

LA BANQUE ASIATIQUE D'INVESTISSEMENT POUR LES INFRASTRUCTURES (AIIB), DIRIGÉE PAR BEIJING : LEADER MONDIAL DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES, À QUEL PRIX ?

Dr. Korinna Horta et Wawa Wang

Verein für sozial-ökologischen Wandel (VSOW, Allemagne) www.vsow.eu

VedvarendeEnergi (VE, Danemark) www.ve.dk

Traduction par Delphine Djiraibe

Janvier 2020

L'approche de la « AIIB » en matière d'accès à l'information.

L'urgence climatique, la perte alarmante de la biodiversité de la planète et les grands projets d'infrastructures mal conçus sont intimement liés. Il s'agit notamment de centrales d'émissions de gaz à effet de serre pour les décennies à venir, de grands barrages hydroélectriques, de projets miniers et de corridors d'exportation qui traversent les dernières zones sauvages et les réserves forestières du monde. Outre les conséquences ressenties globalement, les communautés locales subissent très souvent la pollution, la perte de leurs moyens de subsistance et la réinstallation forcée.

La spécialité de l'AIIB est le financement des projets d'infrastructures à grande échelle, ce qui, par définition, présente des risques élevés. Pendant les premières années qui ont suivi son ouverture en 2016, l'AIIB a principalement contribué au investissements, réalisés par d'autres banques multilatérales, qui appliquent les politiques environnementales, sociales et de transparence de la banque leader. L'AIIB a profité de cette période pour renforcer ses propres capacités. Maintenant elle s'est engagée dans une nouvelle phase de développement de son propre portefeuille de prêts afin de devenir le leader mondial des investissements dans les infrastructures à grande échelle à partir de 2021¹. Ces investissements ne se limiteront pas seulement à l'Asie, mais viseront également l'Afrique, l'Amérique latine et l'Europe.

L'AIIB s'est imposé comme un acteur majeur en un temps record. Elle compte déjà 74 États membres et 26 autres ont demandé à devenir membres. Comme les États-Unis et le Japon n'ont pas, à ce jour adhéré à l'AIIB, l'adhésion des actionnaires européens, dont l'Allemagne en tête, a été d'une importance cruciale pour la crédibilité internationale de l'AIIB. C'est ce qu'atteste les leader mondial des agences de notation en crédit qui ont attribué à l'AIIB le même rang que celles d'institutions occidentales, telle que la Banque mondiale. L'AIIB a reçu la côte de crédit très convoitée de Triple A, ce qui lui a permis de lever des fonds supplémentaires sur les marchés internationaux des capitaux afin d'accroître son capital initialement de 100 milliards de dollars américains.

¹ AIIB, Strategy on Mobilizing Private Capital, February 9, 2018.

L'Allemagne et d'autres gouvernements européens ont justifié leur adhésion à l'AIIB en déclarant qu'ils œuvreraient pour l'adoption des meilleures normes et pratiques internationales au sein de l'AIIB. L'AIIB a répondu en utilisant dans ses politiques et normes un langage et une terminologie qui reflètent ceux des institutions comme la Banque mondiale. Mais à y regarder de plus près, il apparaît clairement que, si le langage est soigneusement adapté à la sensibilité occidentale, la substance est superficielle, abstraite et sans instructions précises.

Les normes de l'AIIB en matière de transparence et d'accès à l'information revêtent une importance capitale. Ils sont la pierre angulaire de la responsabilité vis-à-vis des actionnaires de la Banque et du public. Le fait que l'AIIB concentre les pouvoirs entre les mains de son président dans des proportions inconnues des banques multilatérales occidentales², rend encore plus important l'attachement aux des règles clairement énoncées.

La mise à disposition du public dans les délais impartis des études d'impact environnementales et sociales et des plans de réinstallation est indispensable pour le processus de consultation publique afin d'obtenir les contributions des communautés concernées et des tiers, de minimiser les risques liés au projet, de reformuler sa conception ou de trouver des alternatives. La transparence des informations détaillées du projet est également essentielle pour éviter que des investissements dans des projets d'infrastructure à grande échelle ne se transforment en marais de corruption et en montagnes de dettes, et ne servent que peu, voire aucun objectif.

Normes creuses, politique vague

Certaines informations, telles que celles relatives aux employés et au secret des affaires, ne sont pas rendues publics, cela est juste et relève de la pratique courante. Cependant, les informations spécifiques sur l'emplacement et les détails des projets, y compris leurs impacts environnementaux et sociaux directs et indirects, n'entrent pas dans cette catégorie. Il ne peut y avoir aucune justification pour garder ce type d'informations cruciales confidentielles.

L'approche de l'AIIB en matière d'accès à l'information est disséminée dans deux documents de politique principaux, dont aucun ne fournit les règles claires nécessaires :

Le cadre environnemental et social (ESF) de 2016 comprend deux paragraphes relatifs à la publication de l'information. Les paragraphes 57 et 58 du FSE font référence aux exigences de publication de l'information, respectivement par le client et par l'AIIB. Bien qu'ils contiennent un bon vocabulaire, on n'y trouve pas les exigences essentielles de délai de rigueur pour la publication des documents, telles que l'étude d'impact environnementale et sociale. Au lieu de cela, il est demandé la publication « en temps opportun » des documents. Dans le cas des prêts garantis par des fonds souverains, cela devrait avoir lieu avant l'étude, tandis que les prêts au secteur privé devraient le faire le plus tôt possible pendant l'étude³.

² See for example, the AIIB's Accountability Framework, which became effective in January 2019. In the name of efficiency, it allows the President to increasingly approve the financing of projects without involving the AIIB's Board of Directors.

³ AIIB, Environmental and Social Framework, Paragraphs 57 and 58, February 2016.

Cependant, en février 2019, un amendement technique de ces paragraphes, décidé à huis clos, a encore affaibli leurs dispositions déjà vagues⁴. La modification demande maintenant au client de publier l'information « aussitôt que cela est disponible ».

Il s'agit d'une d'un recul supplémentaire par rapport à la disposition précédente qui exige la publication de l'information avant l'évaluation (prêts du secteur public) ou le plus tôt possible pendant l'évaluation (prêts du secteur privé).

En outre, l'amendement technique permet à la direction de la Banque de différer la publication des informations commerciales sensibles, ou lorsque la valeur financière ou les actifs d'une entreprise sont susceptibles d'être affectés.

Mais comment les intérêts commerciaux ou des corporations peuvent-ils prendre le dessus sur l'intérêt public en ce qui concerne la publication des informations sur les impacts environnementaux et sociaux, susceptibles de causer des dommages irréversibles localement et de contribuer aux urgences mondiales ? La direction de la banque a un propre intérêt à prêter. Il ne peut pas lui être laissé la liberté de décider arbitrairement si les informations doivent être publiées et quand elles doivent l'être.

Déjà avant l'amendement technique du ESF, certains gouvernements européens, actionnaires avaient considéré les deux paragraphes sur la publication d'informations comme trop vagues. Lors de réunions avec la société civile, ils se disaient convaincus que la version finale de la nouvelle politique de l'AiIB sur la diffusion de l'information (PPI), qui était en cours d'élaboration, permettrait de combler les lacunes et d'énoncer des règles claires en ce qui concerne les délais pour la publication des informations. Cela a été confirmé par une lettre du ministère allemand des Finances au Parlement allemand en 2017, selon laquelle la position allemande obligerait le PPI à prévoir des délais clairement définis pour la diffusion de l'information sur le projet afin de permettre la participation active des parties prenantes⁵.

La Politique sur l'information publique (PPI), adoptée en septembre 2018, n'a rien prévu de tel. Il contient à nouveau tous les mots à la mode et souligne son intention de fournir un maximum de publicité et de transparence. Mais le PPI est une politique « basée sur des principes », par opposition à une politique « basée sur des listes ». Cela signifie qu'il se concentre sur les principes généraux et sur la liste des exceptions à ces principes. Il ne comprend ni une liste de documents spécifiques à diffuser au public ni les délais pour la publication.

L'AiIB a déclaré que le PPI n'avait pas abordé la question de la diffusion d'informations relatives aux impacts environnementaux et sociaux, car ce sujet était déjà traité dans le cadre environnemental et social (ESF). Mais comme décrit ci-dessus, le ESF a échoué à le faire de manière significative.

⁴ <https://www.aiib.org/en/policies-strategies/download/environment-framework/Final-ESF-Mar-14-2019-Final-P.pdf>

⁵ German Federal Ministry of Finance, Letter addressed to the Chairman of the Finance Committee of the German Bundestag, 24. January 2017

Lacunes supplémentaires

Outre le ESF et le PPI, à la réunion annuelle de l'AIIB à Luxembourg en juillet 2019, la Banque a rendu publique la Directive sur le financement garanti et non garanti par l'État. Les directives sont approuvées par le président de l'AIIB sans la participation du conseil d'administration. La directive susmentionnée comprend une section sur la publication de l'information, qui met encore plus en exergue la faiblesse des exigences de transparence de AIIB. Ce document appelle à la préparation du document d'information contenant la synthèse du projet (PSI), mais le niveau de détail de ces documents sur les aspects environnementaux et sociaux cruciaux n'est pas clair. Dans le cas de projets du secteur privé, un ISPE ne sera divulgué qu'après la révision finale par l'AIIB, c'est-à-dire à un moment où le financement est sur le point d'être approuvé. Mais la directive permet également de différer la publication du PSI jusqu'à un moment non spécifié si l'AIIB estime le moment commercialement sensible ou dans certaines situations juridiques non appropriées. Dans de tels cas, le public n'aura aucune indication qu'un financement est entrain d'être envisagé pour un projet donné.

En ce qui concerne la publication du document complet de projet, la directive ne fait référence qu'aux prêts garantis par des États. Dans le cas de prêts à des gouvernements (garantis par des fonds des États), le document complet du projet n'est publié qu'après l'approbation du financement, lorsque la contribution du public est devenue largement inutile et que des modifications éventuelles de la conception du projet ne seront pratiquement plus réalisables. Il n'y a pas de précision en ce qui concerne la publication des documents complets de projet dans le cas de prêts au secteur privé (non souverains).

À ce jour, nous connaissons au moins deux projets que l'AIIB a approuvés en invoquant l'exception aux exigences de publication en vertu du PPI. Même après approbation, les noms et la nature des projets ne sont pas rendus publics⁶.

« Buzzwords » contre Substance

Bien que les principes énumérés dans le PPI soient bienvenus, ils sont insuffisants. L'application des principes sera également limitée. Il est déjà de coutume que les documents dont la diffusion est dans l'intérêt d'un dialogue éclairé entre toutes les parties prenantes, soient gardés confidentiels. Il s'agit notamment du pipeline des projets proposés, des rapports de suivi trimestriels des projets du secteur privé, les études des leçons apprises précocement, et plus important, le moment où le Conseil d'administration va discuter ou prendre de décision concernant ledit projet. Contrairement à la pratique des autres institutions financières multilatérales dont les pays européens sont actionnaires, l'AIIB a jusqu'à présent refusé de publier à l'avance l'ordre du jour indicatif du conseil d'administration avant la tenue du conseil d'administration, laissant ainsi les projets

⁶ According to AIIB's website in August, "the AIIB has approved non-disclosure of certain projects on the basis that these fall within an applicable exception to disclosure requirements under the Bank's Policy on Public Information as disclosing such information would compromise the international character of the Bank in accordance with Article 31 of the Articles of Agreement or is inconsistent with the Bank's duty of due respect to national laws and regulation."

programmés aux fins de discussion ou d'approbation secrets, hors de la connaissance du public.

La bonne formulation et les mots à la mode sur la transparence figurent également dans d'autres documents, notamment la directive sur l'information du public émise par le président de l'AIIB et les rapports trimestriels de l'AIIB sur la politique de l'information. Ils semblent être adaptés aux sensibilités des actionnaires occidentaux. Cela ne doit toutefois pas occulter le fait fondamental que l'AIIB a refusé d'adopter des règles assorties de délais pour la publication des informations cruciales. En l'absence de telles règles, la participation du public et l'examen minutieux d'investissements à grande échelle susceptibles de transformer des régions et des pays entiers seront difficiles, voire impossibles.

Le prêt de 250 millions de dollars du projet AIIB à la société privée « Beijing Gas », conclu en 2017, illustre bien le manque de réactivité de l'AIIB. Il vise à améliorer la qualité de l'air à Pékin en remplaçant le charbon par le gaz naturel dans les villages environnants, touchant plus de 200000 ménages principalement pauvres. La documentation omet des informations cruciales, notamment la liste et l'emplacement des 510 villages touchés. Vu l'emplacement du projet aux portes du siège de l'AIIB, cette information aurait dû être facilement disponible. Mais lorsque les actionnaires européens ont demandé cette information, l'AIIB a rejeté cette demande en arguant qu'en tant que société privée, « Beijing Gas » n'était pas tenue de publier des informations détaillées sur le projet. Lorsque certaines informations ont finalement été publiées, plus d'un an plus tard, elles ne concernaient que les villages où la mise en œuvre du projet avait déjà eu lieu, mais il n'y avait aucune information sur les villages restants où la mise en œuvre aurait encore lieu. Dans le même ordre d'idées, il existe de nombreux projets pour lesquels des informations essentielles font défaut, notamment les emplacements du projet ainsi qu'une documentation détaillée sur les plans de réinstallation et de restauration des moyens de subsistance. Il s'agit notamment du Fonds national pour l'investissement et les infrastructures (Inde), de la modernisation des bidonvilles en Indonésie et du projet de régénération urbaine de Colombo au Sri Lanka.

En dépit de la controverse entourant « Beijing Gas », l'AIIB a inscrit en septembre 2019 une nouvelle proposition de prêt de 500 millions de dollars à « Beijing Gas » pour la construction d'une vaste infrastructure de gaz naturel liquéfié. En tant que projet de catégorie A à haut risque, il aura des impacts environnementaux et sociaux importants, à la fois localement et contribuant davantage aux émissions mondiales de gaz à effet de serre.

Plus efficace, plus rapide et plus flexible que les autres banques

L'AIIB déclare avoir adopté un nouveau modèle de gouvernance⁷. Au nom de l'efficacité, il délègue les décisions de financement du conseil d'administration de l'AIIB à son président, à une échelle qui doit accroître le temps de travail supplémentaire. Son modèle d'entreprise suppose que son approche rapide et flexible en matière de financement d'infrastructures à grande échelle attirera les clients peu enclins à se conformer aux règles rigoureuses en matière de publication d'informations, de consultation publique et de normes environnementales et sociales requises par d'autres institutions.

⁷ AIIB, Paper of the Accountability Framework (no date), p. 1, paragraph 3, became effective in January 2019.

Au lieu d'être considérées comme essentielles à la durabilité à long terme d'un investissement, ces règles sont considérées comme une bureaucratie inutile. Cette approche n'est pas compatible avec les démocraties électorales, où l'infrastructure est censée être axée sur les besoins et les souhaits des citoyens. Cela ouvre cependant la porte à la capture politique et à la corruption.

Ce qui peut être fait ?

Le contrôle exercé par les commissions parlementaires compétentes dans les pays actionnaires de l'AIIIB est d'une importance capitale. Un tel contrôle aiderait à mettre en place des incitations pour les ministères directement en contact avec l'AIIIB, tels que le ministère fédéral des Finances en Allemagne. Les demandes du parlement peuvent aider à renforcer leur résolution lors des négociations à la AIIIB.

En plus de demander des comptes rendus réguliers sur les projets financés par l'AIIIB, les commissions parlementaires ont la possibilité de faire connaître leur point de vue, car les actionnaires de l'AIIIB examineront le cadre environnemental et social de l'AIIIB à partir de 2020. Cet examen devrait être utilisé pour imposer l'obligation de diffusion publique, dans un délai déterminé, d'informations essentielles sur le projet, y compris des évaluations d'impact sur l'environnement et des rapports de suivi concernant la mise en œuvre de mesures pour protéger les communautés et l'environnement.

Comme l'expérience de l'AIIIB l'a montré jusqu'à présent, cela ne se fera pas sans vaincre la résistance. La Chine tente de créer une nouvelle forme de multilatéralisme dans laquelle il donne le ton et définit les règles. L'AIIIB joue un rôle central à cet égard. Les actionnaires doivent utiliser pleinement leur capital politique pour progresser sur une question cruciale telle que la publication transparente et dans le délai imparti d'informations essentielles sur des projets d'infrastructure à grande échelle. Sinon, ils risquent de devenir complices d'investissements incompatibles avec les droits fondamentaux de la démocratie et des droits de l'homme.