

LES MOYENS DE PRESSION ÉCONOMIQUE
AU REGARD DU F.M.I.,
DU G.A.T.T. ET DE L'O.C.D.E.

PAR

Dominique CARREAU

PROFESSEUR DE DROIT INTERNATIONAL
À L'UNIVERSITÉ DE PARIS I

I. — INTRODUCTION

A. — *Délimitation du sujet.*

Deux exclusives doivent être initialement mentionnées.

D'une part, il convient d'exclure les moyens de pression économiques en temps de guerre; ceux-ci ne constituent alors que l'une des facettes non-militaires des conflits et ils sont appréhendés par le droit de la guerre, à l'évidence beaucoup plus permissif dans ce domaine.

D'autre part, il convient d'exclure, en temps de paix, certaines transactions économiques particulières qui se trouvent, en raison de leur spécificité, en dehors des échanges normaux : sont ainsi « extra-commerciales », hors du commerce international commun, les opérations internationales portant sur le « matériel de guerre », les matières fissiles ainsi que les métaux dits précieux (or et argent). Dans ces domaines, la liberté des États est totale, le droit international économique ne leur imposant aucune obligation. Ces solutions traditionnelles sont maintenant expressément consacrées par le G.A.T.T. dans ses articles XX et XXI.

B. — *Sens de l'expression « moyens de pression économiques ».*

Cette expression, vague à souhait, recouvre des réalités fort différentes. Si établir une liste exhaustive de ces moyens de pression relève de la gageure, en revanche, il est loisible d'en identifier quatre grandes catégories en fonction de leurs finalités.

Rentrent tout d'abord à l'évidence sous ce vocable les *représailles ou sanctions économiques*. Il s'agit de mesures qui en elles-mêmes constituent des violations du droit international général ou économique, mais qui se trouvent justifiées par une violation antérieure du droit dont se serait rendue coupable une autre partie. L'illicite répond ici à l'illicite. A titre

d'exemple, il est loisible de citer les sanctions économiques (embargo sélectif puis généralisé) décidées par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies en 1966-1970 à l'encontre de la Rhodésie du Sud à la suite de la déclaration unilatérale d'indépendance proclamée par ce pays en 1965 en violation des prescriptions du droit international.

La contrainte ou la coercition économique constitue une autre catégorie de moyens de pression. Mais elle est ici plus difficile à cerner. Il s'agit ici de tous les moyens économiques mis en œuvre pour contraindre un Etat ou une catégorie d'Etats à accorder certains avantages ou à prendre certaines positions au profit des « puissances contraignantes ». A titre d'exemple, il est loisible de citer l'embargo pétrolier « sélectif » institué en octobre 1973 par les pays de l'O.P.A.E.P. afin d'inciter certains pays occidentaux à prendre une position « pro-arabe » dans la guerre dite du « Kippour » avec Israël. A l'évidence, ce type de mesures est le plus malaisé à apprécier. Leur légalité — ou leur illégalité — dépend à la fois du droit conventionnel positif — et nous verrons qu'il est pour le moins imprécis — et du sens qu'il convient de donner au mot « force » dont l'usage — ou la simple menace de l'usage — est interdit par la Charte de l'O.N.U. dans son article 4.

Les mesures de rétorsion économiques font également partie des « moyens de pression ». On est ici en présence d'actes inamicaux qui répondent eux-mêmes à d'autres actes inamicaux pris par une autre puissance. Dans ce type d'hypothèse, les parties en cause ne commettent aucune violation de leurs obligations internationales ; elles décident simplement de les appliquer strictement. On est ici en présence de situations de « non-droit ». C'est ainsi, par exemple, que si un Etat A décidait de nationaliser telle société appartenant à des ressortissants d'un Etat B, celui-ci, estimant que cette nationalisation, par hypothèse licite, serait en l'espèce inamicale, pourrait décider de ne plus accorder unilatéralement telle faveur à ce pays — par exemple réduire ou supprimer tel contingent d'exportation. *Mutatis mutandis*, telle fut la situation qui opposa Cuba aux Etats-Unis à la fin des années 50 : les Etats-Unis répondirent aux premières nationalisations cubaines par une suspension des quotas d'importation du sucre cubain sur le marché américain.

Enfin, il est loisible d'identifier des moyens de pression économiques « *de protection* ». Dans cette série d'hypothèses, la partie qui a recours à de tels actes le fait afin de protéger ce qu'elle considère comme ses « intérêts vitaux » ou « stratégiques » ou plus généralement son ordre juridique, économique et politique. Les situations couvertes par une telle rubrique revêtent une très grande diversité : elles peuvent aller du refus d'autoriser l'exportation de certains matériels « stratégiques », au blocage d'avoirs officiels étrangers en cas de menace de déstabilisation de la monnaie nationale (et ce fut l'une des justifications avancées par le gouvernement américain lors de la décision du « gel » de certains avoirs officiels iraniens en novembre

1979), ou à la condamnation judiciaire de sociétés étrangères pour violation de certaines lois économiques essentielles (voir entre autres les affaires bien connues « *I.C.I. et Swiss Watchmakers* » devant les tribunaux américains dans les années 50). Ici encore, l'appréciation de la licéité ou de l'illégalité du recours à ces moyens de protection doit être faite au regard du droit positif conventionnel — et celui-ci demeure fort imprécis — ainsi que du droit international général touchant la délimitation des compétences des Etats — et ce domaine n'est pas exempt de controverses.

On notera pour terminer sur cet essai de classification des moyens de pression économiques qu'une même technique — par exemple l'embargo ou le boycott — est susceptible d'être utilisée à plusieurs titres et que c'est seulement en fonction de sa finalité propre que sa licéité ou son illicéité devront être appréciées. C'est ainsi, par exemple, qu'un embargo alimentaire de « protection » pourra aisément être qualifié de licite s'il a pour but d'éviter une disette de la population locale ou une désorganisation du marché; en revanche, il n'en ira pas de même en présence d'un « embargo de coercition » destiné à obtenir d'un pays déterminé un avantage ou une concession qu'il n'est pas disposé à accorder.

C. — *Les auteurs de ces moyens de pression économiques.*

D'après les quelques exemples cités précédemment, il apparaît que les Etats aussi bien que les organisations internationales peuvent être à l'origine de ces moyens de pression. Les uns et les autres peuvent y recourir pour les mêmes motifs. Sans doute est-il loisible de suggérer que ces moyens de pression présenteront une effectivité plus grande s'ils sont décidés et mis en œuvre dans le cadre collectif des organisations internationales.

Toutefois, il ne faudrait pas oublier que des personnes « privées » telles que les organisations non gouvernementales (O.N.G.) ou les entreprises multinationales sont aussi susceptibles de recourir à ces moyens de pression économique — ou d'en être les victimes. C'est ainsi que telle ou telle O.N.G. peut décider de « boycotter » tel ou tel pays pour telle ou telle raison juridique ou non : c'est ainsi, par exemple, que l'association des pilotes de ligne (I.F.A.L.P.A.) décida récemment un « boycott provisoire » des aéroports soviétiques par protestation devant la destruction du Boeing sud-coréen en septembre 1983. Ainsi, également, les boycotts organisés dans le passé par des associations de consommateurs américains contre les marchandises « rouges ». De même, les entreprises multinationales peuvent fort bien refuser d'investir ou décider de se retirer de tel ou tel pays pour des raisons de leur choix et pas nécessairement exclusivement juridiques (ainsi le retrait annoncé par la firme Coca-Cola de toute présence en Inde).

En bref, tous ces acteurs « privés » de la société transnationale actuelle disposent d'une panoplie importante de moyens de pression économique contre les Etats. Or, le droit international économique général actuel ignore ce type d'agissements. Les statuts du F.M.I. ou du G.A.T.T. par exemple ne sont pas censés s'appliquer directement aux personnes privées.

Ces moyens de pression qu'elles pourraient utiliser à l'encontre de certains Etats — ou de leurs ressortissants — ne sont présentement appréhendés que par les seules législations et réglementations des pays d'origine dont elles possèdent la nationalité. Or, bien rares sont les Etats qui réglementent ou interdisent l'usage par leurs ressortissants de moyens de pression économiques dans leurs transactions internationales. Il en va cependant ainsi dans quelques domaines — boycott, règles de concurrence — et dans quelques pays ou groupes de pays (pays occidentaux à économie de marché et encore à des niveaux très inégaux).

D. — *Les formes que prennent ces moyens de pression économiques.*

Bien qu'il ne soit pas impossible — au moins en théorie — d'envisager un encadrement conventionnel de ces moyens de pression économiques, les seuls exemples montrés par la pratique relèvent de la catégorie juridique des actes unilatéraux. Le plus souvent, on se trouve en présence d'actes unilatéraux « simples » pris par les Etats ou les organisations internationales. Parfois, il s'agit d'actes unilatéraux « concertés » pris par les Etats à la suite d'une habilitation ou d'une injonction décidée par une organisation internationale (cas des sanctions économiques contre la Rhodésie du Sud, par exemple); parfois, également, la concertation s'établit *a priori* dans un cadre déterminé (ainsi les embargos « stratégiques » à destination des pays socialistes sont-ils décidés en commun par les pays occidentaux dans le cadre du *Coordinating Committee* — COCOM — placé sous l'égide de l'O.T.A.N.).

* * *

Ces remarques introductives générales étant présentées, il conviendra d'examiner, d'une part, les moyens de pression exercés par les Etats dans le cadre de leurs obligations conventionnelles multilatérales (G.A.T.T., F.M.I. et O.C.D.E.) et, d'autre part, les moyens de pression que ces institutions sont en droit de mettre en œuvre à l'égard de leurs membres.

II. — LES « MOYENS DE PRESSION »
EXERCÉS PAR LES ÉTATS AU REGARD DE LEURS
OBLIGATIONS INTERNATIONALES CONVENTIONNELLES

Il convient ici d'examiner la compatibilité des moyens de pression mis en œuvre par les Etats face aux obligations souscrites dans le cadre de leur appartenance aux organisations internationales économiques telles que le F.M.I., le G.A.T.T. ou l'O.C.D.E.

A. — *Les moyens de pression économiques au regard du F.M.I.*

Il est frappant de noter que les statuts du F.M.I., à l'inverse du texte du G.A.T.T. ou des « codes » de l'O.C.D.E. ne contiennent aucune

disposition relative à des moyens de pression de type « monétaire » que les pays membres pourraient prendre à l'encontre de l'un d'entre eux. Il faudra attendre une décision du Conseil d'Administration en date du 14 août 1952 pour que cette lacune soit comblée. La date est en elle-même symbolique : elle se situe en effet en pleine « guerre froide ». Cette décision légitime — sous conditions — le recours à l'arme monétaire par un pays membre lorsque sa « sécurité interne ou internationale » est atteinte ; à l'époque, certains pays — notamment les États-Unis — avaient adopté des mesures monétaires restrictives à l'égard de la Chine (1). On notera la grande prudence des termes employés pour couvrir ce type de situations : si le F.M.I. ne s'estime pas compétent pour connaître des mesures monétaires restrictives motivées par des raisons « politiques ou militaires », en revanche, il n'en va pas de même pour des mesures à motivation « économique », la ligne de clivage entre ces deux catégories n'apparaissant pas clairement, comme le Fonds le reconnaissait lui-même.

Aux termes de cette décision, un pays membre peut imposer des restrictions sur les « paiements et transferts courants » nonobstant ses obligations au titre des statuts du F.M.I. pour « préserver sa sécurité nationale et internationale ». L'Etat en question devra notifier, soit *a priori* si les circonstances le permettent, soit *a posteriori* dans tous les autres cas, les mesures restrictives qu'il applique. Le Conseil d'Administration disposera de 30 jours au plus pour faire connaître ses objections, son silence valant acceptation.

En bref, cette décision pose une règle de procédure et une règle de fond. La première consiste dans la notification obligatoire au F.M.I. La deuxième ne précise — ou n'envisage — que les seules restrictions aux paiements et transferts courants, signifiant sans doute par là qu'un Etat ne saurait utiliser son taux de change comme « arme monétaire » — par exemple en instituant un taux de change flottant ou discriminatoire à l'encontre d'un autre Etat membre —.

A cela, il convient d'ajouter qu'un pays membre demeure libre de restreindre ou de prohiber tout « paiement en capital » en provenance ou en direction de tel ou tel pays pour toute raison de son choix en raison de son absence d'obligation internationale dans ce domaine (voir l'article VI des statuts du F.M.I.).

Si l'on examine la pratique suivie en la matière, il est aisé de constater que ce « droit dérivé » du F.M.I. n'a jamais empêché un pays membre d'adopter des mesures monétaires restrictives à l'encontre d'un autre pour des motifs de sécurité interne ou internationale. Ainsi, lors de la dernière

(1) On remarquera que cette décision de 1952 n'a fait que légaliser les mesures prises antérieurement par les États-Unis à l'encontre de la Chine de Pékin lors du conflit coréen. Voir : *The International Monetary Fund, Twenty Years of International Monetary Cooperation*, I.M.F., 1969, Vol. I, p. 275.

affaire en date — le blocage de certains avoirs officiels iraniens en dollars décidé par le président Carter en novembre 1979 — le F.M.I. ne s'est nullement opposé aux mesures américaines (2).

En bref, il est loisible ici de conclure que le droit monétaire international, loin de faire obstacle, légitime même les « moyens de pression » prenant la forme de restrictions de change destinés à préserver la sécurité nationale ou internationale des Etats.

B. — *Les moyens de pression économiques au regard du G.A.T.T.*

L'Accord Général, à la différence des statuts du F.M.I., consacre l'existence d'exceptions justifiées par des motifs de sécurité. L'article XXI permet en effet à chaque partie contractante du G.A.T.T. de prendre « toute mesure ... nécessaire à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité ... en cas de grave tension internationale ».

Les termes utilisés sont généraux à souhait et rendent ainsi licite tout non-respect d'une des règles constitutives du G.A.T.T. entre les Parties contractantes pour peu que la sécurité de l'une d'entre elles soit en jeu.

Cette disposition du G.A.T.T. ne fait ici que consacrer une règle traditionnelle figurant dans les traités de commerce antérieurs et que l'on peut considérer comme ayant valeur coutumière. Comme l'a fort bien noté l'un des meilleurs observateurs du G.A.T.T., les exceptions de l'article XXI relatives à l'ordre public et à la sécurité constituent « en quelque sorte le domaine réservé de l'Etat » (3).

La pratique passée suivie par les parties contractantes ainsi que par le G.A.T.T. lui-même confirme parfaitement ce point de vue. Dans les très rares instances (4) où des mesures d'embargo ont été appliquées contre des parties contractantes au G.A.T.T. sur le fondement de l'article XXI de l'Accord Général, l'organisation mondiale du commerce devait faire preuve de la plus grande prudence et s'abstenir de toute condamnation de principe de ce type de mesures. C'est ainsi que lors du dernier exemple de restrictions commerciales justifiées par des motifs de sécurité interne ou internationale — celles décidées par les Etats-Unis et les pays de la C.E.E.

(2) Dans le passé, cette décision de 1952 avait été invoquée en 1963 par les Etats-Unis pour justifier des restrictions monétaires à l'encontre de Cuba, puis en 1965 par l'Inde à l'encontre du Pakistan, enfin en 1965-1966 par la Grande-Bretagne et de nombreux autres pays à l'encontre de la Rhodésie du Sud. Voir, *I.M.F., Twenty Years of International Monetary Cooperation, op. cit.*, pp. 275-276.

(3) Voir Th. FLOREY, *Le G.A.T.T., Droit International et Commerce Mondial*, Paris, L.G.D.J., p. 83.

(4) Les exceptions tirées de l'article XXI ont été officiellement invoquées par les Etats-Unis contre la Tchécoslovaquie en 1949 et 1951, par la Tchécoslovaquie contre le Pérou en 1955, par les Etats-Unis contre Cuba en 1962, par le Ghana contre le Portugal en 1961, puis massivement à l'encontre de la Rhodésie du Sud en 1966-1970 lors de la mise en œuvre des sanctions économiques décidées par le Conseil de Sécurité des Nations-Unies. Voir J. H. JACKSON, *World Trade and the Law of G.A.T.T.*, Bobbs Merrill, 1969, pp. 748-752.

à l'encontre de l'Argentine lors de la crise des Malouines —, le Conseil du G.A.T.T. devait se contenter de prendre une décision fort générale attirant l'attention sur les dangers de telles actions comme « facteurs de désorganisation et d'incertitude pour le commerce international »; le Conseil souhaitait que, dans la mesure du possible, les mesures de restrictions commerciales adoptées soient communiquées aux parties contractantes; il précisait également que les parties contractantes affectées par les restrictions conserveraient tous leurs droits au titre du G.A.T.T., à commencer par celui de mettre en œuvre la procédure de règlement des différends de l'article XXIII (5).

Même s'il est loisible de noter que cet article XXI du G.A.T.T. est potentiellement dangereux en raison de son imprécision, il demeure acquis que des considérations tirées de la sécurité interne ou internationale de l'Etat peuvent justifier des mesures commerciales restrictives contraaires à la lettre et à l'esprit de l'Accord Général : le G.A.T.T. n'en a jamais contesté la légalité.

En bref, le droit commercial international tel qu'il s'exprime dans les règles du G.A.T.T. est loin de faire obstacle aux moyens de pression économique justifiés par des motifs de sécurité; mieux, il leur donne même un fondement juridique stable. Enfin, on notera que le rôle du G.A.T.T. comme forum de discussion et instrument de règlement des différends dans ce domaine est fortement limité par le droit reconnu aux membres de ne pas fournir de renseignements si cette divulgation est, « à leur avis, contraire aux intérêts essentiels de (leur) sécurité » (article XXI a)

C. — *Les moyens de pression économiques au regard de l'O.C.D.E.*

L'O.C.D.E. a suivi, en la matière, l'exemple du F.M.I. On chercherait en effet en vain dans sa charte constitutive une quelconque allusion aux « moyens de pression économiques » auxquels les pays membres pourraient recourir dans leurs relations.

En revanche, le droit matériel dérivé émis par l'O.C.D.E. consacre une telle possibilité. C'est ainsi que les deux codes portant libération des « transactions invisibles courantes » ainsi que des « mouvements de capitaux » consacrent formellement l'exception de « sécurité publique » (article 3). Ainsi, tout pays membre de l'O.C.D.E. ayant souscrit à ces codes est fondé à ne pas en respecter les dispositions aux fins de protéger les « intérêts essentiels de sa sécurité ».

Jusqu'à présent, il ne semble pas que cette disposition ait eu l'occasion d'être mise en œuvre, des mesures commerciales ou financières restrictives de ce type n'ayant jamais été appliquées entre pays membres de l'O.C.D.E.

Toutefois, il est loisible ici encore de noter que, même à l'échelon régional,

(5) Décision du 30 novembre 1983, *I.B.D.D.*, 1984, pp. 24-25.

l'exception de « sécurité publique » a été officialisée pour justifier des dérogations pouvant s'analyser en la mise en œuvre de moyens de pression économiques. Ceci tend à prouver qu'il s'agit bien là d'une exception acceptée par le droit international économique général.

III. — LES MOYENS DE PRESSION ECONOMIQUES MIS EN ŒUVRE AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ECONOMIQUES

Il convient ici de distinguer entre deux situations différentes. D'une part, des moyens de pression peuvent être utilisés par les pays membres agissant en tant que tels au sein des instances dirigeantes de l'institution. D'autre part, des moyens de pression économiques peuvent être utilisés par les organisations internationales aux fins de faire respecter les systèmes qu'elles ont la charge de gérer, garantir et contrôler.

A. — *Les moyens de pression économiques utilisés par les pays membres agissant au sein des instances de direction des organisations internationales économiques.*

Les organes de direction des institutions internationales — économiques ou non — se trouvent dans une situation bien connue de « dédoublement fonctionnel » si chère à Georges Scelle. En effet, leurs membres sont à la fois les représentants des Etats membres et les dirigeants de l'institution en cause. Dans le premier cas, ils seront tout naturellement tentés — et ils ont même parfois l'obligation — de défendre les intérêts de « leur » Etat national qui les a nommés ; dans le second, ils doivent faire prévaloir les intérêts de l'institution dont ils expriment la volonté. Or, les conflits entre ces deux types de fonctions et d'objectifs ne sont pas simplement théoriques.

En la matière, la difficulté est certaine lorsqu'il s'agit d'identifier les cas où les représentants ont agi en tant que serviteurs de l'institution ou, au contraire, ont essayé de l'utiliser aux fins de poursuivre des buts et intérêts principalement, si ce n'est exclusivement, étatiques. En effet, la ligne de démarcation est difficile à préciser, dans la mesure où, le plus souvent, les représentants des Etats s'abstiennent de motiver leur vote au sein des organes dirigeants des organisations internationales où ils siègent.

Toutefois, il est clair que dans de nombreux cas, les représentants étatiques ont utilisé les instances dirigeantes des organisations internationales comme moyens de pression économiques pour atteindre des intérêts particuliers ou généraux — mais étrangers à la finalité des institutions concernées —. Ils peuvent ainsi, par un vote négatif, empêcher l'organisation en cause (le F.M.I. par exemple) d'accorder un prêt à tel ou tel Etat ou de lui assurer un avantage spécifique (dérogation au sein du F.M.I. ou du

G.A.T.T.) Il est ainsi de notoriété publique que certains Etats, en raison de leur « régime politique », se sont vus refuser l'assistance du F.M.I. — au moins pendant un temps. Ainsi, l'Ouganda d'Idi Amin Dada ne put obtenir aucune assistance du Fonds Monétaire en raison des atteintes aux droits de l'homme commises dans ce pays.

Plus récemment, l'Argentine se vit — provisoirement — refuser un « prêt » du F.M.I. en raison de l'opposition du représentant britannique au Conseil d'Administration du Fonds Monétaire. Dans ces instances, le F.M.I. et ses mécanismes d'assistance ont été utilisés par les Etats membres comme « moyens de pression économiques » aux fins de faire cesser certaines violations du droit international général (le recours à la force dans le cas argentin, le non-respect des droits de l'homme dans le cas de l'Ouganda) ou spécifique (le non-respect de certaines valeurs « démocratiques » comme dans le cas polonais) (6).

Sans doute est-il loisible de penser que la poursuite de tels objectifs — pour légitimes qu'ils puissent apparaître — est étrangère aux finalités du F.M.I. telles qu'elles s'expriment dans ses Statuts. La contre-épreuve en est fournie par la décision récente du F.M.I. d'aider financièrement l'Afrique du Sud en dépit des résolutions contraires de l'Assemblée Générale de l'O.N.U. motivées par le désir de condamner « l'Apartheid » considéré par elle comme internationalement illicite (7). Il semble cependant que la compétence des Etats en tant qu'ils expriment par leur vote la décision d'une organisation internationale — économique ou non — demeure de type discrétionnaire. Sans doute, sur le plan théorique, une telle affirmation n'est pas satisfaisante ; cependant, affirmer que la compétence de l'Etat est en la matière strictement liée par les Statuts de l'institution dont il contribue à former la volonté ne correspond nullement à la pratique généralement suivie.

B. — Les moyens de pression économiques utilisés par les organisations internationales économiques pour assurer le respect de l'ordre juridique dont elles ont la charge.

Dans ce type d'hypothèses, il est clair que l'adéquation entre l'utilisation de moyens de pression économiques et la finalité poursuivie par l'organisation concernée existe pleinement. D'ailleurs, les statuts — tout comme le droit dérivé — de ces institutions légitiment le recours aux moyens de pression économiques pour faire respecter l'ordre, le « code de bonne conduite », conventionnellement organisé par les pays fondateurs.

Si les exemples en la matière sont fort nombreux, il est loisible de les

(6) C'est ainsi que la procédure d'admission — ou plutôt de ré-admission — de la Pologne au F.M.I. est bloquée depuis l'instauration de l'état de siège dans ce pays en décembre 1981.

(7) Voir D. CARREAU, Th. FLORY, P. JUILLARD, « Chronique de Droit International Economique », *A.F.D.I.*, 1982, p. 780.

classer en plusieurs catégories en fonction des finalités spécifiques des moyens de pression économiques utilisés par les organisations internationales telles que le G.A.T.T. ou le F.M.I. Mais, dans tous les cas de figure, on notera que leur mise en œuvre dépend de la décision de l'organisation concernée.

Il peut tout d'abord s'agir de moyens de pression mis en œuvre lors de la procédure d'admission d'un nouveau pays membre. D'autre part, les moyens de pression économiques peuvent avoir été expressément prévus par les pays fondateurs comme élément fondamental pour assurer le respect du code de bonne conduite conventionnellement institué. De plus, les moyens de pression économiques apparaissent fondamentaux dans tous les cas où une institution — ici en l'espèce le F.M.I. — vient en aide à ses membres en difficulté : ils se concrétisent dans les conditions que le pays aidé devra respecter. Enfin, les moyens de pression économiques sont de nature à jouer un certain rôle dans le règlement des différends entre pays membres d'un même institution.

1. — Moyens de pression économiques et accession de nouveaux membres.

Dans cette première série d'hypothèses, l'Etat qui a formulé sa demande d'admission au F.M.I. ou au G.A.T.T. devra s'engager à réaliser certaines réformes afin de pouvoir bénéficier de tous les avantages inhérents à la participation à ces organisations comme membre à part entière. C'est ainsi que l'Etat candidat à l'admission au F.M.I. pourra se voir obligé par le Fonds Monétaire à réaliser certaines réformes fondamentales de son économie et de ses échanges extérieurs, telles que la modification de son taux de change si celui-ci est irréaliste, la libéralisation des paiements internationaux et de son commerce extérieur, la résorption de ses arriérés de paiement s'il en existe, l'indemnisation de ses créanciers étrangers en cas de nationalisations antérieures, etc... Ces conditions préalables à l'admission sont négociées au cas par cas entre le F.M.I. et les pays concernés et ne font l'objet, bien évidemment, d'aucune mesure de publicité afin de ménager les susceptibilités nationales : ainsi, les résolutions d'admission d'un nouveau membre au F.M.I. soumises à l'approbation du Conseil des Gouverneurs n'y font aucune allusion et sont rédigées en des termes complètement neutres et standardisés.

Au sein du G.A.T.T., le phénomène est plus apparent en ce sens que des conditions d'admission plus ou moins strictes se trouvent insérées dans les protocoles d'admission. La raison en est simple : la nouvelle partie contractante du G.A.T.T. se trouvant bénéficier dès son admission de toutes les mesures de libéralisation commerciale adoptées dans le passé, il lui est demandé de payer son « billet d'entrée » et de faire de son côté un certain nombre de concessions significatives (8).

(8) Sur la procédure d'admission au sein du G.A.T.T., voir en général John H. JACKSON, *op. cit.*, pp. 92-100.

En bref, l'appartenance à ces clubs économiques que sont le F.M.I. ou le G.A.T.T. entraîne le paiement d'un droit d'entrée. Le futur nouveau membre sait à l'évidence qu'il devra payer un prix ; celui-ci sera déterminé après négociation avec l'organisation concernée et dépendra grandement de l'importance économique, financière ou politique du pays demandeur.

2. — Moyens de pression économiques et symétrie des obligations des pays membres.

Qu'un système juridique donné doive s'appliquer également à tous ses sujets apparaît bien comme une proposition d'évidence sur laquelle le consensus règne. Et pourtant, l'évidence n'est qu'apparente et superficielle, du moins en matière économique. Elle se trouve en effet au centre de toutes les controverses — anciennes et présentes — ayant trait au processus d'ajustement des balances des paiements. En clair, le problème est le suivant : en cas de déficits et d'excédents structurels de paiements extérieurs, la responsabilité de l'ajustement repose-t-elle sur les pays déficitaires, sur les pays excédentaires ou sur les deux à la fois, et dans quelle proportion ?

Cette charte de commerce international qu'est le G.A.T.T. n'aborde pas directement la question. Toutefois, *a contrario*, il est loisible de penser que ses rédacteurs pencheraient pour un ajustement à réaliser par les pays déficitaires : ceux-ci peuvent, en effet, revenir sur des mesures de libéralisation commerciale en cas de difficultés de balances des paiements (article XII). Aucune obligation ne pèse sur les pays excédentaires pour libéraliser les échanges commerciaux au-delà de leurs engagements contractés au sein du G.A.T.T.

Les statuts du F.M.I. rédigés en 1944 avaient pourtant adopté une position différente. L'article VII permettait en effet au Fonds de déclarer la « rareté » d'une monnaie, ce qui valait autorisation pour les autres pays d'instituer des discriminations à l'encontre de la devise « rare ». A l'évidence, il s'agissait là d'un moyen de pression économique très sérieux dont bénéficiait le F.M.I. à l'encontre des pays structurellement excédentaires. Or, cette disposition des statuts du F.M.I. est devenue lettre morte et peut maintenant être considérée comme caduque car tombée en désuétude, n'ayant jamais été utilisée quand elle aurait pu l'être. Dès lors, dans les faits, au sein du F.M.I. comme du G.A.T.T., la charge des mesures d'ajustement repose sur les pays déficitaires et ceux-ci sont à l'évidence très vulnérables dans leur soumission aux conditions qui pourraient leur être imposées.

La raison de cette asymétrie quant à la charge de l'ajustement des balances des paiements est fort simple : alors qu'il existe de nombreux moyens de pression pour amener un pays déficitaire à résipiscence, il n'en existe guère de sérieux à l'égard d'un pays excédentaire. Sans doute est-ce là la revanche de la vertu sur le vice.

Ainsi, toute l'histoire monétaire du dernier quart de siècle a vu le F.M.I. imposer plan de stabilisation sur plan de stabilisation à un nombre croissant de pays déficitaires, alors que les pays excédentaires restaient en dehors des processus d'ajustement faute de moyens de pression à leur encontre. Sans doute, l'un des objectifs d'un système monétaire international digne de ce nom serait d'instituer des obligations symétriques des pays déficitaires et excédentaires qui seraient contrôlées par le F.M.I. (9). Il est d'ailleurs à noter que cette préoccupation avait été au centre de travaux du Comité des Vingt sur la réforme du système monétaire international (1972-1974). Il avait même été suggéré des indicateurs objectifs qui auraient pu déclencher des moyens de pression gradués de la part du F.M.I. sur les pays excédentaires (10). Mais, chacun le sait, ces propositions devaient rapidement tomber dans l'oubli.

En la matière, force est de noter que les seuls moyens de pression économiques institutionnalisés aux fins d'ajustements parallèles — si ce n'est symétriques — des taux de change se trouvent insérés dans les mécanismes du système monétaire européen.

3. — Moyens de pression économiques et aide aux pays en difficultés de paiements extérieurs.

Toutes les institutions économiques internationales dispensatrices d'aides — à commencer par le F.M.I. — disposent de forts moyens de pression à l'égard de leurs membres en difficultés qui sollicitent leurs fonds. En la matière, la situation du F.M.I. est trop bien connue pour ne pas être examinée en détail mais seulement dans ses grandes lignes. Tout le débat tourne en effet autour de la « conditionnalité » de l'aide du Fonds Monétaire (11). L'aide du F.M.I. à ses membres en difficulté est assortie, pour l'essentiel, de « conditions » strictes négociées par le F.M.I. et le pays aidé et insérées dans la « lettre d'intention » que celui-ci adresse au Fonds Monétaire. Les plans de stabilisation financés — et imposés — par le F.M.I. relèvent de la médecine économique classique et libérale : réduction et élimination du déficit budgétaire ainsi que du secteur public ; réduction de l'inflation par un strict encadrement du crédit ; désindexation des salaires sur les prix ; abolition des subventions diverses à la production ou aux exportations ; dévaluation de la monnaie nationale ; libéralisation des paiements internationaux et du commerce extérieur ; réformes agraire et fiscale ; ouverture aux investissements privés et étrangers. Nombre de

(9) Voir J. GOLD, « Symmetry as a Legal Objective of the International Monetary System », *N.Y.U. Jour. of Int. Law and Politics*, 1980, p. 423 et en particulier, pp. 442-444 et 465-468.

(10) Voir J. GOLD, « 'Pressures' and Reform of the International Monetary System », *N.Y.U. Jour. of Int. Law and Politics*, 1974, p. 423.

(11) Sur la conditionnalité de l'aide du F.M.I., voir, parmi une abondante littérature, J. GOLD, « Conditionality », *I.M.F., Pamphlet Series*, n° 38, 1981 ; D. CARREAU, Th. FLORY, P. JUILLEARD, « Chronique de Droit International Economique, *A.F.D.I.*, 1977, pp. 698-699 ; 1978, p. 659 ; 1979, p. 655 ; 1980, pp. 591-592 ; 1981, p. 534 ; 1982, pp. 780-781.

pays regimber devant les exigences du F.M.I. qu'ils ne peuvent se permettre d'ignorer dans la mesure où un accord avec le F.M.I. conditionne l'accès à d'autres sources de crédit international, à commencer par l'accès aux euro-marchés. Or, *nolens volens*, tout pays structurellement déficitaire devra, à terme, passer sous les « fourches caudines » du F.M.I.

En la matière, les moyens de pression dont dispose le F.M.I. sont de deux ordres : financier et moral. Le refus par un Etat d'obtempérer aux requêtes du Fonds Monétaire le privera tout naturellement de l'accès aux ressources de cette organisation. C'est à l'évidence la sanction la plus visible, mais ce n'est pas — et de loin — la plus importante. Le moyen de pression essentiel dont dispose le F.M.I. est de type non financier ou moral. En effet, lorsque le F.M.I. accepte de contribuer au plan de stabilisation économique mis en œuvre par l'un de ses membres, le Fonds marque officiellement sa confiance dans la capacité de redressement de ce pays et reconnaît le sérieux et la rationalité de son effort. En un mot, le F.M.I. donne un brevet officiel de bonne gestion économique future à l'Etat déficitaire qu'il aide. Cette approbation officielle jointe au contrôle que le F.M.I. exercera sur la mise en œuvre du plan de stabilisation permettra au pays concerné d'obtenir d'autres concours financiers internationaux — privés et publics. Et c'est bien là l'essentiel.

Ces moyens de pression économiques que le F.M.I. exerce à l'égard de ses membres déficitaires par malchance (s'ils ont été frappés par des crises économiques mondiales hors de leur contrôle) ou par maladresse (s'ils ont mal géré leur économie nationale) posent de graves questions pour le juriste aussi bien que pour l'économiste. En agissant comme il le fait et en plaçant parfois certains de ses membres sous une véritable tutelle financière, le F.M.I. n'agit-il pas au-delà de ses pouvoirs en interférant gravement dans les affaires intérieures des Etats, dans leur domaine réservé? En bref, ne viole-t-il pas ouvertement le principe général de non-intervention fortement consacré par le droit international? Est-il opportun pour le F.M.I. de se trouver associé à la gestion des économies nationales de ses membres en difficulté, et est-ce bien sa mission? En favorisant des programmes économiques au coût social souvent lourd, le F.M.I. se trouve alors au centre du débat politique national : le risque est grand de voir le Fonds Monétaire accusé de contribuer à la déstabilisation politique et sociale des pays qui se trouvent sous sa coupe.

4. — Moyens de pression économiques et règlement des différends au sein des institutions économiques internationales.

Le domaine est ici plus classique et exempt de controverses. L'Etat qui ne respecte pas ses obligations vis-à-vis de l'institution et/ou d'un autre pays membre sera soumis à des moyens de pression de type économique afin de l'inciter à revenir dans le droit chemin. Dans ce type d'hypothèse, les moyens de pression économiques constituent une forme de sanction

pour assurer le respect de la règle de droit. Il en va ainsi au sein du F.M.I. : un pays membre qui utiliserait les ressources du Fonds d'une manière contraire aux buts poursuivis par cette institution pourrait se voir déclaré irrecevable à y recourir dans l'avenir (12). De même, le pays qui ne respecterait pas ses obligations en matière d'utilisation des Droits de Tirages Spéciaux pourra être suspendu par le F.M.I. de son droit à utiliser lesdits D. T. S. (13). Or, jusqu'à présent, le F.M.I. n'a jamais eu l'occasion de mettre en œuvre de tels moyens de pression. En revanche, il est arrivé que le Fonds Monétaire suspende le déboursement de sommes promises au titre d'un arrangement de confirmation (*stand-by arrangement*) lorsque l'Etat aidé ne respectait pas les termes du programme de stabilisation auquel il s'était engagé dans sa lettre d'intention (14).

Au sein du G.A.T.T., l'usage de moyens de pression économique est plus étroitement lié à la procédure de règlement des différends commerciaux (15). Ainsi, lorsqu'une concession ou un avantage commercial trouvant sa source dans l'Accord Général n'a pas été respecté par une Partie Contractante à l'égard d'une autre et s'il n'y a eu ni compromis entre les Parties ni dérogation formellement accordée par le G.A.T.T., celui-ci peut autoriser la Partie lésée à recourir à l'encontre de la Partie auteur du dommage à des mesures de représailles économiques consistant dans la suspension d'un avantage ou concession commerciale comparable. Ce type original de sanction économique n'a été utilisé qu'une seule fois dans l'histoire du G.A.T.T. (16).

Cette rareté des sanctions économiques officielles tant au sein du F.M.I. que du G.A.T.T. montre bien que les moyens de pression économique dont les institutions disposent à l'égard de leurs membres jouent un rôle préventif de dissuasion essentiel. Là réside en effet leur efficacité. Toutefois, force est ici d'ajouter que les moyens de pression économiques présentent une valeur inversement proportionnelle au poids des nations concernées. Ils n'ont été par exemple d'aucun secours ni au F.M.I. ni au G.A.T.T. lorsque les Etats-Unis, au mépris de leurs obligations internationales, ont décidé en août 1971 de laisser flotter librement leur monnaie et d'instituer une surtaxe sur leurs importations. Mais existe-t-il des moyens de pression économique contre les géants économiques?

(12) Article V, Sec. 3 (b) iv.

(13) Article XXIII, Section 2.

(14) Pour des exemples récents, voir D. CARREAU, Th. FLORY, P. JUILLARD, « Chronique de Droit International Economique », *A.F.D.I.*, 1982, p. 780.

(15) Article 23.

(16) Th. FLORY, « le G.A.T.T. », *op. cit.*, p. 76.