

LE GROUPE DE LA BANQUE MONDIALE FACE AUX EXIGENCES DU DEVELOPPEMENT

par

Jean TOUSCOZ

Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences économiques de Nice

Le problème des rapports entre la tradition et l'invention est au cœur même de toute étude juridique; il est banal d'affirmer que les règles et les institutions juridiques ont pour fonction de maintenir l'ordre, d'assurer la sécurité des relations sociales, mais qu'elles doivent aussi organiser le mouvement, permettre le changement et l'innovation. Toute institution doit concilier une certaine tradition, dont elle est porteuse par nature, en raison de sa permanence, de sa stabilité, et une certaine invention, nécessaire à son adaptation à des circonstances économiques, sociales, psychologiques ou politiques toujours renouvelées.

Si ces deux fonctions sont remplies harmonieusement, la tradition canalise l'invention, la renforce, lui confie une autorité, une respectabilité qui contribuent à son rayonnement; au contraire, si l'institution se sclérose dans une tradition paralysante, si l'écart se creuse entre le système et la réalité sociale, la crise de l'institution devient inévitable.

En revanche, l'esprit d'invention, d'adaptation, d'innovation, des responsables d'une institution, ne peut suffire à la préserver, si la société tout entière est traversée par un puissant courant de contestations; les traditions sont balayées par une situation de crise qui remet globalement en question le système social tout entier et l'ensemble des institutions qui le composent.

Telle est peut-être la situation de la société internationale actuelle dont la structure même tend à être remise en question; l'absurdité du gaspillage de la course aux armements corrélatrice à l'aggravation de la situation des pays en voie de développement ne pourra être longtemps tolérée; c'est à un ordre international globalement renouvelé qu'aspirent un nombre croissant d'êtres humains, notamment dans les pays de la faim; aussi les efforts accomplis par certaines institutions internationales pour évoluer et faire face aux besoins des pays du Tiers Monde, sans modifier profondément leurs structures et le système actuel des relations internationales, conduisent-ils souvent à des résultats assez décevants.

Le groupe de la Banque mondiale¹ en constitue un remarquable exemple : les responsables de la Banque ont su habilement adapter l'institution dont ils avaient la charge aux circonstances nouvelles et aux besoins sans cesse croissants et plus clairement exprimés des pays du Tiers Monde; l'esprit d'invention ne leur fit pas défaut. Mais cette évolution s'est produite dans le respect de la tradition de l'institution, c'est-à-dire des principes capitalistes sur lesquels la Banque a été fondée. Devant l'aggravation de la situation économique des pays en voie de développement, la question se pose aujourd'hui de savoir si l'aide financière internationale ne doit pas être profondément réaménagée et si une rupture de « la tradition » ne s'impose pas pour permettre une nouvelle stratégie d'aide financière au Tiers Monde. En d'autres termes, les techniques capitalistes du financement, même aménagées, sont-elles en mesure de satisfaire les exigences du développement du Tiers Monde ou un système nouveau de financement international, reposant sur d'autres principes, devra-t-il être mis en place ?

Telle est la question que pose aujourd'hui l'étude du groupe de la Banque mondiale; il serait présomptueux de vouloir y répondre de manière tranchée; nous nous efforcerons cependant de fournir quelques éléments de réflexion à ce sujet, en analysant, d'un point de vue principalement juridique et institutionnel, les efforts d'invention accomplis par les responsables du groupe de la Banque pour répondre aux besoins des pays en voie de développement et les limites imposées à cet effort par le souci de maintenir « la tradition », c'est-à-dire l'esprit libéral qui caractérise ces institutions.

*
**

La B.I.R.D., créée comme Fonds monétaire international à la suite de la conférence de Bretton-Woods, réunie à l'initiative des Etats-Unis en 1944, est la première banque interétatique à vocation universelle.

Avant la deuxième guerre mondiale, le financement international à long terme était réalisé par l'émission de valeurs mobilières, publiques ou privées, sur les marchés financiers étrangers, par des investissements directs à l'étranger d'entreprises industrielles ou commerciales et par des prêts intergouvernementaux.

Ces techniques avaient fait la preuve de leur insuffisance et n'étaient certainement pas adaptées aux exigences de la reconstruction d'après-guerre ni aux besoins du développement.

Deux principales critiques pouvaient en effet leur être adressées : la sécurité des prêts à l'étranger n'était pas assurée; l'insuffisance de renseignements fournis aux souscripteurs sur le crédit de l'Etat émetteur et sur la rentabilité de l'invest-

¹ Composé de la Banque internationale pour la reconstruction et de développement (désignée ci-après : B.I.R.D.), et de ses deux filiales : la Société financière internationale (S.F.I.) et l'Association internationale pour le développement (désignée ci-après : I.D.A. pour éviter toute confusion avec l'Agency for International Development) — A.I.D. — agence américaine créée en 1961 sous l'administration du président J.F. Kennedy).

tissement projeté, l'absence de contrôle sur l'utilisation de l'emprunt, les risques de nationalisation enfin, rendaient le remboursement de ces prêts très aléatoire. D'autre part, ces techniques de financement donnaient souvent lieu à des immixtions inadmissibles de l'Etat prêteur dans les affaires intérieures de l'Etat emprunteur : les prêts intergouvernementaux avaient souvent un but politique caractérisé et tendaient à orienter les relations extérieures de l'Etat emprunteur; les Etats riches mettaient fréquemment en œuvre des représailles économiques, politiques et même militaires pour obtenir le respect des droits de leurs ressortissants.

Pour remédier à ces inconvénients, plusieurs mesures étaient concevables : obtenir des Etats sur le territoire desquels sont réalisés des investissements financés par des prêts étrangers la garantie de ces emprunts; confier à une administration internationale le soin d'apprécier la rentabilité des projets pour lesquels un financement international est demandé et de contrôler l'exécution de l'investissement, le recours à une organisation internationale permettant seul d'éviter le reproche d'immixtion dans les affaires intérieures de l'Etat emprunteur; renforcer la sécurité des investissements à l'étranger en obtenant la garantie collective d'un grand nombre d'Etats, à concurrence d'un certain capital correspondant à leur importance et à leur niveau de développement économique.

Tels étaient les buts que voulaient atteindre les responsables américains en réunissant la conférence de Bretton-Woods. Deux institutions pouvaient d'ailleurs leur servir partiellement de modèle. La Banque américaine « Export-Import », créée dès 1934, qui, entre autres particularités, procédait à des investissements à l'étranger sous garantie des gouvernements intéressés; cette Banque avait réalisé de nombreuses opérations en Europe et en Amérique latine avec un grand succès. La Banque continentale panaméricaine, créée à Montevideo en 1933 par la septième conférence panaméricaine, dont les parts étaient détenues par les gouvernements des Etats-Unis et des République d'Amérique latine et qui procédait à des investissements garantis collectivement par les Etats membres.

Les Etats-Unis, dont la suprématie financière était écrasante après guerre, parvinrent sans difficultés à faire partager leurs objectifs par la plupart des Etats représentés à Bretton-Woods; toutefois l'U.R.S.S. s'abstint de devenir membre des institutions issues de cette conférence; la Pologne, la Tchécoslovaquie et Cuba, membres fondateurs de la Banque, l'ont quittée, respectivement en 1950, 1954 et 1960 : aucun pays socialiste ne fait donc partie de la Banque, qui apparaît comme une institution d'inspiration américaine, propre au monde capitaliste. Comme on l'a dit, « ... la banque représente, dans l'organisation du crédit mondial à long terme, la mise en œuvre des conceptions de l'époque des Etats-Unis »².

*
**

² *Les banques de développement dans le monde*, Institut d'Etudes bancaires et financières, Paris (Dunod), 1964, t. 1, p. 75.

Sans procéder à une analyse détaillée de l'organisation et du fonctionnement de la Banque, nous rappellerons brièvement ses principaux caractères³ : organisation interétatique créée par une convention internationale, la Banque est une institution spécialisée de l'O.N.U. au sens de l'article 57 de la Charte; ses membres sont des Etats. Mais cette organisation est aussi une banque dotée, selon une distinction usuelle dans les sociétés de droit anglo-saxon, d'un capital autorisé et d'un capital souscrit, versé par ses membres. Ce capital permet de garantir les emprunts contractés par la Banque : la plus grande partie des capitaux dont elle dispose lui sont en effet fournis par des particuliers qui achètent ses obligations. Les sommes ainsi rassemblées sont prêtées par la Banque pour réaliser des investissements sur le territoire de ses membres. La Banque ne joue donc pas le rôle d'un prêteur direct mais plutôt celui d'un « intermédiaire de confiance » qui permet au capital privé d'accéder au placement international. « En réalité c'est l'un des traits propres à la Banque que, bien qu'il s'agisse d'un organisme intergouvernemental, elle doit compter sur

³ La bibliographie relative à la Banque est très abondante; nous limitant à quelques études en langue française nous citerons : ZYAI, A., *La B.I.R.D.*, thèse Paris, 1954 (dactyl.); GOZARD, G., « Les réalisations et les perspectives de la Banque », *Revue politique et parlementaire*, 1956, pp. 277-281; SALMON, J.J.A., « Les contrats de la B.I.R.D. », *A.F.D.I.*, 1956, pp. 635-643; SALMON, J. J.A., « La S.F.I. », *C.P.E.*, IX, n° 6, 1956, pp. 865-888; MICHAELIS, A., « La B.I.R.D. et le développement du Moyen-Orient », *Problèmes économiques, Documentation française*, 6 août 1957; SALMON, J. J.A., *Le rôle des organisations internationales en matière de prêts et d'emprunts. Problèmes juridiques*, Londres (Stevens & Sons), 1958; LE QUAN, *Le fonctionnement des principales institutions financières internationales*, Mémoire de l'Institut des hautes études internationales, Paris, 1959; GOZARD, G., « Les recommandations de la B.I.R.D. », *Rev. pol. idées et institutions*, septembre 1959, n° 14, pp. 447-453; CRISTENSEN, V.A., « L'œuvre de la Banque mondiale », *Synthèses*, 1959, n° 153-154; TURUNC HALUK, *La B.I.R.D., organisation, attribution*, Thèse, Grenoble, 1959, 196 p. dactyl.; FISCHER, G., « La B.I.R.D. et l'utilisation des eaux de l'Indus », *A.F.D.I.*, 1960, pp. 669-683; BONNET, H., « La B.I.R.D., analyse du 15^e rapport annuel », *Probl. écon.*, 1961, n° 681, 68 p. multigr.; CORET, A., « Les institutions financières internationales à vocation universelle et les investissements en Afrique », *Penant*, janv.-fév.-mars 1962; PAPANICOLAOU, E.E., *Coopération internationale et développement économique*, Genève (Droz), 1963; « Les activités de la B.I.R.D. et de ses filiales en 1961-1962 », *Probl. écon.*, janvier 1963, n° 785, pp. 1-5; B.I.R.D., S.F.I., I.D.A., *principes et opérations*, Washington, B.I.R.D., 1963, 140 p.; FOCSANEANU, L., « Les banques internationales intergouvernementales », *A.F.D.I.*, 1963, pp. 119 et ss.; LARRÉ, « Depuis deux ans la B.I.R.D. prend une nouvelle orientation », *Bull. C.N.P.F.*, mars 1965, n° 249; FOULON, « La nouvelle politique de la B.I.R.D. », *L'Economie*, 30 avril 1965, n° 958; « La B.I.R.D. prend un nouveau départ en Afrique », *Marchés tropicaux*, n° 891, p. 2542; G.B., « La Banque mondiale à la croisée des chemins », *Perspectives*, 20 novembre 1965; RIST, L., « L'assistance au développement et l'action de la Banque mondiale », *Revue des sciences économiques*, mai 1966, pp. 97-110; MOUSSA, P., « L'évolution récente de la Banque mondiale », *Revue pol. et parlement.*, n° 673, janvier 1966, pp. 10-20; FRIEDMAN, S., « La B.I.R.D. et l'aide aux pays du tiers-monde », *L'économie*, n° 100, 25 mars 1966, pp. 15-19; BONNET, H., *Les institutions financières internationales*, Paris, P.U.F., 1966; REICHER SGRADI, R., *Introduction à l'aide internationale aux pays sous-développés*, Paris (Dunod), 1966, 2 vol.

le secteur privé pour la plus grande partie de ses ressources financières⁴. » L'Etat sur le territoire duquel l'investissement est réalisé est garant du remboursement de l'emprunt et chacun des Etats membres est responsable des emprunts en cours à concurrence du montant du solde non versé de sa souscription au capital. Les services de la Banque sont rémunérés sous forme d'intérêts et de commissions qui lui permettent de réaliser des bénéfices et de distribuer des profits à ses membres. Ses statuts font obligation à la Banque de prendre toute précaution pour s'assurer que ses emprunteurs seront en mesure de faire face à leurs obligations.

La Banque a donc pour mission principale de mobiliser le capital privé et non de lui substituer un financement sur fonds publics; une disposition importante de ses statuts marque d'ailleurs nettement le caractère complémentaire et subsidiaire de ses interventions par rapport au jeu normal du marché : la Banque doit s'assurer, avant d'effectuer un prêt, que dans les conditions du marché, l'emprunteur ne serait pas à même d'obtenir le même prêt de sources privées à des conditions raisonnables. La structure de la Banque confie d'ailleurs le contrôle de son fonctionnement aux Etats dont le marché des capitaux est le plus important. Les organes de la Banque présentent en effet une particularité remarquable qui concerne la pondération des voix⁵ : les décisions sont prises, à des majorités simples ou qualifiées suivant les cas, mais chaque Etat membre dispose de 250 voix en raison de sa qualité de membre (selon le principe de l'égalité des Etats) et d'un nombre de voix supplémentaires proportionnel au nombre d'actions dont il est propriétaire : ainsi, se trouve marquée la finalité économique de l'organisation; il faut d'ailleurs noter que, contrairement à l'usage admis dans les sociétés commerciales de droit interne, le lien entre le droit de vote et le nombre de parts existe non seulement dans l'organe délibérant (le Conseil des gouverneurs) mais aussi dans l'organe administratif (le Conseil d'administration) ce qui accentue encore la prépondérance accordée aux grandes puissances financières⁶.

Expression de la philosophie économique des Etats-Unis et des principaux Etats à économie de marché, la Banque se présente donc comme une institution d'un type nouveau chargée non pas de se substituer aux marchés de capitaux privés existants mais au contraire de les développer en fournissant des garanties

⁴ *B.I.R.D., S.F.I., I.D.A.*, Washington, publication de la Banque, précitée p. 3.

⁵ Cf. Rapport COTTERET, J.M., et RIDEAU, J., « La pondération des votes dans les institutions financières internationales », Colloque du Centre d'études et de recherches sur les organisations et les relations internationales (CERORI), Faculté de droit et des sciences économiques de Nice, avril 1967, multigr.

⁶ 46 % des voix appartiennent aux cinq Etats dont les quote-parts sont les plus élevées, savoir les Etats-Unis (23,82 %), le Royaume-Uni (11,33 %), l'Allemagne fédérale (3,56 %), la France (3,73 %) et l'Inde (3,56 %); avec le sixième Etat, le Japon, la majorité des voix est détenue par six pays (sur un total de 107 Etats membres).

aux investissements privés; elle a pour mission de soutenir et non de contrôler ou de remplacer le marché des capitaux.

*
**

La situation économique mondiale devait évoluer très vite après la création de la Banque; celle-ci consacra ses premières interventions à la reconstruction, mais la mise en œuvre du plan Marshall en 1948 la libéra de cette activité. La prise de conscience de l'immensité des besoins des pays du Tiers Monde dans le domaine des investissements a conduit la Banque à s'adapter avec souplesse et à se consacrer entièrement à la solution des problèmes du développement.

L'effort d'invention accompli par les responsables de la Banque pour adapter son fonctionnement aux exigences nouvelles des pays du Tiers Monde a été considérable mais il a été limité par le respect des « traditions » de la Banque, c'est-à-dire par le maintien de la philosophie économique libérale qui avait présidé à sa création et d'un système ordonné à la recherche du profit. C'est ce que révèle l'étude de l'évolution de la Banque elle-même et des innovations réalisées par l'intermédiaire de ses filiales.

I — INVENTION ET TRADITION DANS LE FONCTIONNEMENT DE LA BANQUE

La Banque a tenté de se mettre au service de ses membres les moins développés; ses techniques de fonctionnement ont considérablement évolué; mais cette adaptation a été limitée par le respect d'une tradition qui lui a fait conserver ses caractères d'institution de type capitaliste fortement influencée par les grandes puissances développées à économie de marché.

A — L'ÉVOLUTION DE LA BANQUE

Sous l'impulsion de son troisième président, Eugène Black, et depuis 1963 sous la direction de son successeur, George Woods, quelquefois surnommé le Jean XXIII des finances internationales, la Banque a connu une « seconde jeunesse »⁷.

L'adaptation de la Banque a été facilitée juridiquement par le fait que l'interprétation de ses statuts relève de la compétence des administrateurs et en dernier ressort du Conseil des gouverneurs; une interprétation téléologique très extensive a été ainsi pratiquée sous l'impulsion des États-Unis et de certains

⁷ Moussa, P., « L'évolution récente de la Banque mondiale », *Revue politique et parlementaire*, 1966, p. 18. En avril 1968, M. Robert Mc Namara a remplacé M. Woods.

Etats développés à économie de marché qui détiennent la majorité dans les organes directeurs de la Banque du fait de la pondération des voix ⁸.

Cette adaptation de la Banque apparaît tout d'abord dans l'évolution de la fonction principale qui lui a été confiée : celle du financement international des investissements; mais elle est encore plus évidente si on considère l'extension d'une fonction complémentaire à laquelle ses statuts ne font qu'indirectement allusion et qui s'est considérablement développée : celle de guide du développement.

1. *La Banque tend à devenir un service public financier international du développement.*

L'internationalisation croissante des ressources de la Banque tend à la faire échapper progressivement à la domination des Etats-Unis; simultanément ses interventions financières deviennent moins classiques et s'écartent des techniques bancaires ordinaires; sans abandonner ses soucis de sécurité et de rentabilité, la Banque a assoupli les modalités de son action dans le but de contribuer plus efficacement au développement économique de ses membres.

a) La diversification croissante des ressources de la Banque est un phénomène notable; le produit des emprunts constitue la source principale de la trésorerie de la Banque; or, pendant de nombreuses années, la B.I.R.D. n'a pu placer des obligations que sur le marché des Etats-Unis et pour des montants beaucoup plus limités sur le marché suisse ⁹. Actuellement, au contraire, plus de la moitié de la dette garantie de la B.I.R.D. est détenue par des investisseurs en dehors des Etats-Unis (50 % environ de ces titres étant libellés en dollars et 50 % en d'autres monnaies), les principaux marchés sur lesquels ces titres ont été placés étant les marchés anglais, canadien, néerlandais, belge, italien et surtout d'Allemagne fédérale.

Les capitaux américains continuent donc à détenir une place prépondérante dans le financement des activités de la Banque mais ils n'ont plus le rôle exclusif qui fut le leur initialement; cette évolution n'a pas été sans faciliter une certaine évolution du régime juridique des interventions financières de la Banque.

b) Les prêts consentis par la Banque sont désormais mieux adaptés aux besoins des pays en voie de développement.

Initialement la durée moyenne des prêts consentis par la B.I.R.D. se situait

⁸ Cf. BROCHES, M., « Les aspects juridiques de l'activité de la Banque mondiale », in *Les investissements et le développement économique du Tiers-Monde, Colloque juridique international*, Paris, mai 1967 (Pedone), 1968, pp. 285-294.

⁹ La Suisse n'est pas membre de la B.I.R.D. mais un accord a été signé entre ce pays et la B.I.R.D. relatif à l'activité d'emprunt de celle-ci sur le marché suisse.

entre 10 et 20 ans, délai relativement bref pour les investissements primaires des pays en voie de développement dont l'endettement est très lourd; actuellement la Banque consent plus fréquemment des prêts de 25 à 35 ans; simultanément la période de franchise, qui dépassait rarement 5 à 6 ans, est plus souvent portée à 10 ans.

Le taux des prêts était initialement différent selon leur durée et variait de 3,75 % (exceptionnellement) à 6,5 %; actuellement la B.I.R.D. fixe uniformément le taux de ses prêts en fonction du coût réel de ses emprunts (et compte tenu de la commission qu'elle perçoit pour ses frais de gestion et dont le montant, d'abord fixé à 1,5 %, a été ramené à 0,75 %) ¹⁰.

Un assouplissement très significatif a, en outre, été introduit récemment par la Banque dans l'établissement du taux de ses prêts; celui-ci est en effet majoré d'un demi à un point par rapport au tarif normal lorsque le prêt est accordé à un Etat industrialisé (tel que l'Italie ou le Japon par exemple); les Etats en voie de développement sont, de ce fait, relativement avantagés. Cette décision, qui s'écarte des pratiques bancaires normales, a été elle-même vivement critiquée : les « clients » dont les facultés de remboursement sont les plus grandes et qui offrent les meilleures garanties sont moins bien traités que les « clients » les moins « sûrs » et les plus endettés. La seule justification d'une pareille technique réside dans le fait que la Banque tend à considérer les pays en voie de développement comme les usagers d'un service public dont elle a la charge et non comme des « clients »; la juste application du principe d'égalité conduit, dans tous les services publics, nationaux ou internationaux, à introduire des différences dans la situation juridique accordée aux différentes catégories d'usagers en fonction des inégalités de leurs conditions ¹¹; la Banque se rallie ainsi, avec une grande prudence d'ailleurs, au principe nouveau de « l'inégalité compensatrice » ¹², qui est apparu récemment dans les relations économiques internationales et qui tend à devenir l'un des principes fondamentaux du « droit international du développement » ¹³; en reconnaissant « le

¹⁰ Ce taux est actuellement fixé à 6,25 % (cf. par exemple les prêts consentis en juin 1968 au Nicaragua, à la Thaïlande, au Gabon, à l'Iran, à la Colombie, au Costa Rica, à la Côte-d'Ivoire et au Guatemala). Il est souvent jugé excessif de la part d'une institution qui dispose d'importantes réserves, qui obtient la garantie des Etats dans ses opérations de prêt et dont le crédit est solide.

¹¹ Suivant la célèbre formule du délégué de l'Inde à la IX^e session du G.A.T.T. « equality of treatment is equitable only among equals »; de même M. Raoul Prebisch faisait remarquer lors de la conférence des Nations Unies sur les Commerce et le Développement réunie à Genève en 1964 « la notion d'une égalité souveraine, abstraitement conçue, des Etats, n'est pas un concept acceptable et adéquat pour un commerce entre pays de puissance économique très inégale ».

¹² Cf. COLLIARD, Cl. A., *Institutions internationales*, Paris (Dalloz), 3^e éd., p. 275.

¹³ VIRALLY, M., « Vers un droit international du développement », *A.F.D.I.*, 1965, pp. 3 et ss.

principe de la dualité des normes applicables aux pays industrialisés et aux pays en voie de développement »¹⁴, la Banque rejoint la pratique des organisations internationales les plus récentes (telles que l'I.D.A., l'O.N.U.D.I., la C.N.U.C.E.D. notamment)¹⁵.

Mais la volonté des responsables de la Banque de satisfaire les besoins financiers des pays en voie de développement ne se limite pas à cet aspect; une autre évolution de la pratique de la Banque doit être encore relevée.

c) La Banque a récemment cessé de refuser de l'argent pour le financement de dépenses en monnaies locales¹⁶; selon ses pratiques antérieures la Banque établissait un lien entre l'insuffisance des devises étrangères dans un pays donné et l'insuffisance de l'épargne intérieure; la Banque se contentait donc de suppléer le manque de devises fortes des pays assistés. Cette pratique était très critiquée par les pays en voie de développement; leur véritable problème en matière d'investissement est en effet la faiblesse de leur épargne intérieure; limiter les interventions de la Banque aux investissements nécessitant l'utilisation de devises fortes revenait à privilégier certains pays ou certains projets sans tenir compte des besoins réels du développement; les prêts de la Banque, en assurant des commandes aux industries des pays exportateurs de capitaux présentaient ainsi un avantage au moins aussi grand pour les pays développés que pour les pays « assistés ».

Cette situation n'a évidemment pas disparu, dans la mesure où la plus grande partie des prêts de la Banque continue à être destinée à l'importation de biens d'équipement financés en devises convertibles, mais la Banque tient plus largement compte désormais des besoins des pays qu'elle assiste en participant au financement d'investissements en monnaie locale.

L'évolution de la fonction financière de la Banque est d'ailleurs complétée et accentuée par son rôle « extra-financier » de guide du développement.

2. *La Banque tend à devenir un organisme international d'orientation du développement.*

La Banque n'est pas, à titre principal, un organisme d'assistance technique; elle a cependant, dès l'origine, accompli dans ce domaine une fonction complé-

¹⁴ DE LACHARRIÈRE, G., *Commerce extérieur et sous-développement*, Paris (P.U.F.), 1964, pp. 247 et ss.

¹⁵ Cf. également l'article XVIII sections C et D du G.A.T.T. révisé en 1955 et la nouvelle partie IV de l'accord (adoptée le 26 novembre 1964) consacrée aux relations commerciales des pays en voie de développement.

¹⁶ L'article IV, section 3, a, des statuts de la Banque prescrit que le financement de la Banque ne doit s'appliquer qu'aux dépenses en devises occasionnées par la mise en œuvre d'un projet; l'article IV, section 3, b, qui admet certaines exceptions limitées à ce principe, avait été très rarement appliqué jusqu'à ces dernières années.

mentaire de son rôle financier; les innovations réalisées récemment sur ce plan révèlent clairement l'esprit d'invention qui a animé les responsables de la Banque pour l'adapter aux problèmes du développement.

a) L'Institut du développement économique a été créé par la Banque dès 1955 avec l'aide financière des fondations Ford et Rockefeller : des sessions d'études à l'intention de hauts fonctionnaires des pays du Tiers Monde y sont organisées périodiquement avec la participation d'éminents spécialistes du développement : l'efficacité de l'aide financière de la Banque est ainsi renforcée par la formation de cadres administratifs compétents dans les pays où sont réalisés les investissements auxquels elle participe.

En 1962 une direction des services du développement a été créée par la Banque; elle regroupe l'Institut pour le développement économique et trois nouveaux départements : le service consultatif du développement, chargé de conseiller les gouvernements des pays moins développés en matière d'économie et de finances, à l'occasion surtout de la préparation et de l'exécution des programmes de développement; le service d'assistance technique, chargé d'assister les autres directions de la Banque¹⁷; le service de planification et de liaison qui maintient la liaison avec les Nations Unies et les autres organisations internationales.

b) La Banque procède également à des études d'ordre très général sur les problèmes des pays sous-développés; cette activité a connu une grande extension au cours des dernières années; par exemple en 1965 quatre études ont été réalisées par la Banque sur des problèmes importants et urgents pour le Tiers Monde : endettement extérieur, produits de base, financement supplémentaire pour remédier aux déficits imprévisibles des recettes d'exportation, moyens de mobilisation de ressources supplémentaires sur les marchés financiers¹⁸.

c) Des missions d'études générales sont également envoyées par la Banque dans les pays en voie de développement qui en font la demande; ces missions procèdent à l'évaluation du potentiel économique du pays, des fonds que celui-ci peut investir dans les différents secteurs, établissent un ordre de priorité parmi les catégories d'activité et les principaux projets et adressent des recommandations au gouvernement intéressé; les rapports de ces missions sont de simples documents d'expertise et ne lient pas la Banque, mais leur influence pratique est d'autant plus grande que les missions comptent souvent parmi leurs membres de hauts fonctionnaires de la Banque; les pays qui suivent les recommandations des missions qui leur sont envoyées peuvent espérer recevoir une aide financière

¹⁷ Cette assistance concerne notamment les projets du Fonds spécial des Nations Unies dont la Banque est souvent agent d'exécution et le financement des études de secteurs et de projets dans les Etats membres.

¹⁸ Ces études ont été réalisées pour la C.N.U.C.E.D.

renforcée de la Banque. La première mission de ce type a été envoyée dès 1949 en Colombie; 25 autres missions ont été organisées au cours des dernières années; par elles la Banque a pu influencer considérablement sur la politique de développement de nombreux pays.

La Banque aide aussi les pays emprunteurs à définir et à préparer leurs projets, notamment par des études de pré-investissement, souvent accomplies en liaison avec le Fonds spécial des Nations Unies; cette pratique s'est surtout développée depuis 1965.

Il arrive d'ailleurs de plus en plus fréquemment que la Banque accomplisse ces diverses tâches d'assistance technique en liaison avec d'autres organisations internationales et notamment avec les autres institutions spécialisées, auxquelles elle fait appel pour recruter des experts ou avec lesquelles elle collabore pour certaines études¹⁹.

d) Cette coordination est accentuée dans le cas des « consortia » et des « groupes consultatifs » créés par la Banque pour assurer la coordination de l'aide destinée à tel pays en voie de développement et provenant de l'ensemble ou d'une large fraction des institutions et des pays donateurs ou prêteurs. Trois « consortia » existaient jusqu'en 1965, consacrés respectivement à l'Inde, au Pakistan et au bassin de l'Indus, ainsi que quatre « groupes consultatifs » consacrés à la Colombie, au Nigeria, au Soudan et à la Tunisie. Depuis 1965, deux nouveaux groupes ont été créés pour la Malaisie et la Thaïlande et plusieurs autres sont en projet : dans tous les cas il s'agit de coordonner l'aide de diverses institutions internationales et le financement bilatéral, public ou privé, dans des pays qui fondent leur développement sur les principes de l'économie de marché²⁰.

e) Mais l'action la plus remarquable de la Banque dans ce domaine, qui est aussi la plus intéressante du point de vue juridique, concerne le rôle de la Banque dans la conciliation et l'arbitrage internationaux.

Ce rôle est ancien : il a été exercé notamment par la Banque à propos du conflit opposant la Compagnie du canal de Suez au gouvernement égyptien²¹, lors du différend concernant les obligations de 1912 de la ville de Tokyo et

¹⁹ C'est le cas notamment de la F.A.O., de l'O.M.S., de l'UNESCO, et du F.M.I.; la Banque collabore aussi, mais moins étroitement semble-t-il, avec la C.N.U.C.E.D. et l'O.N.U.D.I., organes subsidiaires de l'Assemblée générale. Cf. PERNIBARN-LEWIS, « La Banque mondiale et les Nations Unies », *Finances et développement* (La Revue du Fonds et de la Banque), vol. III, n° 4, décembre 1966, p. 322.

²⁰ Cette technique est à rapprocher de celle des « groupes d'études » et des « consortia » créés par le Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E.

²¹ Cf. FOCSANEANU, L., « L'accord ayant pour objet l'indemnisation de la compagnie de Suez nationalisée par l'Egypte », *A.F.D.I.*, 1959, pp. 161 et ss.

lors du conflit relatif à l'utilisation des eaux de l'Indus²²; mais la Banque ne s'est pas bornée à ces interventions épisodiques. Consciente de sa mission première qui consiste à encourager les investissements privés à l'étranger, elle a cherché à créer un mécanisme institutionnel susceptible de garantir efficacement ces investissements, soumis aux risques de nationalisation directs ou déguisés; après plusieurs années de travaux préparatoires la Banque a établi le texte d'une « convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats »²³ qui est aujourd'hui entrée en vigueur.

Il n'est pas dans notre propos d'analyser en détails cette convention qui présente de nombreuses particularités remarquables; nous nous bornerons à quelques remarques essentielles pour illustrer l'évolution récente de la Banque.

Cette convention répond au souci d'équilibrer les intérêts de l'investisseur et de l'Etat hôte des capitaux; elle a pour but d'offrir une sécurité renforcée aux capitaux investis à l'étranger tout en protégeant l'Etat importateur contre les abus de la protection diplomatique et les interventions directes des puissances exportatrices de capitaux.

Le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements créé par cette convention permet d'institutionnaliser des procédures de conciliation et d'arbitrage; pour que le centre soit saisi d'un différend il

²² FISCHER, G., « La B.I.R.D. et l'utilisation des eaux de l'Indus », *A.F.D.I.*, 1960, pp. 669 et ss.; l'auteur remarque qu'« aucune disposition de ses statuts n'autorise la Banque à s'interposer dans des différends, comme médiateur ou à tout autre titre. L'exemple de la Banque prouve qu'en présence de conditions favorables, l'action de l'« ensemble organique » qu'est une institution internationale tend à déborder ou à compléter les règles constitutionnelles qui lui ont donné naissance » (p. 679).

²³ Cf. à ce sujet : AMADIO, M., « Le contentieux international de l'investissement privé et la convention de la Banque mondiale du 18 mars 1965 », DELAUME, G.R., « La convention pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats », *Journal du droit international*, 1966, pp. 26-50; GOZARD, G., « La convention de la B.I.R.D. pour le règlement des différends relatifs aux investissements », *Revue Tiers-Monde*, 1965, pp. 989-1002; ROULET, J.D., « La convention du 18 mars 1965 pour le règlement des différends relatifs aux investissements entre Etats et ressortissants d'autres Etats », *Annuaire suisse de droit international*, 1965, pp. 121-154; BOSKEY, S., et SELLA, P., « Règlement des différends relatifs aux investissements », *Finances et développement*, septembre 1965, pp. 143-148; BROCHES, A., « The Convention on the Settlement of Investment Disputes : Some Observations on Jurisdiction », *Columbia Journal of Transnational Law*, 1966, p. 263; cf. aussi les Actes des journées d'étude de droit international organisées par la Faculté de droit et des sciences économiques de Dijon sous les auspices de la Société française de droit international, rapports des professeurs : REUTER, P., « Réflexions sur la compétence du Centre »; GOLDMAN, B., « Le droit applicable selon la convention de la B.I.R.D. »; KOVAR, R., « La compétence du Centre »; LALLIVE, P., « Aspects procéduraux de l'arbitrage entre un Etat et un investisseur étranger dans la convention du 18 mars 1965 »; SIORAT, L., « Les limitations apportées à la souveraineté des Etats par la convention »; et de BROCHES, A., « La convention et l'assurance investissements », multigr., à paraître.

convient tout d'abord que la convention ait été ratifiée par deux Etats, l'Etat hôte et celui dont la personne privée qui procède à l'investissement est le ressortissant; mais le centre ne devient compétent que par un consentement écrit émanant d'une part de l'Etat hôte et d'autre part de l'investisseur privé²⁴; saisi d'un différend juridique relatif à un investissement privé, le Centre pourra constituer un tribunal arbitral qui rendra une sentence obligatoire à l'égard des parties; de plus, et cette disposition est remarquable :

« chaque Etat contractant reconnaît (cette sentence) comme obligatoire et assure l'exécution sur son territoire des obligations pécuniaires que la sentence impose comme s'il s'agissait d'un jugement définitif d'un tribunal fonctionnant sur le territoire dudit Etat²⁵ »;

parallèlement, l'Etat dont le ressortissant bénéficie ainsi d'un règlement arbitral internationalisé, renonce à exercer sa protection diplomatique. Sans entrer dans les détails des problèmes juridiques posés par cette convention (droit applicable par le tribunal arbitral, détermination de la nationalité de l'investisseur, principes d'interprétation de la convention, etc...) et sans préjuger de l'application pratique qui lui sera donnée, il est possible d'affirmer que ce traité constitue une réalisation très importante de la Banque mondiale pour « renforcer la collaboration des pays à la cause du développement économique »²⁶ dans une perspective libérale. Certes, la convention apparaîtra sans doute comme un nouveau moyen de pression de la Banque sur les pays demandeurs de capitaux et sera critiquée à ce titre; selon les termes mêmes du rapport des administrateurs de la Banque sur la convention, « l'adhésion d'un pays à la convention pourrait constituer un attrait additionnel et stimuler un large apport de capitaux privés internationaux dans son territoire, ce qui correspond à l'objet principal de la convention »; et à l'inverse un pays en voie de développement qui refusera d'adhérer à la convention sera peut-être moins bien placé pour obtenir des investissements privés étrangers. La Banque dispose ainsi d'un nouvel instrument pour imposer sa propre philosophie du développement aux pays qu'elle assiste et pour jouer le rôle de guide du développement des pays du Tiers Monde.

C'est d'ailleurs cet attachement aux principes qui ont présidé à sa constitution qui a limité l'évolution, pourtant très remarquable, de la Banque.

²⁴ Il faut noter que lorsque les parties ont donné leur consentement, aucune d'elles ne peut le retirer unilatéralement.

²⁵ Article 53 de la convention. Cette disposition sera d'autant plus facilement respectée que chaque Etat membre, en qualité de membre de la Banque, est garant, à concurrence de sa participation au capital, des prêts consentis par la Banque.

²⁶ Rapport des administrateurs de la Banque sur la convention, Publication de la Banque, p. 4.

B — LES LIMITES DE L'ÉVOLUTION DE LA BANQUE

La capacité d'évolution d'une institution est limitée par ses données constitutives; la Banque mondiale est fondamentalement et par nature au service des principes de l'économie de marché; quels que soient l'esprit inventif de ses dirigeants et la souplesse de ses statuts, elle ne saurait abandonner ces principes sans renier sa raison d'être; c'est précisément la fidélité à l'esprit de ses promoteurs, le respect de sa tradition, qui a freiné l'évolution de la Banque et lui a interdit de dépasser certaines limites. La Banque demeure en effet, à titre principal, une entreprise de crédit et de placement et elle tend manifestement à faire prévaloir une conception capitaliste du développement.

1. La Banque demeure une entreprise de crédit et de placement.

La Banque pratique, à l'instar d'une entreprise commerciale poursuivant un but lucratif, une politique extrêmement prudente; elle est « soucieuse jusqu'au scrupule, jusqu'à la méticulosité, de ses intérêts financiers »²⁷. Cette sagesse a porté ses fruits puisque la Banque, qui n'a pratiquement jamais échoué dans ses opérations financières et dont les créances ont toujours été recouvrées, jouit d'un très grand crédit international.

Mais pour obtenir un pareil résultat, la Banque a eu tendance à accorder plus d'attention et d'importance à la rentabilité des projets qu'elle finance qu'à l'intérêt bien compris du pays où ce projet est réalisé, c'est-à-dire au rôle joué par l'investissement en cause dans le développement global du pays emprunteur; de telles critiques ont d'ailleurs souvent été adressées à la Banque en particulier par Sir Ramaswami Mudaliar, premier président du Conseil de l'Inde, au Conseil économique et social de l'Organisation des Nations Unies.

a) Chaque demande de crédit adressée à la Banque est soumise à un examen qui repose sur l'application de quatre critères dits « spécifiques » : le financement ne doit, en principe, s'appliquer qu'aux dépenses en devises occasionnées par la mise en œuvre du projet²⁸; le prêt doit avoir une certaine ampleur; il ne doit pas concurrencer les mécanismes de crédit existants et il doit être à objet déterminé.

Ces deux dernières règles sont particulièrement significatives; la première révèle que les financements de la Banque sont simplement supplétifs; la B.I.R.D. ne doit pas concurrencer le marché des capitaux ou les mécanismes interétatiques bilatéraux mais doit au contraire compléter et renforcer ces sources de financement. Il s'agit bien de la conception libérale et classique du service public

²⁷ MOUSSA, P., *op. cit.*, p. 16. L'article III, section 5, § 5 des statuts de la Banque, lui font d'ailleurs une obligation d'avoir une grande « prudence de gestion ».

²⁸ Nous avons noté plus haut les inconvénients de cette règle tout en soulignant qu'elle recevait aujourd'hui de fréquents assouplissements.

économique qui ne doit intervenir qu'en cas de défaillance ou d'insuffisance de l'initiative privée. Le principe selon lequel le prêt doit être à objet déterminé est essentiel pour permettre à la Banque de contrôler la rentabilité financière des investissements auxquels elle participe mais il présente de graves inconvénients pour les pays emprunteurs; les pays en voie de développement doivent en effet consacrer une partie importante de leurs ressources au financement de projets non rentables pour se doter d'une infrastructure suffisante; le rapport Scheyven présenté à l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies en 1954 l'indiquait très clairement ²⁹ :

« Tout programme de développement économique fait nécessairement place à un certain nombre d'entreprises d'un rendement faible et lent, qui sont cependant indispensables aux entreprises d'un rendement élevé et rapide... ces entreprises fondamentales... comprennent les investissements nécessaires pour l'amélioration de la santé publique, de l'enseignement et de l'habitation — qui représentent le capital des services humanitaires ou sociaux — et des transports, des communications, de l'énergie et des autres entreprises de service public — qui constituent le capital des services publics économiques. »

Or la Banque ne peut financer ces projets si leur rentabilité n'est pas chiffrable.

En outre, les pays emprunteurs ne peuvent pas facilement insérer les prêts accordés par la Banque dans leurs plans de développement; pour ne pas perdre le bénéfice de crédits accordés il arrive que certains projets soient réalisés hâtivement, sans être suffisamment reliés au Plan général, ou sans tenir compte de l'ensemble des facteurs de développement (sociaux, humains, etc...).

Certes, la Banque s'efforce de tenir compte des choix exprimés dans les plans de développement des pays emprunteurs ³⁰; il arrive même que l'insuffisante rentabilité, au sens strictement commercial, d'un projet, n'entraîne pas son irrecevabilité :

« Un projet d'irrigation ou de protection contre les inondations par exemple, peut apporter de grands bénéfices à un pays dans son ensemble, sans apporter aux entreprises ou aux autorités responsables de leur fonctionnement un revenu suffisant par rapport au capital investi ³¹ »;

mais le principe de l'évaluation de la rentabilité des prêts pour chaque projet demeure.

b) Si la Banque examine la situation économique générale de l'Etat emprunteur, c'est essentiellement pour apprécier sa « capacité de remboursement », l'Etat membre sur le territoire duquel l'investissement est réalisé étant néces-

²⁹ Ce rapport était consacré au projet de Fonds spécial des Nations Unies, Document A/2728, supplément n° 19, p. 9.

³⁰ Ce fut le cas des prêts accordés à la « Cassa per il Mezzogiorno » en Italie.

³¹ BLACK, E.R., « Policies and Operations of the World Bank », *The Lloyd's Bank Review*, juillet 1953, pp. 17 et ss.

sairement garant du prêt. L'appréciation de cette capacité de remboursement ne peut évidemment résulter de la mise en œuvre de critères simples; elle implique plusieurs analyses délicates portant notamment sur les perspectives de la balance des paiements du pays en cause, sur le montant de son endettement; elle nécessite un jugement sur « la volonté d'être un bon débiteur » de l'Etat emprunteur.

La Banque procède trimestriellement à la publication de tableaux qui fournissent la situation de l'endettement extérieur de ses pays membres et les échéances de remboursement du principal des prêts qui leur ont été consentis; actuellement l'endettement des pays en voie de développement est tel que la Banque doit refuser le financement de projets même rentables mais dont le remboursement dans la monnaie du prêt ne peut être assuré³².

La Banque est ainsi amenée à apprécier toute la politique économique des pays demandeurs, à exercer une sorte de contrôle indirect des modalités de leur développement et à infléchir de manière non négligeable leur politique; elle tend ainsi à imposer sa conception du développement aux pays qu'elle assiste.

2. La Banque tend à faire prévaloir une conception capitaliste du développement.

Les économistes sont divisés sur la question de savoir si l'action de la Banque est fondée sur une véritable doctrine du développement; mais tous s'accordent à reconnaître que la Banque respecte certains principes, tels que la préférence aux industries à forte intensité de travail plutôt que de capital, à tendance exportatrice plutôt que permettant une substitution des importations, etc...³³.

Mais même si la Banque ne dispose pas d'une véritable théorie du développement, il est indiscutable qu'elle se montre favorable aux principes de l'économie capitaliste : jeu de la concurrence, profit corollaire d'un risque contrôlé, rôle primordial de l'entreprise privée; et elle tend à faire prévaloir cette conception dans les pays qu'elle assiste, au risque de se voir reprocher de s'immiscer dans les affaires intérieures de ses membres.

Certes, l'article IV, section 10 de ses statuts lui interdit toute activité politique en des termes catégoriques :

³² Cette situation ira d'ailleurs en s'aggravant au cours des prochaines années. Le président du Comité d'aide au développement de l'O.C.D.E. constatait récemment que le service annuel de la dette des pays en voie de développement a plus que doublé au cours des années récentes et qu'il représente actuellement plus du tiers du total de l'aide financière accordée annuellement à ces pays.

³³ Cf. par exemple SPENGLER, J., « I.B.R.D. Economic Growth Theory », *American Economic Review*, décembre 1953; TIMMERMANS, « La B.I.R.D. », *Revue de la Banque*, 1953, n° 2.

« La Banque et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un Etat membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat membre (ou des Etats membres) en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques... »;

mais cette disposition ne peut être facilement respectée en raison de l'impossibilité de distinguer nettement les problèmes économiques et politiques selon les termes mêmes d'un document émanant de la Banque :

« Le jugement (sur la rentabilité et les perspectives de remboursement d'un prêt) s'attache entre autres choses à une évaluation de l'efficacité de l'administration de l'Etat et des milieux d'affaires... à la politique économique et financière susceptible d'être suivie...; la Banque ne peut fermer les yeux sur une situation d'instabilité politique manifeste ou sur un état d'incertitude qui peut affecter directement les perspectives économiques et financières de l'emprunteur : la situation politique, dans la mesure où elle peut peser sur la rentabilité du prêt à l'étude, doit donc être prise en considération ⁸⁴ ».

a) Le contrôle exercé par la Banque sur les conditions de réalisation de l'investissement auquel elle participe lui permet souvent d'influer sur les structures d'une entreprise, voire même d'un secteur économique tout entier.

« Il arrive souvent à la Banque de soumettre, par exemple, l'octroi d'un prêt à certains changements dans la structure juridique ou administrative de l'emprunteur ou du secteur économique tout entier. C'est ce qui s'est produit pour des prêts relatifs à la construction de ports, de chemins de fer, de routes, etc... En ce qui concerne les prêts pour la production d'électricité, accordés à des organismes publics ou privés, il est tout à fait normal d'inclure une réglementation plus ou moins détaillée en matière de tarifs ⁸⁵. »

La Banque manifeste une hostilité vigoureuse envers les entreprises publiques ou semi-publiques; elle pratique à ce sujet un véritable « américano-morphisme »; il lui est ainsi arrivé d'obtenir, à l'occasion d'un prêt, la transformation d'une entreprise publique en entreprise privée; très souvent l'Etat emprunteur doit renoncer à bénéficier d'un prêt s'il veut préserver le caractère public de tel secteur de son économie ⁸⁶; or l'absence ou l'insuffisance de l'initiative privée amène le plus souvent les pays en voie de développement à donner des proportions importantes aux interventions économiques de l'Etat et à faire fonctionner des services publics non rentables dans le court terme : cette politique est

⁸⁴ B.I.R.D., S.F.I., I.D.A., Principes et opérations, *op. cit.*, pp. 32 et 48.

⁸⁵ BROCHES, « Les aspects juridiques de l'activité de la Banque mondiale », *Les investissements et le développement*, *op. cit.*, p. 288.

⁸⁶ La publication officielle de la Banque précitée contient par exemple la précision suivante (p. 42) : « Certaines politiques suivies par les pays emprunteurs peuvent affecter si fâcheusement leur croissance économique qu'elles empêchent ou font obstacle à un prêt de la Banque. Il peut s'agir de l'adoption de mesures tarifaires dans les entreprises d'intérêt public (qu'elles soient aux mains de l'Etat ou d'intérêts privés) si restrictives que ces entreprises ne peuvent plus fonctionner sur une base saine, et encore moins envisager une expansion dans l'avenir. »

freinée par la Banque qui se voit ainsi reprocher de ce fait d'intervenir dans les affaires intérieures des Etats emprunteurs.

b) La même critique lui a été adressée à propos du rôle des délégués permanents accrédités par elle dans certains pays assistés. Chargés de contrôler sur place l'exécution des projets financés par la Banque, ces « ambassadeurs » se sont souvent estimés autorisés à examiner l'ensemble des problèmes économiques du pays qui les accueille et à formuler des avis ou des recommandations sur les décisions à prendre : des conflits, quelquefois ouverts, ont ainsi opposé certains pays assistés à la Banque, accusée d'ingérence directe dans des questions politiques; ce fut le cas de la Turquie, de 1950 à 1954, le premier ministre Turc ayant finalement demandé, dans une lettre officielle adressée à la Banque, le rappel de son délégué.

Mais bien souvent le pays d'accueil accepte de bon gré cette intervention de la Banque qui lui fournit une aide technique et lui permet d'obtenir les capitaux indispensables; c'est ainsi par exemple qu'en Iran, le représentant de la Banque remplit les fonctions de directeur du bureau technique de l'office du Plan; le plan de l'Inde est également contrôlé par la Banque; selon un observateur de l'économie indienne :

« Ce n'est pas un des moindres paradoxes de la planification indienne que, non contente d'avoir été avalisée par des banquiers tels que : Hermann Abs, Sir Oliver Franks et Allan Sproul, elle ait amené la B.I.R.D. à se faire le gardien de son orthodoxie. Entre le club, animé par la B.I.R.D., et le Plan, existe une solidarité indéniable, bien qu'aucun texte ne la régit ou ne la définisse.... Elaboré en toute indépendance, le plan repose cependant sur une hypothèse d'aide extérieure, qui dépend elle-même de la politique et de la diplomatie de dix ou douze nations... décidées à voir cet immense pays effectuer sans désordre une mutation décisive ³⁷. »

Il est permis de se demander dans ces conditions si la Banque est bien cet organisme apolitique et exclusivement économique que ses auteurs déclaraient vouloir créer ³⁸; déjà en 1947, le président Mc Cloy affirmait que la Banque pourrait influencer sur les activités nationales en vue de l'adoption des mesures nécessaires pour créer la stabilité économique et pour établir des relations internationales saines; aujourd'hui il apparaît nettement que la Banque défend une certaine conception de l'ordre mondial et des relations internationales; l'évolution de la Banque qui tend à la transformer en un véritable service public financier international du développement est ainsi limitée par le respect des principes du libéralisme économique sur lesquels elle est fondée. L'esprit d'invention a pour limite le refus de remettre en question la tradition.

³⁷ *Problèmes économiques*, 26 juillet 1962, p. 24. « La politique économique de l'Espagne est également influencée par la B.I.R.D. », cf. *Financial Times*, 8 juin 1962.

³⁸ Cf. FISCHER, G., « La B.I.R.D. et l'utilisation des eaux de l'Indus », *A.F.D.I.*, 1960, *op. cit.*, ici p. 681 et les références citées à la note 45.

C'est pourtant une contestation globale des principes sur lesquels repose la Banque que les pays en voie de développement nouvellement indépendants ont formulée; pour maintenir sa tradition malgré ces fortes pressions, la Banque n'a pu se contenter d'adapter ses méthodes; elle a dû donner naissance à deux filiales qui ont pour fonctions d'assouplir encore les conditions de fonctionnement du système en évitant sa transformation radicale.

II — INVENTION ET TRADITION DANS LES FILIALES DE LA BANQUE

La création des filiales de la Banque a eu pour but de prévenir et d'empêcher la création d'institutions financières internationales entièrement nouvelles, souhaitée par les pays en voie de développement; l'invention révolutionnaire a été ainsi freinée et la tradition maintenue. Contrôlées par la Banque à laquelle elles sont étroitement liées, les filiales ont permis d'étendre et de diversifier la gamme des interventions de la Banque, sans que les statuts de celle-ci aient été modifiés; l'innovation a été ainsi contrôlée et maintenue dans un cadre traditionnel.

La création de la Société financière internationale et de l'Association internationale pour le développement, apparaît comme une riposte de la Banque aux critiques et aux défis que lui ont adressés les pays en voie de développement et aux projets d'institutions financières internationales nouvelles qui, si elles avaient vu le jour, l'auraient directement remise en question³⁹.

A — LES CRITIQUES DU TIERS MONDE ET LES RIPOSTES DE LA BANQUE

Aux critiques du Tiers Monde la Banque a successivement riposté par la création de ses deux filiales.

1. *Les critiques du Tiers Monde.*

L'action de la Banque a fait l'objet de nombreuses critiques de la part des pays en voie de développement; la plus importante, qui résume toutes les autres, concerne l'impuissance de la Banque à résoudre efficacement le problème du développement : comme on le sait, la situation économique et financière

³⁹ D'autres organisations internationales ont réagi à ces pressantes demandes des pays en voie de développement en créant des organes subsidiaires : c'est le cas de l'O.N.U. avec la C.N.U.C.E.D. et l'O.N.U.D.I.; c'est aussi le cas de la F.A.O. cf. Touscoz, J., « Les pays en voie de développement et les organes subsidiaires de la F.A.O. », *R.G.D.I.P.*, janvier-mars 1968, pp. 119-144.

des pays pauvres ne s'améliore que lentement et l'écart entre leur niveau économique et celui des pays nantis se creuse toujours davantage.

a) Sur le plan organique les pays en voie de développement sont hostiles à la pondération des voix établie par la charte de la Banque; ils estiment à juste titre ne pas être suffisamment associés aux décisions et ils reprochent à la Banque d'être inféodée aux puissances développées à économie de marché et plus précisément aux milieux financiers américains.

Certes, la pondération, qui confie le pouvoir à ceux qui détiennent les ressources financières, garantit une « saine gestion »; d'ailleurs des efforts sont habituellement accomplis au sein des organes directeurs de la Banque pour éviter qu'une majorité impose brutalement une décision à une minorité et pour aboutir à un *consensus*.

Il reste cependant que l'activité de la Banque paraît être au moins aussi profitable aux pays exportateurs de capitaux qu'aux pays emprunteurs, « assistés ». Il ne serait donc pas absurde d'imaginer un système de pondération permettant, dans certains cas au moins, le recours à des majorités « réparties », du type de celles qui existent dans les accords de produits, et qui distingueraient, pour le calcul de la majorité, les pays emprunteurs et les pays prêteurs : c'est ce que réclament les pays en voie de développement. Mais la réforme des statuts de la Banque sur ce point n'a jamais pu être sérieusement envisagée, car elle soulèverait évidemment l'hostilité d'un grand nombre de pays⁴⁰.

b) Quelques-unes des principales critiques adressées à la Banque sur le plan fonctionnel ont déjà été analysées : le taux excessif de ses prêts, l'aide par projet, souvent limitée à la fraction du projet nécessitant des dépenses en devises, l'hostilité aux entreprises publiques, l'insuffisante attention apportée à l'endettement des pays emprunteurs, l'immixtion dans leurs affaires intérieures, sont parmi les reproches le plus souvent formulés. Certains pays déplorent aussi, sur un plan plus général, le caractère non universel de la Banque et souhaitent la constitution d'un organisme international de financement associant la totalité des puissances développées, quel que soit leur système économique et social et la totalité des pays du Tiers Monde. Ces critiques devaient susciter des propositions de création d'organisations financières internationales d'un type nouveau et amener la Banque, par réaction, à constituer ses filiales.

2. La création de la Société financière internationale.

a) Dès avril 1949, le président de la sous-commission du Développement économique des Nations Unies, l'économiste indien U.K.R. Rao, dans un rapport largement diffusé et intitulé « Methods of Financing Economic Develop-

⁴⁰ Les amendements aux statuts de la B.I.R.D. ont lieu, suivant les cas, à la majorité des 3/5 des membres et des 4/5 du total des voix (art. VII) ou à l'unanimité (art. VIII).

ment in Under-developed Countries »⁴¹, proposait la création d'un Fonds spécial des Nations Unies pour le développement économique plus connu sous son sigle anglais de S.U.N.F.E.D. L'idée générale était que ce fonds devait être alimenté par des capitaux publics (contrairement à la B.I.R.D. dont la source principale de financement est d'origine privée) et devait procéder à des dons aux pays en voie de développement ou à des prêts avantageux à faible intérêt, à long terme, permettant de réaliser des investissements non amortissables par eux-mêmes mais présentant une importance fondamentale pour le développement général du pays; l'organisme projeté n'aurait donc pas eu pour effet de permettre le développement d'investissements privés, mais il aurait au contraire facilité les investissements publics non rentables.

Cette idée fut reprise par l'Assemblée générale qui l'approuva en 1950 au cours de sa 5^e session⁴². L'année suivante l'Assemblée confia au Conseil économique et social le soin de lui soumettre un plan détaillé pour la création d'un tel fonds; ce rapport, préparé par un groupe d'experts, fut soumis aux gouvernements des Etats membres de l'Organisation dont les réactions furent très diverses : l'U.R.S.S. et les pays socialistes ainsi que les pays en voie de développement exprimèrent leur entier soutien au projet⁴³; un groupe d'Etats industrialisés à économie de marché, comprenant notamment les Etats-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, subordonnaient leur participation au Fonds à la réalisation de progrès suffisants dans la voie du désarmement mondial; mais en réalité, les Etats-Unis étaient hostiles à une formule d'intervention économique collective financée sur fonds publics et de nature à favoriser, au plan international, l'interventionnisme étatique. Un dernier groupe d'Etats industrialisés à économie de marché se déclarait prêt à soutenir cette initiative (tel était le cas notamment de la France, du Danemark, de la Norvège, des Pays-Bas, du Luxembourg, de l'Italie et du Japon). Un avis fut alors demandé à la B.I.R.D. qui exprima de nombreuses réserves à l'égard de ce projet, estimant notamment que « seuls des prêts à intérêts normaux ou des dons peuvent jouer un rôle sain pour le développement économique régulier et qu'un programme généralisé de prêts à long terme et à taux d'intérêt réduit, consentis en monnaie étrangère, en estompant la distinction entre prêts et dons, porte atteinte à la correction des obligations financières internationales et décourage les bailleurs de fonds normaux, privant ainsi le développement du concours dont il devrait bénéficier de la part de ces derniers⁴⁴ ».

A la même époque certains milieux financiers américains adressaient à la

⁴¹ Document des Nations Unies, 1949, II, A. 3, p. 195.

⁴² Résolution 400 (V.).

⁴³ Les pays socialistes soutenaient le projet tout en estimant qu'il était plus urgent, pour les pays en voie de développement, de supprimer les restrictions qui entravent leurs échanges commerciaux internationaux.

⁴⁴ Doc. A/C. 2/187.

Banque d'assez vives critiques : la Banque ne parvenait pas à canaliser une quantité suffisante de capitaux privés vers les investissements dans les pays du Tiers Monde. Les raisons de cette situation se trouvaient analysées dans un rapport rédigé en 1951 par M. Nelson Rockefeller, président de l'International Advisory Board⁴⁵ et intitulé *Partners in Progress*. Selon ce rapport les interventions de la Banque sont limitées par le fait que ses prêts doivent bénéficier de la garantie des Etats sur le territoire desquels est réalisé l'investissement et par l'obligation de principe de consentir un taux d'intérêt fixe. Or certaines entreprises voient dans l'octroi d'une garantie gouvernementale l'amorce d'une ingérence étatique dans leurs affaires et, d'autre part, les gouvernements hésitent souvent, pour des raisons politiques, à faire bénéficier une entreprise privée de cette garantie; de plus, il est utile, pour un organisme de crédit, de pouvoir faire varier librement le taux d'intérêt consenti en fonction de la rentabilité prévue de l'investissement réalisé. Aussi M. Rockefeller concluait-il son rapport en suggérant la création d'un organisme étroitement lié à la B.I.R.D. et qui aurait pour objet de consentir des prêts à intérêts variable, sans garantie gouvernementale, à des entreprises privées investissant dans des pays en voie de développement.

La même année le Conseil économique et social reprenait cette idée et demandait à la B.I.R.D. d'étudier les caractères que devait présenter la nouvelle institution. Ce rapport, soumis aux pays membres, suscita tout d'abord une opposition très nette des Etats-Unis : ceux-ci étaient en effet hostiles à l'utilisation de fonds publics pour des investissements dans des entreprises privées et estimaient que la nouvelle institution ne pourrait que concurrencer les mouvements spontanés de capitaux privés sans les accroître. Du fait de cette opposition, le projet semblait devoir rester en sommeil; mais, en 1954, les Etats-Unis, estimant pouvoir tirer prétexte de la création d'une institution de ce type pour différer celle du Fonds spécial, et désireux de ne pas arriver les mains vides à la Conférence latino-américaine de Rio, se rallièrent au projet⁴⁶.

Dès lors, il convenait de procéder rapidement à la création de cette nouvelle organisation, en assurant son rattachement à la Banque (qui devait rassurer les Etats-Unis) et en évitant les « surenchères démagogiques » à l'Assemblée générale ou au Conseil économique et social⁴⁷.

⁴⁵ Commission consultative du président des Etats-Unis, créée par le président Truman en application de l'*Act for International Development* du 5 juin 1950.

⁴⁶ Cf. Roux, R., « La constitution de la société financière internationale », *Revue de science et législation financière*, 1957, pp. 202-245, ici p. 212. « Le ralliement des Etats-Unis ».

⁴⁷ La Banque, institution spécialisée de l'Organisation des Nations Unies, est beaucoup plus indépendante que les organisations similaires; cette autonomie, rendue possible par le fait que la Banque dispose de ressources propres, apparaît dans l'accord conclu en 1947 par les deux organisations, selon lequel : « aucune recommandation officielle ne sera faite

Pour ce faire, le Conseil d'administration de la Banque élaborait un projet de statuts qui fut présenté à la vingtième session du Conseil économique et social et aux gouvernements intéressés, étant entendu que « la décision des administrateurs n'engageait pas les Etats qui restaient libres de devenir ou non membres de la Société ». C'est dire que le projet de la Banque était définitif et que la seule latitude laissée aux gouvernements membres résidait dans la faculté d'adhérer ou de non adhérer à la nouvelle Société... et que cette procédure privait les instances de l'O.N.U. du droit de regard qu'elles s'étaient réservé⁴⁸. Il ne restait plus aux Nations Unies qu'à entériner cette décision : après approbation par le Conseil économique et social et par l'Assemblée générale, les statuts de la nouvelle Société, approuvés par le nombre requis d'Etats membres, entrèrent en vigueur le 25 juillet 1956⁴⁹.

3. La création de l'Association internationale pour le développement.

a) La création de la S.F.I. n'a pas entraîné l'abandon du projet de S.U.N.F.E.D.; le comité *ad hoc* de l'Assemblée générale conclut provisoirement en 1956 à la création de ce fonds.

En 1957, pour empêcher l'adoption du projet de statuts du Fonds qui aurait remis en question tout le système du financement international des investissements, les Etats-Unis proposèrent à l'Assemblée générale de créer un fonds spécial destiné à étendre les activités d'assistance technique et à renforcer le programme élargi d'assistance technique (P.E.A.T.). La résolution 1240 (XII) adoptée le 14 octobre 1958 par l'Assemblée générale par 77 voix sans opposition et une seule abstention a créé sur la base de cette proposition, le Fonds spécial

par une des organisations à l'autre sans qu'elles se soient consultées au préalable »; l'accord précise également que « ce serait une politique judicieuse pour les Nations Unies que de s'abstenir de faire des recommandations à la Banque à propos de prêts déterminés ou à propos des échéances ou des conditions de financement imposées par la Banque ». Un porte-parole de la Banque explique en ces termes les raisons de cette indépendance : « L'O.N.U. est avant tout une organisation politique et un instrument d'action politique. Ceux qui participent à ses délibérations s'adressent tant à leur auditoire immédiat qu'au monde entier. L'O.N.U. mène donc ses débats ouvertement et publiquement. Par contre, en tant qu'organisme financier international, la Banque est une institution opérationnelle qui est requise, dans l'intérêt de ses membres, d'accomplir sa tâche sans publicité, sans sectarisme politique et loin des centres où se déroulent les débats publics. »

⁴⁸ Cf. GROSHENS, J.Cl., « La Société financière internationale », *A.F.D.I.*, 1957, pp. 417-435. Il faut noter d'ailleurs que le Congrès des Etats-Unis a autorisé les Etats-Unis à devenir membre de la nouvelle organisation avant la saisine des organes de l'O.N.U.; le chancelier de l'Echiquier du Royaume-Uni annonça au même moment aux Communes l'intention du gouvernement britannique de participer à la S.F.I. dès qu'il aurait l'assurance de la participation des Etats-Unis. Cf. GROSHENS, *op. cit.*, p. 425.

⁴⁹ Outre les études précitées, cf. DE FLEURIEU, G., « La S.F.I. », *Revue de droit social*, 1957, pp. 525-531 et LAVALLE, C.J.R., « La S.F.I. et l'A.I.D. », Thèse d'université de la Faculté de droit de Paris, 1965, 544 p.

des Nations Unies qui fonctionne depuis 1959 et dont la fusion avec la P.E.A.T. a permis, en 1965, la création du programme des Nations Unies pour le développement économique (P.N.U.D.).

Ce fonds, malgré sa dénomination, ne doit pas être confondu avec le projet de S.U.N.F.E.D. dont il est très différent; sans l'analyser en détails il convient de noter que, par sa structure, il donne satisfaction aux revendications des pays en voie de développement puisqu'il est administré par un conseil d'administration composé de 9 représentants des pays « assistants » et de 9 représentants des pays « assistés » : le principe de la parité y remplace donc celui de la pondération, comme le souhaitent les pays en voie de développement. Le fonds est alimenté par des contributions volontaires des Etats membres (donc sur fonds publics); ses interventions sont en général fondées sur le principe de la gratuité et revêtent la forme de dons (bien que le fonds soit habilité à accorder des crédits remboursables); son caractère de service public est donc nettement marqué. Mais cet organisme n'a pas une mission de financement; il est en cela radicalement différent du projet S.U.N.F.E.D.; il est seulement un instrument nouveau de l'assistance technique, orienté et agissant en fonction des besoins liés à l'utilisation de l'assistance financière et chargé de réaliser principalement des programmes de pré-investissement. Ce Fonds ne constitue donc en aucune manière un organisme financier concurrent de la B.I.R.D. : il établit seulement le lien entre les différentes formes d'aide financière et l'aide technique; il a d'ailleurs acquis dans ce domaine une renommée certaine et les institutions financières nationales ou internationales s'adressent de plus en plus souvent à lui pour des études préalables d'un projet; mais le Fonds lui-même ne réalise pas d'investissements⁵⁰.

Ce Fonds ne pouvait donc faire illusion et les pays en voie de développement poursuivirent leurs efforts pour obtenir la création du S.U.N.F.E.D.; simultanément, l'inadaptation des techniques de financement de la Banque aux besoins réels des pays en voie de développement était de plus en plus souvent dénoncée : la B.I.R.D. est un mécanisme international qui permet de mobiliser l'épargne disponible dans les pays développés pour l'investir dans les pays à épargne insuffisante; mais certains pays en voie de développement ont atteint ou même dépassé leurs capacités de remboursement en devises; le seul remède concevable à cette situation consiste à abaisser les taux d'intérêt, à allonger la durée des prêts et à permettre leur remboursement en monnaie locale.

b) En 1956, le sénateur américain Monroney rendait public un plan relatif à un nouveau mode de financement international; sa préoccupation principale était d'ailleurs de trouver une solution à un problème proprement américain : l'utilisation de monnaies étrangères non convertibles accumulées par les Etats-

⁵⁰ Comme nous l'avons déjà indiqué (*supra*, note 17) des liens étroits existent entre la Banque et le Fonds; il convient d'ailleurs de souligner que le président de la Banque siège à la Commission consultative du Fonds spécial.

Unis dans les pays bénéficiaires de leur aide alimentaire; ces « fonds de contrepartie » ne pouvaient être utilisés au titre de l'aide bilatérale sans risquer de provoquer, de la part des pays assistés, l'accusation d'ingérence dans leurs affaires intérieures. Le sénateur Monroney avait donc imaginé de susciter la création d'une institution financière multilatérale, filiale de la B.I.R.D., qui serait chargée d'utiliser notamment ces fonds de contrepartie; cette institution devait être autorisée à consentir ses prêts à des conditions plus avantageuses que la B.I.R.D.

La première réaction des milieux financiers américains à ce plan fut très défavorable; selon les termes d'une publication de l'O.C.D.E., « de tels prêts pourraient empêcher les capitaux privés de jouer le rôle qui leur revient, fausser la situation des pays en matière de concurrence et affaiblir le rôle des taux d'intérêt, qui est de répartir des capitaux peu abondants entre des utilisations concurrentes »⁵¹.

Mais la nécessité de tenir compte des besoins pressants des pays en voie de développement et de trouver une utilisation aux « fonds de contrepartie » devait entraîner un revirement de l'opinion américaine : encore fallait-il que la nouvelle institution soit étroitement contrôlée par la B.I.R.D. de façon à permettre une harmonisation des prêts consentis par elle et des interventions financières de l'organisation nouvelle.

Celle-ci était d'ailleurs en quelque sorte préfigurée dans les statuts de la B.I.R.D. et revenait à ériger en principe général un cas particulier prévu à l'article IV section 4⁵².

Les statuts de l'I.D.A. furent alors élaborés dans les mêmes conditions que ceux de la S.F.I., la Banque jouant un rôle déterminant dans cette procédure; cette fois encore, par le moyen de la création d'une filiale, la Banque évitait la crise qu'aurait provoquée une tentative de révision de ses statuts⁵³.

⁵¹ Cité par PAPANICOLAOU, E.E., *Coopération internationale et développement économique*, Genève (Droz), 1963, *op. cit.*, p. 55.

⁵² Celui-ci autorise la Banque « si, par suite de pénurie extrême de devises étrangères, un Etat membre ne peut assurer, selon les modalités stipulées, le service de tout emprunt contracté ou garanti... » à accorder « un assouplissement des conditions de paiement »... en s'entendant avec l'Etat membre en cause « en vue d'accepter que le service de l'emprunt soit effectué dans la monnaie de l'Etat membre pendant des périodes n'excédant pas trois ans ».

⁵³ Selon le rapport présenté par M. Edgar Faure au Sénat français, lors du débat consacré à la ratification de l'accord qui a créé l'I.D.A., la Banque aurait pu effectuer elle-même les opérations confiées à l'association. « Si ses statuts s'y opposent — il est tout aussi simple de les modifier ou de les élargir sans que l'on soit obligé de constituer une agence entièrement nouvelle. » Mais cette opinion ne tient pas compte du fait que l'unanimité du Conseil des gouverneurs nécessaire n'aurait sans doute pas été réunie (la Banque compte actuellement 107 membres et l'I.D.A., 98); de plus, les Etats-Unis voulaient marquer, en en faisant une filiale de la Banque, le caractère subsidiaire des activités de l'I.D.A. par rapport à celles de l'organisation de rattachement.

La création des deux filiales de la Banque apparaît donc bien comme un effort destiné à concilier l'invention, l'innovation nécessaire, avec le maintien de la tradition d'orthodoxie financière libérale défendue par la Banque.

Mais, de ce fait, ces nouvelles institutions, œuvres de compromis, ne répondent qu'imparfaitement à l'attente des pays du Tiers Monde.

B — LES LIMITES DE L'ÉVOLUTION

Les filiales de la Banque ont pour rôle de prolonger son action; mais elles lui sont entièrement subordonnées et n'ont qu'une mission supplétive, complémentaire, par rapport à celle, principale et prépondérante, de la Banque, qui reste le premier organisme de financement international; cette sujétion des filiales à l'organisation mère, qui pose d'ailleurs d'intéressants problèmes juridiques dans le domaine des relations entre organisations internationales, apparaît dans l'unité organique des trois institutions et dans leur harmonie fonctionnelle.

1. *L'unité organique.*

La S.F.I. et l'I.D.A. sont des organisations internationales, dotées d'un statut qui a la forme d'une convention interétatique, de la personnalité juridique, d'un budget propre, et qui entretiennent avec l'O.N.U. des relations analogues à celles des autres institutions spécialisées.

Pourtant, comme le montrent déjà les conditions de leur création, ces deux institutions sont étroitement reliées à la Banque; qualifier les liens qui les unissent à cette organisation est hasardeux; tout se passe cependant, pour utiliser en la transposant une terminologie relative aux relations structurelles entre Etats, comme s'il existait entre la Banque et ses filiales une union personnelle et organique et en ce qui concerne la S.F.I., une sorte de protectorat.

a) L'unité de la Banque et de la S.F.I. est d'abord marquée par le fait que seuls les Etats membres de la Banque peuvent devenir membres de sa filiale.

De plus, les organes de celle-ci sont les mêmes que ceux de la Banque, à l'exception du directeur général de la S.F.I. qui est distinct du président du conseil d'administration; les règles de vote, le système de pondération sont identiques.

La S.F.I. s'appuie d'ailleurs sur l'administration de la Banque et sur les études réalisées par celle-ci : les représentants des Etats-Unis et du Canada notamment ont fait valoir, devant l'Assemblée générale de l'O.N.U., au cours de sa 9^e session, les avantages et même la nécessité de faire appel, pour gérer la nouvelle institution, à l'expérience et aux services de la Banque.

Initialement les patrimoines des deux institutions devaient être totalement

distincts; mais une modification des statuts de la S.F.I., intervenue le 1^{er} septembre 1965, lui a permis d'emprunter à la Banque.

Ainsi, la thèse favorable à la création d'une nouvelle organisation, totalement indépendante ⁵⁴ a-t-elle été complètement écartée.

b) Il en va de même pour l'I.D.A. dont les organes sont ceux de la Banque.

Lors de sa création cependant, le problème de la pondération des voix des Etats membres s'est posé avec acuité : les pays en voie de développement voulaient obtenir en leur faveur une modification des règles de pondération; mais il se sont heurtés à l'opposition inflexible des grandes puissances développées à économie de marché.

Une disposition intéressante apparaît cependant dans les statuts de l'I.D.A. : ses membres sont divisés en deux groupes, dont la liste est fournie à l'annexe A des statuts. Les dix-huit Etats du premier groupe, ou de « la première liste » selon la terminologie de l'I.D.A., sont ceux dont la souscription est entièrement convertible; il s'agit des Etats ayant vocation de bailleurs de fonds. Les autres Etats membres ne doivent verser que 10 % de leur contribution en monnaie convertible et versent les 90 % restant en monnaie nationale; il s'agit des Etats ayant vocation à bénéficier des interventions financières de l'I.D.A. Cette classification est importante car elle fait apparaître pour la première fois dans le groupe de la Banque une différence d'ordre juridique entre pays développés et pays en voie de développement ⁵⁵ et elle entraîne certaines conséquences limitées en matière de droit de vote : les pays de la deuxième partie disposent de quelques droits de vote supplémentaire ⁵⁶.

Enfin, les budgets de la Banque et de l'I.D.A. sont distincts mais la Banque a accordé des dons à sa filiale, qui s'élèvent actuellement à la somme d'ailleurs modeste de 210 millions de dollars.

La S.F.I. et l'I.D.A. sont des « entités séparées et distinctes de la Banque » (art. VI, section 6 des statuts de l'I.D.A. et art. IV, section 6 des statuts de la S.F.I.). Mais si l'I.D.A. peut conclure des accords internationaux notamment avec les Nations Unies et d'autres organisations publiques internationales « ayant des fonctions spécialisées dans des domaines connexes » (art. VI, section 7 des statuts), la S.F.I. ne peut conclure de tels accords qu'en « agissant par l'intermédiaire de la Banque » (art. IV, section 7). Comme on l'a dit, « la Société

⁵⁴ Soutenue par exemple par les gouvernements de Haïti ou du Pérou lors des débats à l'Assemblée générale.

⁵⁵ Cette distinction est consacrée par les statuts du P.N.U.D., de la C.N.U.C.E.D., de l'O.N.U.D.I., cf. *supra* note 15. Cf. DE LACHARRIÈRE, G., « Aspects récents du classement d'un pays comme "moins développé" », *A.F.D.I.*, 1967, p. 703.

⁵⁶ Les pays de la première partie disposent de 64 % des voix; les Etats-Unis ont environ 26 % des voix, la Grande-Bretagne vient en seconde position avec 10,75 % des voix.

se trouve ainsi placée sous une sorte de protectorat de la Banque »⁵⁷ : l'union entre les deux institutions s'en trouve ainsi renforcée. La S.F.I. et l'I.D.A. ont en réalité une autonomie limitée; on a pu les qualifier de « quasi-institutions spécialisées ».

2. L'harmonie fonctionnelle.

Les statuts de la S.F.I. et de l'I.D.A. contiennent des dispositions qui ne laissent aucun doute sur le caractère complémentaire de leurs activités par rapport à celles de la Banque; l'article 1^{er} des statuts de la S.F.I. dispose que « la Société a pour objet de stimuler l'expansion économique en encourageant le développement d'entreprises privées de caractère productif dans les Etats membres, en particulier dans les régions moins développées, *en vue de compléter ainsi les opérations de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement* »; et selon l'art. 1^{er} des statuts de l'I.D.A. :

« L'Association a pour objet d'encourager le développement économique, d'accroître la productivité et, partout, d'élever les niveaux d'existence dans les régions les moins avancées du monde, qui sont couvertes par une affiliation à l'Association, en leur fournissant, afin de faire face à leurs besoins importants en matière de développement, des moyens financiers à des conditions plus souples et d'un poids moins lourd sur la balance des paiements que celles des prêts consentis selon les formules classiques, *aidant ainsi la Banque internationale pour la reconstruction et le développement à atteindre ses objectifs de développement en complétant ses activités.* »

L'unité organique des trois membres du groupe de la Banque assure entre eux une parfaite harmonie fonctionnelle : les filiales de la Banque agissent donc conformément à la philosophie libérale de l'organisation mère : cette contrainte qui pèse sur elles limite leur liberté d'action et explique que la S.F.I. soit simplement une banque d'affaires interétatique tandis que l'I.D.A. n'est qu'un organisme intergouvernemental d'assistance financière; et les deux filiales donnent prise, comme la Banque, à la critique d'ingérence dans les affaires intérieures des Etats dans lesquelles elles interviennent⁵⁸.

⁵⁷ GROSHENS, J.Cl., *op. cit.*, p. 429. L'accord conclu par la Banque, agissant au nom et pour le compte de la S.F.I., avec le Conseil économique et social, le 19 décembre 1956, précise d'ailleurs que « les relations entre l'O.N.U. et la Société sont régies par l'accord avec la Banque; à cet effet le mot « Banque », chaque fois qu'il figure dans l'accord avec la Banque, sera considéré aux fins du présent accord comme visant la Société », *Doc. A/3 529*, art. 1.

⁵⁸ Malgré la disposition expresse de l'article V, section 6 des statuts de l'I.D.A. selon laquelle « L'association et ses dirigeants n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un Etat membre quelconque, ni ne se laisseront influencer dans leurs décisions par l'orientation politique de l'Etat-membre ou des Etats-membres en cause. Leurs décisions seront fondées exclusivement sur des considérations économiques et ces considérations seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés dans le présent accord ». L'article III, section 9 des statuts de la S.F.I. contient des prescriptions analogues.

a) La S.F.I. a été dotée d'un capital initial de 100 millions de dollars, qui constitue une somme relativement modeste, mais qui doit être renouvelé sans cesse par la cession des prêts en portefeuille. La S.F.I. n'a pas à obtenir la garantie des gouvernements pour les prêts qu'elles consent; certains Etats en voie de développement ont estimé qu'elle risquait ainsi de favoriser des investissements n'ayant pas leur agrément; pour pallier cet inconvénient l'article III, section 3 des statuts, prévoit qu'un gouvernement peut faire objection à une opération de prêt réalisée par la S.F.I. sur son territoire; cette garantie se traduit concrètement par l'obligation faite à la S.F.I. de notifier le plus rapidement possible à chaque Etat membre tout investissement qu'elle envisage. Mais en pratique il est facile de concevoir qu'un gouvernement qui élèverait une telle objection risquerait de voir sa position très affaiblie et d'être privé dans l'avenir de tout apport de capitaux étrangers; tout au plus un gouvernement pourra-t-il obtenir quelques aménagements au projet.

La S.F.I. a orienté ses interventions sur les investissements ayant un caractère de haute rentabilité, susceptibles de permettre la création ou l'extension d'unités de production modernes et dynamiques pouvant jouer le rôle de pôles de développement : elle ne situe pas ce projet par rapport à l'éventuelle hiérarchie des priorités gouvernementales de développement. Son rôle est d'amorcer l'initiative privée, de coordonner et de renforcer des initiatives nationales ou internationales éparses et hésitantes; recherchant un profit important elle accepte un risque spéculatif raisonnable et consent des prêts à intérêt variable suivant les conditions d'espèce ⁵⁹.

Initialement la S.F.I. n'était pas autorisée à prendre des participations sous forme d'actions dans les entreprises; un amendement à ses statuts adopté le 1^{er} septembre 1961 lui permet de le faire désormais; toutefois elle ne peut pas exercer de contrôle direct sur la gestion de l'entreprise ni utiliser le droit de vote attaché aux actions, sauf en cas d'urgence et de menace directe de ses intérêts (nouvel art. III, section 4) : ces dispositions lui permettent donc d'être directement associée aux bénéfices réalisés grâce à ses interventions et révèlent la répugnance des milieux d'affaires à voir une organisation publique, comme la S.F.I., s'immiscer directement dans le fonctionnement d'une entreprise privée ⁶⁰.

Enfin, la S.F.I. n'investit que dans des entreprises privées ou dans des sociétés d'économie mixte où les capitaux privés sont majoritaires.

⁵⁹ Les investissements de la S.F.I., pour un projet déterminé, ne doivent pas atteindre la moitié du capital engagé; elle n'investit qu'au profit d'entreprises susceptibles de lui permettre des interventions au moins égales à cent mille dollars : ainsi les prêts de la S.F.I.) sont une incitation à l'investissement de capitaux privés (locaux ou étrangers) et se portent sur des entreprises assez importantes pour lesquelles on a pu se demander si son concours était vraiment la condition préalable à l'exécution du projet; cf. *Les Banques, op. cit.*, p. 163.

⁶⁰ Mais la société peut vérifier la compétence des dirigeants de l'entreprise, exercer un droit de regard sur le recrutement du personnel de direction, etc.

La S.F.I. apparaît ainsi comme une organisation interétatique chargée de promouvoir et de stimuler les investissements privés; aussi son régime juridique est-il ambigu. Loin d'être dotée de prérogatives qui caractérisent habituellement les services publics, elle ne doit pas concurrencer anormalement les entreprises privées en invoquant ses privilèges et immunités : c'est ainsi qu'elle bénéficie des privilèges habituels des organisations internationales en ce qui concerne les saisies ordonnées sur ces biens par le pouvoir exécutif ou législatif mais qu'elle n'en bénéficie pas en ce qui concerne les saisies ordonnées à la demande d'un particulier par le pouvoir judiciaire ⁶¹.

En définitive la S.F.I. apparaît bien comme une banque d'affaires, prolongeant l'action de la B.I.R.D.; son caractère d'organisation interétatique ne lui confère en aucune manière l'allure d'un service public international; organisation à but spéculatif, c'est une organisation de type capitaliste au service des grandes firmes privées; plus que de fournir un volume considérable de capitaux, elle a pour fonction « d'acclimater dans les pays en voie de développement certaines techniques de financement et même une certaine philosophie de l'entreprise » ⁶². Elle a pour ambition, selon l'expression de son premier président, Robert Granier, « de montrer par l'expérience que l'initiative privée peut et doit jouer un rôle important dans le processus du développement ».

b) L'I.D.A. semble présenter des aspects plus « progressistes »; mais elle n'est, en réalité, qu'une organisation intergouvernementale d'assistance financière.

Les souscriptions initiales de l'I.D.A. s'élèvent à un milliard de dollars; les ressources supplémentaires dont elle peut disposer sont des ressources additionnelles ⁶³ et des ressources nouvelles, consistant en un renouvellement des

⁶¹ Si la société est poursuivie par un Etat membre un arbitrage international est prévu par ses statuts (mais la société peut renoncer à son immunité de juridiction si celle-ci est de nature à troubler le jeu normal de la concurrence — article VI des statuts); en revanche elle peut être poursuivie par toute personne autre qu'un Etat membre devant les juridictions des Etats membres dans lesquels elle possède une succursale, où elle a nommé un agent chargé de recevoir significations ou sommations, ou bien où elle a émis ou garanti des titres; ces dispositions, qu'il conviendrait de rapprocher des règles analogues applicables à la Banque des règlements internationaux, ont pour but de donner confiance aux cocontractants privés de la société. Il faut noter que des dispositions analogues figurent, pour les mêmes raisons, dans les statuts de l'I.D.A. Ainsi se trouve posé en droit positif le problème des immunités des « organisations internationales commerçantes », comparable à celui des immunités de l'Etat commerçant.

⁶² *Les Banques, op. cit.*, p. 149.

⁶³ Cf. art. III des statuts; il s'agit notamment de monnaies étrangères, remises par un pays membre, en contrepartie desquelles l'I.D.A. accorde des « certificats spéciaux de développement » aux pays donateurs; cette procédure a été mise en œuvre par le gouvernement des Etats-Unis pour utiliser les monnaies étrangères non convertibles qu'il détient en raison des ventes d'excédents agricoles, comme l'avait souhaité le sénateur Monroney (cf. plus haut).

apports de capitaux des Etats membres; un accord fut conclu en 1964 pour le premier renouvellement général des ressources, d'un montant de 750 millions de dollars, payables en trois ans; le Conseil d'administration a voté le 8 mars 1968 le principe d'un deuxième renouvellement, d'un montant annuel de 400 millions de dollars, pour une période de trois ans; cette proposition a été adoptée par les Etats membres. En raison des difficultés graves que connaît actuellement la balance des paiements des Etats-Unis le principe a été admis que l'I.D.A. ne ferait appel, jusqu'au 30 juin 1971, et aussi longtemps par la suite que le permettra l'état de ses ressources, à la contribution américaine, que pour le montant nécessaire au financement d'achats de biens ou de services aux Etats-Unis ⁶⁴.

L'I.D.A. ne recueillant pas d'argent sur les marchés internationaux de capitaux par l'émission d'obligations ⁶⁵, le problème du renouvellement de ses ressources demeurera primordial; le fonctionnement de l'I.D.A. dépend de la bonne volonté des pays aux revenus les plus élevés; en ce sens l'I.D.A. participe plus de la nature d'un « fonds » que de celle d'une banque ⁶⁶.

L'I.D.A. accorde des « crédits » (c'est ainsi que l'on nomme ses prêts) à échéance de 50 ans sans intérêts; après une période de grâce de 10 ans, 1 % du crédit est remboursable annuellement pendant 10 ans et 3 % pendant les trente dernières années; la seule charge imposée à l'emprunteur est une redevance annuelle de 0,75 % sur les montants versés, destinée à couvrir les frais administratifs de l'I.D.A.; ces crédits sont en principe payables, en monnaie convertible ⁶⁷.

Si les conditions des crédits de l'I.D.A. sont ainsi très différentes de celles des prêts de la Banque mondiale, la politique suivie dans l'attribution de ces crédits est tout à fait similaire à celle de la Banque; les crédits de l'I.D.A. et les prêts de la Banque sont étudiés suivant les mêmes principes et par les mêmes fonctionnaires; l'I.D.A. évalue la valeur des projets suivant les mêmes critères que la Banque. Mais l'I.D.A., qui n'intervient qu'en l'absence d'une autre source de financement (article I - 1. c. de ses statuts) porte principalement

⁶⁴ Cette dérogation introduit le principe de « l'aide liée » dans le fonctionnement de l'I.D.A.; on en connaît les inconvénients, maintes fois dénoncés, pour les pays en voie de développement.

⁶⁵ Un projet de réforme de l'I.D.A. (connu sous le nom de proposition Horowitz) tend à permettre d'octroyer, par l'intermédiaire de l'I.D.A., des prêts à intérêt très réduit et à 30 ans à l'aide de capitaux obtenus sur les marchés financiers et grâce à l'existence d'un fonds de péréquation des intérêts; cette proposition a été reprise par la 2^e conférence de la C.N.U.C.E.D. à New-Delhi.

⁶⁶ Cf. *Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Banking and Currency, United States Senate, 85th Congress, second session* (U.S. Government Printing Office), Washington D.C., 1958.

⁶⁷ Ces « crédits » sont souvent désignés du terme américain de « Soft loans ».

son effort sur les projets qui ne sont pas « rentables » en raison du caractère trop « social » du « bénéfice » (logements ouvriers, alimentation en eau d'un quartier pauvre, etc...), du caractère trop différé ou trop diffus du rendement (petite hydraulique, formation professionnelle, équipement sanitaire, etc...). D'ailleurs, les crédits de l'I.D.A. ne sont pas destinés à fournir des subventions aux projets dans lesquels les fonds sont dépensés (ce qui fausserait les mécanismes du marché); lorsqu'un projet est de caractère rentable, le crédit de l'I.D.A. est offert au gouvernement et les fonds sont ensuite prêtés par celui-ci à l'organisme chargé de l'exécution du projet, au taux normal d'intérêt pratiqué dans le pays.

L'I.D.A. apparaît ainsi comme une sorte de fonds interétatique d'assistance financière, dont le rôle reste secondaire dans le groupe de la Banque et dont le fonctionnement est subordonné à la bonne volonté des pays développés à économie de marché qui assurent ses ressources⁶⁸.

*
**

En conclusion, l'effort d'adaptation du groupe de la Banque a été remarquable, mais il a été limité par le respect de la tradition, c'est-à-dire par le maintien des principes du libéralisme économique sur lesquels repose l'institution.

Aussi le projet de S.U.N.F.E.D. n'a-t-il pas été abandonné par les pays en voie de développement⁶⁹; un texte de statuts a été soumis à la trente-quatrième session du Conseil économique et social qui s'est tenue à Genève en juillet-août 1962⁷⁰; ce texte prévoyait que le S.U.N.F.E.D. serait alimenté par des contributions régulières et obligatoires des Etats membres; le fonds aurait pour mission de procéder à des dons ou à des prêts à long terme sans intérêts, qui pourraient être destinés à un projet spécifique ou à « l'exécution de plans

⁶⁸ M. G.E. Sträug, gouverneur de la Banque pour la Suède, faisait remarquer lors de l'Assemblée annuelle du Conseil des gouverneurs en 1967, à Rio de Janeiro, que « le revenu net de la Banque pendant l'exercice écoulé a été le plus élevé qu'on ait jamais enregistré et en même temps le besoin de fonds de sa filiale (l'I.D.A.) qui prête à des conditions très favorables est plus grand que jamais ».

⁶⁹ Les promoteurs de ce projet préfèrent désormais l'appellation « United Nations Capital Development Fund » pour éviter toute confusion avec le fonds spécial existant. Les principales résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies qui y sont consacrées sont les suivantes : 520 A (VI) du 12 janvier 1952, 622 A (VII) du 21 décembre 1952, 724 B (VIII) du 7 décembre 1953, 822 (IX) du 11 décembre 1954, 923 (X) du 9 décembre 1956, 1030 (XI) du 26 février 1957, 1219 (XII) du 14 décembre 1957, 1240 (XII) du 14 octobre 1958, 1317 (XIII) du 12 décembre 1958, 1424 (XIV) du 5 décembre 1959, 1521 (XV) du 15 décembre 1960, 1708 (XVI) du 19 décembre 1961 et 1826 (XVII) du 18 décembre 1962.

⁷⁰ Cf. PAPANICOLAOU, *op. cit.*, pp. 45 et ss.

généraux de développement » (article 3 du projet de statuts). Le comité directeur du fonds assurerait une représentation paritaire aux pays développés et aux pays en voie de développement. Enfin, le S.U.N.F.E.D. n'aurait pas maintenu de rapports de travail avec les autres institutions financières internationales (c'est-à-dire avec le groupe de la Banque), les auteurs du projet souhaitant marquer leur volonté de rompre tout lien entre le nouvel organisme et les institutions animées par l'esprit de Bretton-Woods.

Ce projet de type révolutionnaire, qui rompait avec toute tradition, a constitué pendant plusieurs années un idéal pour les pays en voie de développement; les pays développés à économie de marché l'ont écarté pour maintenir l'exclusivité du groupe de la Banque dans l'organisation multilatérale du financement international.

Pourtant, le problème du développement reste sans solution et les institutions existantes ne semblent pas être en mesure de lui apporter une réponse satisfaisante.

La cause en est politique : les pays développés accordent leur préférence à l'aide bilatérale et l'aide générale au Tiers Monde stagne au lieu de s'accroître⁷¹; mais elle est aussi technique; non seulement le groupe de la Banque s'efforce de trouver une solution au problème du développement suivant les techniques capitalistes, ce qui peut être contesté, mais encore la Banque et ses filiales n'ont peut-être pas les qualités qui font en principe la valeur des institutions capitalistes⁷².

Le comité d'aide au développement de l'O.C.D.E. a reconnu récemment la nécessité d'assouplir les conditions de l'aide pour faire face à une situation qu'il juge « insoutenable »; il a formulé des propositions en ce sens : « Pour 70 % l'aide publique devrait être fournie sous forme de dons; les intérêts ne dépasseraient pas 3 %; les délais de remboursement s'étendraient sur vingt-cinq

⁷¹ « En six ans il y a eu une baisse relative des contributions aux institutions multilatérales qui de 12 % sont tombées à 8 % des flux totaux de ressources pour le développement » (rapport Strauß, précité note 68). La stagnation de l'aide internationale au Tiers Monde est certaine en chiffres absolus : 9.693 millions de dollars en 1966 pour l'ensemble du monde occidental contre 10.377 millions en 1965 et 9.123 millions en 1964. Mais si l'on compare cette évolution à celle du produit national brut des pays riches, qui ne cesse de s'accroître, on constate en fait une nette régression : 0,83 % en 1960 et 0,87 % en 1961 contre 0,62 % en 1966. Nous sommes loin de l'objectif du 1 % du P.N.B. préconisé par l'Assemblée générale de l'O.N.U. au titre de la décennie pour le développement.

⁷² Cf. MOUSSA, P., *op. cit.*, p. 19. « L'organisation est trop lourde, trop hiérarchique; son fonctionnement est trop polysynodique et trop lent... elle est atteinte d'une dangereuse tendance à la perfection... un des problèmes de la B.I.R.D. est de trouver le moyen de rétablir une certaine nervosité dans son fonctionnement. »

années au minimum; enfin, les délais de grâce ne seraient pas inférieurs à sept ans » ⁷³.

Lors de l'Assemblée annuelle du conseil des gouverneurs du groupe de la Banque, le président G. Woods, s'adressant aux responsables des pays industrialisés, les a exhortés à « reprendre leur souffle » à l'approche des années 70, insistant sur le fait que les politiques et les réalisations qui étaient admissibles il y a seulement dix ans « ne répondent plus aux besoins actuels et sont franchement insuffisantes pour faire face aux besoins futurs ». Les leçons du passé, a-t-il ajouté, « ne peuvent plus nous guider pour résoudre les problèmes actuels de l'humanité entraînée dans l'engrenage inexorable d'une évolution technologique et sociale et d'une croissance démographique sans précédent ».

Si cette phrase doit être prise en pied de la lettre, faut-il en conclure que le groupe de la Banque devra, pour faire face aux exigences nouvelles des pays du Tiers Monde, abandonner ses traditions, modifier ses principes et procéder à une véritable révolution de ses structures ? Un fonds mondial pourra-t-il être créé, alimenté par une partie des dépenses militaires, et ayant les caractères d'un véritable service public international et non d'une entreprise lucrative ou d'assistance, pour venir en aide aux plus déshérités, ou cette entreprise sera-t-elle encore freinée, dénaturée et détournée de ses fins ? Dans un monde en mutation la tradition ne doit-elle pas s'effacer devant l'esprit d'invention ?

L'appel angoissé de Paul VI mérite en tout cas d'être entendu :

« Le développement exige des transformations audacieuses, profondément novatrices. Des réformes urgentes doivent être entreprises sans retard... Il y va de la vie des peuples pauvres, de la paix civile dans les pays en voie de développement et de la paix du monde ⁷⁴. »

⁷³ PAUNET, M., « Les Etats bénéficiaires souhaitent un réaménagement des conditions de l'aide financière internationale », *Le Monde diplomatique*, mars 1968.

⁷⁴ Encyclique *Pacem in terris*, sections 32 et 65.