

## Couleurs discrètes de l'assistance financière multilatérale\*

Par *Jerzy Kranz*

### I

La récente admission, en 1986, de la Pologne au Fonds Monétaire International (FMI) et à la Banque mondiale incite à une réflexion d'ensemble sur les rapports des pays d'orientation marxiste avec ces deux institutions financières internationales. Malgré quelques difficultés pour déterminer des critères précis en la matière, il semble que le choix suivant des pays sera représentatif de ce groupe: la Roumanie, la Hongrie, la Pologne, la Yougoslavie (Europe), la Chine, le Vietnam, l'Afghanistan (Asie), la Tanzanie, l'Ethiopie (Afrique), le Chili, le Pérou, Grenade, la Jamaïque, le Nicaragua (Amérique latine).

Il va sans dire que ces régimes revêtent des caractères parfois différents. Tout d'abord, dans certains cas (Chili, Jamaïque, Grenade) il s'agit des expériences de gauche passagères. Dans d'autres, les gouvernements au pouvoir se distinguent par l'application d'une idéologie et d'un modèle de développement aux accents particuliers (p. ex. la Chine, la Tanzanie, le Pérou, la Yougoslavie). Seuls certains pays font partie du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) – la Roumanie, la Pologne, la Hongrie et le Vietnam. Enfin, l'attitude de ces pays à l'égard de l'Union soviétique semble loin d'être identique.

Malgré les différences d'interprétation, l'idéologie marxiste-léniniste ou le populisme aux accents marxistes constituent un élément commun à ce groupe de pays. Des ressemblances sont perceptibles dans la politique étrangère, dans la conception du rôle de l'Etat dans la vie économique (nationalisations, réduction ou suppression du secteur privé, planification centrale) et, enfin, dans l'accent mis sur la satisfaction des besoins sociaux élémentaires. Le parti socialiste ou communiste, selon le cas, joue un rôle de premier plan dans la réalisation de la politique interne et extérieure.

Si les statuts du Fonds et de la Banque n'excluent pas a priori l'adhésion d'un pays ou d'un groupe de pays, les tendances dirigistes des systèmes économiques en question, la réduction de la concurrence, du secteur privé et des instruments de marché, font penser aux problèmes particuliers dans les relations de ces Etats avec des institutions internationales inspirées de libéralisme économique et dominées par les pays industriels occiden-

\* Rapport présenté par l'auteur au cours du colloque international organisé par Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht et l'Institut de l'Etat et du Droit de L'Académie polonaise des sciences (Czerniejewo, 29 septembre – 3 octobre 1987).

taux les plus riches.<sup>1</sup> Sans anticiper sur les développements détaillés, notons que les pays de gauche, membres des deux organisations, sont de plus en plus nombreux.

En 1944, l'Union soviétique fut le seul pays marxiste à avoir participé à la conférence de Bretton Woods qui avait donné naissance aux statuts du Fonds et de la Banque. Sans l'avoir officiellement expliqué, l'Union soviétique n'a jamais adhéré aux deux organisations. Les raisons de ce refus semblent d'ordre politique, économique et juridique, auxquelles la doctrine a réservé une place à part.<sup>2</sup> Selon certaines sources, l'attitude de l'Union soviétique à l'égard des deux organisations serait, depuis 1986, moins négative.<sup>3</sup>

Trois autres pays, devenus marxistes entre 1945 et 1948, ont également participé à la conférence de Bretton Woods à savoir la Yougoslavie, la Pologne et la Tchécoslovaquie. La Yougoslavie n'a jamais cessé d'appartenir au Fonds et à la Banque, la Pologne les a quittés en mars 1950 et la Tchécoslovaquie en fut exclue en 1954.<sup>4</sup> Les tensions entre l'Est et l'Ouest ont joué un grand rôle dans les deux deniers cas.

Cuba, où Fidel Castro a pris le pouvoir en 1959, s'est retiré des deux organisations en 1964, non sans quelques craintes de n'être plus éligible à utiliser les ressources du Fonds.

En 1970, une tentative visant à réintégrer les pays du CAEM dans le système monétaire international, par le biais d'une éventuelle utilisation des Droits de tirage spéciaux (DTS), nouvel instrument monétaire émis par le FMI, avait échoué.<sup>5</sup> L'absence de réaction fut notamment motivée par les craintes de nature idéologique ainsi que par le degré différent d'intérêt des pays particuliers.

La Roumanie avait tout de même adhéré au Fonds et à la Banque en 1972, suivie du Vietnam (1976), de la Hongrie (1982) et de la Pologne (1986). Le Vietnam unifié fut reçu aux deux institutions (à la place du Vietnam du Sud) malgré l'opposition des Etats-Unis, ceux-ci ayant également exercé des pressions en vue de retarder l'admission de la Pologne au début des années 1980.

1 Grâce au niveau élevé de leurs contributions, cinq pays occidentaux (Etats-Unis, Grande Bretagne, RFA, France et Japon) disposent du Fonds et à la Banque mondiale de quelque 43 pour cent des voix pondérées. Les pays du Conseil d'assistance économique mutuelle, membres des deux organisations (Roumanie, Hongrie, Vietnam et Pologne) disposent des 2,6 pour cent et la Chine populaire des 2,6 pour cent des voix.

2 Voir les sources citées par J. Kranz, *Les pays socialistes, le Fond monétaire international et la Banque mondiale*, *Archiv des Völkerrechts*, 1985, no 3, pp. 270-273; cf. aussi R. F. Mikesell, *Negotiating at Bretton Woods, 1944*, dans: *Negotiating with the Russians* (ed. R. Denett, J. E. Johnson), *World Peace Foundation* 1951, pp. 101-116; H. J. Bittermann, *Negotiation of the Articles of Agreement of the International Bank for Reconstruction and Development*, *International Lawyer*, vol. 5, no 1 (January 1971); U. Andersen, *Das internationale Währungssystem zwischen nationaler Souveränität und supranationaler Integration*, Berlin (West) 1977, pp. 106-110; M. Lavigne, *The IMF and the Soviet Union*, dans: Levcik (ed.), *International Economics - Comparisons and Interdependencies*, *Festschrift für Franz Neuschak*, Wien-New York 1978, pp. 367-382; A. Rémy, *Un retour à l'or? Analyses soviétiques sur le système monétaire international*, Paris 1985, pp. 106-128.

3 *Le Monde* des 17-18 août 1986, p. 9. Notons également qu'une délégation d'observateurs soviétiques a assisté à la réunion annuelle de la Banque asiatique de développement en 1987, *Far Eastern Economic Review* du 14 mai 1987, p. 68.

4 Cf. J. Kranz, *op. cit.*, pp. 274-279 et la littérature citée *ibidem*.

5 Il s'agit d'un article de S. Dell, *The International Monetary Reform and the Socialist Countries*, *The Banker*, 1970, no 528 (February). A cette occasion, Dell avait officieusement contacté des experts de certains pays du CAEM.

Le gouvernement de Pékin représente la Chine au Fonds et à la Banque depuis 1980 (Taiwan étant exclu), ce qui n'a été possible qu'avec l'assentiment des principaux pays occidentaux et notamment des Etats-Unis.

Pour ce qui est les autres pays étudiés, leur admission n'a pas posé de problèmes. Dans certains cas, le régime d'orientation marxiste fut instauré dans les Etats appartenant déjà au Fonds et à la Banque: en Ethiopie en 1974, en Afghanistan en 1978, au Nicaragua en 1979. La Tanzanie et le Mozambique ont rejoint les deux organisations en tant qu'Etats postcoloniaux, respectivement en 1962 et 1984, le Mozambique hésitant plusieurs années avant de déposer sa candidature. Enfin, les régimes d'inspiration socialiste ont été périodiquement établis au Pérou (en 1968), au Chili (1970-73), à la Jamaïque (1972-81) et à Grenade (1979-83), ces quatre Etats étant déjà membres du Fonds et de la Banque.

Ce processus de rapprochement des pays socialistes et des deux institutions financières internationales permet de tirer quelques conclusions. En premier lieu, la division du monde en deux blocs et les tensions dont elle s'accompagne n'a pas facilité l'adhésion au Fonds et à la Banque.

En deuxième lieu, l'engagement des pays en question dans le commerce international, l'interdépendance économique ainsi que les difficultés économiques, ont augmenté leur intérêt pour les organisations financières internationales en tant que source des crédits pouvant servir aussi bien les investissements que l'équilibre de la balance des paiements.<sup>6</sup> L'endettement extérieur, surtout depuis la deuxième moitié des années 1970, n'a fait que confirmer cette tendance.

Enfin, au moins pour certains pays de gauche, l'appartenance au Fonds et à la Banque est perçue comme un instrument éventuel de réforme de leurs économies nationales.<sup>7</sup> Force est en effet de constater que nombre des problèmes économiques affrontés par ces pays sont dus aux défaillances structurelles, à la mauvaise gestion et aux politiques économiques inadéquates (sans négliger certaines causes externes).

Cependant, l'appartenance au Fonds et à la Banque entraîne aussi des obligations, formulées pour la plupart de manière générale, qui laissent à ces organisations un large pouvoir d'appréciation.

L'assistance du Fonds et de la Banque est assez strictement conditionnée. Quant au Fonds, les pays membres s'engagent notamment à assurer le maintien des dispositions de change ordonnées et à orienter sous cet angle leur politique économique (art. IV) ainsi qu'à renoncer aux restrictions sur les paiements courants et aux autres mesures monétaires discriminatoires (art. VIII et XIV). Si le Fonds dispose à cet égard de possibilités

6 Voir p. ex. P. Majda, L'importance du Fonds monétaire international pour la Pologne et les autres pays de l'Europe orientale, *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. XIII, no 4 (décembre 1982), pp. 79-100 et la littérature citée; H. Hamel, Zur Frage der Mitgliedschaft der RGW-Länder im Internationalen Währungs-fonds, dans: A. Schüler (ed.), *Außenwirtschaftspolitik und Stabilisierung von Wirtschaftssystemen*, Stuttgart 1980.

7 Sur les problèmes concernant la convertibilité des monnaies des pays de l'Europe de l'Est, leurs politiques de change et leurs politiques des prix, voir une série d'articles dans *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, vol. X, no 4 (décembre 1979).

de contrôle, les limites de son action sont loin d'être définies avec précision. Il est clair en effet que le déséquilibre de la balance des paiements ne sont que des reflets d'un malaise économique dont les causes réelles sont plus profondes.

Pour ce qui est de la Banque mondiale, ses conditions portent sur les projets individualisés d'investissement ainsi que sur l'ensemble de la situation et de la gestion économiques de l'Etat demandeur (la solvabilité et les performances économiques). Comme dans le cas du Fonds, les statuts de la Banque ne contiennent que les principes généraux de l'attribution de l'assistance. Les procédures détaillées et le caractère de plus en plus conditionnel de leurs concours sont le fruit d'une pratique longue de plus de 40 ans.

Les statuts du Fonds contiennent quelques garanties visant à empêcher une pénétration trop profonde de l'organisation dans les affaires de ses membres. Aux termes de l'article IV-3 (b) du FMI, »le Fonds exercera une ferme surveillance sur les politiques de change des membres et adoptera des principes spécifiques pour guider les membres en ce qui concerne ces politiques (. . .). Les principes en question respecteront les politiques sociales et générales internes des membres (domestic social and political policies of members), et le Fonds prendra dûment en considération, pour leur application, la situation particulière de chaque membre«. D'autre part, le paragraphe 4 de la décision du FMI de 1979 portant sur l'utilisation de ses ressources<sup>8</sup>, prévoit que »lorsqu'il aidera les pays membres à élaborer leurs programmes d'ajustement, le Fonds tiendra dûment compte de leurs objectifs sociaux et politiques intérieurs (domestic social and political objectives), de leurs priorités économiques et de la situation dans laquelle ils se trouvent, y compris les causes de leurs difficultés de balance des paiements«.

Pour ce qui est de la Banque mondiale d'après l'article IV-10 de ses statuts, »la Banque et ses fonctionnaires n'interviendront pas dans les affaires politiques des Etats membres et ils ne seront pas influencés dans leurs décisions par le caractère politique de l'Etat ou des Etats membres concernés. Leurs décisions ne seront fondées que sur des considérations d'ordre économique qui seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 1<sup>er</sup>« (objectifs statutaires).

Faute de place pour une analyse détaillée de ces dispositions<sup>9</sup>, il convient tout de même de souligner qu'elles se réfèrent à des notions abstraites et générales dont l'interprétation est laissée aux deux organisations. Il va de soi que, compte tenu de leur nature, le Fonds et la Banque disposent, en vertu de leurs statuts, d'une grande liberté d'appréciation de la conformité des politiques et performances économiques des membres avec les dispositions statutaires.

<sup>8</sup> Décision no 6056-(79/38) du 2 mars 1979.

<sup>9</sup> Voir notamment J. Gold, *La conditionnalité*, Washington D.C. 1979 et Yozo Yokota, *Non-political Character of the World Bank*, *The Japanese Annual of International Law*, no 20 (1976).

## II

Les développements qui suivent seront divisés en trois parties. Nous nous pencherons d'abord sur les pays européens et la Chine populaire, dont les relations avec les deux organisations semblent moins tendues, pour analyser ensuite les cas du Vietnam, de l'Afghanistan, du Nicaragua et du Chili, l'aide à ces pays étant, actuellement ou par le passé, suspendue ou sensiblement réduite. Suivra, enfin, la présentation des autres pays qui, non sans problèmes, bénéficient de l'assistance des deux institutions ou de l'une d'elles.

1. Les relations de la *Pologne* avec le Fonds et la Banque sont relativement brèves, mais mouvementées<sup>10</sup>. Membre fondateur des deux institutions, la Pologne – dévastée par la guerre – n'a pas reçu leur assistance et les avait quittées en 1950. L'absence des crédits avait à ses origines des pressions des Etats-Unis, surtout sur la Banque mondiale où la Pologne avait déposé une demande de prêt en 1946. L'attitude américaine résultait de l'appréciation négative des liens de plus en plus étroits entre la Pologne et l'Union soviétique. Par conséquent, la demande polonaise n'a pas été inscrite à l'ordre du jour du conseil d'administration de la Banque mondiale. Il s'agissait en l'occurrence également d'un échec pour le président de la Banque qui fut favorable à l'assistance à la Pologne. Relevons cependant que la Banque exigeait de la Pologne d'exporter des quantités appropriées de charbon (le prêt aurait, entre autres, dû être destiné à la modernisation des mines polonaises de charbon) vers l'Europe occidentale. Tout en reconnaissant la pénurie de charbon dans cette région à l'issue de la deuxième guerre mondiale, l'établissement d'un lien entre le prêt et l'orientation du commerce extérieur semble en contradiction avec l'article IV-10 précité de la Banque mondiale.

Dans son troisième rapport annuel, la Banque tenait à souligner que »les difficultés et incertitudes politiques en Europe« rendaient impossible son assistance aux pays de l'Europe de l'Est. Selon ce document, les décisions de la Banque »doivent se fonder uniquement sur des considérations économiques. Cependant, poursuit le rapport, les tensions et incertitudes politiques à l'intérieur ou parmi les pays membres ont un effet direct sur les conditions économiques et financières dans ces pays et sur leur crédibilité financière«<sup>11</sup>.

L'établissement d'un lien entre la situation politique d'un pays (tensions internes accrues, guerre civile, instabilité gouvernementale etc.) et sa situation économique (p. ex. sa solvabilité) n'est pas totalement erroné, mais il augmente sensiblement les difficultés dans l'appréciation des faits et dans l'interprétation du droit de la Banque. Dans le cas polonais, ces »difficultés et incertitudes« résultaient surtout de l'attitude négative des Etats-Unis, et la Banque, sans le mentionner dans son rapport, a dû s'incliner devant la volonté de ce pays. Il faut reconnaître que la position de la Banque ne fut pas à cette époque bien établie et qu'elle dépendait de la réussite de la première émission de ses obliga-

10 Pour les détails et la bibliographie v. J. Kranz, op. cit., pp. 274-78, 289-292.

11 IBRD Third Annual Report, 1947-48, p. 14.

tions sur le marché américain. Les méandres suivis par la demande polonaise témoignent en tout cas des difficultés à distinguer entre les considérations économiques et politiques ainsi que de l'influence exercée par certains pays en coulisse.

Le poids de l'influence non officielle des Etats-Unis s'est fait sentir, une fois de plus, dans la période 1957-70, lorsque les autorités polonaises, encore hésitantes à ce sujet, tentaient d'apprécier le climat au Fonds et à la Banque en vue d'un éventuel retour de la Pologne aux deux organisations. Si l'attitude des Etats-Unis est devenue, depuis 1970, plus favorable, celle des autorités polonaises s'est raidie et, malgré les conseils de plusieurs experts polonais, le gouvernement n'a pas voulu reprendre contact avec les deux organisations par crainte notamment que le Fonds n'impose des conditions incompatibles avec le système économique du pays.

La candidature polonaise au Fonds et à la Banque fut finalement déposée le 10 novembre 1981, avec l'assentiment tacite des Etats-Unis. L'évolution des événements fut stoppée suite à la proclamation en Pologne, le 13 décembre de la même année, de l'état d'urgence. Si l'attitude des pays occidentaux avait initialement une influence décisive sur le retard dans l'examen de la demande polonaise, les principaux pays de l'Europe occidentale ont retiré leurs objections en automne 1983, celles des Etats-Unis n'étant officiellement levées qu'en décembre 1984. L'admission de la Pologne au Fonds et à la Banque date du 12 juin 1986.

En conclusion, si la situation politique et économique en Pologne ainsi que les hésitations des autorités polonaises n'ont pas été sans importance pour les contacts du pays avec les deux organisations, l'influence (pour ne pas dire l'ombre) des Etats-Unis sur le Fonds et la Banque fut souvent décisive, non sans restreindre la liberté d'action des organes statutaires des deux organisations.

2. La Roumanie fut le premier Etat du CAEM à devenir, en 1972, membre du Fonds et de la Banque. L'assistance globale du Fonds accordée à ce pays a atteint le niveau de 1,6 milliard de DTS (fin mars 1987) et celle de la Banque 2,1 milliards de dollars (fin juin 1986).

Cette aide fut pendant longtemps assez élevée, ceci n'étant pas sans rapport, semble-t-il, avec la volonté de renforcer l'économie roumaine en vue notamment d'élargir l'autonomie du pays dans l'arène internationale. D'autre part, jusqu'au début des années 1980, le Fonds – à titre d'exception – ne publiait pas de données statistiques relatives à l'économie roumaine. Quant à la Banque, sa première mission envoyée en Roumanie, en 1973, est rentrée avec peu de données permettant d'apprécier la situation économique du pays, les autorités roumaines étant réticentes à fournir toutes les informations nécessaires et s'estimant mieux placées pour juger de la solvabilité et des performances économiques de la Roumanie. L'attribution des prêts par la Banque est normalement précédée d'un rapport détaillé sur la situation économique et financière du demandeur, mais, dans le cas roumain, le président de la Banque aurait exprimé sa profonde foi dans la morale financière des pays socialistes. Un profond silence s'est fait après qu'un haut fonctionnaire

de la Banque eut remarqué à ce propos que le Chili (à cette époque sous la présidence de S. Allende) n'était pas encore suffisamment socialiste.<sup>12</sup>

Jusqu'au début des années 1980, la Roumanie obtenait régulièrement l'assistance des deux organisations. En 1981, le Fonds a approuvé un accord de confirmation (stand-by arrangement) d'un montant de 1,1 milliard de DTS pour une durée de trois ans. Cependant, la dernière tranche de ce crédit (285 millions de DTS) ne fut pas utilisée, la Roumanie estimant les conditions du Fonds inacceptables.<sup>13</sup>

A regarder les statistiques, l'aide de la Banque à la Roumanie s'arrête en 1982, et les versements du Fonds en 1984. Cet état de choses résulte, d'un côté, du refus roumain d'accepter les exigences du Fonds et de la Banque relatives à sa situation économique et aux réformes nécessaires et, d'un autre côté, de l'absence de volonté des deux institutions de cautionner sans limite la politique et la gestion économiques du pays. L'aide considérable du Fonds et de la Banque accordée à la Roumanie n'a pas abouti au renforcement sensible de son économie ou à l'accroissement de son autonomie dans l'arène internationale. Il serait toutefois exagéré d'en attribuer la seule responsabilité au Fonds et à la Banque.

3. La *Hongrie* fut admise au Fonds et à la Banque en 1982 et quelques années après, en 1985, elle s'est décidée à rejoindre l'Association internationale de développement (IDA) et la Société financière internationale (IFC). L'aide globale du Fonds à la Hongrie s'élève à 1,1 milliard de DTS (fin mars 1987) et celle de la Banque à 991 millions de dollars (fin juin 1986).

Le Fonds avait contribué à alléger les problèmes de paiements de ce pays aussi bien par son assistance directe que par la création d'une meilleure atmosphère autour de la Hongrie lorsque – sous l'impact de la crise en Pologne, au début des années 1980 – certaines banques n'ont pas renouvelé leurs dépôts à court terme auprès de la Banque de Hongrie. Les derniers concours du Fonds à la Hongrie datent de 1984. Le niveau des réserves de la Hongrie ainsi que ses possibilités d'obtenir des crédits sur les marchés privés justifient pour le moment l'absence d'aide du FMI.

Pour sa part, la Banque mondiale assiste chaque année divers secteurs de l'économie hongroise. Relevons cependant une tentative des Etats-Unis de bloquer, sans succès, en 1983 l'aide de la Banque à la Hongrie, en prétendant que le produit national brut par tête d'habitant dépasse dans ce pays le plafond établi par la Banque pour accorder ses prêts. L'administration Reagan, qui menait à cette époque une bataille au Congrès en vue de l'augmentation de la quote-part américaine au FMI, désirait se rallier ainsi une partie des parlementaires selon lesquelles l'aide des institutions financières internationales aux pays communistes était trop élevée<sup>14</sup>.

12 A. van de Laar, *The World Bank and the Poor*, Boston, The Hague, London 1980, p. 40.

13 IMF Annual Report 1984, p. 109; *Financial Times* du 8 mars et du 22 novembre 1984.

14 *Financial Times* du 8 avril 1983; *Wall Street Journal* du 27 septembre 1984.

Le niveau et la régularité de l'assistance des deux organisations à la Hongrie témoignent de leur soutien aux efforts réformateurs économiques de ce pays. Cependant, malgré ces efforts et malgré cette assistance, les subventions aux entreprises publiques pèsent de plus en plus lourdement sur l'efficacité de l'économie hongroise<sup>15</sup>.

Le représentant de la Hongrie au conseil des gouverneurs du Fonds s'est félicité, en 1985, des »relations étroites et de la coopération fructueuse« de son pays avec le Fonds et la Banque<sup>16</sup>. Il a tenu à souligner que l'aide du Fonds mène à la réussite seulement lorsqu'elle rencontre la volonté politique du gouvernement du pays demandeur et lorsqu'elle n'aboutit pas à dépasser »les limites de la tolérance sociale«. A ce propos, il a ajouté que les mesures appliquées antérieurement par la Hongrie, en accord avec le Fonds, à savoir la réduction des salaires réels et des investissements, ne pouvaient plus constituer une option politique réaliste car elles entraveraient la croissance future et impliqueraient des coûts sociaux inacceptables.

4. La *Yougoslavie* appartient au Fonds et à la Banque depuis 1945. Le volume global de l'assistance du Fonds à ce pays a atteint 3,7 milliards de DTS (fin mars 1987) et celui de la Banque 4,6, milliards de dollars (fin juin 1986).

Jusqu'à la moitié des années 1950, l'aide des deux organisations à la Yougoslavie fut peu élevée (un prêt du Fonds en 1949 – 3 millions de dollars, et trois prêts de la Banque – 2,7 millions en 1949, 28 millions en 1951 et 30 millions en 1953), ceci en dépit des espoirs liés au soutien financier occidental dans le conflit Staline-Tito<sup>17</sup>. Cet état de chose résultait entre autres des doutes des Etats-Unis et de quelques pays occidentaux quant aux capacités de remboursement de la Yougoslavie, à cause notamment du retard dans le paiement de certaines anciennes dettes publiques yougoslaves.

L'aide des deux organisations à ce pays augmente très sensiblement à partir des années 1970. Les besoins et les difficultés économiques de la Yougoslavie sont indiscutables, mais cette assistance semble également avoir à son origine la volonté de maintenir la stabilité économique et politique de la Yougoslavie dans les dernières années du pouvoir de Tito et après sa mort. Si jusqu'à 1980, l'aide du Fonds s'élevait à 1,3 milliard de DTS, entre 1981 et fin mars 1987, elle avait atteint le niveau de 2,4 milliards de DTS; les chiffres correspondants des concours de la Banque sont de 2,6 et de 2,0 milliards de dollars. Au cours des années 1980, une importante aide financière est également fournie à la Yougoslavie sous l'égide de certains pays occidentaux et d'autres organismes financiers internationaux.

15 Le Monde des 5-6 juillet 1987, p. 4, relatant les travaux du comité central du parti hongrois. Voir aussi Frankfurter Allgemeine Zeitung du 14 Septembre 1987, p. 14.

16 IBRD, IFC, IDA Summary Proceedings 1985, pp. 87-88.

17 Pour les détails voir notamment IBRD Fourth Annual Report, 1948-49, pp. 26 et 29; The International Monetary Fund 1945-65. Twenty Years of International Monetary Cooperation, Washington D.C. 1969, vol. I, pp. 246-247; Foreign Relations of the United States (ci-après FRUS) 1948, vol. IV, pp. 576-578, FRUS 1949, vol. V, pp. 157-158, FRUS 1950, vol. III, P. 853.

Malgré cette assistance importante, les relations de la Yougoslavie avec les deux organisations, et surtout avec le Fonds, ne sont pas sans tensions<sup>18</sup>. En effet, l'engagement du Fonds s'effectue à des conditions dont le coût social à court terme est souvent élevé. Dans cette atmosphère, le FMI devient parfois le bouc émissaire pour certains dirigeants yougoslaves qui ont tendance à le considérer comme source des difficultés économiques que connaît le pays<sup>19</sup>. D'un autre côté, selon certaines opinions, l'autogestion en Yougoslavie ne doit pas faciliter une socialisation des pertes<sup>20</sup>.

5. Le gouvernement de Pékin représente la *Chine* dans les deux organisations à partir de 1980, le Taiwan ayant été exclu la même année. L'aide du Fonds à la Chine populaire s'élève à 1,4 milliard de DTS (fin mars 1987), celle de la Banque mondiale à 2,5 milliards de dollars et celle de l'Association internationale de développement à 1,6 milliard de dollars (fin juin 1986).

L'assistance du Fonds se limite, jusqu'à présent, à la première tranche de crédit. Etant donné que les crédits au-delà de ce seuil nécessitent la présentation d'un programme d'ajustement détaillé et que les négociations à ce sujet englobent l'ensemble de la situation et des structures économiques du pays, la Chine montre moins d'intérêt à l'assistance du Fonds.

Par contre, l'intérêt de Pékin pour les prêts à l'investissement octroyés par le Groupe de la Banque mondiale est plus grand. Les concours de la Banque et de l'IDA à la Chine sont d'ailleurs importants et, depuis 1983, ils atteignent, en moyenne, un milliard de dollars par an.

La coopération de la Chine avec les organisations étudiées semble harmonieuse. Le fonctionnement du Fonds et de la Banque n'a pas souffert de l'adhésion de ce pays qui fait preuve de réalisme et de modération idéologique.

6. Les relations du Fonds et de la Banque avec la Roumanie, la Hongrie, la Yougoslavie et la Chine ne sont pas particulièrement conflictuelles. Les concours financiers de la Banque à ces pays s'avèrent relativement importants et réguliers. L'aide du Fonds est fonction de la situation de la balance des paiements et de la volonté de réforme des Etats membres. Les recommandations du FMI à l'égard de ces pays visent notamment la réforme du régime de change et du système des prix, l'efficacité des entreprises d'Etat et de la planification centrale la stimulation des exportations et la diminution du déficit budgétaire. Elles concernent, en principe, une plus large application des instruments de marché.

Force est cependant de reconnaître que ces recommandations ont un retentissement diversifié. Dans certains cas, les exigences du Fonds entraînent des conséquences sociales

18 Cf. p. ex. Le Monde du 5 juillet 1983, p. 5, et du 16 décembre 1983, p. 13; Financial Times du 28 novembre et du 21 décembre 1984.

19 Financial Times du 21 décembre 1984.

20 Le Monde du 16 décembre 1983, p. 14.

douloureuses, acceptées non sans problèmes (cas yougoslave). Dans d'autres, les divergences de vues entre le demandeur d'aide et le Fonds rendent difficile un compromis (Roumanie depuis 1983). Le cas hongrois témoigne qu'une coopération réussie avec le Fonds suppose la rencontre des recommandations de celui-ci avec la volonté de réforme économique du gouvernement.

D'autre part, les contacts entre le Fonds et les pays précités mettent à jour une certaine inadaptation de ses exigences. En effet, ses conditions ont, le plus souvent, un caractère macroéconomique. Cependant, contrairement à l'économie de marché, l'économie centralement planifiée n'est pas un réseau de marchés sectoriels interdépendants, dans lequel la modification d'une variable macroéconomique aboutit à des changements, plus ou moins automatiques, dans d'autres secteurs. C'est ainsi que la stimulation des exportations (le talon d'Achille de ce système économique) ou le rééquilibrage de la balance des paiements ne dépendent pas seulement d'un niveau réaliste du taux de change, mais de plusieurs autres facteurs de caractère microéconomique (souvent administratif) qui doivent également être pris en compte.<sup>21</sup> Par conséquent, l'action sur certaines variables microéconomiques conditionne la réussite de toute réforme économique dans ces pays.

Cette approche, devant laquelle le Fonds se montre assez réticent, comporte naturellement un risque de conflit avec les autorités nationales. En effet, pour se limiter à un exemple, les subventions aux entreprises publiques constituent dans plusieurs pays socialistes (mais pas exclusivement) une partie essentielle du système économique. A long terme, elles apportent des résultats manifestement négatifs et faussent les politiques économiques et sociales. Cependant, demander des changements radicaux dans ce système revient à toucher à un sujet qui, économique à première vue, prend une dimension politique et entraîne des conséquences qui sont souvent perçues comme portant atteinte au domaine réservé de chaque Etat.

Il faut en tout cas souligner que, jusqu'à présent, ni le Fonds, ni la Banque n'imposent à ce groupe de pays des conditions qui viseraient l'abolition des principes essentiels de leur système économique comme par exemple la prépondérance du secteur public ou la planification contrale. Les deux institutions font ainsi preuve de réalisme économique et géopolitique.

### III

Certains pays de gauche et notamment le Chili, le Vietnam, l'Afghanistan et le Nicaragua, sont ou ont été privés de l'assistance du Fonds et de la Banque. Les raisons de cet état de choses sont diverses.

21 Cf. l'hébdomadaire polonais *Polityka* dans son supplément *Eksport-Import*, no 5 de 1986. Cf. aussi M. Lavigne, *Economie internationale des pays socialistes*, Paris 1985, pp. 233-234.

1. Le *Chili* sous la présidence de S. Allende (1970–73)<sup>22</sup> avait renoncé par avance à l'aide du Fonds, ceci à cause des divergences dans l'approche des problèmes économiques et sociaux des deux parties et en vue d'éviter la négociation d'un programme d'ajustement et les contrôles du Fonds qui s'en suivent.<sup>23</sup> Par conséquent, au cours de cette période, le Chili n'avait bénéficié que de deux crédits (79 millions de DTS au total) dans le cadre du financement compensatoire, mécanisme d'aide de faible conditionnalité, utilisé en cas d'une baisse importante des recettes d'exportation due à des facteurs indépendants de l'Etat concerné. Dans ses pourparlers avec le club de Paris, relatifs au réaménagement de la dette publique extérieure, le gouvernement chilien avait refusé de négocier préalablement un programme d'ajustement avec le Fonds. Fait rare, cette attitude fut finalement acceptée par les créanciers.

Depuis le coup d'Etat militaire, en automne 1973, le Chili bénéficie assez souvent de l'assistance du Fonds, mais les conditions posées ne sont pas toujours libérales.<sup>24</sup> La situation des droits de l'homme au Chili – que le Fonds et la Banque considèrent comme un facteur non économique – n'est pas, à tout ou à raison, prise en compte dans l'octroi de l'assistance.

Au cours de la période 1970–73, le Chili n'a reçu aucun prêt de la Banque mondiale bien qu'il ait présenté des demandes d'assistance. Quelles ont été les raisons de ce refus?

Au début de 1971, le Chili négociait un prêt à des fins énergétiques, mais les pourparlers n'ont pas abouti, car le gouvernement chilien n'a pas voulu accepter les conditions habituelles de la Banque concernant la rentabilité des prestations publiques (dans ce cas relatives aux prix de l'énergie).<sup>25</sup>

La nationalisation des biens de certaines sociétés américaines par le Chili avait conduit à un conflit aigu avec les Etats-Unis. Ce conflit ainsi que le moratoire unilatéral chilien (en 1971), la politique économique et sociale du gouvernement et la chute des cours du cuivre, ont sérieusement dégradé la situation financière du pays. Ces raisons, ajoutées à l'inflation rampante et à la chute rapide des réserves monétaires chiliennes ont entraîné les refus de la Banque de financer deux autres projets.<sup>26</sup>

La Banque estimait qu'elle avait agi conformément à ses statuts, ceux-ci l'obligeant à promouvoir, favoriser et encourager les investissements internationaux (art. 1<sup>er</sup>) et à prendre en considération dans sa politique de prêt la solvabilité et les performances économiques du demandeur (art. III-4).

22 Pour une étude d'ensemble cf. P. E. Sigmund, The »Invisible Blocade« and the Overthrow of Allende, Foreign Affairs, 1974, no 2; Bulletin du FMI (version française de IMF Survey) du 2 novembre 1981.

23 Cf. la lettre de l'ancien ambassadeur de Chili aux Etats-Unis, publiée dans Foreign Policy, Fall 1972, n° 8, p. 160.

24 Pour les rapports des organisations financières internationales avec le Chili de Pinochet cf. le rapport de A. Cassese pour UN ECOSOC, doc. E/CN.4/Sub.2/412 de 1978.

25 En finançant certains projets d'infrastructure (énergie, transports, fourniture d'eau) la Banque exige, en règle générale, que les prix des prestations soient rentables. Certains gouvernements s'y opposent et veulent subventionner ces prestations ayant notamment en vue les couches les plus défavorisées de la population.

26 Pour les explications de la Banque v. le rapport Cassese précité, vol. III, p. 42.

2. L'assistance globale du Fonds à la République socialiste du Vietnam s'élève à 112 millions de DTS (fin mars 1987) et celle de l'Association internationale de développement à 60 millions de dollars (fin juin 1986). Ce minimum d'aide n'est pas sans rapport avec la présence des troupes vietnamiennes au Cambodge depuis fin 1978. Les concours de plusieurs autres organisations financières internationales au Vietnam ont subi un net déclin à partir de cette date.

L'ancienne République du Vietnam (du Sud) n'avait pas bénéficié de l'assistance du Fonds ou du Groupe de la Banque mondiale. Dans la période 1973–75, c'est-à-dire entre les accords de Paris et la chute de Saigon, les Etats-Unis et le président de la Banque mondiale menaient une campagne en faveur d'une aide bilatérale et multilatérale au Vietnam du Sud. Cependant, le président de la Banque s'est retiré de cette initiative lorsqu'il s'est aperçu de l'absence d'un soutien unanime de la part des principaux pays industriels.<sup>27</sup>

Les premières missions d'experts de la Banque sont arrivées au Vietnam socialiste en 1977. En août 1978, donc avant l'entrée des ses troupes au Cambodge, le Vietnam avait bénéficié (malgré le vote négatif des Etats-Unis) d'un prêt de 60 millions de dollars de l'IDA. Il s'agit de l'unique prêt du Groupe de la Banque mondiale à ce pays, les autres demandes d'assistance, présentées par le Vietnam, n'ayant pas été examinées.

En novembre 1979, le président de la Banque avait envoyé une lettre à une commission du Congrès des Etats-Unis, dans laquelle il assurait au Congrès que, durant l'exercice 1979, le Vietnam ne recevrait pas d'aide de son institution en raison de l'absence d'une politique rationnelle de développement. Le président de la Banque visait notamment à se rallier certaines fractions du Congrès dans le débat relatif à l'augmentation de la contribution américaine à l'IDA. L'initiative de R. McNamara a provoqué des remous au sein de la Banque, car celui-ci n'avait pas consulté le conseil d'administration.<sup>28</sup>

L'attitude du Fonds suit la ligne de la Banque mondiale. Par conséquent, le Vietnam n'utilise que les formes d'assistance qui ne nécessitent pas la négociation d'un programme d'ajustement détaillé (tranche de réserve, première tranche de crédit, financement compensatoire). Le Vietnam a obtenu par cette voie 33,4 millions de DTS en 1981 et 10,5 millions en 1983. Selon certaines sources, une mission du Fonds rentrée du Vietnam en 1980 se montrait favorable à une aide, mais celle-ci, sous la pression des Etats-Unis, ne fut pas accordée.<sup>29</sup> Au début de 1985, le Vietnam fut déclaré irrecevable à utiliser les ressources du Fonds (Art. XXVI) à cause de ses arriérés de paiements à l'égard du FMI.

Les représentants du Vietnam ne cessent de critiquer l'attitude des deux institutions qu'ils qualifient – dans le cas de la Banque – de «contraire aux objectifs et principes» de ses statuts, d'«intervention politique» et de violations de l'article IV–10 de ses statuts.<sup>30</sup>

27 U.S. Policy and the Multilateral Banks: Politicization and Effectiveness. Staff Report to the Subcommittee on Foreign Assistance of the Committee on Foreign Relations, United States Senate. 95th Congress, 1st session, May 1977, pp. 24–29; Le Monde du 7 mars 1975, p. 5.

28 W. Clark, Robert McNamara at the World Bank, Foreign Affairs, vol. 60, no 1 (Fall 1981), p. 181.

29 Far Eastern Economic Review du 9 mai 1980, p. 48.

30 Cf. p. x. IBRD, IFC, IDA Summary Proceedings 1980, pp. 198–199 et de 1983, p. 199.

Les difficultés économiques du Vietnam, ravagé par une longue guerre, ont plusieurs origines, notamment des calamités naturelles, l'arrêt de l'aide chinoise à l'issue du conflit frontalier avec Pékin en 1979, l'effort militaire lié à la présence des troupes au Cambodge ainsi que l'inefficacité des politiques et conceptions économiques (raisons reconnues également par certains responsables vietnamiens).<sup>31</sup>

Ces deux derniers facteurs peuvent, théoriquement, servir de fondement pour le refus d'une assistance au Vietnam, car ils influencent négativement la solvabilité et les performances économiques du pays.

Pendant, cette explication peut servir de camouflage pour les pressions de certains pays membres liées à l'appréciation de la présence prolongée des troupes vietnamiennes au Cambodge. En effet, selon certaines sources,<sup>32</sup> l'aide des deux institutions au Vietnam pourrait être prochainement reprise. Ce changement d'attitude serait conditionné par le remboursement par le Vietnam de ses impayés à l'égard du FMI et par le règlement de certaines questions humanitaires avec les Etats-Unis (soldats américains disparus pendant la guerre du Vietnam).

Dans cette hypothèse, l'absence des concours du Fonds et de la Banque, au cours des dernières années, apparaît comme le résultat des pressions non économiques de certains pays membres qui seraient décidés aujourd'hui à donner leur accord à l'assistance multilatérale au Vietnam sans que celui-ci retire ses troupes du Cambodge ou change radicalement ses structures et politiques économiques.

3. L'assistance du Fonds et du Groupe de la Banque mondiale à l'*Afghanistan* est coupée depuis l'entrée des troupes soviétiques en décembre 1979. A partir de ce moment, l'Afghanistan n'a reçu aucun prêt du Groupe de la Banque et seulement un crédit du Fonds (15,1 millions de DTS tirés dans la tranche de réserve en 1983). Avant 1980, l'aide du Fonds à ce pays s'élevait à 66,3 millions de DTS et celle de l'IDA à 230 millions de dollars dont 111 millions dans la période juin 1977–juin 1979. La plupart des autres organisations financières internationales ont adopté, depuis 1979, une attitude similaire. Les représentants de l'Afghanistan au Fonds et à la Banque estiment que cette pression économique est exercée parce que le leur pays a choisi «la voie du progrès et de l'indépendance».<sup>33</sup> Ils observent en même temps que les deux institutions ne doivent pas se mettre au service des visées politiques »des impérialistes et hégémonistes«.<sup>34</sup> Enfin, ils sont d'avis que la décision de l'IDA de suspendre et, ensuite, d'annuler les prêts consentis à l'Afghanistan »a été prise sous l'influence d'éléments hostiles à notre pays et pour des motifs autres que des considérations purement économiques«, ces mesures étant »manifestement injustes et inéquitables et contraires aux objectifs qui ont inspiré la création de

31 Financial Times du 1er juin 1982, p. 2.

32 Far Eastern Economic Review du 16 juillet 1987, p. 57, et du 23 juillet 1987, p. 30.

33 IBRD, IFC, IDA summary Proceedings 1981, p. 35.

34 Ibidem.

la Banque mondiale et de l'IDA.<sup>35</sup> Ils expriment aussi leur inquiétude devant la politisation des institutions financières internationales et plus particulièrement de la Banque mondiale.<sup>36</sup>

Quant à la situation en Afghanistan, ces mêmes représentants estiment que leur pays fait l'objet d'une «guerre agressive et non déclarée» de la part «des contre-révolutionnaires mercenaires assistés par les forces de l'impérialisme international, de l'hégémonisme et de la réaction régionale». Les forces en question perturbent, selon les délégués afghans, les activités économiques du pays, causent des dégâts dans les équipements de production ainsi que dans l'infrastructure, et se livrent à la destruction des chantiers de travail, des centres médicaux et des établissements scolaires; par conséquent, la reconstruction du pays absorbe des moyens considérables et limite les possibilités de développement.<sup>37</sup> Ce dernier commentaire met en lumière la difficulté d'aider, sur un plan bi-et multilatéral, un pays qui est impliqué dans un conflit armé ou dans une guerre civile. L'assistance à ces pays se révèle donc risquée, car l'association des sommes importantes à l'effort militaire et l'insécurité à l'intérieur du pays ne garantissent ni une amélioration de la situation économique, ni une utilisation rationnelle des crédits.

4. Le *Nicaragua* se voit refuser l'assistance du Fonds et de la Banque à partir de 1982. L'aide globale du Fonds à ce pays s'élève à 169,2 millions de DTS (fin mars 1987), celle de l'IDA à 60 millions de dollars et celle de la Banque mondiale à 233,6 millions (fin juin 1986). Depuis la prise du pouvoir par les Sandinistes, en été 1979, l'aide du Fonds se chiffre à 47 millions de DTS (43 millions dans les années 1979-80 et 4 millions en 1984), celle de la Banque à 69,7 millions de dollars (20 millions pendant l'exercice 1979/80, 33,7 millions en 1980/81 et 16 millions en 1981/82) et celle de l'IDA à 37 millions (32 millions en 1979/80 et 5 millions en 1980/81).

Le dernier crédit du Fonds au Nicaragua de Somoza date du 14 mai 1979 et fut accordé avec l'appui des Etats-Unis<sup>38</sup> quelques semaines avant la chute du dictateur. Le Fonds a tenu à souligner, dans son communiqué officiel, que cette aide fût accordée «conformément à une politique qui s'applique informément à tous les pays membres».<sup>39</sup> Autrement dit le Fonds met en relief qu'il fournit son assistance non pas aux gouvernements, mais aux Etats qui se trouvent en difficultés économiques et qu'il ne peut pas s'intéresser aux conséquences politiques de ses décisions, car la seule chose qui compte c'est que le pays en question remplisse les conditions juridiques pour l'octroi de crédit (surtout l'article V des statuts et la décision, précitée, de 1979).<sup>40</sup> Un rapport confidentiel des experts du

35 IBRD, IFC, IDA Summary Proceedings 1982 (déclaration du gouverneur afghan).

36 IBRD, IFC, IDA Summary Proceedings 1980, p. 50.

37 IBRD, IFC, IDA Summary Proceedings 1984, p. 37.

38 A. Stepan, *The United States and Latin America: Vital Interests and the Instruments of Power*, Foreign Affairs, vol. 85, no 3 (1979), p. 681.

39 FMI, Communiqué de presse n° 79/37 du 14 mai 1979.

40 J. Gold, *La primauté du droit au Fonds monétaire international*, Washington D.C. 1980 (IMF Pamphlet Series, no 23), p. 74.

FMI expliquait à cette époque que le programme d'ajustement établi avec le Nicaragua présentait »substantial risk«, mais que ses détails étaient »technically sound«.<sup>41</sup>

L'aide accordée au Nicaragua le 14 mai 1979 comportait un accord de confirmation de 34 millions de DTS, un achat de 17 millions dans le cadre du financement compensatoire (chute des prix du coton et du sucre) et 0,58 million dans le cadre du financement du stock international du sucre.

En août 1979, après le changement du régime, le Fonds annonçait l'octroi de 17 millions de DTS supplémentaires dans le cadre du financement compensatoire (chute des prix du café) et annulait l'accord de confirmation du mois de mai. »En juin et en juillet, les exportations ont été pratiquement nulles, les réserves de change étaient épuisées et le Nicaragua n'a pas pu honorer le programme financier à l'appui duquel l'accord de confirmation avait été conclu en mai«, expliquait le communiqué du FMI.<sup>42</sup> Sous la plume du Fonds, c'est une originale histoire du changement révolutionnaire au Nicaragua.

Le Groupe de la Banque mondiale et les Etats-Unis ont adopté, au début, envers le Nicaragua sandiniste, une attitude relativement positive et le montant des prêts accordés entre 1979 et la fin de 1981 fut important en comparaison avec la période antérieure.<sup>43</sup> Dans son rapport, une mission d'experts de la Banque, séjournant dans ce pays en automne de 1980, tenait à souligner les inégalités dans la distribution des terres, la fuite des capitaux au cours de la lutte contre le régime Somoza (estimée à un demi milliard de dollars) ainsi que le fardeau de la dette extérieure de 1,6 milliard de dollars.<sup>44</sup> L'héritage de Somoza fut donc lourd et le rapport en question soulignait que l'assistance financière extérieure revêtait une importance cruciale pour le pays.

Cependant, dans un rapport datant du 16 février 1982, les experts de la Banque, tout en reconnaissant le »caractère mixte« de l'économie nicaraguayenne, avaient insisté sur la nécessité d'établir des règles de jeu claires et cohérentes pour le secteur privé en tant que condition préalable des prêts ultérieurs.<sup>45</sup> Aux yeux de la Banque, la solution des problèmes économiques du pays passait notamment par une participation active du secteur privé.

Depuis la fin de 1981, les nouvelles demandes d'assistance du Nicaragua ne sont pas examinées par la Banque. Le dernier prêt de la Banque fut accordé en janvier 1982, malgré le vote négatif des Etats-Unis. Selon certaines sources,<sup>46</sup> le secrétaire d'Etat. A. Haig

41 To Amend the Bretton Woods Agreement Act To Authorize Consent To An Increase in the United States Quota in the IMF. Hearings before the Subcommittee on International Trade, Investment and Monetary Policy of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, House of Representatives, 96th Congress, 2nd Session (1980), pp. 23 et 150.

42 FMI, communiqué de presse no 79/65 du 24 août 1979.

43 Dans la période 1979-81, les prêts approuvés par le Groupe de la Banque mondiale et par la Banque interaméricaine de développement ont atteint le niveau de 250 millions de dollars tandis que l'aide bilatérale des Etats-Unis se chiffrait à 118 millions de dollars.

44 M. E. Conroy, False Polarisation? Differing Perspectives on the Economic Strategies of Post-revolutionary Nicaragua, *Third World Quarterly*, vol. 6, no 4 (October 1984), p. 1012, 1016.

45 *Ibidem*, p. 1021.

46 *Ibidem*, p. 1029.

avait donné instruction au directeur exécutif américain d'émettre un vote négatif, une autre attitude étant contraire aux objectifs de la politique des Etats-Unis envers le Nicaragua.

Les relations américano-nicaraguayennes deviennent de plus en plus tendues à partir de 1981, notamment à la suite de l'élection de R. Reagan et sous l'influence des événements au Nicaragua.<sup>47</sup> La guerre civile prend de l'ampleur; les Etats-Unis bloquent progressivement toute aide bilatérale; en 1983, le quota alloué par les Etats-Unis pour les ventes de sucre nicaraguayen est réduit de 90 pour cent; en 1985, le président Reagan proclame un embargo total sur les importations en provenance et les exportations à destination de Nicaragua.<sup>48</sup> Il est à remarquer que la détérioration des rapports entre la Banque et le Nicaragua suit une ligne parallèle. Le même phénomène se manifeste à la Banque inter-américaine de développement.<sup>49</sup>

La pression des Etats-Unis se trouve sans doute à l'origine de cet état de fait, mais il semble également que les Américains – qui ne peuvent pas imposer à la Banque mondiale n'importe quelle décision – jouissent dans cette affaire du soutien de certains autres pays membres.

##### 5. Comment peut-on apprécier l'action du Fonds et du Groupe de la Banque mondiale envers ce deuxième groupe de pays?

Dans le cas chilien, la politique économique du gouvernement, la méfiance des milieux financiers internationaux ainsi que les pressions (et activités subversives) des Etats-Unis ont contribué à dégrader la situation économique et financière du Chili. Devant cet état de choses, il était facile à la Banque de fonder son refus sur les raisons économiques. Relevons cependant que la Banque ou le Fonds viennent en aide aux pays dont les politiques économiques ont été au moins aussi discutables que celles du gouvernement socialiste chilien (p. ex. les Philippines de Marcos, la Zaïre de Mobutu ou la Tanzanie de Nyerere). Cela nous conduirait à la conclusion que les institutions étudiées appliquent un traitement sélectif (inégal) en fonction des critères non économiques. Toutefois, cette thèse est affaiblie par l'attitude homogène de la Banque en matière de nationalisations. Les opinions de la Banque et des principaux pays industriels à cet égard sont convergentes sinon identiques. La Banque reconnaît le droit de chaque Etat de nationaliser, mais elle fournit son assistance seulement lorsqu'elle est persuadée que l'Etat nationalisant entreprend des démarches en vue de parvenir à une solution équitable du problème de l'indemnisa-

47 Ibidem, pp. 1027–1028.

48 Selon l'arrêt de la Cour internationale de Justice dans l'affaire Nicaragua contre Etats-Unis d'Amérique, 27 juin 1986 (fond), point 245, la Cour ne considère pas ces mesures comme des violations du principe coutumier de la non-intervention.

49 Dans une lettre adressée, en 1985, au président de cette Banque, le secrétaire d'Etat américain suggérait de ne plus prêter au Nicaragua afin de ne pas consolider son régime marxiste et de ne pas «financer l'agression» de ce pays contre ses voisins, Financial Times du 9 mars 1985, p. 2 et IDB Proceedings 1985, pp. 58–59.

tion des propriétaires étrangers.<sup>50</sup> La pratique de la Banque dans ce domaine est uniforme (suspension d'aide) et le Chili pouvait s'attendre à cette réaction.

En conclusion, si le contexte politique de l'affaire chilienne est nettement perceptible, il semble que les arguments de la Banque soient judicieusement formulés.

Les autres cas posent le problème de l'assistance aux pays engagés dans un conflit armé (Vietnam) ou dont les territoires sont le lieu d'un tel conflit (Afghanistan, Nicaragua).

La Banque et le Fonds ne se lancent pas dans l'appréciation de ces conflits au point de vue du droit international universel. Ils évaluent cependant leur influence sur la solvabilité du demandeur, sur ses performances économiques et sur les chances de l'utilisation efficace de l'assistance.<sup>51</sup> Ainsi, les dépenses militaires liées aux conflits armés aggravent généralement le déficit budgétaire de l'Etat et ses possibilités de développement, de même que l'insécurité à l'intérieur de pays ne reste pas sans influence sur le choix et la mise en oeuvre d'éventuels projets d'investissement. Relevons également que l'efficacité des politiques économiques des trois pays concernés (et du Chili d'Allende) laisse parfois à désirer et que ces politiques ne copient pas fidèlement les recettes du libéralisme économique, prônées par les deux institutions. Par conséquent, le refus de l'assistance peut trouver une justification fondée sur les statuts du Fonds et de la Banque.

Si l'on admet cette thèse, il faut tout de même se demander si les deux organisations réagissent de la même manière dans des cas identiques (ou pareils).

Rappelons tout d'abord que le président de la Banque mondiale et les Etats-Unis ont fait preuve d'une grande ferveur en vue de venir en aide au Vietnam du Sud (1973-75) bien que ce pays fut le théâtre d'une importante activité des forces armées hostiles à son gouvernement, la politique économique de celui-ci manquant de cohérence.

L'Afrique du Sud, qui se trouve dans une sorte de conflit permanent, externe (avec ses voisins) et interne, et dont les dépenses militaires à ce titre posent parfois certains problèmes budgétaires, avait également bénéficié de l'assistance des deux institutions; si les derniers crédits de la Banque datent de 1966, l'aide du Fonds est plus régulière (dernièrement 1,1 milliard de DTS en 1982).

Le développement économique du Mozambique est lourdement handicapé par les activités d'une guérilla antigouvernementale, mais ce pays, après avoir été admis, en 1984, au Fonds et à la Banque, a pu bénéficier de leur assistance.<sup>52</sup>

50 Policies and Operations. The World Bank Group (September 1974), p. 45; Questions and Answers. The World Bank (March 1976), p. 13.

51 La Banque estime qu'il lui est permis de prendre en considération les «événements ou situations politiques» dans un pays demandeur lorsque ceux-ci influent sur sa situation économique et sur les chances de réalisation du projet financé, Questions and Answers (March 1976), pp. 7 et 13.

52 Cette assistance n'a pas encore pris des proportions très importantes, mais le gouvernement de Maputo est, depuis quelques années, en train de renouer des liens avec le monde occidental. Le nouveau programme économique du gouvernement s'inspire en partie des recettes du FMI ce qui n'a pas été sans importance pour le Club de Paris dans le rééchelonnement, à des conditions très avantageuses, de la dette extérieure du pays et pour l'attribution, le 9 juin 1987, d'un prêt dans le cadre de la facilité d'ajustement structurel du FMI, cf. le Monde du 4 mars 1987, p. 5, du 18 juin 1987, p. 34, et du 16 juillet 1987. Cf. aussi E. Adam, Mozambique: Im 12. Jahr am Ende, Afrika Spectrum, 1986, no 3, pp. 337-362.

Enfin, en justifiant, en 1982, son aide au Salvador en guerre civile, le Fonds précisait que «les résultats économiques d'El Salvador se sont dégradés à la suite d'un conflit intérieur qui a perturbé l'activité économique».<sup>53</sup>

En conclusion, il semble que le refus d'aide au Vietnam, à l'Afghanistan et au Nicaragua revête une coloration politique, camouflée par des arguments économiques. Même si l'Afrique du Sud, le Salvador, le Mozambique ou – par le passé – le Vietnam du Sud s'engagent à orienter leur développement selon les recettes proches du libéralisme économique (à la différence des conceptions économiques du Nicaragua, du Vietnam et de l'Afghanistan), il ne semble pas que les conflits armés dans lesquels sont impliqués ces pays puissent rester sans influence sur leurs performances économiques. Si l'on partage cette thèse, l'attitude du Fonds et de la Banque à cet égard, pour être conforme aux statuts, doit acquiescer un caractère moins sélectif.<sup>54</sup>

Il serait également souhaitable que les raisons du refus d'assistance par ces organisations soient officiellement rendues publiques. En effet, si le secret de négociation d'un prêt semble naturel, le mutisme dans les cas de refus ou de retard inexplicable dans l'examen des demandes d'assistance rend la situation confuse et facilite les pressions non économiques en coulisse.

#### IV

Le dernier groupe des pays d'orientation marxiste que nous nous proposons d'étudier comprend les Etats dont les relations avec le Fonds et la Banque posent quelques problèmes du fait des conditions d'aide des deux organisations. Il s'agit du Pérou, de la Tanzanie, de la Jamaïque, de l'Ethiopie et de Grenade.

1. Le *Pérou* a obtenu une assistance globale du Fonds de 1,3 milliard de DTS (fin mars 1987) et de 1,7 milliard de dollars de la Banque mondiale (fin juin 1986). Suivant la période, les rapports du Pérou avec les deux organisations ont été plus ou moins tendus. Le Fonds, en 1986, et la Banque, en 1987, ont déclaré le Pérou inéligible à utiliser leurs ressources à cause des impayés envers ces deux organisations.

Les militaires, qui ont pris le pouvoir en 1968, ont instauré au Pérou un régime populiste aux accents marxistes et ont procédé à de nombreuses réformes économiques et sociales. Les symptômes de la crise économique ne sont apparus que vers la moitié des années 1970 sous la forme notamment d'une stagnation des exportations, de mauvais résultats des entreprises publiques, d'une augmentation du déficit budgétaire de l'Etat et d'un en-

53 FMI, communiqué de presse no 82/34 du 16 juillet 1982. Relevons également qu'en accordant, en 1987, un crédit au Mozambique, le Fonds tenait à souligner que les difficultés économiques de ce pays résultait notamment des «problèmes de sécurité intérieure», FMI, communiqué de presse no 87/15 du 9 juin 1987.

54 Il semble que le traitement inégal des cas égaux soit en contradiction avec le § 8 de la décision du FMI de 1979 sur l'utilisation de ses ressources, ce paragraphe exigeant un «traitement uniforme» de tous les membres.

dettement extérieur. Un point important dans ce bilan est constitué par de fortes dépenses effectuées pour les achats d'équipements militaires (surtout depuis 1973).<sup>55</sup> La réforme agraire du général Velasco (proclamée en 1969) s'est avérée »socialement incomplète, techniquement déficiente et économiquement stérile«. <sup>56</sup> A ces causes d'origine interne, s'ajoutent – dans les périodes successives – certaines causes externes comme p. ex. la baisse des cours du cuivre, la hausse de taux d'intérêt.

Les années 1980 n'apportent pas de changements essentiels à la situation économique du Pérou, ceci malgré une aide substantielle du Fonds et de la Banque (surtout 1981–84). Pour lutter contre la crise dans laquelle s'enfoncé le pays, les nouvelles autorités péruviennes (élection du président Alan Garcia en 1985) ont notamment décidée de réduire le remboursement de la dette extérieure à 10 pour cent des recettes d'exportation, et de limiter les sorties de devises au titre du remboursement de dettes privées, de rapatriement de bénéfices, de paiement de dividendes et de royalties, ainsi que de renoncer délibérément à l'assistance du Fonds, celle-ci étant considérée comme contraire aux intérêts du pays.

La nouvelle politique économique, menée par le Pérou depuis 1985, a apporté, à court terme, quelques améliorations, mais ses contreparties se sont révélées inquiétantes.<sup>57</sup> Par conséquent, il semble que la solution des problèmes du pays passe par la reprise des contacts avec le FMI,<sup>58</sup> dont le dernier crédit au Pérou, accordé en 1984, fut annulé par le Fonds en 1985.

Le Fonds constitue aux yeux de plusieurs dirigeants péruviens un bouc émissaire. Le sigle FMI est en effet assimilé dans certains pays du Tiers monde à la famine, à la misère et à l'inflation. La thérapie proposée à diverses reprises par le Fonds au Pérou n'a pas de caractéristiques particulières. C'est ainsi, pour prendre l'exemple des années 1977–78, les exigences du FMI visaient – comme dans la plupart des cas – la dévaluation, d'importantes hausses des prix de l'essence, du pain et du lait, la suppression de subventions, l'instauration de nouvelles taxes et de nouveaux impôts, le contrôle des salaires, une importante réduction du déficit budgétaire de l'Etat. Les mesures en question, mais surtout les délais de mise en oeuvre, ont abouti à des émeutes au Pérou.

Dans une longue diatribe au FMI,<sup>59</sup> le gouverneur du Pérou avait constaté, en 1985, que le Fonds constituait une institution représentant le vieux colonialisme. Les lettres d'intention (programme présenté par chaque pays au Fonds en contrepartie de son assistance) ont été qualifiées de lettres de soumission coloniale à l'injustice. Les conditions du Fonds, a-t-il poursuivi, sont un assaut contre la souveraineté du Pérou (notamment cont-

55 W. R. Cline, dans: *Economic Stabilization in Developing Countries* (ed. W. R. Cline, S. Weintraub), Washington D.C. 1981, pp. 298–327; la diminution des dépenses militaires fut également l'objet des négociations entre le Pérou et le FMI en 1983, Voir *Latin American Weekly Report*, WR-83-50, du 23 décembre 1983, p. 6.

56 D'après *Le Monde* du 5 mai 1987, p. 30.

57 *Le Monde* du 11 mai 1987, pp. 1 et 13, et du 7 juillet 1987, p. 6.

58 *Le Monde* du 11 mai 1987.

59 IBRD, IFC, IDA Summary Proceedings 1985, pp. 169–173.

re la réforme agraire et la constitution du pays) et n'ont pas un lien direct avec le rétablissement de l'équilibre de la balance des paiements.

Quant à la Banque mondiale, si son aide au Pérou est assez régulière et importante, elle a diminué depuis 1984 par suite de la crise économique dans ce pays et faute d'accord entre les deux parties en matière de politiques d'ajustement à suivre. Relevons également que, dans la période 1969-73, le Pérou n'a reçu que trois prêts de la Banque – 30 millions de dollars en 1970 (à la suite d'un tremblement de terre), 24 et 25 millions en 1973.<sup>60</sup> Cette réduction de l'assistance fut la conséquence des nationalisations des biens américains par le Pérou (fin des années 1960). Le conflit avec les Etats-Unis à ce sujet, résolu en 1974 par le paiement d'une somme forfaitaire au titre d'indemnisation, n'a pas été sans importance dans l'attitude de la Banque, mais – comme nous venons de l'indiquer à propos du cas chilien – les politiques dans ce domaine de la Banque et des principaux pays industriels se ressemblent.

2. Le régime socialiste à la *Jamaïque* a duré de 1972 jusqu'au printemps de 1981. L'assistance globale du Fonds à ce pays est d'un milliard de DTS (fin mars 1987) et celle de la Banque de 706 millions de dollars (fin juin 1986). Depuis la prise du pouvoir, en 1981, par un gouvernement d'orientation néolibérale, l'aide du Fonds a atteint le niveau de 732 millions de DTS et celle de la Banque 362 millions de dollars. Ces chiffres indiquent clairement que les nouvelles autorités ont reçu un important soutien financier de la part des deux institutions.

Le gouvernement de gauche a procédé à quelques nationalisations, entamé la réforme agraire, renforcé le contrôle de l'Etat sur la vie économique et instauré une taxe spéciale sur l'extraction de la bauxite. Il avait également financé un large programme social. Le climat politique (influencé notamment par la rhétorique procubaine du premier ministre) et les mesures gouvernementales n'ont encouragé ni les sociétés internationales engagées dans l'extraction de la bauxite, ni l'afflux des capitaux. Depuis 1974, la hausse des prix du pétrole a aggravé les difficultés de paiements. La production de la bauxite a commencé à chuter, le pays dut faire face à l'exode des spécialistes, les revenus du tourisme ont diminué.

Les relations de la Jamaïque avec le Fonds ont été particulièrement tendues depuis la moitié des années 1970, donc depuis l'aggravation de la crise.<sup>61</sup> L'assistance du FMI à ce pays entre 1976 et 1980, ne fut cependant pas négligeable – 278 millions de DTS, bien que plusieurs accords de confirmation entre le Fonds et la Jamaïque aient été annulés ou renégociés. En 1979, une mission du Fonds, envoyée sur l'île, exprimait de «graves doutes quant au sérieux du gouvernement dans l'application de son programme économi-

60 J. E. Huerta, *Peruvian Nationalizations and the Peruvian-American Compensation Agreement*, New York University Journal of International Law and Politics, vol. 10, no 1 (Spring 1977).

61 N. Girvan, R. Bernal, W. Hugues, *The IMF and the Third World: The Case of Jamaica, 1974-80*, Development Dialogue, 1980, no 1; G. R. Kincaid, *Conditionnalité et emploi des ressources du Fonds: la Jamaïque*, Finances et Développement, juin 1981, pp. 18-21; Bulletin du FMI du 22 décembre 1980.

que« et demandait de »réduire drastiquement le nombre des ministères, services et commissions officielles et des entreprises gouvernementales«. <sup>62</sup> Les pourparlers avec le Fonds, en 1980, n'ont pas abouti à cause des divergences d'approche entre les deux parties et des divisions au sein du parti au pouvoir. Finalement, la campagne électorale de 1981, très radicalisée, a entraîné la chute du gouvernement de gauche.

La thérapie proposée par le FMI dans le cas de la Jamaïque consistait avant tout à déprécier la monnaie nationale, à encourager les investissements étrangers, à développer le secteur privé, <sup>63</sup> à diminuer les effectifs de la bureaucratie étatique et à réduire le déficit budgétaire. La durée de l'ajustement (jugée trop courte par la Jamaïque), le taux de change, le rôle du secteur privé et certains aspects sociaux ont figuré au centre de la controverse.

Sans accepter entièrement la politique économique du pays, le Fonds la tolérait cependant jusqu'à un certain point. Il n'a toutefois pas renoncé à ses principes. C'est dans cette attitude ainsi que dans les contradictions de la politique gouvernementale que l'échec des dernières négociations entre les deux parties trouvait sa source. Enfin, le comportement attentiste des milieux d'affaires nationaux et internationaux, peu favorables au gouvernement, avait joué son rôle.

3. L'assistance globale du Fonds à la *Tanzanie* s'élève à 235 millions de DTS (fin mars 1987) et celle de la Banque et de l'IDA à 1,2 milliard de dollars (fin juin 1986).

Depuis les années 1970, l'économie tanzanienne s'enfonce lentement dans la crise. <sup>64</sup> Certaines de ses causes échappent au contrôle du gouvernement comme p. ex. la sécheresse, la hausse des prix du pétrole, la détérioration des termes de l'échange. Le conflit armé avec l'Ouganda d'Idi Amin – 1978/79 – a engendré d'importantes dépenses. Mais, les politiques internes jouent un rôle au moins aussi important. Par exemple, la collectivisation forcée de l'agriculture (abandonnée depuis la fin des années 1970 et connue sous le nom de villages d'ujamaa) ainsi que le découragement de la paysannerie par les prix artificiellement bas payés par l'Etat à l'achat de produits agricoles n'ont certainement pas contribué au développement de la production. L'appareil bureaucratique est devenu de plus en plus omnipotent et défend vigoureusement sa position et ses privilèges. <sup>65</sup>

Malgré, d'une part, l'opposition farouche aux recommandations du Fonds et, d'autre part, l'assistance importante de la Banque, l'expérience socialiste tanzanienne de Nyer-

62 IMF confidential briefing du 14 novembre 1979, cité d'après A. Sampson, *Les banquiers dans un monde dangereux*, Paris 1982, p. 338 (titre de la version anglaise: *The Money Lenders*, 1981).

63 Norman Girvan, ancien directeur de l'agence jamaïquaine de planification, déclarait notamment: »Accepter les conditions du FMI, c'était mettre un terme au processus de réformes engagé et, par là, nous discréditer. Nous ne pouvions pas accepter des mesures renforçant le secteur privé, c'est-à-dire ceux-là mêmes qui s'opposent à toute modification de l'ordre social existant«, *Le Monde* du 30 octobre 1980, p. 4.

64 R. Hofmeier, *Tanzania – »Entwicklungsmodell« oder Entwicklungsbankrott?*, *Jahrbuch Dritte Welt*, 1983, no 1, pp. 204–220; T. Adison, *Adjusting to the IMF?*, *Africa Report*, May-June 1986, pp. 81–83; J. Hartmann, *Le capital privé en Tanzanie (1962–82)*, *Politique africaine*, juin 1987.

65 *Le Monde* du 6 juin 1986, p. 4; *Jeune Afrique*, no 1382 du 1er juillet 1987, pp. 34–35.

ere (datant de la déclaration d'Arusha en 1967) n'a pas apporté des résultats économiques impressionnants. Paradoxalement, la Tanzanie n'a fait qu'augmenter sa dépendance de l'assistance extérieure, ce qui limite progressivement les possibilités du parti et de l'Etat tanzanien de réaliser leur programme économique et social. Selon un bilan synthétique, dressé par le FMI en 1986, depuis les années 1970, la production en Tanzanie »a regressé dans tous les grands secteurs de l'économie, ce qui a abouti à une chute du revenu par tête d'habitant et à une détérioration des équipements collectifs et de l'infrastructure matérielle du pays. Le taux d'inflation est demeuré élevé, les devises sont devenues de plus en plus rares et le pays a accumulé d'importants arriérés de paiements extérieurs«.<sup>66</sup>

Entre 1975 et 1985, malgré quelques tentatives dans ce sens, la Tanzanie et le Fonds ont abouti seulement deux fois à la signature d'un accord de confirmation, mais les versements furent suspendus à cause de l'inexécution de certaines conditions établies avec le FMI. Durant cette période, le président Nyerere avait, à plusieurs reprises, violemment critiqué le Fonds en tant qu'adversaire numéro un de son pays.<sup>67</sup> Nyerere s'opposait à la dévaluation de la monnaie, à la réduction sensible du déficit budgétaire (notamment à la suppression des subventions aux produits de consommation de base), à la limitation de l'offre de monnaie et à ouverture aux investissements étrangers. D'autre part, la rationalisation du secteur public fut au centre de la controverse. Les conséquences sociales et politiques des recommandations du Fonds furent pour Nyerere inacceptables.

Après le retrait volontaire de Nyerere, en novembre 1985, la nouvelle équipe dirigeante a adopté une attitude plus pragmatique et un accord de confirmation avec le Fonds a été signé en août 1986.<sup>68</sup> Ses mesures portent notamment sur la dévaluation de la monnaie tanzanienne, sur le relèvement des prix payés aux agriculteurs, sur la réduction des subventions gouvernementales aux produits de première nécessité et sur le rôle futur des entreprises publiques. Le programme en question ne jouit cependant pas d'un soutien unanime des milieux dirigeants du pays.

Les rapports de la Tanzanie avec le Groupe de la Banque mondiale sont visiblement meilleurs, des prêts étant accordés à ce pays chaque année.<sup>69</sup> Compte tenu des standards et principes de la Banque ainsi que des politiques économiques de la Tanzanie, l'attitude tolérante de la Banque ne peut qu'étonner, surtout en comparaison avec celle du FMI. Il n'est pas exclu que l'assistance à la Tanzanie constitue pour la Banque une sorte d'expérience avec un régime socialiste du Tiers monde en vue notamment d'améliorer l'image de l'organisation auprès des autres pays en développement.

66 FMI, communiqué de presse no 86/27 du 28 août 1986.

67 Cf. p. ex. *Le Monde* des 11-12 juillet 1982, p. 3.

68 FMI, communiqué de presse no 86/27 du 28 août 1986; *Jeune Afrique*, no 1382 du 1er juillet 1987, pp. 34-35.

69 R. Tetzlaff, *Die Weltbank: Machtinstrument der USA oder Hilfe für die Entwicklungsländer*, München, London 1980, pp. 484-498; M. von Freyhold, dans: *Die Überwindung der ländlichen Armut in der Dritten Welt* (Hrsg. R. Hanisch und R. Tetzlaff), Frankfurt/Main 1979, pp. 201-211; Ch. Payer, *Tanzania and the World Bank*, *Third World Quarterly*, October 1983, pp. 791-813; J. H. Weaver, A. Anderson, dans: *Economic Stabilization . . .*, pp. 358-374.

4. Le total de l'assistance du Fonds à l'*Ethiopie*, depuis 1974 pays d'orientation marxiste-léniniste, s'élève à 173 millions de DTS (fin mars 1987) et celui de la Banque mondiale et de l'IDA à 947 millions de dollars (fin juin 1986).

L'état de l'économie éthiopienne est loin d'être satisfaisant en raison notamment des calamités naturelles, de certains facteurs externes (p. ex. variations des prix du café) et des politiques du gouvernement. Ces dernières ne cessent d'être un sujet de controverses. Il s'agit surtout des transferts de population vers les régions moins désertiques du pays, de la «villagisation» en vue d'assurer un minimum de services sociaux et agricoles aux populations rurales très dispersées et, enfin, de la réforme agraire.

Si ces objectifs ne sont pas condamnés par avance par les bailleurs d'aide, y compris la Banque mondiale, les conditions dans lesquelles se déroulent les transferts et la villagisation soulèvent des critiques unanimes, aussi bien sur le plan humanitaire que sur celui de l'efficacité économique.<sup>70</sup> Pour ce qui est de la réforme agraire, le système spécifique d'utilisation des terres établi par le gouvernement ainsi que les prix à l'achat artificiellement bas n'ont pas contribué à l'accroissement de la production.<sup>71</sup> Si la collectivisation des terres arables n'a pas encore pris des proportions importantes, elle reste (avec la villagisation de toute la population rurale) l'objectif final du gouvernement. Le secteur agricole d'Etat bénéficie déjà d'une position privilégiée et obtient la majeure partie des moyens budgétaires destinés à l'agriculture.

Dans ces conditions, les donateurs, y compris la Banque mondiale, conscients des besoins économiques énormes du pays, essaient de négocier les conditions d'aide de manière à rendre son utilisation la plus efficace possible.<sup>72</sup> Autrement dit, il s'agit de contrebalancer certains aspects des conceptions et politiques économiques éthiopiennes qui, de l'avis des donateurs, ne mènent pas toujours à des résultats appropriés.

Le Groupe de la Banque mondiale est toujours présent en Ethiopie socialiste en apportant une assistance régulière (sur les 947 millions de dollars d'aide de la Banque, 578 millions furent accordés sous le régime de gauche). L'absence des prêts pendant les exercices financiers 1978/79 et 1979/80 semble résulter de la réaction de la Banque au conflit relatif à l'indemnisation des biens américains nationalisés en Ethiopie après 1974.<sup>73</sup>

5. *Grenade* avait bénéficié de l'aide du Fonds d'un montant global de 9,1 millions de DTS (Fin mars 1987) et de 5 millions de Dollars accordés par l'IDA (fin juin 1986). Sous le régime de gauche (1979-83), le pays a reçu 7,1 millions de DTS versés par le Fonds. Le gouvernement de gauche a pu bénéficier d'un accord de confirmation du Fonds, en

70 Pour des détails voir le *Monde diplomatique*, juillet 1987, p. 15.

71 Ch. Clapham, *Revolutionary Socialist Development in Ethiopia*, *African Affairs*, vol. 86, no 343 (April 1987), pp. 151-165.

72 *Le Monde diplomatique*, juillet 1987, p. 15; *African Recorder*, March 26 - April 8, 1987, p. 7254; *Frankfurter Allgemeine Zeitung* du 23 septembre 1987, p. 7 et *Le Monde* du 25 septembre 1987, pp. 1 et 4.

73 L'amélioration des rapports avec la Banque s'accompagnait des négociations américano-éthiopiennes visant la solution du conflit (celle-ci a abouti en 1985), *Africa Economic Digest* du 15 avril 1983.

novembre 1979 (0,65 million de DTS), d'une aide dans le cadre du financement compensatrice, en avril 1981 (2,1 millions), et d'un crédit dans le cadre de la facilité élargie, en août 1983 (13,5 millions). Ce dernier accord fut annulé en janvier 1984 par suite du changement du régime sur l'île et des nouvelles conditions économiques (1,13 millions furent tout de même utilisés).

Quant au groupe de la Banque mondiale, l'IDA avait approuvé son unique prêt à Grenade (5 millions de dollars) au cours de l'exercice financier 1985/85.

En 1981, Grenade a accusé les Etats-Unis de manipulations et pressions ayant pour but le refus de l'assistance du Fonds et de la Banque.<sup>74</sup> Selon ces affirmations, les Etats-Unis auraient fait échouer, en avril 1981, l'octroi d'un crédit (appuyé par le directeur général du Fonds) dans le cadre de la facilité élargie, sous prétexte que la situation de la balance des paiements de Grenade ne justifiait pas cette assistance.

D'après ces mêmes sources officielles, la Banque mondiale aurait fait circuler secrètement des documents visant à entraver le financement international d'un grand aéroport sur l'île. La construction de cet aéroport a soulevé des objections de la part des Etats-Unis et de certains pays occidentaux en raison de son importance stratégique et de l'engagement cubain dans cet investissement. Il faut rappeler que l'aide de la CEE pour ce projet fut bloquée en septembre 1983.<sup>75</sup> Paradoxalement, l'aéroport en question fut tout de même construit après le coup d'Etat sur l'île et l'intervention américaine (automne 1983), grâce à l'aide des Etats-Unis et du Canada . . .

6. Dans le cas du troisième groupe des pays, nous sommes en présence des controverses, parfois aigües, concernant les politiques et le modèle économiques. Si la conditionnalité des concours du Fonds et de la Banque n'est pas – en tant que principe – mise en cause, les mesures à appliquer pour atteindre certains objectifs sont contestées.

Les tensions sont plus grandes lorsque les recommandations du Fonds ou de la Banque heurtent les conceptions économiques fondamentales d'un gouvernement p. ex. en ce qui concerne le rôle de l'Etat et du secteur public dans la vie économique ou l'ouverture de l'économie nationale sur l'extérieur. L'application des programmes acceptés contre la volonté d'un gouvernement s'avère la plupart du temps inefficace (Pérou, Tanzanie, Jamaïque). D'un autre côté, les conflits à ce sujet avec le Fonds influencent négativement la stabilité des gouvernements dont la capacité à réaliser un programme d'austérité devient de plus en plus réduite (Pérou, Jamaïque). On observe également que certaines recommandations du Fonds, sans être à l'origine de la crise économique ou sociale, ne tiennent pas assez compte des réalités politiques et sociales, ce qui perturbe gravement la vie interne de plusieurs pays demandeurs. Précisons cependant que les politiques économiques de certains pays (non seulement de gauche) font preuve de manque de réalisme,

74 Latin America Regional Reports Caribbean, RC-81-04, du 8 mai 1981; IBRD, IFC, IDA Summary Proceedings 1981, pp. 81-82.

75 Le Courrier, no 61, mai-juin 1980, et no 96, mars-avril 1986; Question écrite no 1545/83, Journal officiel des Communautés européennes C 89/1984, pp. 10-11.

ce qui justifie en partie le jugement négatif du Fonds.<sup>76</sup> Enfin, il semble que l'intransigeance du Fonds envers les pays socialistes du Tiers monde soit plus grande que dans le cas des pays socialistes de l'Europe de l'Est ou de la Chine.

## V

Le tableau qui se dégage de notre étude est diversifié. Disons cependant que les rapports du Fonds et de la Banque avec leurs pays membres sont souvent tendus et marqués de méfiance. Il suffit de rappeler à cet égard les cas du Brésil, au cours des années 1980, ou de la France,<sup>77</sup> en 1983, qui – dans la mesure du possible – n'ont pas voulu se soumettre à la thérapie du Fonds. Les causes de la contestation sont diverses: parfois les controverses portent sur les moyens et les délais de l'ajustement, parfois sur les conséquences sociales (accroissement du chômage ou de la misère), parfois elles se fondent sur les raisons (promesses, échéances) électorales ou sur la méfiance de larges couches populaires à l'égard du Fonds. Dans ce contexte, les rapports des pays d'orientation marxiste avec le Fonds ou la Banque ne se distinguent pas de manière particulièrement négative.

Parmi les questions qui se posent dans ce domaine, relevons tout d'abord le problème des traitements sélectifs. Le Fonds et la Banque se défendent contre cette accusation en expliquant que, conformément à leurs statuts, ils ne peuvent pas prêter aux pays dont l'économie nationale est manifestement mal gérée et qui n'entreprennent pas les efforts d'ajustement nécessaires. Pour plausible qu'elle soit, cette thèse serait plus acceptable si le Fonds et la Banque l'appliquaient avec la même rigueur à tous les pays demandeurs. Et pourtant, les entreprises publiques (souvent déficitaires) sont ou ont été tolérées aux Philippines sous le régime Marcos ou en Tanzanie de Nyerere (sans parler de la Chine populaire ou de la Hongrie), mais, au contraire, ont été sévèrement critiquées au Pérou ou à la Jamaïque. Pourquoi soutenir les Philippines de Marcos ou le Zaïre de Mobutu (dont l'efficacité économique n'est pas démontrée) et poser des conditions très sévères pour le Pérou ou pour la Jamaïque? Pourquoi aider le Mozambique en guerre civile et refuser l'assistance au Nicaragua dans une situation analogue? On ne peut pas ignorer que l'assistance accrue à certains pays contribue au maintien des équipes au pouvoir, tandis que le refus d'assistance, ou ses conditions particulièrement dures, aux autres pays rendent la situation des autorités nationales plus fragile. Si cette thèse n'est pas toujours facile à prouver, il semble que les caractéristiques politiques (ou la situation géopolitique) de certains Etats n'est pas sans importance dans l'attribution de l'assistance ou dans ses conditions.

76 J. Williamson, *The Lending Policies of the International Monetary Fund*, Washington D.C. 1982, pp. 54–56.

77 Selon le ministre français des Finances, «la vexation de se soumettre à un carcan imposé de l'extérieur – comme la Grande Bretagne et l'Italie l'ont fait dans les années 1970 – serait inacceptable pour l'électorat», *Le Monde* du 8 avril 1983, p. 28. La France a préféré emprunter auprès de la CEE, *Le Monde* du 12 mai et du 18 mai 1983.

D'autre part, la pratique de la Banque et du Fonds témoigne que leur contrôle (conditionnalité) sur la conduite des politiques économiques des membres devient de plus en plus large tandis que le droit invite au respect des objectifs sociaux et politiques intérieurs (le Fonds) ou interdit d'intervenir dans les affaires politiques (la Banque). Les institutions de Bretton Woods s'inspirent des conceptions du libéralisme économique reposant sur l'ouverture des économies nationales sur l'extérieur, sur la liberté des prix, sur la promotion de la propriété privée et sur la réduction (ou une orientation spécifique) des tâches de l'Etat dans la vie économique.<sup>78</sup> L'évolution du Fonds et de la Banque a conduit à envisager les conditions d'aide (y compris les délais) de manière à garantir non seulement la nature rotative des ressources, mais également – dans la mesure du possible à assurer la conformité des politiques économiques des membres avec les conceptions du libéralisme économique considérées comme une sorte de rationalité scientifique de caractère apolitique. Les deux organisations servent donc d'instrument d'adaptation des économies nationales des membres à ces principes et visent à intégrer ces économies dans le système mondial dans la conviction que celui-ci reflète la rationalité et l'efficacité.

Il est vrai qu'une organisation financière, si elle ne veut pas prêter les yeux fermés, doit s'inspirer dans ses activités opérationnelles de certaines conceptions et principes économiques, mais les limites de leur application ne sont pas toujours faciles à fixer. Si certaines règles économiques s'imposent à tous les pays et gouvernements, il serait exagéré de considérer le choix de modèle, de structures ou de politiques économiques comme une irruption profane dans le temple de la rationalité économique (et telle est en principe la réaction du Fonds ou de la Banque).<sup>79</sup> Si les recommandations des deux institutions sont toujours pertinentes et adaptées aux réalités politiques, économiques et sociales cela est un sujet qui nécessite une analyse au cas par cas (la pratique témoigne que le Fonds et la Banque n'ont pas, dans ce domaine, le monopole de la rationalité). Cependant, et ceci importe pour notre étude, il s'agit en l'occurrence d'une influence (même à travers les variables macroéconomiques) par excellence politique dans ce sens qu'elle concerne les finalités d'une société, les valeurs fondamentales et les processus et intérêts sociaux liés à l'exercice du pouvoir étatique.

Ces observations s'appliquent notamment aux coûts sociaux de l'ajustement ainsi qu'au rôle de l'Etat dans la vie économique. Les exigences des deux institutions telles que la suppression des subventions, l'augmentation des tarifs publics, la liberté des prix etc., ont des répercussions, directes ou indirectes, sur la répartition des revenus de la population et sur son niveau de vie, notamment dans les couches sociales les plus pauvres.<sup>80</sup> Il ne suffit pas de recommander un programme économique visant le rééquilibrage de la balance des paiements, mais il faut également tenir compte du temps de l'ajustement, des moyens financiers qu'il nécessite et des conditions politiques et sociales de son applicati-

78 M.-F. L'Héritau, *Le Fonds monétaire international et les pays du Tiers monde*, Paris 1986, pp. 139–170.

79 *Ibidem*, p. 259.

80 *Ibidem*, pp. 209–221.

on. Un traitement de choc, même s'il est fondé sur des prémisses économiques rationnelles, peut s'avérer économiquement improductif, socialement intenable et politiquement déstabilisateur lorsqu'il méconnaît certains facteurs non économiques. C'est pour cette raison que le traitement appliqué par le Fonds au Pérou en 1977 fut qualifié d'«amoral».<sup>81</sup>

A titre d'exemple, les subventions à la politique agricole au sein de la Communauté économique européenne (les «montagnes» de lait en poudre ou de beurre) sont un non-sens économique. Cependant, si le Fonds demandait à un pays de la CEE (qui solliciterait son assistance) de supprimer ces subventions, on peut facilement imaginer les protestations que souleverait cette exigence. En effet, les stratégies économiques et financières des Etats se réfèrent aussi, à tort ou à raison, à des facteurs politiques et sociaux qui, souvent, peuvent se trouver en contradiction avec certaines règles économiques. La même observation s'applique à l'exigence de l'abolition des subventions aux produits de consommation de base, lorsque les prix de ces produits doivent quadrupler d'un jour à l'autre, dans un pays en développement où la population vit au bord de la misère. Autrement dit, l'ajustement économique, pour nécessaire et raisonnable qu'il soit, ne peut pas s'opérer à tout prix, dans n'importe quelles conditions et en des détails trop brefs. Le rôle de l'Etat dans la vie économique fait également l'objet de controverses. Si le libéralisme économique ne néglige pas les fonctions de l'Etat dans la promotion de la croissance, l'essentiel à cet égard «n'est pas la quantité de participation de l'Etat à la vie économique, mais le sens de ses interventions».<sup>82</sup> Ce sens est une affaire politique et constitue souvent un point de discorde entre le Fonds ou la Banque et les pays de gauche. C'est là en effet que se reflète la contradiction entre les conceptions des deux institutions, recommandant une rationalité économique quasi absolue, et les préférences des pays étudiés.

Si les controverses liées à la promotion du libéralisme économique ne sont pas rares, dans le cas des pays d'orientation marxiste elles concernent non seulement les politiques économiques et sociales, mais aussi le modèle et les orientations fondamentales de développement. Cependant, ces difficultés ne sont pas insurmontables et, malgré des différences parfois aiguës, les pays en question bénéficient dans une large mesure de l'assistance du Fonds et de la Banque.

Sans enlever quoi que ce soit à la pertinence de certaines exigences du Fonds et de la Banque, il faut conclure sur le fait que les deux institutions sont, par la force des choses, profondément engagées dans le processus de développement de leurs pays membres, celui-ci comportant des objectifs et valeurs dont le choix n'est pas et ne peut pas être neutre ou apolitique.

Dans ce contexte, les dispositions juridiques du Fonds (art. IV-3 (b) et paragraphe 4 de la décision de 1979) et de la Banque (art. IV-10) prêtent à des controverses. En effet, leur construction et leur interprétation par le Fonds et par la Banque supposent l'existence

81 To Amend . . . , pp. 62, 78, 90.

82 M.-F. L'Héritau, op. cit., p. 271.

d'une rationalité économique politiquement neutre que heurtent parfois les décisions gouvernementales relatives au choix des structures, priorités et objectifs de développement. Cette approche semble douteuse et artificielle à double titre. En premier lieu, il n'existe pas de mesures ou de modèle économique universels, les politiques économiques de chaque Etat ne pouvant pas échapper aux influences non économiques. En deuxième lieu, cette perspective admet la possibilité de séparation des facteurs politiques et économiques, cette distinction étant dans notre cas fort discutable.

Cette approche rend particulièrement difficile la solution de certaines controverses apparaissant dans la pratique du Fonds et de la Banque. En effet, ce qui pour un pays constitue le choix de son modèle économique ou social (p. ex. le rôle accru des entreprises publiques) est souvent perçu comme une infraction aux règles et principes statutaires des deux organisations. Autrement dit, les conditions de l'assistance sont parfois considérées par un Etat comme une atteinte à son domaine réservé tandis que le Fonds estime qu'il veille seulement au respect des règles économiques rationnelles et que, en conformité avec son droit, il ne se mêle pas des affaires ou des objectifs politiques internes des membres.

## VI

Les problèmes évoqués dans notre étude posent à l'ordre du jour la question des limites juridiques de l'influence des deux institutions sur les pays membres et de l'étendue des conditions de l'assistance. L'analyse de ce problème nécessiterait une étude à part, mais il semble utile de faire à ce propos quelques observations sommaires.

Ces limites doivent être recherchées dans les statuts et dans le droit interne du Fonds et de la Banque ainsi que dans les normes du droit international universel.

Pour ce qui est des statuts, ceux du Fonds (art. V-3 b) prévoient que »tout membre sera en droit« (shall be entitled) de recevoir l'assistance aux conditions suivantes:

- »l'utilisation des ressources générales du Fonds par le membre sera conforme aux dispositions des présents statuts et aux politiques adoptées conformément à ces dispositions«,
- »le membre déclarera que la situation de sa balance des paiements ou de ses réserves, ou l'évolution de ses réserves, rend l'achat nécessaire«,
- l'achat proposé »n'aura pas pour effet de porter les avoirs du Fonds en la monnaie du membre acheteur à plus de deux cents pour cent de sa quote-part«,
- le Fonds n'aura pas déclaré le pays concerné irrecevable à utiliser les ressources générales.

Aux termes de l'article V-4, le Fonds »pourra discrétionnairement, et suivant des modalités propres à sauvegarder ses intérêts« lever une ou plusieurs conditions énoncées dans les deux dernières parties de l'article V-3 (b) précité (waiver).

Ces conditions statutaires d'accès aux ressources du Fonds doivent être complétées par

les dispositions du droit dérivé. D'une manière générale, elles ne s'écartent pas, dans leur essence, des normes statutaires. Aux termes du paragraphe 7 de la décision précitée de 1979 concernant l'utilisation des ressources générales du Fonds, le directeur général du FMI »recommandera au Conseil d'administration d'approuver la demande d'utilisation des ressources générales du Fonds (. . .) lorsqu'il aura établi que le programme présenté par l'Etat membre est conforme aux dispositions et aux politiques du Fonds et qu'il aura des raisons de penser que ce programme sera mis en oeuvre«.

D'autre part, les politiques spécifiques, mentionnées à l'article V-3 (b) et concernant les facilités particulières de crédit, prévoient qu'une demande d'assistance »sera satisfaite« (will be met) si le Fonds »s'est assuré que . . .« (is satisfied)<sup>83</sup> ou bien que les Etats membres »peuvent s'attendre« (can continue to expect, may expect) que leur demande de tirage »sera satisfaite« (will be met, shall be met) lorsque le Fonds »s'est assuré que . . .«.<sup>84</sup> La formule »s'est assuré que . . .« est généralement suivie de l'exigence de la soumission à l'approbation du Fonds d'un programme économique adéquat, compatible avec le droit du FMI, ou de l'engagement à coopérer avec le Fonds en vue de trouver des solutions appropriées aux difficultés de la balance des paiements. Autrement dit, le Fonds doit avoir la conviction que les programmes économiques des pays demandeurs sont appropriés et conformes aux dispositions de ses statuts.

A la lumière de ces dispositions, on peut estimer qu'il s'agit en l'occurrence d'un pouvoir lié, c'est-à-dire une fois les conditions remplies, un Etat a droit à l'assistance et le Fonds est obligé de l'accorder. Cependant, cette affirmation doit être nuancée. En premier lieu, le Fonds »pourra discrétionnairement« accorder une dispense (waiver) concernant certaines conditions. En deuxième lieu, dans le cas des deux facilités de crédit, les Etats »peuvent s'attendre« que leur demande sera satisfaite. Enfin, et c'est l'élément crucial, le Fonds dispose d'une marge d'appréciation des politiques et objectifs économiques des membres par rapport aux statuts et autres normes juridiques du FMI. Dans la plupart des cas, cette appréciation échappe à un contrôle juridique de fond. En effet, lorsque le FMI – dans l'hypothèse qu'il agit dans le cadre de sa compétence – conditionne son assistance par la dévaluation de la monnaie, l'imposition d'un plafond au crédit intérieur, la suppression ou la limitation des restrictions aux paiements ou la réduction du déficit budgétaire de l'Etat, il applique une conception économique (une théorie) qui n'est pas susceptible d'un contrôle juridique de fond (p. ex. la question de savoir si la dévaluation doit se situer au niveau de 15 ou de 40 pour cent).

Pour ce qui est des statuts de la Banque mondiale, les principes de l'octroi de l'assistance sont au moins aussi vagues et généraux que ceux du Fonds. En effet, aux termes de l'article III-4, »la Banque peut (may) garantir ou accorder des prêts ou participer à des prêts« sous réserve notamment que:

83 Décision 4241-(74/67) – mécanisme perolier; déc. 4377-(74/114) – mécanisme élargi de crédit; déc. 5508-(77/127) – mécanisme de financement supplémentaire; déc. 6783-81/40) – politique relative à l'accès élargi.

84 Déc. 6224-(79/135) – financement compensatoire des fluctuations des recettes d'exportation; déc. 6860-(81/81) – financement compensatoire des fluctuations du coût des importations de céréales.

- »la Banque doit acquérir la conviction que, eu égard à la situation du marché, l'emprunteur ne pourrait autrement obtenir le prêt à des conditions qui, de l'avis de la Banque, seraient raisonnables pour l'emprunteur«,
- »en accordant ou en garantissant un prêt, la Banque examinera avec soin la probabilité que l'emprunteur ( . . . ) soit en mesure de faire face aux obligations afférentes à ce prêt; de plus, la Banque doit agir avec prudence, dans l'intérêt tant de l'Etat membre particulier sur les territoires duquel le projet doit être réalisé que de la collectivité des Etats membres«.

Dans ce cas, nous pouvons effectivement parler d'un pouvoir discrétionnaire<sup>85</sup> de la Banque et, par conséquent, les membres ne disposent pas d'un droit à l'assistance.

Malgré quelques différences statutaires entre le Fonds et la Banque à cet égard, force est de constater que les deux organisations disposent d'un large pouvoir d'appréciation économique qui échappe à un contrôle juridique de fond.

Cela dit, il faut bien souligner que la libre appréciation ou le pouvoir discrétionnaire n'équivalent pas à l'arbitraire. S'il s'agit des statuts, ils contiennent des dispositions précisant expressément les buts du FMI et de la Banque dont les deux organisations ont l'obligation de s'inspirer (art. 1er). D'autre part, dans le cadre de la surveillance des dispositions en matière de change, le Fonds est tenu de respecter »les politiques sociales et générales internes« des membres (art. IV-3 [b] précité). Cette règle concerne également les conditions en matière de change posées à l'occasion de l'octroi de l'assistance. Enfin, l'article IV-10 de la Banque (précité) lui interdit d'intervenir dans les affaires politiques et d'être influencée dans ses décisions par le caractère politique des pays demandeurs, seules les considérations économiques devant servir de fondement pour ses décisions. Sans entrer dans les détails, le moins qu'on puisse dire c'est que les règles en question font appel à des notions très générales qui exigent une interprétation détaillée.

Pour ce qui est du droit dérivé, le paragraphe 4 (précité) de la décision du FMI de 1979 prévoit qu'en assistant les membres à élaborer leurs programmes d'ajustement, le Fonds »tiendra dûment compte de leurs objectifs sociaux et politiques intérieurs«. En outre, aux termes du paragraphe 8 de la même décision, »le directeur général veillera à ce que l'application des politiques relatives à l'utilisation des ressources générales du Fonds soit coordonnée de façon adéquate dans le dessein de garantir à tous les Etats membres un traitement uniforme«.

En ce qui concerne le droit international universel, certaines règles pourraient également trouver leur application. On peut se demander si les règles en question ne figurent pas, explicitement ou implicitement, dans les statuts ou dans le droit interne du Fonds et de la Banque. Sans trancher ce dilemme, viennent à l'esprit les règles et principes suivants: violation du droit de l'organisation, intervention dans les affaires relevant exclusivement de la compétence interne des Etats membres, proportionnalité, bonne foi et détournement de pouvoir.

85 Cf. A. de Laubadère, *Traité de droit administratif* (6ème éd.), Paris 1973, vol. I, pp. 260-267.

Pour ce qui est de la violation du droit (statuts et droit interne), il s'agit notamment d'une situation où l'une des deux institutions pose des exigences qui dépassent le cadre de ses compétences et pouvoirs. La lecture des statuts mène à la conclusion que le champ des compétences des deux organisations et les obligations juridiques des pays membres ne sont pas précisées de manière détaillée.

Ni le droit international universel, ni les statuts du Fonds ou de la Banque n'apportent de définition satisfaisante de la notion d'intervention. D'une manière générale, il s'agit d'une atteinte particulièrement qualifiée au domaine réservé des Etats (donc d'un acte illégal), la qualification de cet acte faisant l'objet de plusieurs controverses et incertitudes. Or, à la lumière des statuts du Fonds et de la Banque, les limites de ce domaine sont fixées de manière trop générale pour que l'on puisse en tirer des conclusions définitives. D'autre part, il faut se méfier de tirer des conclusions trop poussées lorsque certains pays, qui se trouvent dans une situation désespérée, acceptent des conditions qui pourraient porter atteinte à leur domaine réservé.

Le principe de proportionnalité porte sur l'application des mesures (conditions) adéquates à la situation du demandeur notamment en ce qui concerne ses politiques sociales et générales internes. En effet, face à la situation politique, économique et sociale d'un pays, les conditions ne peuvent pas être excessives ou irréalistes.

La bonne foi et le détournement de pouvoir restent en rapport étroit avec les buts de l'organisation internationale et les buts des compétences et pouvoirs de ses organes. Nous sommes en présence d'un détournement de pouvoir<sup>86</sup> lorsqu'un organe accomplit un acte de sa compétence, mais en vue d'un but autre que celui pour lequel l'acte pouvait légalement être accompli. Il s'agit en l'occurrence de rechercher les intentions subjectives de l'auteur de l'acte. Peuvent alors être considérés comme incorrects les actes de l'organisation internationale poursuivant les intérêts d'un Etat membre (ou d'un petit groupe de membres), inspirés d'esprit de brimade, visant à défavoriser un pays (intention de nuire) ou à favoriser un pays (au détriment du principe de l'égalité de traitement des cas égaux ou pareils).

La difficulté essentielle dans l'application éventuelle des règles et principes juridiques mentionnés consiste en des faiblesses du processus décisionnel des deux institutions et en l'interprétation des statuts et du droit interne.

Tout d'abord, les Etats membres ne disposent pas d'un droit à l'assistance inconditionnelle (sauf, au sein du FMI, l'aide dans la tranche de réserve et l'octroi des droits de tirage spéciaux). Les demandes d'assistance sont peu formalisées et aucun délai n'est prévu pour leur examen. L'étude préliminaire relève de la compétence des experts du Fonds et de la Banque (avec la participation de l'Etat concerné). L'examen définitif (l'octroi de crédit) est du ressort du conseil d'administration, mais celui-ci ne peut pas adopter sa décision sans une recommandation du président de la Banque (directeur général du FMI). Autrement dit, la demande peut être bloquée de facto au niveau inférieur à celui du conseil d'administration.

86 Ibidem, pp. 534-539.

Dans la pratique, le refus d'assistance est presque toujours le résultat de l'avis négatif du président (directeur général) et de ses experts et de l'absence de concordance de vues avec le pays concerné. Par conséquent, les décisions de refus ne sont ni publiées, ni officiellement motivées. Les pays concernés par un refus ne disposent donc pas de possibilités réelles de défense de leur point de vue.

En outre, les membres du conseil d'administration ne sont pas obligés à motiver officiellement leurs votes, les débats du conseil d'administration étant d'ailleurs confidentiels (les procès-verbaux existent tout de même). Ceci est important surtout dans les cas où l'assistance accordée aurait pour but de favoriser certains pays au détriment des autres.

Relevons enfin que l'attribution des crédits et l'interprétation des statuts relèvent de la compétence du même organe à savoir le conseil d'administration. La procédure d'appel contre les décisions d'interprétation du conseil d'administration du FMI (art. XXIX) reste lettre morte.

Si l'on devait tirer une conclusion générale, il existe incontestablement un problème du contrôle de l'influence du Fonds et de la Banque sur la vie économique et sociale des pays membres. Il n'est pas exclu qu'une ou plusieurs limites juridiques mentionnées aient été dépassées dans certains cas étudiés plus haut. La solution des controverses à ce sujet passe tout d'abord par des procédures impartiales et détaillées d'appréciation des faits politiques, économiques et sociaux ainsi que par l'interprétation systématique et (dans la mesure du possible) impartiale du droit du Fonds et de la Banque en vue d'élaborer une jurisprudence de chaque institution. Une réforme de conditionnalité serait également souhaitable,<sup>87</sup> mais compte tenu du rapport des forces et de la pratique quotidienne, elle semble peu probable dans un proche avenir.

*Jerzy Kranz*

87 Voir à cet égard C. Pirzio-Biroli, *Making Sense of the IMF Conditionality Debate*, *Journal of World Trade Law*, vol. 17, no 2 (March-April 1983), pp. 115-153; R. Tezlaff, dans: H.-D. Evers, D. Senghaas, H. Wienholtz (éd.), *Auf dem Weg zu einer neuen Weltwirtschaftsordnung*, Baden-Baden 1983, pp. 263-267.

## **Indebtedness and Adjustment – the Black African Malaise**

By *Wolfgang Zehender*

The present economic and social crisis in most Black African countries can be attributed to external as well as internal causes. Externally, the dramatic deterioration of the terms of trade has contributed to the growing indebtedness and has reduced the scope for imports necessary to maintain productive capacities. Internally, a policy of »urban bias« has led to considerable structural distortions. IMF and World Bank have taken the lead in trying to overcome the crisis by offering financial support to countries willing to start a stabilization and adjustment programme. Their prescriptions presuppose, however, an integrated economy, free of structural rigidities, strong governments committed to development, and a population which in its majority is sufficiently well off to bear a large part of the cost. Although some countries have indeed made progress, the outcome of the adjustment efforts on the whole is not very satisfactory. Objectives, ill-defined at times, have not been attained; the conditionality of programmes has proved to be too harsh, too macro-oriented and too short-term to be implemented in the inflexible, fragmented African markets; finally the vulnerability of the poor has been underestimated.

IMF and World Bank have started to change conditions and programmes: the IMF has introduced the Structural Adjustment Facility with concessionary terms, the World Bank has embarked upon a programme of mitigation of the social consequences of adjustment. However, four prerequisites have yet to be met to make adjustment more successful: a longer-term view, more flexibility and closer monitoring of progress to be able to take into account changing external conditions, the integration of poverty-oriented elements into the adjustment programmes, and the guaranteeing of a real increase in resource flows. The action most urgently to be taken, however, is a generous debt agreement and a case-by-case debt cancellation.

## **Subtle Nuances in Multilateral Financial Aid**

By *Jerzy Kranz*

The article is concerned with the relations of Marxist oriented countries with the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank Group. After a short historical introduction the author discusses relations of European socialist states and the People's Republic of China with the above-mentioned organizations. These relations do not include many conflicts and both organizations display relative realism in the evaluation of the bases and effectiveness of economic policies of the countries in question.

The second group of states includes Chile (at the time of Allende's rule), Vietnam, Afghanistan and Nicaragua which do not have the assistance (or have it to a minimal extent) of both organizations. In the view of the author the attitude of the IMF and the World Bank Group towards those countries could be justified to a certain degree by the conditions formulated in their articles of agreement. On the other hand, however, in this context the author demonstrates an inequality of treatment, underlining that some other countries, despite being economically ineffective or engaged in armed conflicts, received assistance from the IMF and the World Bank Group.

The third group consists of Marxist developing countries which are succeeded in receiving assistance of both organizations, although with many difficulties. While the economic policies of those States leave much to be desired, the conditions laid down for them by the IMF and the World Bank seem at times more severe and uncompromising than in the case of the People's Republic of China and European socialist states.

The image which emerges from this analysis appears diversified and requires cautious comments. Extra-economical pressure from some states is doubtless a fact although the organizations yield to it to a differing degree. Moreover, while admitting that many conditions laid down by the IMF and the World Bank are rational, the author is of the opinion that the principle of non-discriminatory (equal) treatment of members should be applied more scrupulously in relation to all member states.

In his final remarks the author considers the legal limits of the influence exerted by the IMF and the World Bank Group on member states. The conditions of assistance contained in the articles of agreement have been formulated in a very general manner. The author excludes the application of the international legal concept of intervention and indicates rather the improvement of the decision-making process, exact interpretation of the articles of agreement and the necessity of control of credit decisions by independent organs.