En outre, l'alignement de la comptabilité nationale et des pratiques statistiques sur les normes internationales est généralement insuffisant et non imposé par la loi. Les obligations d'information et de diffusion sont rares ou au mieux inadaptées. Au strict minimum, la loi doit exiger la communication d'informations sur les clauses des contrats au niveau des emprunts. Plus généralement, l'insuffisance des cadres régissant les emprunts des entités, qui ne relèvent pas de l'administration centrale, le manque de clarté des délégations des pouvoirs d'emprunt par le ministre des Finances, la fragmentation des dispositifs institutionnels de collecte et de communication de données sur la dette, et l'absence de suivi et de contrôle appropriés nuisent aussi à la transparence de la dette.

105. Des mesures résolues et rapides sont requises pour conforter les cadres juridiques nationaux afin de remédier aux nombreux inconvénients d'une dette opaque. Les cadres juridiques jouent en particulier un rôle prééminent en ancrant les bonnes pratiques et en limitant la discrétion des dirigeants politiques et des gestionnaires de la dette. En outre, les nouvelles sources de vulnérabilités liées à la dette, les passifs infranationaux et extrabudgétaires, les passifs conditionnels et les instruments financiers complexes se sont multipliés, notamment parce qu'ils ne sont pas soumis aux exigences légales, ce qui signifie qu'ils échappent aux lois ou se logent dans les vides juridiques laissés par les dispositions légales. Tout en reconnaissant qu'il n'existe pas de solution universelle, le présent document a décrit une méthodologie pour évaluer les lacunes et les insuffisances des cadres juridiques nationaux, et concevoir les réformes prioritaires aux fins de la transparence de la dette, comprenant les points suivants :

- Assurer la cohérence et la clarté de la notion juridique de dette publique.
- Prévoir une autorisation d'emprunt et une procédure de délégation clairement définies.
- Renforcer les dispositifs institutionnels de suivi et de gestion de la dette.
- Veiller à ce que la loi encadre les strictes exceptions à la communication des données, donne des indications claires sur les conditions et le périmètre de confidentialité, et prévoie un contrôle parlementaire.
- Renforcer le rôle de contrôle du Parlement sur la communication des informations relatives à la dette publique et un examen approprié par des institutions indépendantes telles que les ISC.

106. La conception et la mise en œuvre des réformes du droit pour renforcer la transparence de la dette doivent être adaptées aux situations nationales. La réforme du droit est un processus long et complexe. Les dirigeants politiques devront recueillir des soutiens politiques suffisants, déterminer la portée et l'ambition de la réforme, et organiser sa mise en œuvre de manière à tenir compte des contraintes de ressources et à faciliter le développement graduel des capacités institutionnelles. Dans les pays où une réforme du droit n'est pas possible à court terme, une approche pragmatique consisterait à adopter de la législation secondaire si les lois en vigueur le permettent. En fonction du cadre constitutionnel, de la répartition des pouvoirs législatifs entre les branches exécutive et législative, et des systèmes juridiques, certains domaines peuvent être renforcés par l'exécutif. Par exemple, l'élargissement des obligations d'information sur la dette, le renforcement des cadres institutionnels pour l'établissement, l'enregistrement et la diffusion des données sur la dette, et l'adoption de politiques de suivi et de réglementation des accords de confidentialité relèvent généralement de la compétence du pouvoir exécutif. D'autres domaines, comme la clarification de la définition juridique de la dette publique pour assurer un périmètre adéquat au niveau des institutions et des instruments de dette, le renforcement du cadre régissant les autorisations d'emprunt, et la définition étroite des exceptions à la communication et du périmètre des accords de confidentialité requièrent probablement une réforme du droit ou des correctifs législatifs. À court et moyen terme, la réforme du droit est cruciale pour promouvoir la transparence de la dette, telle que décrite dans le présent document.

107. Le FMI continuera d'encourager la transparence de la dette en collaboration avec les pays emprunteurs, les créanciers, les IFI et les autres parties prenantes. Le FMI encourage l'élaboration des normes et lignes directrices internationales examinées dans ce document et la diffusion directe des informations relatives à la dette publique à travers la norme spéciale de diffusion des données, le système général de diffusion des données amélioré et la norme spéciale de diffusion des données Plus. La priorité doit être la mise en œuvre de ces normes et lignes directrices internationales dans les cadres juridiques nationaux, mais de nouvelles améliorations se justifient pour favoriser la communication d'informations détaillées sur la dette en vertu des normes et lignes directrices. Plusieurs politiques du FMI soutiennent la transparence de la

dette à la fois dans le contexte de la surveillance et dans celui des prêts (par exemple, politique de plafonds d'endettement, approche pluridimensionnelle, analyse de viabilité de la dette, politique de prêt aux pays en situation d'arriérés). En outre, le FMI fournit une assistance technique et une formation complètes pour aider ses pays membres à conforter leurs cadres de gestion de la dette. Conscient des difficultés rencontrées par les pays membres en matière de transparence de la dette et des vulnérabilités croissantes liées à l'endettement, le département juridique du FMI a développé et élargi ses services de développement des capacités sur les cadres juridiques aux fins de la gestion des finances et de la dette publiques. Les travaux dans ce domaine revêtent plusieurs formes, parmi lesquelles des études documentaires sur les cadres juridiques des pays membres, des missions de diagnostic, des analyses de certaines questions juridiques, réglementaires et de contrôle, le renforcement des institutions, et la préparation des projets de loi, de règlements et de manuels d'instruction. Les travaux conduits jusqu'ici par le département juridique révèlent que des actions ciblées, correctement ordonnées et séries pour renforcer les cadres juridiques, confortées par un soutien politique, sont la pierre angulaire de l'effort collectif pour améliorer la transparence de la dette sur toute la planète.

Annexe I. Liste des pays et des lois à l'étude

	Pays	Lois analysées
1.	Afrique du Sud	- Loi sur la gestion des finances publiques
2.	Albanie	- Loi sur les concessions, les emprunts d'État, la dette et les garanties - Loi organique relative aux lois de finances - Loi sur les entrepreneurs et les entreprises
3.	Angola	- Loi sur la dette publique
4.	Antigua-et-Barbuda	- Loi sur l'administration des finances - Loi sur les finances et l'audit
5.	Arménie	- Loi sur la dette publique - Loi sur le système du Trésor
6.	Australie	- <i>Financial Management and Accountability Act</i> (loi sur la gestion financière et la comptabilité) - <i>Charter of Budget Honesty Act</i> (loi portant charte de l'honnêteté budgétaire) - <i>Public Governance, Performance and Accountability Act</i> (loi sur la gouvernance, la performance et la responsabilité publiques) - <i>Auditor General Act</i> (loi sur l'Auditeur général)
7.	Autriche	- Loi sur le budget fédéral - Loi fédérale sur la Cour des comptes
8.	Azerbaïdjan	- Loi sur la comptabilité - Loi sur le système budgétaire - Loi sur la dette publique
9.	Bhoutan	- Loi sur l'audit - Loi de finances publiques
10.	Bolivie	- Loi sur l'administration publique - Résolution exécutive sur les normes de base du système de la dette publique
11.	Brésil	- Loi sur la gestion des finances publiques - Loi sur la responsabilité budgétaire - Loi sur la Cour des comptes
12.	Bulgarie	- Loi sur la dette de l'État - Loi sur les marqueurs dans les instruments financiers - Loi de finances publiques
13.	Cambodge	- Loi sur les entreprises publiques - Loi sur le système des finances publiques
14.	Cameroun	- Loi portant régime financier de l'État et des autres entités publiques - Code des marchés publics
15.	Canada	- Loi autorisant certains emprunts - Loi sur la gestion des finances publiques
16.	Chili	- Loi sur la gestion des finances publiques - Loi sur la responsabilité budgétaire

17.	Colombie	- Loi sur la responsabilité budgétaire - Loi organique relative aux lois de finances
18.	Corée	- Loi de finances nationale - Loi sur les comptes nationaux
19.	Espagne	- Loi organique sur la stabilité du budget et la soutenabilité des finances publiques - Loi sur la transparence et l'accès aux informations publiques
20.	Éthiopie	- Loi sur la gestion des finances publiques
21.	France	- Loi organique relative aux lois de finances - Code de commerce
22.	Géorgie	- Code budgétaire - Loi sur les entrepreneurs - Loi sur la dette publique - Loi sur le contrôle financier interne public
23.	Ghana	- Loi sur la gestion des finances publiques
24.	Indonésie	- Loi sur les finances de l'État - Loi concernant le Trésor public
25.	Italie	- Loi de finances
26.	Jamaïque	- Loi sur la gestion de la dette publique - Loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques
27.	Kenya	- Loi sur la gestion des finances publiques
28.	Libéria	- Loi sur la gestion des finances publiques
29.	Lituanie	- Loi sur la dette de l'État
30.	Macédoine du Nord	- Loi sur la dette publique
31.	Malawi	- Loi sur la gestion des finances publiques
32.	Maroc	- Loi organique relative à la loi de finances
33.	Maurice	- Loi sur la gestion de la dette publique - Loi sur les finances et l'audit
34.	Mexique	- Loi sur la responsabilité budgétaire - Loi sur la dette publique - Loi sur la transparence et l'accès à l'information
35.	Mongolie	- Loi sur la gestion de la dette publique - Loi sur la stabilité budgétaire - Loi sur la soutenabilité du budget
36.	Mozambique	- Loi sur la dette publique et les garanties de l'État
37.	Népal	- Loi sur les prêts et garanties - Loi sur la dette publique
38.	Nigéria	- Loi sur la responsabilité budgétaire
39.	Nouvelle-Zélande	- <i>Public Finance Act</i> (loi sur les finances publiques) - <i>State-Owned Enterprises Act</i> (loi sur les entreprises publiques)
40.	Ouganda	- Loi sur la gestion des finances publiques

41.	Pakistan	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion des finances publiques - Loi sur la responsabilité budgétaire et la limitation de la dette
42.	Pérou	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur le système national de la dette
43.	Pologne	<ul style="list-style-type: none"> - Loi de finances publiques
44.	République de Moldova	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur les finances publiques, et sur les responsabilités budgétaires et relatives aux finances publiques - Loi sur la dette du secteur public, les garanties de l'État et le crédit de l'État
45.	République dém. pop. lao	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion de la dette publique
46.	Royaume-Uni	<ul style="list-style-type: none"> - <i>National Loans Act</i> (loi sur les emprunts nationaux)
47.	Rwanda	<ul style="list-style-type: none"> - Loi organique sur les finances et les biens de l'État
48.	Sénégal	<ul style="list-style-type: none"> - Loi organique relative à la loi de finances
49.	Serbie	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la dette publique
50.	Seychelles	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion de la dette publique
51.	Sierra Leone	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion de la dette publique - Loi sur l'établissement du budget et l'obligation du gouvernement de rendre des comptes
52.	Somalie	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion des finances publiques
53.	Suède	<ul style="list-style-type: none"> - Loi de finances
54.	Suisse	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur les finances
55.	Thaïlande	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion de la dette publique - Loi sur les procédures budgétaires - Loi sur la responsabilité budgétaire
56.	Timor-Leste	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur le budget et la gestion des finances publiques - Loi sur la gestion de la dette publique
57.	Türkiye	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la réglementation des finances publiques - Loi sur la gestion et le contrôle des finances publiques
58.	Viet Nam	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion de la dette publique - Loi sur les entreprises publiques - Loi sur la publication des informations relatives aux entreprises publiques
59.	Zambie	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur l'autorisation des emprunts et garanties - Loi sur la gestion des finances publiques
60.	Zimbabwe	<ul style="list-style-type: none"> - Loi sur la gestion de la dette publique - Loi sur la gestion des finances publiques

Annexe II. Classification juridique du secteur public et sectorisation du *Manuel de statistiques des finances publiques* de 2014

Les tableaux suivants présentent les différences entre la classification juridique des entités du secteur public et les critères de sectorisation du *Manuel de statistiques des finances publiques* de 2014 (MSFP 2014).

Le cas de l'Égypte. En Égypte, comme dans de nombreux pays, la forme juridique prévaut sur la nature économique pour la classification des entités du secteur public¹. De ce fait, les autorités économiques et les entreprises publiques du secteur marchand ne sont pas classées parmi les administrations publiques, bien que certaines exercent uniquement des fonctions publiques financées par le budget et qu'elles n'aient aucune activité commerciale. Actuellement, les informations sur la situation budgétaire (actif et passif) et les risques associés sont communiquées à un niveau très agrégé². La couverture, la qualité et l'actualité de l'information budgétaire donnée par ces entités pourraient être améliorées en optant pour une reclassification conforme aux normes et lignes directrices internationales, accompagnée de la réforme juridique requise.

Classification juridique actuelle	Sectorisation du MSFP 2014		
	Administrations publiques		Entreprises publiques
	Administration centrale	Sécurité sociale	
Administration centrale			
Collectivités locales			
Autorités de services publics			
Organismes de sécurité sociale			
Autorités économiques			
Entreprises publiques du secteur marchand			
Coentreprises			

Le cas du Mexique. La classification juridique des entités du secteur public a une incidence sur l'allocation du budget fédéral et sur la diffusion des statistiques sur les finances publiques. La complexité de l'organisation institutionnelle complique l'établissement centralisé d'un tableau complet des passifs du secteur public et sa communication³. Les rapports budgétaires sur certaines entités non parapubliques, telles que les fonds non organiques, restent partiels malgré le risque important que la gestion de leurs actifs et passifs représente pour l'État (la situation nette est d'environ 3 % du PIB)⁴. Les perspectives d'une gestion efficiente et efficace des actifs et passifs souverains pourraient être améliorées par une simplification des formes des fonds fiduciaires et par la communication d'informations plus complètes par toutes les entreprises parapubliques.

¹ Égypte, loi de finances générale de 1973, loi de 1981 sur les comptes de l'État, loi de 1991 sur les entreprises publiques du secteur marchand et loi de 1963 régissant les autorités publiques.

² International Budget Partnership (IBP). 2020. Questionnaire de l'Open Budget Survey de 2019 : Égypte.

³ FMI. 2021. « Mexico: Technical Assistance Report—Strengthening Public Assets and Liabilities Management », Washington.

⁴ FMI. 2018. « Mexico: Fiscal Transparency Evaluation », Rapport du FMI n° 2018/289, Washington.

Classification juridique actuelle	Sectorisation du MSFP 2014				
	Administration centrale			Entreprises publiques	
	Administration centrale budgétaire	Fonds extrabudgétaires	Sécurité sociale	Financières	Non financières
Administration fédérale					
Établissements décentralisés					
Fonds fiduciaires organiques					
Entreprises publiques de production					
Entreprises dans lesquelles l'État est majoritaire					
Fonds fiduciaires non organiques					

Annexe III. Publication des informations au niveau des opérations et des contrats d'emprunt — le cas du Mexique

Les règlements d'application de la loi sur la transparence¹ imposent à toutes les entités publiques de publier et de mettre à jour des informations relatives aux obligations ou emprunts constitutifs d'une dette publique (extérieure ou intérieure) qui ont été contractés conformément aux dispositions de la Constitution des États-Unis du Mexique, des constitutions des entités fédérales, de la loi fédérale sur la dette publique, de la loi fédérale sur la coordination budgétaire et des autres textes en la matière. Les informations suivantes doivent être publiées tous les trimestres sur le portail de la transparence :

- Critère 1 : exercice
- Critère 2 : période comptable
- Critère 3 : personne accréditée (personne contractant l'obligation)
- Critère 4 : nom de l'organisme exécutif de la ressource publique
- Critère 5 : **type d'obligation** — crédit simple/crédit sur compte courant/émission d'actions/garantie de paiement ponctuel/contrats pour des projets de prestation de services
- Critère 6 : **créancier** (institution ayant accordé le prêt)
- Critère 7 : **date de signature du contrat ou de l'instrument juridique**
- Critère 8 : **montant initial** contracté figurant au contrat ou dans l'instrument juridique par lequel l'obligation a été contractée
- Critère 9 : **taux d'intérêt** convenu dans le contrat ou l'instrument juridique
- Critère 12 : date d'échéance de la dette
- Critère 13 : ressource affectée en source ou en garantie de paiement
- Critère 14 : **objet pour lequel l'obligation a été contractée**
- Critère 15 : solde de la période comptable
- Critère 16 : le cas échéant, lien hypertexte vers l'autorisation de la proposition de dette qui a été présentée
- Critère 17 : lien hypertexte vers la liste des résolutions négatives sur la conclusion de financements pour les entités autres que le gouvernement fédéral
- Critère 18 : **lien hypertexte vers le contrat ou l'instrument juridique par lequel l'obligation a été contractée**
- Critère 19 : document ou instrument dans lequel les modifications ont été stipulées
- Critère 20 : **lien hypertexte vers les informations relatives à la dette publique, publiées par le ministère des Finances**
- Critère 21 : **rappor t envoyé au ministère des Finances** contenant la liste de tous les emprunts et obligations de paiement
- Critère 22 : **lien hypertexte vers le rapport sur les comptes publics** envoyé au ministère des Finances ou équivalent
- Critère 23 : date d'enregistrement

¹ Loi générale sur la transparence et règlements disponibles à l'adresse suivante : [Normatividad en Transparencia — Gobernación \(gobernacion.gob.mx\).](http://Normatividad en Transparencia — Gobernación (gobernacion.gob.mx).)

Annexe IV. Cadre juridique de l'information budgétaire — le cas des Bahamas et de l'Angola

Bahamas. La loi de 2018 sur la responsabilité budgétaire fixe un objectif à long terme de réduction de la dette publique de 50 % du PIB¹. Le délai pour atteindre cet objectif a été révisé plusieurs fois et a été reporté à l'exercice 2030/31 en 2021². La loi dispose que les objectifs de dette doivent être exprimés en pourcentage du PIB et sous forme de limite de la dette nominale dans le Rapport sur la stratégie budgétaire et qu'ils doivent être inclus dans le budget annuel³. Les documents suivants couvrent les rapports réguliers établis conformément à la loi sur la responsabilité budgétaire.

- *Rapport sur la stratégie budgétaire*, établi chaque année par le ministre des Finances au nom du gouvernement et présenté au Conseil des ministres, puis au Parlement et au Conseil sur la responsabilité budgétaire ; le rapport, qui doit être publié le jour de sa présentation au Parlement⁴, comprend « le niveau de la dette par source extérieure et par source intérieure, et son niveau total » ainsi que le niveau des garanties financières et d'exécution »⁵.
- *Mise à jour économique et budgétaire précédant les élections*, publiée par le ministre des Finances au plus tard 20 jours avant la date des élections parlementaires générales ; elle présente des informations sur la dette nette et brute de l'exercice en cours et des trois exercices suivants ainsi que sur le niveau des garanties⁶.
- *Revue de milieu d'exercice*, soumise au Parlement par le ministre des Finances chaque année au mois de février et publiée ; indique la dette nette et brute pour l'exercice en cours et les trois exercices suivants, ainsi que le niveau des garanties⁷.

Angola. La loi sur la responsabilité budgétaire récemment adoptée fixe un ratio dette/PIB à long terme de 60 %, mais elle prévoit aussi des obligations d'information en cours et en fin d'exercice.

- Premièrement, une *stratégie de gestion de la dette à moyen terme* a été introduite ; elle doit être actualisée et publiée au moins une fois par an (ou en cas de « changement significatif des hypothèses macroéconomiques »). Elle contient notamment une description des coûts et des risques du portefeuille de dettes existant, une description de l'environnement futur pour la gestion de la dette, ainsi que des projections budgétaires et de dette, et une analyse de la stratégie recommandée à l'appui⁸.
- Deuxièmement, le *Document de stratégie budgétaire*, à publier annuellement par l'exécutif et à actualiser au bout de six mois (la mise à jour doit être publiée elle aussi), doit contenir, entre autres,

¹ Bahamas, [loi de 2018 sur la responsabilité budgétaire](#), annexe 1, article 3.

² Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, W. R., Pillai, S. 2022. « Fiscal Rules at a Glance: An update 1985-2021 », département des finances publiques, FMI, Washington.

³ Bahamas, loi de 2018 sur la responsabilité budgétaire, annexe 1, article 4.

⁴ Bahamas, loi de 2018 sur la responsabilité budgétaire, articles 9 et 10. Le Parlement peut recommander des révisions du Document de stratégie budgétaire qui, si elles ont adoptées par le ministre des Finances, peuvent être reflétées dans le Rapport sur la stratégie budgétaire révisé, qui doit lui aussi être publié.

⁵ Bahamas, loi de 2018 sur la responsabilité budgétaire, annexe 2, article 5.

⁶ Bahamas, loi de 2018 sur la responsabilité budgétaire, article 11 et annexe 3.

⁷ Bahamas, loi de 2018 sur la responsabilité budgétaire, article 12 et annexe 4.

⁸ Angola, loi sur la responsabilité budgétaire, article 13.

une déclaration de conformité aux règles budgétaires, comprenant la règle relative à la dette, ainsi qu'une explication des politiques et des mesures prises⁹.

- Troisièmement, les *rapports budgétaires trimestriels et annuels* à publier par l'exécutif doivent notamment contenir des informations sur l'exécution de la règle relative à la dette et la répartition des variables pertinentes conformément au cadre budgétaire à moyen terme, par sous-secteur et sur base consolidée¹⁰.
- En outre, l'exécutif doit établir et publier tous les cinq ans un *rapport d'évaluation* sur l'adéquation des règles budgétaires¹¹.

Ce nouveau cadre d'information financière exige un suivi renforcé de la dette publique, non seulement de l'administration centrale, mais aussi des entreprises publiques (relevant du champ d'application de la règle relative à la dette).

⁹ Angola, loi sur la responsabilité budgétaire, article 12. La loi précise les dates auxquelles la publication et les mises à jour doivent intervenir.

¹⁰ Angola, loi sur la responsabilité budgétaire, articles 17 et 18.

¹¹ Angola, loi sur la responsabilité budgétaire, article 11.

Annexe V. Normes et lignes directrices internationales relatives à la déclaration de la dette des entreprises publiques

Statistiques de la dette du secteur public — Guide pour les statisticiens et les utilisateurs

Chapitre cinq : la dette des entreprises publiques doit être déclarée et présentée séparément de celle des administrations publiques. Tous les tableaux présentant la dette du secteur public doivent préciser la couverture institutionnelle, qui dépend de la disponibilité des données et des besoins d'analyse. Il est admis que les pays ne disposent pas toujours des informations nécessaires pour établir les tableaux de présentation pour tous les sous-secteurs du secteur public et que les données doivent être établies dans la mesure du possible et en fonction des circonstances nationales. La collecte d'informations sur la dette des entreprises publiques devrait être réalisée au niveau des instruments individuels pour les plus grandes entreprises et au moyen d'enquêtes pour les plus petites.

Code de transparence des finances publiques

Les rapports financiers¹ doivent donner une vision complète, pertinente, actuelle et fiable de la situation et des résultats financiers des administrations publiques ainsi que des activités financières du secteur public et de ses sous-secteurs, dans le respect des normes et lignes directrices internationales, couvrant toutes les entités qui se consacrent aux activités publiques. Le Code recommande d'établir des rapports sur l'ensemble du secteur public (ce qui comprendrait les entreprises publiques) au titre de pratiques de transparence plus avancées. Le gouvernement devrait régulièrement publier des informations complètes sur les résultats financiers des entreprises publiques.

Union européenne

Depuis l'adoption du train de mesures pour une gouvernance économique renforcée (le « paquet de six »), en 2011², les États membres de l'Union européenne sont tenus de publier des informations pertinentes sur les engagements conditionnels susceptibles d'avoir un impact élevé sur les budgets publics, y compris les passifs découlant de l'activité des entreprises publiques et leur étendue. Cette nouvelle collecte de données est un progrès vers une plus grande transparence des finances publiques dans l'Union européenne, car elle donne une idée plus complète de la situation financière des États membres de l'Union européenne. Les données sont communiquées sous forme agrégée et couvrent les unités contrôlées par l'État dont les passifs sont supérieurs à 0,01 % du PIB dans les secteurs des entreprises financières et non financières³.

***Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques*⁴**

Les *Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques* recommandent que les entreprises publiques observent des normes rigoureuses en matière de transparence et qu'elles soient soumises aux mêmes normes exigeantes de comptabilité, d'information, de conformité et de vérification des

¹ Les rapports financiers sont définis dans le Code comme les rapports rétrospectifs sur l'évolution de la situation financière, y compris les rapports d'exécution du budget et les rapports sur les résultats budgétaires en cours et en fin d'exercice, les statistiques budgétaires et les états financiers annuels.

² Directive 2011/85/UE du Conseil du 8 novembre 2011 sur les exigences applicables aux cadres budgétaires des États membres.

³ https://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/gov_cl_esms.htm.

⁴ [Lignes directrices de l'OCDE sur la gouvernance des entreprises publiques](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/ocde-principles-of-governance-for-public-enterprises_41333333.pdf).

comptes que les sociétés cotées, notant également que les entreprises publiques doivent présenter des informations significatives conformes aux normes rigoureuses en matière de diffusion d'information par les sociétés et couvrant des domaines intéressant particulièrement l'État actionnaire et le grand public. Les notes explicatives des Lignes directrices expliquent que i) lorsqu'une décision est prise concernant les obligations d'information et de publicité, il convient de tenir compte dans une certaine mesure de la taille de l'entreprise et de son orientation commerciale ; ii) lorsque les entreprises publiques sont de grandes entreprises ou que l'actionnariat public est principalement motivé par la réalisation d'objectifs de politique publique, les entreprises concernées doivent observer des normes particulièrement strictes de transparence et de diffusion de l'information ; et iii) la haute qualité des informations diffusées est également importante lorsque les entreprises publiques ont un impact significatif sur le budget de l'État ou sur les risques qu'il encourt.

Les Lignes directrices recommandent également que l'État, en tant qu'actionnaire des entreprises publiques, diffuse des informations régulières sur les entreprises publiques et publie un rapport annuel agrégé sur ces entreprises qui doit être principalement axé sur leurs résultats financiers et leur valeur, mais aussi donner des informations sur les performances au regard d'indicateurs non financiers. Le rapport agrégé doit contenir des indicateurs financiers essentiels comme le chiffre d'affaires, le bénéfice, les flux de trésorerie générés par les activités, les investissements bruts, le rendement des fonds propres, le rapport dette/fonds propres et les dividendes. Les bonnes pratiques recommandent d'utiliser des communications sur Internet afin de faciliter l'accès du grand public.

Organisation internationale des commissions de valeurs

Compte tenu des objectifs centraux de protection des investisseurs, de fonctionnement équitable, efficace et transparent des marchés, et de réduction du risque systémique, le principe 16 des *Objectifs et principes de la régulation financière*⁵ indique que « la publication des résultats comptables et des autres informations susceptibles d'influencer les décisions des investisseurs doit être intégrale, ponctuelle et précise ». Ces informations doivent comprendre la communication aux investisseurs d'informations récentes et fiables, qui sont importantes pour prendre des décisions d'investissements éclairées et peuvent renvoyer à des opérations spécifiées, des rapports périodiques et l'information continue relative aux développements importants⁶. Le principe 18 déclare également que les « normes comptables utilisées par les émetteurs pour préparer les états financiers doivent être de haut niveau de qualité et reconnues au niveau international ».

Sachant que la publication continue d'informations de qualité à l'intention des marchés est cruciale, les *Principes pour l'information périodique des entités cotées*⁷ déclarent que les émetteurs doivent avoir l'obligation de publier certains rapports périodiques, tels que des rapports annuels et d'autres rapports intermédiaires, dans lesquels certaines informations obligatoires doivent être communiquées à intervalles réguliers au public. Les autorités de réglementation peuvent souhaiter adapter les Principes en fonction des caractéristiques de l'émetteur ou des valeurs mobilières concernées.

⁵ Organisation internationale des commissions de valeurs (OICV), *Objectives and Principles of Securities Regulation*. Ces objectifs et principes ont été reconnus par le G20 et par le Conseil de stabilité financière comme des normes pertinentes dans ce domaine. Ils constituent l'instrument principal de l'OICV pour élaborer et mettre en œuvre des normes de réglementation, de contrôle et de sanction cohérentes et reconnues à l'international. Ils forment la base de l'évaluation du secteur des valeurs mobilières pour les Programmes d'évaluation du secteur financier du FMI et de la Banque mondiale.

⁶ *Méthodologie d'évaluation de la mise en œuvre des objectifs et principes de la régulation financière de l'OICV*.

⁷ <https://www.iosco.org/library/pubdocs/pdf/IOSCOPD317.pdf>.

- *Rapport annuel* — Au minimum, les entreprises cotées devraient avoir l'obligation de fournir des comptes audités⁸ conformément à des normes comptables de qualité reconnues à l'international, qui couvrent l'intégralité de l'exercice financier précédent dans leurs rapports annuels. Le rapport d'audit doit être établi par un cabinet d'audit indépendant soumis à la surveillance d'un organe qui agit dans l'intérêt public et qui est vu comme tel. Le rapport annuel doit aussi recenser les changements significatifs reflétant tous les événements importants susceptibles d'avoir un impact sur les décisions d'un investisseur. Les informations utiles comprennent les changements ayant un impact significatif sur la situation financière de l'émetteur, ses performances ou sa capacité à honorer ses obligations relatives aux valeurs mobilières qu'il a émises. Les informations sur la dette qui sont recommandées sont notamment le niveau des emprunts à la clôture de la période couverte par les états financiers ainsi que les caractéristiques et le profil des échéances des emprunts.
- *Rapports intermédiaires périodiques* — Ils doivent présenter des informations qui permettront aux investisseurs de suivre les performances d'une société à intervalles réguliers et doivent donner suffisamment d'éléments pour permettre aux investisseurs d'évaluer la situation financière actuelle d'une société.
- *Caractéristiques des informations* — Les informations présentées dans un rapport périodique doivent être également actuelles, et la taille de l'émetteur peut être prise en considération dans l'établissement des dates limites de publication des rapports périodiques. Les informations communiquées dans un rapport périodique doivent être présentées de façon claire et concise sans formules toutes faites et doivent être enregistrées de manière à faciliter l'accès du public.

Les rapports des émetteurs sur les événements importants qui surviennent entre les rapports périodiques complètent les informations exhaustives publiées annuellement et trimestriellement. Selon les **Principes pour la diffusion continue d'informations et la déclaration des événements importants par les sociétés cotées**⁹, les sociétés cotées doivent avoir une obligation d'information continue exigeant que soient révélées toutes les informations qui seraient importantes pour la décision d'investissement d'un investisseur.

L'application de ce principe peut passer par i) une liste complète des éléments présumés importants dont la communication est obligatoire (comme aux États-Unis) ou ii) une obligation générale de publication de toute information susceptible d'avoir une incidence sur l'évaluation faite par un investisseur de la valeur et des perspectives d'une société cotée, certains États indiquant une liste des événements qui peuvent être généralement considérés comme importants (comme dans l'Union européenne).

Normes internationales d'information financière¹⁰

Cadre conceptuel de l'information financière — L'objectif de l'information financière à caractère général est de donner des informations financières utiles aux investisseurs, prêteurs et autres créanciers, existants ou potentiels, sur lesquelles ils pourront fonder leurs décisions relatives au financement de l'entité qui présente ses états financiers. Les autres parties, telles que les autorités de réglementation et les membres du public qui

⁸ Selon les Principes pour l'information périodique des entités cotées, un ensemble complet d'états financiers consolidés doit comprendre au minimum : i) un bilan ; ii) un compte de résultat ; iii) un état présentant soit a) les modifications des fonds propres qui ne résultent pas des transactions en capital avec les actionnaires ni des distributions aux actionnaires, soit b) toutes les modifications de fonds propres (comprenant un sous-total de tous les mouvements de fonds propres non liés aux actionnaires) ; iii) un état des flux de trésorerie ; iv) les notes y afférentes et les annexes requises par l'ensemble complet de normes comptables conformément auxquelles les états financiers sont établis ; v) si elle ne figure pas dans les états financiers, une note analysant les changements intervenus dans chaque rubrique des capitaux propres présentée au bilan ; vi) les distributions aux actionnaires, telles que les dividendes, qui sont généralement incluses dans les états financiers ; et vii) des états financiers comparatifs couvrant les exercices financiers les plus récents de l'émetteur.

⁹ OICV, [Principles for Ongoing Disclosure and Material Development Reporting by Listed Entities](#).

¹⁰ [IFRS Accounting Standards Navigator](#).

ne sont pas des investisseurs, ni des prêteurs ou d'autres créanciers peuvent également trouver utiles les rapports financiers à caractère général. Cependant, ces autres groupes n'en sont pas les destinataires principaux. Les rapports financiers à caractère général donnent des informations sur la situation financière d'une entité déclarante, qui concernent les ressources économiques de l'entité et les créances vis-à-vis de celle-ci. Les rapports financiers donnent aussi des informations sur les effets des opérations et autres événements sur les ressources économiques d'une entité et les créances vis-à-vis de celle-ci. Ces deux types d'informations apportent des éléments utiles pour prendre des décisions relatives à la fourniture de ressources à une entité.

Certaines sections de ces normes sont consacrées à l'information relative aux emprunts.

Norme internationale d'information financière (IFRS) 7 : Informations relatives aux instruments financiers — Oblige les entités à fournir dans leurs états financiers des informations permettant aux utilisateurs d'évaluer : i) l'importance des instruments financiers pour la situation financière et la performance de l'entité ; et ii) la nature et l'étendue des risques découlant des instruments financiers auxquels l'entité est exposée et la façon dont elle les gère. Ensemble, ces éléments donnent une vue générale de l'utilisation que fait l'entité des instruments financiers et des expositions aux risques qu'ils créent. Les informations obligatoires relatives aux dettes sont les suivantes¹¹ :

- bilan — valeur comptable des instruments financiers par catégorie soit au bilan, soit dans les notes ;
- passifs financiers à la juste valeur par le biais du résultat — pour les emprunts et passifs désignés à la juste valeur par le biais du résultat, le changement de valeur qui est attribuable au risque de crédit et la manière dont le montant est déterminé ;
- compte de résultat — gains/pertes nets pour chaque catégorie de passifs financiers et montant total des charges d'intérêts ;
- informations sur tout actif donné et accepté en garantie ;
- défauts sur principal/intérêts concernant les emprunts à payer et tout autre manquement aux contrats de prêt qui permettent au prêteur d'en demander le remboursement.

IFRS 9 : Instruments financiers — Établit les principes applicables à l'information financière relative aux passifs financiers qui présentera des éléments pertinents et utiles aux utilisateurs des états financiers pour évaluer les montants, le moment et l'incertitude des flux de trésorerie futurs d'une entité. Elle oblige une entité à constater un passif financier dans son état de la situation financière à la date à laquelle elle devient partie aux dispositions contractuelles de l'instrument.

Norme comptable internationale (IAS) 24 : Information relative aux parties liées — Les entités contrôlées par l'État doivent publier les informations relatives aux opérations avec l'administration, en précisant le nom de l'administration et la nature de sa relation avec l'entité déclarante (contrôle, contrôle conjoint ou influence importante) ainsi que la nature et le montant de chaque opération ayant une importance individuelle, avec un niveau de détail suffisant pour permettre aux utilisateurs des états financiers de l'entité de comprendre l'effet des opérations avec les parties liées sur ses états financiers.

IAS 37 : Provisions, passifs conditionnels — Un passif conditionnel n'est pas constaté au bilan. Cependant, à moins que la probabilité d'une sortie de ressources économiques soit faible, un passif conditionnel est indiqué dans les notes.

¹¹ PwC, [Financial instruments under IFRS — A guide through the maze](#).

Annexe VI. Principales obligations d'information sur la dette pour les entreprises cotées — exemples nationaux

Pays	Information sur les emprunts...					Observations	
	A Requise quelle que soit l'importance	B Requise seulement si importante	C Information sur la dette spécifiquement considérée comme importante	D Requise lorsque l'émetteur consent une garantie ou une sûreté	E Requise en cas de défaut ou de manquement de l'émetteur		
Australie		X				Non	Non
Brésil	X			X		Oui	Non
Espagne		X	X*			Non	Non
États-Unis		X				Oui	Oui

Niveau d'endettement comprenant : la somme des passifs courants et non courants, le ratio d'endettement (total des passifs courants et non courants divisé par les fonds propres) et tout autre indicateur de l'endettement (selon le choix de l'émetteur) indiquant la méthode de calcul de l'indicateur et une explication de la raison pour laquelle cet indicateur est approprié pour une bonne compréhension de la situation financière et du niveau d'endettement

Pour les garanties : indication du montant des obligations de l'émetteur à différentes échéances (moins de 1 an, entre 1 et 3 ans, entre 3 et 5 ans et plus de 5 ans)

* La circulaire 4/2009 contient une liste indicative des informations pouvant être considérées pertinentes, comprenant les opérations de dette ou de warrants convertibles, l'émission, la modification, l'amortissement ou l'échéance des instruments financiers, et l'octroi, la reconduction, la résiliation ou la restructuration de prêts.

							Point 2.03 — obligation financière directe (obligation de dette à long terme, obligation de crédit-bail, obligation de location simple, obligation de dette à court terme ne découlant pas du cours normal des opérations) qui est importante pour le déclarant : date, identité des parties, brève description de l'opération ou du contrat créant l'obligation, conditions de remboursement, conditions dans lesquelles il peut être accéléré ou augmenté, autres dispositions importantes de l'opération ou du contrat.
France			X		Non	Non	État des garanties et sûretés consenties par la société
Ghana		X*		X	Non	Non	* Seulement si les administrateurs considèrent qu'elle est importante.
Hong Kong	X*		X	X	Oui	Non**	<p>Les émetteurs doivent informer de leurs manquements aux contrats de prêts qui sont importants pour leurs opérations.</p> <p>Les émetteurs qui octroient des garanties aux sociétés affiliées dépassant 8 % du ratio des actifs doivent informer sur l'opération, y compris sur sa valeur, les dispositifs bancaires utilisés par les sociétés affiliées qui seront garanties et les conditions, dont le taux d'intérêt, les modalités de remboursement, la date d'échéance et toute sûreté. Lorsqu'un ratio en pourcentage (actifs, bénéfices, chiffre d'affaires, contrepartie, fonds propres) est supérieur à 5 % et inférieur à 25 %, la société doit communiquer des informations comprenant l'identité et l'activité principale des parties, la date de l'opération, la valeur, les raisons de l'opération et les avantages attendus.</p> <p>* Première cotation : montant total des titres de créance, crédits à moyen ou long terme, montant total de tous les autres emprunts ou dettes (garantis, non garantis, assortis ou non d'une sûreté) et montant total des garanties ou passifs conditionnels.</p> <p>* Rapport annuel : commentaire des administrateurs sur le niveau des emprunts à la clôture de la période considérée, la saisonnalité des besoins d'emprunt et le profil d'échéance des emprunts et des facilités d'emprunt engagées, la structure capitalistique du groupe du point de vue de l'échéance des dettes et obligations, les types d'instruments de fonds propres utilisés, la monnaie et la structure des taux d'intérêt, la mesure dans laquelle les emprunts sont conclus à taux d'intérêt fixe.</p> <p>Autres : lorsque l'émetteur conclut un contrat d'emprunt comprenant une condition imposant des obligations d'exécution spécifiques à un actionnaire majoritaire et que le manquement à cette obligation entraînera un défaut sur des emprunts importants pour ses opérations, l'émetteur doit communiquer : 1) le montant agrégé des facilités qui peuvent être affectées par ce manquement, 2) la durée de vie de la facilité et 3) l'obligation d'exécution spécifique imposée.</p>
Inde		X		X	Oui	Non*	<p>Les sociétés cotées qui ont emprunté à des banques et à des établissements financiers doivent communiquer tout défaut de paiement ou échelonnement des obligations de ces prêts, y compris les facilités renouvelables, en indiquant la nature de l'obligation, le nom du prêteur, la date du défaut et le montant actuel en défaut, le montant total du principal, le taux d'intérêt et s'il est garanti ou non.</p> <p>* Granularité de l'information fournie uniquement pour les défauts.</p>

Mexique		X	X	X		Non	Non	Tout émetteur doit communiquer : i) la somme des prêts, crédits et opérations de financement conclus par l'émetteur depuis le dernier rapport trimestriel lorsque son montant est supérieur ou égal à 5 % du montant total de l'actif, du passif et du capital consolidé de l'émetteur ; ii) l'octroi, la modification ou la substitution d'une sûreté qui représente un pourcentage significatif des fonds propres consolidés de l'émetteur ; iii) les restructurations ou amortissements des passifs les plus importants de l'émetteur ; iv) un manquement au paiement des intérêts et du capital des titres et autres passifs ; et v) l' <u>octroi</u> de prêts, de crédits ou d'autres opérations de financement qui représentent un montant significatif des fonds propres consolidés de l'émetteur.
Nigéria	X*			X	Oui	Oui**		* Structure des fonds propres de la société, comprenant les emprunts et les dates d'échéance. Autres : pour les entreprises publiques entièrement détenues par l'État, émission de dette à la Bourse par publication au Journal officiel ou dans tout autre document officiel d'un avis indiquant le bénéficiaire du prêt, le montant à lever et le mode utilisé, le taux d'intérêt, le délai dans lequel des paiements d'intérêts semestriels et trimestriels seront dus, et toute autre information nécessaire. ** Seulement pour les entreprises publiques cotées.
Philippines	X			X	X	Oui	Non	Rapport annuel : i) comprenant des informations sur la dette à long terme qui indiquent le type d'obligation, le montant, les taux d'intérêt, le nombre de paiements périodiques et les dates d'échéance ; ii) concernant les garanties consenties à d'autres émetteurs, l'émetteur garanti, le montant total garanti, et l'en cours et la nature de la garantie. Manquement à tout emprunt de l'émetteur ou de ses filiales importantes excédant 5 % de l'actif total de l'émetteur et de ses filiales consolidées. Rapports trimestriels : les données disponibles sont agrégées, notamment par échéance, type d'emprunteur et de créancier, et monnaie et pays du créancier.
Union européenne		X*				Non	Non	Les émetteurs de valeurs mobilières doivent communiquer tout changement intervenant dans les droits des détenteurs de ces titres, y compris les changements intervenus dans les conditions de ces titres, susceptibles d'affecter indirectement ces droits, résultant en particulier d'une modification des conditions de prêt ou des taux d'intérêt. * Dans le cadre des rapports semestriels, non des obligations d'information continues.

Source : Synthèse des auteurs, sur la base de la législation suivante :

Australie : [Règles de cotation de la Bourse australienne \(ASX\)](#) (3.1 et 3.18) ; Brésil : [Résolution n° 80 de la Commission des valeurs mobilières](#) ; Chine : [Loi de la République populaire de Chine sur les fonds destinés aux investissements en valeurs mobilières](#), Règles de la Commission chinoise de réglementation des valeurs mobilières [n° 21](#) et [n° 22](#), [Règles applicables à la cotation de valeurs à la Bourse de Shanghai](#) ; Colombie : [Décret 2555 de 2010](#) ; Espagne : [Loi sur les marchés de valeurs mobilières](#) du 17 mars 2023 (art. 227), [Ordonnance EHA/1421/2009, Circulaire 4/2022](#) ; États-Unis : [Formulaire 8-K](#) (rapport actuel) de la Securities and Exchange Commission ; France : [Code de commerce](#) ; Ghana : [Règles de cotation de la Bourse du Ghana](#) ; Hong Kong : [Règles de cotation de la Bourse de Hong Kong](#) ; Inde : [Règlement de 2015 de la Commission indienne des opérations de bourse](#) ; Mexique : [Circulaire de la Commission nationale des opérations de bourse à l'intention des émetteurs](#) (article 50-IV) ; Nigéria : [Règlement de la Commission des valeurs mobilières](#), [Loi sur les investissements et les valeurs mobilières](#) ; Philippines : Commission des opérations de bourse, [Règle 68](#) (annexe 68-J, tableaux D et F), [Formulaire 17-C](#) (point 7) ; Union européenne : [Directive européenne sur la transparence](#).

Annexe VII. Exemples nationaux de délégation du pouvoir d'emprunt définie par la loi

Les pays suivants ont inséré des dispositions régissant la délégation du pouvoir d'emprunt dans les lois relatives à la gestion de la dette publique (GDP) et à la gestion des finances publiques (GFP).

Autorisation de déléguer les pouvoirs d'emprunt

- *Canada* : le ministère des Finances peut déléguer à tout membre de son personnel ses pouvoirs, devoirs et fonctions aux fins de la GDP.

Exigences pour l'acte de délégation et attribution des responsabilités

- *Jamaïque* : en vertu de la loi régissant la GDP, le ministère des Finances peut, par instrument écrit, autoriser toute personne à signer, délivrer ou exécuter tout acte visant à donner effet à un contrat ; une autorisation n'empêche pas le ministre d'exercer la fonction déléguée.
- *Rwanda* : à l'exception des pouvoirs de réglementation, le ministre des Finances peut déléguer une partie de ses pouvoirs et responsabilités au Secrétaire permanent, au Secrétaire auprès du Trésor ou à tout autre fonctionnaire du ministère des Finances. Cette délégation n'exonère pas le ministre des Finances de la responsabilité relative à l'exercice du pouvoir délégué ou à l'exécution des responsabilités attribuées. Le ministre peut suspendre, modifier ou révoquer toute délégation consentie à un déléataire ou toute décision prise par un déléataire s'il apparaît clairement que celui-ci ne s'acquitte pas correctement de ses missions.
- *Zambie* : le ministre des Finances peut, par voie d'ordonnance législative, déléguer au fonctionnaire ainsi désigné l'exécution de toute fonction qui lui a été confiée en vertu de la loi sur la GDP, hormis le pouvoir d'émettre des instruments réglementaires.

Interdiction de déléguer certains pouvoirs d'emprunt

- *Ghana* : le pouvoir de lever des emprunts ne peut être délégué.

Annexe VIII. Exemples nationaux de contrôles directs sur les emprunts infranationaux

Les contrôles directs exercés par l'administration centrale peuvent prendre la forme : i) de limites annuelles de la dette globale des autorités individuelles (ou de certaines de ses composantes, comme les emprunts extérieurs) ; ii) de contrôles et d'autorisations des opérations d'emprunt individuelles (comprenant l'approbation des conditions) ; iii) de la centralisation de tous les emprunts publics avec rétrocession aux collectivités locales à des fins approuvées (par exemple, projets d'investissement).

- **Ghana.** La loi relative à la gestion des finances publiques (GFP) dispose que les collectivités locales peuvent uniquement emprunter des fonds a) dans le pays et b) à concurrence de la limite fixée par le ministre en concertation avec le ministre de tutelle des collectivités locales, et conformément à la stratégie de dette à moyen terme et au plan annuel d'emprunt et de redressement.
- **Kenya.** La Constitution dispose qu'une collectivité locale peut uniquement emprunter si l'État garantit le prêt et s'il est approuvé par le Parlement. La loi sur la GFP confère aux collectivités locales le pouvoir d'emprunter en contractant des emprunts et en émettant des titres publics sous certaines conditions. Les seuils/limites applicables aux emprunts des collectivités locales et les garanties consenties par l'État sur ces emprunts sont fixés par le Parlement.
- **Ouganda.** La loi sur la GFP dispose que les collectivités locales peuvent souscrire des emprunts et émettre des garanties ; toutefois, elles doivent préalablement solliciter l'approbation du ministre des Finances.
- **Rwanda.** En vertu de la loi organique sur les finances de l'État, les collectivités locales ne sont autorisées à contracter des emprunts pour des projets de développement que conformément à la loi établissant les sources de finances et de biens des districts et de la ville de Kigali, et leur utilisation. Elles ne sont pas habilitées à consentir ni à approuver des sûretés sur leurs biens généraux.

Annexe IX. Exceptions strictement définies à la communication complète des informations publiques — exemples nationaux

Bien que les éléments principaux qui régissent la confidentialité ne soient pas nécessairement présents dans la plupart des législations relatives à la dette publique, ils sont intégrés de longue date dans d'autres domaines de l'administration publique. De nombreux pays ont légiférés sur les limites aux exceptions qui peuvent être appliquées au principe de communication complète des documents publics.

Limitation du périmètre ou des conditions de classification des informations et des niveaux de confidentialité

- **Japon** — loi sur la protection des secrets spécialement désignés (article 3)
- **Pologne** — loi sur la protection des informations classifiées (article 5)
- **République de Moldova** — secrets d'État (article 5)

Critères et procédures de déclassification

- **Japon** — la loi oblige à mettre fin à la désignation lorsqu'elle ne répond plus aux conditions prévues à l'article 3 (article 4).
- **Pologne** — la loi oblige les directeurs des unités organisationnelles à passer les informations classifiées en revue au moins tous les cinq ans afin de déterminer si elles répondent toujours aux conditions de protection prévues par la loi (article 6).
- **République de Moldova** — la loi énonce les motifs de déclassification et prévoit un mécanisme permettant aux citoyens et aux organisations de demander la déclassification (articles 13 et 14).

Contrôle parlementaire

- **Hongrie** — loi sur le développement, la mise en œuvre et le financement de la section hongroise du projet de reconstruction de la voie de chemin de fer reliant Budapest à Belgrade (article 2)¹.
- **Japon** — le gouvernement doit chaque année faire rapport au Parlement, entre autres sur l'état de la désignation des secrets et la fin de la désignation (article 19).
- **Pologne** — le rapport relatif à la conformité des services de la sûreté nationale est soumis à la commission des services spéciaux du Parlement (article 13).
- **République de Moldova** — le Parlement exerce un contrôle sur la législation et les dépenses, et oblige les organismes publics à soumettre des informations (article 28).

¹ Par exemple, partant de l'idée que la réalisation du projet présente un intérêt public supérieur et que la communication des informations peut nuire aux intérêts de politique étrangère et d'économie étrangère, l'Assemblée nationale de la Hongrie a donné mandat au ministre des Affaires étrangères pour décider d'accéder ou non à une demande d'accès aux informations en lien avec le financement du projet de reconstruction de la voie de chemin de fer reliant Budapest à Belgrade. Cette approche permettrait d'autres contrôles constitutionnels sur les détails de la délégation tels que ceux exercés par le pouvoir judiciaire.

Annexe X. Encadrement de la confidentialité dans la gestion des finances publiques — exemples nationaux

- **Délimitation du champ de la confidentialité.** Les lois sur la gestion des finances publiques (GFP) énumèrent les circonstances précises dans lesquelles les « dépenses » (règlement sur la GFP du Kenya)¹ ou les « informations économiques ou budgétaires » (loi sur la gestion des finances de la Jamaïque² et loi sur les finances publiques de la Nouvelle-Zélande³) peuvent être classées confidentielles sur la base de considérations de sûreté ou d'intérêts commerciaux ou économiques, ou lorsqu'elles peuvent sensiblement compromettre les activités (commerciales, judiciaires, de négociation, etc.) du gouvernement. En outre, certains pays peuvent définir les types d'informations qui ne peuvent pas être soumis à la confidentialité. À Sao Tomé-et-Principe, par exemple, les informations financières relatives aux contrats pétroliers ne peuvent échapper à la règle générale imposant la publication des informations⁴. Des formulations similaires pourraient être introduites pour les données relatives à la dette publique.
- **Établissement des conditions de confidentialité.** Conformément aux normes et lignes directrices internationales et à la législation sur la liberté d'information, plusieurs législations nationales ont établi de stricts critères de confidentialité pour évaluer les informations pouvant échapper à la publication. Par exemple, les règles de marché public de l'Australie⁵ prévoient un ensemble de quatre critères de confidentialité : i) l'information est précisément identifiée ; ii) l'information présente une sensibilité commerciale ; iii) l'information causerait un dommage déraisonnable au propriétaire de l'information ou à un tiers ; et iv) il était entendu, lorsque l'information a été donnée, qu'elle resterait confidentielle. Au Royaume-Uni, le règlement sur les contrats publics (*Public Contracts Regulation*), qui fait écho à la loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*)⁶, dispose que tout contrat doit être publié dans une base de données publique excepté lorsque ce serait « contraire à l'ordre public » ou que cela « porterait préjudice aux intérêts commerciaux légitimes d'une partie ou nuirait à la concurrence »⁷. Des approches similaires pourraient être envisagées dans les clauses de confidentialité des contrats d'emprunt public.

¹ Article 101 du règlement sur la GFP.

² Article 48E de la loi sur la gestion des finances.

³ Articles 26U et 26V de la loi sur les finances publiques.

⁴ Sao Tomé-et-Principe autorise des exceptions basées sur l'existence d'informations exclusives dans la mesure où la confidentialité est protégée par le droit national, un traité ou une autre forme de droit international (article 20.2), mais déclare sans ambiguïté que les informations financières ne sont pas exemptées (article 20.3).

⁵ Voir l'article 7.23 du règlement sur les marchés publics du Commonwealth (*Commonwealth Procurement Rules*) et le paragraphe 9 des Lignes directrices sur la confidentialité tout au long du cycle des marchés publics (*Guidelines on the Confidentiality throughout the Procurement Cycle*).

⁶ Articles 41 et 43 de la loi sur la liberté d'information (*Freedom of Information Act*).

⁷ Article 108 du règlement sur les contrats publics (*Public Contracts Regulations*).

- **Déclaration de nullité des clauses de confidentialité contraires à la loi.** Par exemple, certains pays renforcent la primauté de la transparence dans leurs cadres juridiques sur la gouvernance des ressources naturelles en déclarant la nullité des clauses de confidentialité qui empêchent la publication des contrats (code minier de la Guinée) ou l'accès aux documents essentiels (loi sur les recettes pétrolières de Sao Tomé-et-Principe)⁸.

⁸ Article 217-II du code minier de la Guinée ; article 20.1 de la loi sur les recettes pétrolières de la Guinée.

Annexe XI. Contrôle parlementaire des informations confidentielles — exemples nationaux

Le **règlement du Sénat américain** prévoit que des auditions peuvent se tenir à huis clos pour des raisons précises, notamment lorsqu'elles font intervenir des informations relatives à la sûreté nationale ou des informations financières ou commerciales confidentielles¹. Ces exigences ne sont pas toujours purement procédurales ; la loi impose au Président des États-Unis de tenir la Commission du Sénat sur le renseignement pleinement informée des activités de renseignement. Les membres de cette commission ont le droit d'accéder aux sources et aux méthodes ainsi qu'aux programmes et aux budgets du renseignement². La Commission se réunit généralement à huis clos. Cela montre que la qualification confidentielle d'un contrat ou d'un instrument de dette n'écarte pas nécessairement la responsabilité législative pour le compte du public. L'organe de contrôle — ici le Parlement — fixe la norme relative aux informations confidentielles, non l'agence tenue responsable, comme l'entreprise publique ou son conseil d'administration pour prendre un exemple courant. La présentation de « dépenses classifiées » sous la forme d'un poste unique au budget garantit le respect de la confidentialité des questions de défense et de sûreté nationale.

La **loi de l'Ouganda sur la gestion des finances publiques**³ prévoit une procédure pour les contrôles et l'examen externe des dépenses classifiées qui font l'objet de la délibération à huis clos d'une commission parlementaire. Les comptables sont tenus d'établir des systèmes appropriés de contrôle interne au regard des opérations relevant des dépenses classifiées et de soumettre des états financiers qui rendent correctement compte de ces dépenses au ministre des Finances, au Comptable général et à l'Auditeur général, qui examinent et auditent ces états financiers.

Le **règlement du Kenya sur la gestion des finances publiques**⁴ dispose que les comptables peuvent être tenus de communiquer des informations ou tout autre document sur la nature des informations confidentielles à une commission parlementaire.

La **loi du Zimbabwe sur la gestion des finances publiques**⁵, tout en reconnaissant que la publication de certaines informations sur les garanties de l'État peut engendrer des risques pour les intérêts nationaux, prévoit une procédure de contrôle parlementaire. La commission des comptes publics reçoit les communications, précisant que l'autorisation écrite du ministre est requise en cas de communication par la commission ou un de ses membres.

¹ Règlement du Sénat américain (*U.S. Senate rules*), règle XXVI, para. 5b.

² La loi permet au Président de limiter l'accès aux activités au président et au vice-président de la commission, au Président et à un membre haut placé de la commission de la Chambre des Représentants sur le renseignement, et à la direction de la Chambre des Représentants et du Sénat dans certaines situations très précises.

³ Articles 24 et 54 de la loi de 2015 sur la gestion des finances publiques ; article 24 du règlement de 2016 sur la gestion des finances publiques.

⁴ Article 101.7 du règlement sur la gestion des finances publiques.

⁵ Article 71.2 de la loi sur la gestion des finances publiques.

Annexe XII. Mandat légal et pouvoirs des institutions supérieures de contrôle des finances publiques — exemples nationaux

Mandat général	Mandat particulier
<p>Cour des comptes européenne</p> <p>Article 287 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne</p> <p>1. La Cour des comptes examine les comptes de la totalité des recettes et dépenses de l'Union. Elle examine également les comptes de la totalité des recettes et dépenses de tout organe ou organisme créé par l'Union dans la mesure où l'acte de fondation n'exclut pas un tel examen.</p>	<p>Cour des comptes fédérale du Brésil</p> <p>Constitution fédérale de 1988</p> <p>Article 71. Le contrôle externe, qui incombe au Congrès national, est exercé avec l'appui du Tribunal des comptes de l'Union, auquel il appartient i) de se prononcer sur les comptes rendus annuellement par le président de la République, sous forme d'une résolution préalable à élaborer dans un délai de 60 jours à compter de leur réception (para. I) ; ii) de réaliser, à son initiative ou à l'initiative de la Chambre des Députés, du Sénat fédéral, ou d'une commission technique ou d'enquête, des inspections et des audits de nature comptable, financière, budgétaire, opérationnelle ou patrimoniale dans les unités administratives des pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire, ainsi que dans les autres entités visées au point II (para. IV) (voir aussi l'article 33, para. II ; l'article 70 ; l'article 72, para. I ; l'article 74, para. I ; et l'article 161).</p> <p>Loi organique de la Cour des comptes</p> <p>Article 1. La Cour des comptes fédérale, un organe de contrôle externe, est chargée, conformément à la Constitution fédérale et sous la forme établie dans la présente loi, de se prononcer sur les comptes rendus annuellement par le président de la République, en vertu de l'article 36 de la présente loi (para. III).</p> <p>Article 36. Il incombe à la Cour des comptes fédérale, comme le prévoit le règlement intérieur, de se prononcer sur les comptes rendus annuellement par le président de la République sur avis préalable à établir dans un délai de 60 jours à compter de leur réception.</p> <p>Ces comptes sont composés du bilan général de l'Union et du rapport de l'organe central du système de contrôle interne du pouvoir exécutif sur l'exécution des budgets visés au paragraphe 5 de l'article 165 de la Constitution fédérale.</p> <p>Article 59 de la loi sur la responsabilité budgétaire (para. I, alinéa III)</p> <p>Les cours d'audit alertent les pouvoirs lorsqu'elles constatent que les montants des dettes consolidées et découlant de titres, des opérations de crédit et des garanties octroyées sont supérieurs à 90 % de leurs limites respectives.</p>
<p>Auditeur général de la Namibie</p> <p>Constitution de la Namibie</p> <p>Article 127. L'Auditeur général contrôle le Fonds de recettes de l'État et exerce toutes les autres fonctions qui lui sont conférées par le gouvernement ou par un acte du Parlement, et fait rapport annuellement à l'Assemblée nationale.</p>	<p>Auditeur général de la Namibie</p> <p>Loi 31 de 1991 sur les finances de l'État</p> <p>Article 25. Missions de l'Auditeur général : 1) l'Auditeur général a) sous réserve des dispositions de l'alinéa 3, étudie, examine et contrôle i) les livres de comptes, les comptes et les registres visés à l'article 4 ; ii) les états et les comptes visés aux articles 12 et 13 ; et iii) tout autre livre de comptes, compte et registre prescrit par l'article 24.</p> <p>Article 12b. b) un état indiquant : i) la <i>dette</i> totale en tant que charge du Fonds de recettes de l'État, ii) le <i>montant de cette dette</i> contractée et remboursée au cours de l'exercice financier, iii) les intérêts payés pour l'ensemble de cette <i>dette</i> et iv) les <i>dépenses exposées au titre de cette dette</i> ; c) un état indiquant les recettes perçues au titre des différents postes de recettes figurant dans l'état prévisionnel des recettes ; d) tout autre état et compte que l'Auditeur général peut exiger après consultation du Secrétaire permanent des Finances.</p>
<p>Chambre des comptes de l'Ukraine</p> <p>Constitution de l'Ukraine</p> <p>Article 98. La Chambre des comptes contrôle les recettes du budget de l'État et leur emploi, au nom de la Rada suprême. L'organisation, les attributions et le fonctionnement de la Chambre des comptes sont déterminés par la loi.</p>	<p>Chambre des comptes de l'Ukraine</p> <p>La loi de 1996 sur la Chambre des comptes, modifiée en 2015, a habilité la Chambre des comptes à conduire des audits financiers et de performance sur « les opérations relatives à la dette publique intérieure et extérieure, les garanties de l'État et le remboursement de la dette publique et garantie par l'État ».</p> <p>Article 7 de la loi de 2015 sur la Chambre des comptes.</p>

Annexe XIII. Pouvoirs de contrôle cumulés de l'Office américain de la comptabilité publique sur les rapports sur la dette publique

Le mandat de l'Office américain de la comptabilité publique (GAO), c'est-à-dire son habilitation à conduire divers audits et les pouvoirs spécifiques y afférents, a été progressivement étendu en 100 ans. La loi de 1921 sur le budget et les comptes publics (*Budget and Accounting Act*) a créé le GAO et l'a habilité à examiner l'utilisation des fonds fédéraux et à conduire des enquêtes ordonnées par des commissions du Congrès. La loi a également donné au GAO le pouvoir d'obtenir les registres et informations des organismes publics et un pouvoir de sanction. La législation qui a suivi, telle que la loi de 1970 sur la réorganisation législative (*Legislative Reorganization Act*) et la loi de 1980 sur l'Office de la comptabilité publique (*General Accounting Office Act*), a affiné ce mandat de base¹. Aujourd'hui, le pouvoir général du GAO est énoncé au titre 31, paragraphe 712, du Code des États-Unis (31. U.S.C. § 712).

Le Contrôleur général 1) examine toutes les questions relatives à l'encaissement, au décaissement et à l'utilisation de l'argent public.

Toutes les questions liées à l'utilisation de l'argent public peuvent être interprétées de manière à couvrir la dette publique (opérations de dette, activités, documents et informations relatives à la dette). En outre, des **pouvoirs spécifiques** supplémentaires ont été conférés au GAO :

- **Conduite d'audits particuliers**, y compris sur la dette publique, comme indiqué au titre 31, paragraphe 717b, du Code des États-Unis (31 U.S.C. 717(b) : « b) le Contrôleur général évalue les résultats d'un programme ou d'une activité que le gouvernement met en œuvre en vertu de la loi existante 1) de sa propre initiative ; 2) lorsque la Chambre ou le Congrès ordonne une évaluation ; ou 3) lorsqu'une commission du Congrès ayant compétence sur le programme ou l'activité demande l'évaluation ».
- **Accès aux informations**, pouvoir codifié au titre 31, paragraphe 716a du Code des États-Unis (**31 U.S.C. § 716(a)**), qui oblige chaque organisme public à remettre au GAO « les dossiers de l'agence dont le Contrôleur général a besoin pour s'acquitter de ses fonctions ... (en ce compris les fonctions d'audit, d'évaluation et d'enquête) ».
- **Audit des états financiers consolidés fédéraux** depuis l'exercice 1997, en application de la loi sur la réforme de la gestion de l'État de 1994. En vertu de la loi, l'état financier des États-Unis reflète la situation financière globale, y compris l'actif et le passif, et le résultat des opérations du pouvoir exécutif. Le GAO a le pouvoir intrinsèque d'auditer les rapports sur la dette fédérale. Plus précisément, il vérifie chaque année les tableaux de la dette fédérale établis par le Service des finances publiques (*Fiscal Service*) afin de déterminer si, dans tous les aspects importants, 1) les tableaux sont présentés de manière fidèle et 2) la direction du Service a maintenu un contrôle interne efficace de l'information financière concernant les tableaux de la dette fédérale.

¹ Les autres lois sont la loi de 2017 sur l'accès et le contrôle du GAO (*GAO Access and Oversight Act*) et la loi sur l'aide, les secours et la sécurité économique concernant les coronavirus (*CARES Act*), Public Law n° 116-136, div. B, titre IX § 19010, 27 mars 2020, [134 Stat. 579](#), modifiée par la loi de finances consolidée de 2021 (*Consolidated Appropriations Act*), [Public Law 116-260, div. N, title II, § 282](#), 27 décembre 2020, [134 Stat. 1984](#).

Bibliographie

- Addo Awadzi, E. 2015, "Designing Legal Frameworks for Public Debt Management," IMF Working Paper No. 15/147 (Washington: International Monetary Fund).
- African Commission on Human and Peoples' Rights, 2019, Declaration of Principles on Freedom of Expression and Access to Information in Africa, (Banjul, The Gambia).
- Arslanalp, S., Bergthaler, W., Stokoe, Ph., and Tieman A. F., 2020, Concepts, Definitions and Composition In: Sovereign Debt. Edited by S. Ali Abbas, Alex Pienkowski, and Kenneth Rogoff, (Oxford University Press).
- Cebotari, A. 2018, "Contingent Liabilities: Issues and Practice," IMF Working Paper No. 2008/245 (Washington: International Monetary Fund).
- Council of Europe Committee of Ministers. 2002, Recommendation Re c(2002)2 of the Committee of Ministers to member states on access to official documents.
- Davoodi, H. R., Elger, P., Fotiou, A., Garcia-Macia, D., Lagerborg, A., Lam, W. R., Pillai, S. 2022, "Fiscal Rules at a Glance: An update 1985-2021," Fiscal Affairs Department, (Washington: International Monetary Fund).
- Dippelsman, R., Dziobek, C., and Gutiérrez Mangas C. A. 2012, "What Lies Beneath: The Statistical Definition of Public Sector Debt: An Overview of the Coverage of Public Sector Debt for 61 Countries," Staff Discussion Note 12/09, (Washington: International Monetary Fund).
- Dubnik, M. 1998, "Clarifying Accountability: An Ethical Theory Framework." In Public Sector Ethics: Finding and Implementing Values, edited by Charles Sampford and Noel Preston, 78–92. Routledge.
- Dziobek, C., Jiménez de Lucio A. F., and Chan, J., 2013, "Definitions of Government in IMF-Supported Programs," IMF Technical Notes and Manuals 13/01, (Washington: International Monetary Fund).
- Erkkila, T. 2020, Transparency in Public Administration, Oxford University Press.
- European Court of Auditors. 2022, Public Audit in the European Union.
- Eyraud, L., Hodge, A., Ralyea, J., Reynaud, J. 2013, "How to Design Subnational Fiscal Rules: A Primer," How to Note 20/01, (Washington: International Monetary Fund).
- Ferry, Laurence, Peter Eckersley, and Zamzulaila Zakaria. 2015, "Accountability and Transparency in English Local Government: Moving from 'Matching Parts' to 'Awkward Couple.'" Financial Accountability and Management 31 (March): 345–61. <https://doi.org/10.1111/faam.12060>.
- Gelpern, Anna, Sebastian Horn, and Christoph Trebesch. 2021. "How China Lends: A Rare Look into 100 Debt Contracts with Foreign Governments." SSRN Electronic Journal. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3840991>.
- Government of Canada. "National Governments Including Developing Countries." Last modified January 1, 2021. <https://www.tpsgc-pwgsc.gc.ca/recgen/cpc-pac/2021/vol1/s9/gecpd-ngidc-eng.html>.
- Group of Thirty. 2020, "Sovereign Debt and Financing for Recovery after the COVID-19 Shock: a Preliminary Report and Conclusions of the Working Group" October, (Washington).
- Group of Twenty. 2017. "Operational Guidelines for Sustainable Financing." March.

H.M Treasury, 2021, "UKEF and FCDO Sovereign Exposure by Recipient Country Outstanding and Arrears." Last Modified November 8, 2021. <https://www.gov.uk/government/statistics/report-on-outstanding-debt-owed-by-other-countries-to-her-majestys-government-2/ukef-and-fcdo-sovereign-exposure-by-recipient-country-outstanding-and-arrears>.

Institute for International Finance. 2019, "Voluntary Principles for Debt Transparency." Last modified June 10, 2019. <https://www.iif.com/Publications/ID/3387/Voluntary-Principles-For-Debt-Transparency>.

Institute for International Finance. 2022, "IIF Voluntary Principles for Debt Transparency-Implementation Note." Last modified January 13, 2022. <https://www.iif.com/Publications/ID/4741/IIF-Voluntary-Principles-for-Debt-Transparency-Implementation-Note>.

Inter-American Commission on Human Rights. 2000, Declaration of Principles on Freedom of Expression.

International Budget Partnership (IBP). 2020, Open Budget Survey 2019 Questionnaire: Egypt. Accessed December 7, 2022. <https://internationalbudget.org/sites/default/files/2020-05/egypt-202002150030.pdf>.

International Institute for Sustainable Development. 2019, "UNESCO Finds 125 Countries Provide for Access to Information." Accessed December 5, 2022. <https://sdg.iisd.org/news/unesco-finds-125-countries-provide-for-access-to-information/>.

International Monetary Fund (IMF). 2020, Fiscal Monitor: State-Owned Enterprises: The Other Government, April, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). "What is PIMA" What is PIMA (imf.org).

International Monetary Fund, (IMF). 2003, "Assessing Public Sector Borrowing Collateralized on Future Flow Receivables", June, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2007, "Guide on Resource Revenue Transparency", (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2014, "Public Sector Debt Statistics Guide", (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2014, "Government Finance Statistics Manual", (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2014, "Revised Guidelines for Public Debt Management", (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2018a, "G20 Notes on Strengthening Public Debt Transparency" (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2018b, "Mexico: Fiscal Transparency Evaluation," Country Report No. 2018/289, (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF). 2018c, "Guidance Note on the Bank-Fund Debt Sustainability Framework for Low Income Countries," (Washington: International Monetary Fund).

International Monetary Fund (IMF) 2019a, Fiscal Transparency Code, (Washington: International Monetary Fund).

- International Monetary Fund (IMF). 2019b, "Ukraine: Technical Assistance Report—Strengthening Public Financial Management," Country Report No. 2019/355, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF). 2019c, "G20 Operational Guidelines for Sustainable Financing—Diagnostic Tool," (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020a, "The Evolution of Public Debt Vulnerabilities in Lower-Income Economies," IMF Policy Paper No. 20/003, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020b, "Public Sector Debt Definitions and Reporting in Low-Income Developing Countries," IMF Policy Paper 2020/005, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020c, "Collateralized Transactions: Key Considerations for Public Lenders and Borrowers," IMF Policy Paper No. 2020/010, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020d, "Update on the Joint IMF-WB Multipronged Approach to Address Debt Vulnerabilities," IMF Policy Paper No. 2020/066, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020e, "The International Architecture for Resolving Sovereign Debt Involving Private-Sector Creditors—Recent Developments, Challenges, and Reform Options," IMF Policy Paper No. 2020/043, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2020f, "Collateralized Transactions: Key Considerations for Public Lenders and Borrowers," (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2021a, "Mexico: Technical Assistance Report – Strengthening Public Assets and Liabilities Management," Country Report No. 2021/261, (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2021b, "Guidance Note on Implementing the Debt Limits Policy in Fund Supported Programs," (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF). 2022a, "Staff Guidance Note on the Sovereign Risk and Debt Sustainability Framework for Market Access Countries," (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF). 2022b, "Reviews of the Fund's Sovereign Arrears Policies and Perimeter", (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2022c, "Tenth Review of the International Monetary Fund's Data Standards Initiatives", (Washington: International Monetary Fund).
- International Monetary Fund (IMF)., 2023, "Making Public Debt Public—Ongoing Initiatives and Reform Options," IMF Policy Paper No. 2023/034 (Washington: International Monetary Fund).
- International Organization of Supreme Audit Institutions (INSTOSAI), "Audit of Public Debt Management: A Handbook for Supreme Audit Institutions." INTOSAI Development Initiative. <https://www.idi.no/work-streams/professional-sais/albf-handbook>.
- Inter-Parliamentary Union "Parliamentary Oversight of International Loan Agreements & Related Processes." 2013, <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2016-07/parliamentary-oversight-internationa-loan-agreements-related-processes>.

- Knight, J., and Northfield B., 2020, "Sovereign Investor Relations: From Principles to Practice" Working Paper No. 2020/204, (Washington: International Monetary Fund).
- Linder, Peter and Chung, Kay, 2023, "Sovereign Investor Relations: From Principles to Practice", Working Paper No. 23/58. (Washington: International Monetary Fund).
- Maslen, S. and Aslan, C., 2022, "Enhancing Debt Transparency by Strengthening Public Debt Transaction Disclosure Practices" EFI Insight, (Washington, DC: World Bank).
- Morsy, Hanan. 2020, "Debt Transparency, Accountability and Reporting in Africa." https://www.afdb.org/sites/default/files/2021/02/15/ecgf-fist_webinar_debt_transparency_fversion1.2.pdf.
- Mendel, T. 2003, Freedom of Information: A Comparative Legal Survey: United Nations Educational Scientific and Cultural Organization (Paris, France: UNESCO).
- OECD. "Debt Transparency—<https://www.oecd.org/finance/debt-transparency/>.
- OECD. 2009, "Principles for Integrity of Public Procurement."
- OECD. 2015, "Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises."
- OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises, 2015 Edition | OECD iLibrary (oecd-ilibrary.org).
- OECD. 2020, Transparency and Disclosure Practices of State-Owed Enterprises and their Owners: Implementing the OECD Guidelines on Corporate Governance of State-Owned Enterprises.
- Transparency—Disclosure—Practices—SOEs.pdf (oecd.org).
- Paris Club. "The Paris Club Releases Comprehensive Data on Its Claims as of 31 December 2021," https://clubdeparis.org/en/file/3718/download?token=_Tza05W2.
- Parliament of Ghana. 2021, Record of Loans, Conventions, Treaties and Other Agreements.
- Proite, A. 2020, "Recording Monitoring, and Reporting Public Debt-Organizing a Back Office: A Guidance Note," Discussion Paper No. 18, (Washington: International Monetary Fund).
- Przeworski, A., Stokes, S., Manin, B. 1999, "Democracy, Accountability, and Representation," Cambridge University Press.
- "Resource-Backed Loans: Sustainable Debt or Pending Threat?" <https://eiti.org/news/resource-backed-loans-sustainable-debt-or-pending-threat>.
- Rivetti, D., 2021, "Debt Transparency in Developing Economies" (Washington: World Bank).
- Rosenblum, P., and Maples, S. 2009, "Contracts Confidential: Ending Secret Deals in the Extractive Industries," Revenue Watch Institute.
- Saxena, S. 2017, "How to Strengthen the Management of Government Guarantees," Fiscal Affairs Department How to Note IMF How to Note, (Washington: International Monetary Fund).
- Ter-Minassian, T., ed. 1997, Fiscal Federalism in Theory and Practice (Washington, DC).

- The Bretton Woods Committee. 2022, "Debt Transparency: The Essential Starting Point for Successful Reform." https://www.brettonwoods.org/sites/default/files/documents/SDWG_Debt_Transparency_The_Essential_Start_Point_for_Successful_Reform.pdf.
- United Nations Conference on Trade and Development. 2012, "Principles on Promoting Responsible Sovereign Lending and Borrowing." https://unctad.org/system/files/official-document/gdsddf2012misc1_en.pdf.
- United Nations Economic and Social Council Commission on Human Rights, 2000, Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, E/CN.4/2000/63.
- United Nations Economic Commission for Europe. 1998, Convention on Access to Information, Public Participation in Decision-making and Access to Justice in Environmental Matters (Aarhus, Denmark: Aarhus Convention).
- Vivares, Ernesto, ed. 2018, Regionalism, Development, and the Post-Commodities Boom in South America. (Cham: Springer International Publishing).
- World Bank. 2021, "Public Debt Transparency in Uganda", MTI Insight, (Washington DC: World Bank Group).
- World Bank Group. 2014, "Corporate Governance of State-Owned Enterprises: A Toolkit.", (Washington: World Bank).
- Corporate Governance of State-Owned Enterprises (worldbank.org).
- World Bank Group. 2022, "Debt Transparency: Debt Reporting Heat Map." (Washington: World Bank Group).
- World Bank Group, International Monetary Fund. 2018. "Improving public debt recording, monitoring, and reporting capacity in low and lower middle-income countries: proposed reforms—G20 note," Working Paper No. 128723, (Washington: World Bank Group).



PUBLICATIONS