

# Sur quelques aspects juridiques de la conditionnalité du F.M.I. et leurs conséquences

*Jéan-Marc Sorel\**

Le droit des relations monétaires est une illustration particulièrement éclairante de l'enchevêtrement des ordres juridiques en droit international économique: le droit international, le droit interne mais aussi le droit transnational (le phénomène des euromonnaies, par exemple) sont autant d'espaces juridiques dans lesquels la monnaie intervient.

Un système monétaire cohérent est la condition d'un véritable ordre économique international. La monnaie est en effet le moyen des échanges internationaux et le vecteur indispensable de toute transaction internationale qu'elle soit financière ou commerciale.<sup>1</sup> L'ordre monétaire est, par conséquent, le préalable nécessaire à tout ordre financier ou commercial aussi bien sur le plan interne qu'international. Mais la notion d'ordre monétaire a beaucoup varié au cours des siècles et même à l'intérieur du XXème siècle. On est passé d'une large liberté à base coutumière à un encadrement plus strict après la Seconde Guerre mondiale avant de revenir à un relatif laxisme qui est la marque de l'époque actuelle. Cette évolution historique est significative des possibilités et limites de l'encadrement juridique des relations monétaires.

Le Fonds monétaire international (F.M.I.) fut au centre du système monétaire depuis sa création en 1944 jusqu'à la fin des années soixante-dix. Depuis cette date et consécutivement à l'abandon de règles fermes dans ce domaine, le F.M.I. a reporté son activité sur un contrôle des politiques internes de certains Etats, espérant obtenir par l'accumulation des comportements individuels ce qu'il ne pouvait plus obtenir par un contrôle global du système. Cette «fracture» dans l'histoire du F.M.I. va être à l'origine du développement d'un phénomène que l'on qualifie sous le

\* Professeur à l'Université de Rennes I.

1 On peut définir une transaction financière comme un échange de monnaie contre un actif financier, c'est-à-dire l'achat ou la vente d'un titre de propriété ou d'une créance, et une transaction commerciale comme un achat de biens ou de services.

terme de *conditionnalité*<sup>2</sup> et qui correspond globalement aux conditions que le Fonds met à l'octroi de ses ressources pour les pays qui en ont besoin.

Cet aspect des activités du Fonds, désormais très connu et très médiatisé, mérite une étude particulière pour en déceler toutes les implications pour les Etats et pour le Fonds. Comme toute activité avant tout économique, la conditionnalité s'inscrit difficilement dans un moule juridique et son étude comporte de nombreux détours par des concepts économiques. Pourtant, le cadre juridique fermement défini par le F.M.I. permet d'en comprendre les mécanismes et les subtilités qui sont plus complexes que sa simple représentation extérieure ne le laisse paraître.

Dès 1944, le F.M.I. se présente comme une organisation dont les statuts comportent un «code de bonne conduite» en matière monétaire que les instances de l'Organisation sont chargées de faire respecter par les Etats.<sup>3</sup> A côté de ce rôle normatif principal, le F.M.I. possède un rôle opérationnel subsidiaire: il peut apporter aux Etats une aide sous la forme d'achats de monnaies pour faciliter le rééquilibrage de leur balance des paiements. Mais ce second rôle est accessoire. Si le F.M.I. a reçu un pouvoir opérationnel c'est pour lui permettre de s'acquitter efficacement de sa fonction normative: l'aide temporaire et conjoncturelle est destinée uniquement à revenir dans le droit chemin.

Après l'effondrement du système mis en place en 1944, le deuxième amendement aux statuts du Fonds adopté en 1976 mais en vigueur le 1er avril 1978 va adapter le droit à la réalité et va changer toute la philosophie de l'action du F.M.I. On passe d'une collaboration dans le seul domaine monétaire à une collaboration beaucoup plus large dans tous les domaines de la politique économique. C'est la stabilité du système et non plus seulement des taux de change qui est devenue l'objectif (article IV, section 1). Dès lors, le contrôle de chaque politique économique va se substituer au contrôle global du système qui est devenu ... incontrôlable.

Depuis 1944, les rôles du F.M.I. se sont inversés et le «code» est devenu de plus en plus flou alors que paradoxalement on a assisté à un renforcement du rôle opérationnel qui aurait du disparaître avec le code. Le Fonds est désormais d'abord un organe d'assistance aux Etats.

L'utilité du Fonds s'est déplacée au fur et à mesure du temps. Si le Fonds est utile aux pays occidentaux après guerre, il devient inutile lorsque ceux-ci ont recouvré leur pleine capacité et leur autonomie.<sup>4</sup> Par contre, les pays en

2 Le terme *conditionnalité* est un néologisme provenant de la traduction du mot anglais *conditionality*.

3 On trouvera tous les détails sur cette période dans l'importante étude de J.K. Horsefield, *The IMF: 1945-1965: Twenty Years of International Monetary Cooperation* (3 volumes); IMF, Washington DC, 1969.

4 Le phénomène des «Groupes» illustre bien cette autonomisation. Le «Groupe des dix» (issu des Accords généraux d'emprunt) apparaît en 1962 et sera à l'origine du 1er amendement aux statuts du Fonds en 1969 (création des DTS) et influencera très largement le deuxième amendement. En 1975 apparaît le «Groupe des sept» (cinq au départ auxquels s'adjoindront l'Italie et le Canada) dont les sommets annuels sont désormais quasiment institutionnalisés. En 1985, c'est le «Groupe des cinq» qui conclut l'accord du Plaza à New York sur la baisse concertée du dollar et, enfin en

développement et plus récemment les pays de l'Est dont la situation présente quelques analogies avec les pays occidentaux après guerre, vont redonner au Fonds, du point de vue opérationnel, l'influence qu'il avait perdu du point de vue normatif. Ce que le F.M.I. perd en contrainte sur le système monétaire, il va le gagner en pouvoir de contrôle et de pression sur les pays qui ont besoin de ressources. C'est au cœur de ce processus qu'intervient la conditionnalité.

Le F.M.I. a mis en place une politique générale pour asseoir la conditionnalité dont le principal instrument est l'accord de confirmation qui servira de matrice à l'ensemble de ses actions (I). Cette politique générale se révélant trop étroite face aux multiples besoins des Etats membres, le Fonds va multiplier les instruments et les politiques conditionnelles pour tenter d'échapper à une logique qui le mène inexorablement vers une pure activité d'assistance aux Etats (II). L'ensemble de cette instrumentation complexe rend utile une mise en perspective de la conditionnalité pour en déceler toutes les implications juridiques mais aussi économiques et sociales (III).

## **I. Le vecteur de la conditionnalité: la politique générale du F.M.I. et l'accord de confirmation**

Pour bien saisir la manière dont le F.M.I. agit, il est important de définir le cadre général des politiques du Fonds avant de plonger au cœur du mécanisme qui est le principal vecteur de la conditionnalité: l'accord de confirmation. Les techniques utilisées dans cet accord mal nommé en font toute sa richesse et sa force.

### **A. Le cadre général des politiques du F.M.I.**

L'article 1er des Statuts définit les objectifs fondamentaux du Fonds, on peut y lire:

- v) Donner confiance aux membres en mettant les ressources générales du Fonds temporairement à leur disposition moyennant des garanties adéquates.

Cette mission sera assurée par le Département général du F.M.I. par lequel transite la quasi totalité des opérations. Au départ, l'aspect complémentaire de l'activité opérationnelle fait de ce département un *monolithe* au fonctionnement relativement rudimentaire. A partir des années soixante, avec la multiplication des besoins, une *rangée de guichets*<sup>5</sup> parallèle va être créée alors que la politique de base est déjà devenue largement complexe.

1986 le «Groupe des trois» (Etats-Unis, Japon, RFA) tente une politique concertée des taux d'intérêt. Les principales décisions monétaires sont désormais prises en dehors du F.M.I. par un système d'entente direct.

5 Ces expressions sont celles utilisées par J. Gold, principal conseiller juridique du Fonds pendant de nombreuses années et auquel on doit une abondante littérature sur les aspects juridiques des activités de l'Organisation.

Pour bien comprendre l'activité du F.M.I., il faut savoir que celui-ci n'est pas une banque, que ses avoirs ont une valeur constante et qu'il ne consent pas de découverts. Juridiquement, le Fonds n'accorde pas de «crédits» et on ne peut parler de «prêts» pour ses opérations. Il se borne à vendre aux Etats qui en ont besoin des devises et des DTS en échange de leur monnaie nationale: cette opération est qualifiée de «tirage», ce qui est le synonyme du mot «achat». Ceci est possible car le capital du Fonds est partagé entre les Etats membres, chacun souscrivant un certain nombre de parts dont le montant est fixé selon des critères qui ont varié au cours du temps mais qui, globalement, reflète le poids économique de l'Etat sur la scène internationale. La quote-part de chaque Etat est importante puisqu'elle détermine à la fois le nombre de voix dont chaque Etat dispose mais aussi le montant des achats possibles auprès du Fonds qui est toujours proportionnel aux quotes-parts.<sup>6</sup> Chaque quote-part est divisée en «tranches» correspondant à des montants d'achats possibles. En fait, on trouve dans chaque quote-part, un quart de celle-ci en DTS ou en monnaie convertible, le reste étant alimenté par la monnaie nationale (dans la plupart des cas il s'agit d'une monnaie non utilisable). Au-delà de l'aspect technique le principe est simple: l'Etat pourra utiliser librement la partie (25%) versée en DTS ou devises convertibles (qualifiée de «tranche de réserve») mais il sera soumis à des conditions de plus en plus strictes à mesure qu'il souhaite échanger sa monnaie nationale contre des DTS ou des devises convertibles (les 75% restant, qualifiés de «tranches de crédit»<sup>7</sup>). A terme, l'Etat devra racheter sa monnaie nationale en échange de devises et ainsi, sa quote-part reprendra sa forme originelle. Même si la politique du Fonds est emprunte de pragmatisme, les conditions vont devenir de plus en plus sévères lorsqu'un Etat utilise massivement sa quote-part.

Le contexte global de la politique d'achat de ressources auprès du Fonds permet de mieux comprendre la manière dont la conditionnalité s'immisce dans ces mécanismes. Si l'on s'en tient à la stricte définition de J. Gold:

Le mot conditionnalité se rapporte aux politiques économiques que le Fonds souhaite voir suivre par les pays membres pour qu'ils puissent utiliser les ressources du Fonds conformément aux objectifs et aux dispositions des statuts.<sup>8</sup>

Cette définition fait essentiellement référence aux obligations particulières qui pèsent sur certains achats dans le cadre de programmes établis entre le Fonds et

6 Sur l'organisation du F.M.I., voir A.W. Hooke, *Le Fonds monétaire international: évolution, structure et activités*, brochure du F.M.I. n°37, F.M.I. Washington DC, 1983, 98p. A titre d'exemple, les Etats-Unis disposent de 265 518 voix (soit 17,81 % du total) alors qu'à l'autre extrémité les Iles Marshall disposent de 275 voix. Voir *Rapport annuel du F.M.I. pour 1994*, 219 et s.

7 Si, par exemple, un Etat ayant une monnaie non convertible souhaite acheter auprès du Fonds 25% de sa quote-part en dollars, il doit les remplacer par 25% de sa monnaie nationale. Sa quote-part est alors de 100% en monnaie nationale et sa tranche de réserve est épuisée. S'il souhaite obtenir plus de devises convertibles, les avoirs du Fonds dans la monnaie nationale seront alors supérieurs à 100% et l'on pénètre dans le domaine des tranches de crédit où la conditionnalité va croissante au fur et à mesure que les besoins sont plus grands (l'expression «tranche de crédit» est un faux ami puisque le Fonds n'accorde pas de crédits mais vend des monnaies).

8 J. Gold, *La conditionnalité*, brochure du F.M.I. n°31, F.M.I. Washington DC, 1979, 2.

l'Etat membre demandeur. Mais une conception plus large permet d'envisager ce phénomène comme étant l'ensemble des conditions particulières au respect desquelles le Fonds subordonne l'utilisation de ses ressources dans des circonstances données. Toutes ces conditions mises à l'utilisation des ressources sont devenues ce que l'on nomme la conditionnalité du Fonds, véritable pierre angulaire de l'Organisation, concept par lequel elle s'impose et continue d'avoir un rôle effectif.

La conditionnalité recouvre des obligations qui sont communes à tous les achats effectués dans les tranches de crédit: celles-ci ne posent guère de problèmes.<sup>9</sup> Par contre, existent des obligations particulières rassemblées dans des programmes négociés entre le Fonds et l'Etat demandeur. Pour asseoir cette technique et garantir un encadrement efficace à ces programmes, s'est développé dès 1952 un cadre qui permet de canaliser ces obligations particulières: c'est l'*accord de confirmation* qui constitue désormais le principal vecteur permettant la mise en œuvre de la conditionnalité.

## B. Le vecteur de la conditionnalité: l'accord de confirmation

Jusqu'en 1952, le Fonds pratiquait une seule technique assez rudimentaire: celle de la vente à réméré, c'est-à-dire la vente au comptant contre un rachat à terme. Il s'agissait d'un mécanisme rigide qui ne permettait pas au Fonds de réagir de manière suffisamment rapide pour faire face à la demande – souvent urgente – d'un Etat. C'est pour pallier ces inconvénients que le procédé des accords de confirmation fut créé et a connu depuis un essor considérable. Ceci à tel point qu'il est aujourd'hui à peu près exclu qu'un Etat procède à des achats dans les tranches de crédit sans avoir préalablement obtenu un accord de confirmation. En 1994, on dénombrait 834 accords entre le Fonds et ses membres depuis la création de cet instrument en 1952 et 47 étaient en vigueur (soit plus du quart des membres du F.M.I. qui comptait 179 Etats membres en 1994).<sup>10</sup>

Comme souvent dans la terminologie du Fonds, il faut se méfier du sens littéral des expressions ou du moins de leur traduction. L'expression «accord de confirmation» provient de son appellation anglaise: *stand by arrangement* qui fut traduite au départ par un curieux néologisme: «assurement de tirage» avant que

9 On exige par exemple que le membre prouve son «besoin» d'utiliser des monnaies et surtout, le Fonds impose le paiement de diverses commissions sur les achats (pour le service, pour l'achat lui-même, pour le retard éventuel du rachat...).

10 Il convient de préciser que sur ces 834 accords, certains correspondent à de nouveaux types d'accords apparus plus récemment. Ainsi, on dénombre 48 accords élargis, 37 accords au titre de la Facilité d'ajustement structurel et 34 accords au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée (sur ces accords, voir *infra*). Précisons que le plus grand nombre d'accords fut approuvé en 1968, 1981 et 1987 (32 pour ces trois années). De même, s'il y a 47 accords en vigueur en 1994 (dont 22 au titre de la Facilité d'ajustement structurel renforcée, c'est-à-dire à destination des pays les plus pauvres), le record fut établi en 1992 avec 53 accords en vigueur cette année là. Voir *Rapport annuel du F.M.I. pour 1994*, *supra* note 6, 170 et s.

l'expression «accord de confirmation» ne l'emporte dans le langage du Fonds. Néanmoins, l'article XXX(b) des statuts en vigueur précise:

Par accord de confirmation, il faut entendre une décision par laquelle le Fonds donne à un Etat membre l'assurance qu'il pourra, conformément à ladite décision, effectuer des achats au Compte des ressources générales pendant une période spécifiée et jusqu'à concurrence d'un montant spécifié.

Un constat rapide s'impose: il ne s'agit pas d'un «accord» mais d'une décision unilatérale du Fonds. De nouveau, le sens des mots subit une translation trompeuse.

Cette réalité apparaît nettement lorsqu'on se penche sur la manière dont on parvient à la «conclusion» de cet «accord», autrement dit sa négociation. A la suite de contacts informels entre le pays membre et des représentants du Fonds, une mission de fonctionnaires du F.M.I. qui agissent sur ordre du Directeur général se rend dans l'Etat demandeur pour étudier la situation économique. Finalement, l'Etat membre rédige une «lettre d'intention» ou «déclaration d'intention» signée par le ministre des Finances ou le gouverneur de la Banque centrale dans laquelle il indique les politiques économiques qu'il entend suivre pour parvenir au redressement de sa balance des paiements. Cette déclaration unilatérale de l'Etat en forme de promesse constitue un programme qui sera transmis au F.M.I. Celui-ci l'étudie et en retient certains aspects qu'il estime positifs et qui constitueront les futurs «critères de réalisation» (voir *infra*). Lors de la phase finale, le Directeur général présente au Conseil d'administration différents documents<sup>11</sup> pour l'approbation de l'accord de confirmation qui s'avère être en fait une décision unilatérale du Fonds. A ce stade, le Conseil d'administration adopte une décision après un débat formel car un programme ainsi présenté reçoit quasi-automatiquement son approbation.

Le procédé est subtil puisque les instruments dépendent l'un de l'autre (la lettre d'intention et la décision du Fonds) mais juridiquement ne se rencontrent pas, le Fonds ne faisant que donner «l'assurance» qu'en vertu d'une décision unilatérale un achat est possible. Cette formulation particulière a jeté un voile sur la véritable nature juridique de ces «accords» qui continue de faire l'objet de controverses.

Le Fonds par la voix de J. Gold insiste pour affirmer qu'il ne s'agit pas d'un accord ni même d'un document contractuel car il n'y a pas de rencontre de volonté ni volonté de se lier mais une simple «assurance» donnée à une «intention de faire».<sup>12</sup> A l'inverse, D. Carreau estime «qu'il s'agit là de véritables accords

11 Ces documents sont: la lettre d'intention (la demande), le projet d'accord (la décision du Fonds), la recommandation d'approbation de la demande sur laquelle s'engage le Directeur général et les mémorandums préparés par les services du Fonds (études économiques).

12 Voir J. Gold, *L'importance du caractère juridique des accords de confirmation du Fonds*, brochure du F.M.I. n°35, F.M.I., Washington DC, 1980, 59p. Celui-ci précise notamment: «La détermination du Fonds de ne pas contracter lorsqu'il approuve des accords de confirmation est probante, car si une partie n'a pas l'*animus contrahendi* (intention de contracter) et fait clairement connaître son attitude à l'autre partie, on ne peut maintenir qu'un accord a été conclu.» (*ibid.*, 14).

internationaux, et non seulement de simples décisions internes du F.M.I., dont les termes lient et le Fonds et l'Etat membre intéressé». <sup>13</sup>

Force est de constater que l'accord *stricto sensu* est une décision unilatérale du Fonds par laquelle celui-ci exprime son intention d'apporter son aide à l'Etat concerné sous certaines conditions. Si l'on tient compte de la lettre d'intention, il y a, par conséquent, deux déclarations d'intention sur le même sujet. Ceci pourrait s'apparenter à un *gentlemen's agreement*, un acte concerté non conventionnel sans valeur obligatoire. Une nouvelle fois, cette comparaison est contesté par J. Gold<sup>14</sup> alors que cette forme d'accord informel correspond pourtant à l'idée d'assurances mutuelles que se donnent le Fonds d'une part et l'Etat d'autre part et dont le non respect n'est pas susceptible de sanctions juridiques.

Même si ceci est un leurre, c'est l'Etat qui est demandeur et qui juridiquement va volontairement solliciter le Fonds pour obtenir de lui une décision. La décision du Fonds en réponse n'est que le constat que l'aide sera octroyée sous réserve des obligations que l'Etat lui-même s'est imposé dans le programme qu'il a soumis aux instances du F.M.I. L'Etat n'est certes pas dupe puisqu'il sait pertinemment – la pratique étant abondante – d'une part, que le Fonds constitue un ultime recours vers l'obtention de crédits et, d'autre part, que l'acceptation du programme dépend des critères inclus dans le programme, ceux-ci étant prédéterminés par le Fonds pour obtenir son aval. Il s'agit, par conséquent, d'un jeu subtil où les acteurs connaissent les règles à respecter même si celles-ci sont peu identifiables par rapport aux catégories connues dans l'univers juridique international. L'importante décision du Conseil d'administration du Fonds du 2 mars 1979<sup>15</sup> qui définit la marche à suivre pour ces accords en rend bien compte. On y retrouve la volonté très nette d'éviter toute forme conventionnelle ou contractuelle parmi les douze principes applicables en matière d'accord de confirmation. L'un d'eux précise:

Un accord de confirmation n'est pas un accord international, aussi conviendra-t-il d'éviter que son libellé ainsi que celui de la lettre d'intention aient une connotation contractuelle. <sup>16</sup>

De cette nature non conventionnelle – certes contestable – découle des conséquences juridiques qui elles ne souffrent guère de contestations.

Premièrement, ces accords qui sont confidentiels (il est très difficile de les connaître sauf en cas d'indiscrétion de l'Etat) ne sont pas publiés ni *a fortiori* enregistrés au Secrétariat des Nations unies comme l'exige l'article 102 de la Charte. Ils ne pourront ainsi être invoqués et ceci renforce leur confidentialité.

13 D. Carreau, T. Flory, P. Juillard, *Droit international économique*, LGDJ, Paris, 1990 (3ème éd.) 379.

14 Dans *L'importance du caractère juridique*, supra note 12, 25 et s.

15 Décision n°6056 – (79/33) du 2 mars 1979; *Rapport annuel du F.M.I. pour 1979*, 155-156.

16 Ibid.

Ces accords ne sont pas soumis aux procédures constitutionnelles des Etats membres, ce qui signifie une absence de débat (notamment parlementaire) et évite ainsi la délicate confrontation du gouvernement avec son opinion publique.

Enfin, les Etats ne peuvent être considérés comme engageant leur responsabilité internationale pour la seule raison qu'ils ne se conforment pas à l'accord. Aucune sanction – au sens juridique courant – ne saurait leur être infligée pour un tel manquement. A l'inverse, l'Etat ne peut responsabiliser le Fonds puisqu'il est censé avoir défini lui-même les critères qu'il s'engageait à respecter.

Ces conséquences ne signifient pas que les ces accords n'ont aucun effet. L'absence d'obligations proprement juridiques ne doit pas être confondue avec l'absence d'effets pour l'Etat, car le Fonds peut prendre des mesures pour protéger ses ressources contre une utilisation par ses membres qui lui paraîtrait inappropriée. Les conséquences de ces «non-sanctions» peuvent d'ailleurs être très graves (cf. *infra*) pour le crédit international de l'Etat, plus graves que les conséquences de certaines sanctions considérées comme telles au sens classique en droit international. Simplement, selon un pragmatisme placé très haut tel un principe supérieur, les conséquences ne sont jamais automatiques et la négociation est toujours privilégiée. De toute façon, l'Etat ne sera jamais considéré comme ayant commis un manquement au droit international.

En dernière analyse, on peut se demander pourquoi le Fonds a privilégié cette procédure bien complexe, cet instrument sophistiqué et *sui generis* alors qu'il aurait pu recourir à la forme conventionnelle classique en lui adjoignant toute la souplesse possible et nécessaire? Si le Fonds a préféré recourir à ce qui apparaît comme une illustration de la *soft law*, c'est parce que – outre les conséquences déjà citées – celle-ci présente de grands avantages à la fois pour le Fonds et pour l'Etat membre.

L'Etat peut obtenir rapidement des ressources sans contrainte immédiate (le Fonds jugera selon la pratique ultérieure) et dans le cadre souple de négociations confidentielles. L'obtention de «l'accord» pour l'Etat prouve la confiance que le Fonds accorde, a priori, aux politiques économiques proposées par l'Etat ce qui affermit son crédit international dans les milieux financiers. Il s'agit, en quelque sorte, d'un «certificat de bonne conduite», un sésame permettant d'obtenir d'autres crédits auprès des bailleurs de fonds, ceux-ci s'abritant derrière la garantie morale donnée par le F.M.I. Cet aspect est poussé très loin puisqu'il est même demandé au Fonds d'approuver des accords symboliques sans qu'aucun tirage concret ne soit prévu, simplement pour que le pays possède ce fameux «certificat». Dans ce cas, le Fonds prend un soin extrême à souligner qu'il n'y a aucun lien juridique entre l'accord de confirmation et les crédits privés ou publics que l'Etat peut recevoir grâce à celui-ci.<sup>17</sup> De plus, cette souplesse permet aux Etats, comme nous l'avons souligné, d'être moins exposés vis à vis de leur opinion publique en évitant un débat public. Ceci ne les empêche pas, lorsqu'ils y trouvent un intérêt, de faire du Fonds

17 Voir à ce propos J. Gold, *Le bon fonctionnement des finances internationales, la promotion des accords de confirmation et la rédaction des accords de prêt privés*, brochure du F.M.I. n°39, F.M.I., Washington DC, 1982, 19 et s.

un bouc émissaire commode et de justifier ainsi des politiques impopulaires de toute façon nécessaires.

De son côté, le Fonds y gagne une grande souplesse dans les négociations car obliger un gouvernement à se lier par voie conventionnelle induirait un contrôle strict des objectifs de politique économique dont tout écart pourrait – et devrait – être considéré comme un manquement à des obligations. Eviter les tensions politiques et parvenir à une négociation quasi-permanente des objectifs à atteindre sont des lignes directrices dans les instances du Fonds. L'accord de confirmation permet donc au F.M.I. de mettre en pratique la conditionnalité tout en préservant la souplesse nécessaire à l'action des Etats membres et du Fonds lui-même.

### **C. Les techniques de l'accord de confirmation**

Cette souplesse – largement insidieuse – est concrètement réalisée par la combinaison de trois techniques propres à l'accord de confirmation: les critères de réalisation, l'échelonnement et l'adaptation continue.

1. La lettre d'intention, dont les grandes lignes sont reprises dans la décision du Fonds, porte sur un programme général de politique économique et financière et, il est bien entendu que l'ensemble de ce programme fait parti de la conditionnalité. Mais les politiques ainsi décrites (juguler l'inflation, réduire le déficit budgétaire...) demeurent souvent vagues et difficiles à apprécier exactement. C'est pourquoi le Fonds définit un certain nombre de «critères de réalisation» qu'il sélectionne dans le programme. Il s'agit d'objectifs quantitatifs précis que l'Etat doit atteindre dans des délais déterminés à l'avance. Ce sont donc des critères de réalisation mais aussi des critères d'évaluation et leurs caractéristiques sont précisées dans la décision du Conseil d'administration du 2 mars 1979. Ainsi, aucun critère n'est formulé si un accord intervient alors que les tirages sont prévus dans la première tranche de crédit (première tranche au delà de la tranche de réserve). C'est la preuve que, d'une manière souple, le Fonds considère cette tranche comme un actif de réserve élargi. La fixation des critères doit tenir compte des objectifs nationaux des Etats dans les domaines politique, économique et social. Ceci est un point important puisque la majeure partie des critiques formulées contre ces politiques à l'encontre du Fonds se fondent sur le non respect de cette condition. C'est le cas notamment du vaste débat sur les conséquences sociales des programmes d'ajustement. D'autre part, les critères de réalisation seront limités à ceux qui sont nécessaires pour apprécier la mise en œuvre du programme et la réalisation de ses objectifs. Ces limites concernent les variables macro-économiques ainsi que celles qui sont nécessaires pour mettre en œuvre les dispositions spécifiques des Statuts et les politiques adoptées en application de celles-ci. A partir de ces préceptes un vaste débat s'est également engagé. Il paraît ainsi difficile d'estimer que les variables macro-économiques n'entraînent pas de dispositions micro-économiques spécifiques: le

chemin est tracé et l'Etat n'aura guère de latitude dans ses choix. D'autre part, le Fonds met en avant sa neutralité alors qu'il véhicule un modèle qui n'est pas neutre et qui ressort du choix des critères (il privilégie l'ouverture de l'économie, la réduction du secteur public et, en général, la rationalité privée). Néanmoins, pour le Fonds, l'idée que les critères de réalisation ne portent que sur des variables macro-économiques correspond à une double préoccupation: il s'agit d'éviter une intervention trop poussée du Fonds dans la politique économique de l'Etat membre qui entraînerait une accusation d'ingérence si les directives étaient trop rigides et, on pense ainsi faciliter le contrôle des critères qui correspondent à des données courantes en matière d'agrégats économiques.

Si les critères qui figurent dans les différents accords semblent (la confidentialité entraîne des imprécisions) assez variés, on y retrouve néanmoins des données incontournables. Ainsi, l'interdiction d'intensifier les restrictions aux paiements courants et les restrictions commerciales (le Fonds est favorable à l'ouverture des frontières, au libre commerce et s'oppose au protectionnisme) ainsi que la limitation à l'expansion du crédit (avec un plafond à l'endettement extérieur) se retrouvent dans tous les accords et sont devenus des critères «automatiques». De la même manière, la réduction du déficit budgétaire avec un chiffre à atteindre fait partie de la quasi totalité des accords.

Dans tous les cas, l'Etat doit donner au Fonds toutes les informations qui lui permettront de constater la réalisation effective des critères fixés. C'est alors qu'intervient la deuxième technique qui prévaut dans ces accords: l'échelonnement.

2. Les sommes prévues par les accords ne sont pas mises à la disposition de l'Etat tireur en une fois et globalement. Ces sommes font l'objet de versements échelonnés selon un calendrier arrêté par la décision du Fonds. En pratique, une somme importante est souvent débloquée dès le départ (n'oublions pas qu'il y a souvent urgence et que beaucoup de pays estiment que le Fonds est un ultime recours), ceci est d'ailleurs la règle pour la première tranche de crédit où il n'y a pas d'échelonnement et où l'ensemble de l'achat est versé en une fois.

Sinon, les versements ultérieurs seront subordonnés au respect des critères de réalisation. Lorsque ceux-ci ne sont pas atteints, le Fonds suspend ses versements. Cette suspension ne constitue pas une sanction au sens juridique. D'ailleurs, la suspension cessera – en principe – à la suite de consultations entre le Fonds et l'Etat membre. Ces consultations peuvent conduire le Fonds soit à abandonner les critères initiaux (s'ils se révèlent inadaptés), soit à entraîner une révision plus large de l'accord. De toute façon, l'idée qui domine est que la suspension n'est qu'une simple conséquence mécanique et non une sanction. Selon le Fonds, la suspension dépend de l'Etat lui-même: il se «sanctionne» lui-même parce qu'il n'a pas atteint les résultats qu'il s'était fixé. Le Fonds ne fait qu'actionner un «disjoncteur» par mesure de sécurité et non par volonté de sanctionner car il constate

mathématiquement que le chiffre atteint ne correspond pas à celui proposé pour certains critères.

Si l'on sort de cette rhétorique imposée par le Fonds, on s'aperçoit qu'une suspension peut causer une gêne considérable à l'Etat et porter un coup fatal à son crédit international. C'est pour éviter cette fracture que le Fonds a prévu simultanément une troisième technique dans les accords de confirmation: l'adaptation continue.

3. Les consultations entre le Fonds et l'Etat membre en cas de non respect des critères de réalisation et le réajustement auquel elles peuvent aboutir constituent les premières manifestations de l'adaptation continue dont l'intensité et l'importance varient en fonction de la durée de l'accord de confirmation.

A l'origine, les accords avaient en général une durée de validité de six mois. Progressivement, la période de base la plus usuelle a été portée à un an et, depuis 1977, il a été décidé qu'elle pouvait atteindre trois ans. Cela a été confirmé par la décision du 2 mars 1979.

La durée «normale» est donc d'un an mais peut être prorogée à la demande du pays ou du Fonds si la prolongation est nécessaire pour permettre à ce pays d'appliquer avec succès son programme d'ajustement. Cet allongement des délais correspond à l'assouplissement général des politiques du Fonds qui se montre de plus en plus sensible aux besoins à long terme des Etats. Si au départ, l'aide apportée était considérée comme conjoncturelle et temporaire pour permettre à l'Etat de retrouver le droit chemin du code de bonne conduite, elle est devenue avec l'apparition de difficultés économiques croissantes une aide à moyen ou long terme. De la même manière il ne s'agit plus de remédier à un déséquilibre conjoncturel de la balance des paiements mais d'engager l'Etat dans un programme d'ajustement structurel vers la croissance. A l'origine, la Banque mondiale se distinguait du Fonds par des prêts à moyen ou long terme, désormais les deux institutions sœurs de Bretton Woods se rejoignent dans leurs objectifs et le F.M.I. devient de plus en plus une institution pour le développement, voire même une *banque* pour le développement.

C'est dans cet esprit que fut créée en 1974 la notion «d'accord élargi» dans le cadre du mécanisme élargi de crédit.<sup>18</sup> En fait, il s'agit d'une prolongation du système des accords de confirmation, les accords élargis se distinguant parce qu'ils ne peuvent bénéficier qu'à des pays connaissant des difficultés structurelles de leur balance des paiements et que la durée pouvait, dès l'origine, aller jusqu'à trois ans. En clair, l'exception s'est confirmée et est devenue la règle. Désormais, la majorité des accords sont prévus pour une durée de trois ans dès leur approbation. En contrepartie, les conditions se sont renforcées et sont devenues particulièrement strictes pour les accords élargis.

18 Il s'agit d'une des politiques spécifiques du F.M.I. créées depuis 1963; voir *infra* II.

Ce phénomène d'allongement des accords a amené des conséquences concernant l'adaptation continue. Il est devenu quasiment impossible de fixer tous les critères au départ et des précisions et ajustements devront être apportés ultérieurement. Il a donc été décidé que lorsqu'un accord dépasserait la durée d'un an, les politiques générales seraient revues et les critères de réalisation seraient fixés pour chaque période de douze mois.

Il est tout à fait intéressant de noter que les consultations entre le Fonds et l'Etat se poursuivent après la fin de l'accord. Le Fonds garde un contact permanent avec l'Etat jusqu'à ce que celui-ci ait procédé à son obligation de rachat. La période du rachat est différente selon les types d'accords mais elle varie sur une durée de trois à sept ans. C'est d'ailleurs la question des retards lors du rachat qui a motivé la mise en place d'un troisième amendement, ces retards devenant très fréquent.<sup>19</sup> Au total, un Etat qui souhaite effectuer un achat se trouve lié avec le Fonds pendant près de dix ans. Si l'on ajoute que beaucoup d'Etats enchaînent les accords ou exploitent toutes les possibilités offertes (les politiques spécifiques), il devient fréquent de voir certains Etats sous la tutelle du F.M.I. depuis plusieurs décennies quasiment sans discontinuité.<sup>20</sup>

La conditionnalité qui a trouvé sa pleine efficacité à travers la technique des accords de confirmation, va se multiplier avec l'apparition de la *rangée de guichets*, autrement dit les politiques spécifiques qui vont apparaître à côté – et parfois, à la place – de la politique classique des tranches du Département général. Ces politiques spécifiques aux objectifs variés vont reprendre le moule de l'accord de confirmation comme élément de base en y adjoignant une conditionnalité variable mais dont la philosophie restera la même.

## II. La dilution de la conditionnalité: les politiques spécifiques du F.M.I.

Depuis le début des années soixante, le F.M.I. a fait l'objet de pressions particulièrement fortes de la part des pays en développement pour que soient élargies les possibilités d'accès à ses ressources. Ces pressions poursuivaient un triple objectif: accroître les possibilités d'aide financière globale que le Fonds peut apporter à ses membres par la suppression des limites théoriques de la quote part; «grignoter» la conditionnalité en détournant l'attention du Fonds vers d'autres politiques et répondre à des besoins spécifiques en prenant en considération certaines causes particulières de déséquilibre de la balance des paiements.

19 Voir G. Burdeau, «Du deuxième au troisième amendement aux statuts du F.M.I.: le problème des arriérés», *JDI* (1992-I) 72-9.

20 Citons à titre d'exemples: l'Argentine depuis 1958, la Bolivie depuis 1956, le Brésil depuis 1958, le Chili depuis 1956, le Liberia depuis 1963, le Maroc depuis 1959, les Philippines depuis 1962, la Turquie depuis 1961, le Zaïre depuis 1967...

Le Fonds reprendra ces objectifs dans les différentes politiques mises en place depuis 1963 à une exception près: la conditionnalité ne sera pas supprimée ou amoindrie mais deviendra, au contraire, le support des politiques mises en place. Ces politiques vont se concrétiser par l'apparition de diverses «facilités» ou «mécanismes» qui s'ajoutent à la politique des tranches sans s'y substituer (grâce à la technique dite de «l'exclusion» qui permet de ne pas prendre en compte les tirages effectués dans le cadre classique auxquels peuvent s'ajouter les tirages effectués grâce à ces politiques spéciales). Les analogies sont grandes entre la politique des tranches et les nouvelles facilités: il s'agit dans les deux cas de résoudre des déséquilibres de balance des paiements; on utilise dans les deux cas la technique du droit de tirage avec un accord de confirmation (ou similaire), les deux sont soumises à la conditionnalité. Certes, avec leur multiplication, les politiques spécifiques vont adopter des physionomies très variées dont certaines s'éloignent nettement du schéma de base mais l'ensemble reste conforme à la philosophie générale du Fonds concernant la conditionnalité.

La brèche fut ouverte en 1963 avec la création de la «facilité de financement compensatoire», première politique de *la rangée de guichets*. D'abord timides, ces créations vont se multiplier jusqu'à devenir systématiques à partir des années quatre-vingt dès qu'un type particulier de problèmes apparaît. Toutes ces politiques ont été créées par le Conseil d'administration sans recours à un amendement aux Statuts, simplement sur la base des pouvoirs implicites contenus dans ceux-ci. Le deuxième amendement verra néanmoins l'apparition d'une habilitation générale donnée au Conseil d'administration qui est désormais libre de prendre toute décision dans ce sens (article V sec. 3(a)).

La présentation de ces politiques complexes dépasse le cadre de cette étude et il ne serait être question d'être exhaustif dans ce domaine. Néanmoins, il paraît utile de situer les caractéristiques de ces mécanismes par rapport à la conditionnalité et nous nous apercevons que la technicité apparente cache une philosophie assez claire et assez simple de l'imputabilité, par le Fonds, de la responsabilité des déséquilibres économiques subis par un Etat. Certains mécanismes tendent soit à compléter, soit à réduire l'utilisation normale des ressources au sein du compte de ressources générales. A ces mécanismes correspond une faible conditionnalité. A l'inverse, certains mécanismes ne visent ni à réduire ni à compléter l'utilisation normale des ressources mais à la remplacer. Une forte conditionnalité sera appliquée à ces facilités car il ne s'agira plus d'aider ponctuellement un Etat mais de l'assister dans le cadre d'une restructuration de son économie.

## A. Les mécanismes à faible conditionnalité

Dans les mécanismes comportant une faible conditionnalité,<sup>21</sup> l'origine du déséquilibre de la balance des paiements qui a motivé la création de ces mécanismes est toujours une difficulté ciblée et temporaire. Le mécanisme de financement compensatoire a ouvert la voie, son but étant de venir en aide aux pays exportateurs de produits primaires qui connaissent des difficultés découlant de moins values dues aux exportations de leur produit. La facilité céréalière de 1981 sera fondée sur le même principe. De même, le mécanisme de financement des stocks régulateurs créé en 1969 aura pour but de stabiliser les prix des produits primaires en mettant en place une réserve (un «stock») pouvant servir aux moments opportuns (ce mécanisme vient logiquement compléter celui créé en 1963). Les deux mécanismes pétroliers mis en place en 1974 et 1975 correspondent eux aussi à des cas spécifiques et à une utilisation temporaire. Il s'agit d'aider les pays touchés par l'augmentation subite et massive des prix du pétrole, et de parvenir au recyclage des pétrodollars, c'est-à-dire réinjecter dans l'économie mondiale les excédents des balances des paiements des pays exportateurs de pétrole. Un compte de bonification (ou de subvention) sera créé à la suite du deuxième mécanisme pour alléger les charges résultant du recours à celui-ci. C'est de nouveau l'exceptionnelle gravité de la situation de certains pays (essentiellement ceux de la catégorie des «Pays les plus Gravement Touchés» – les PGT) qui motivera la création du Fonds fiduciaire en 1976. Ce Fonds a pour but d'octroyer une aide supplémentaire et ponctuelle à ces pays (ce Fonds sera clôturé en 1981). Enfin, le compte de bonification du mécanisme de financement supplémentaire (mécanisme à forte conditionnalité créé en 1977) ouvert en 1980 viendra alléger les charges résultant de l'emploi de ce mécanisme mais seulement pour les pays en développement et temporairement. Tous ces mécanismes correspondent bien à une utilisation temporaire avec pour corollaire un type de déséquilibre de la balance des paiements lui-même jugé conjoncturel.

A ce caractère ciblé et temporaire vient s'ajouter pour ces mécanismes une nature du déséquilibre qui provient d'une cause exogène et involontaire. La nature du déséquilibre liée à une faible conditionnalité est particulièrement significative du degré de responsabilisation que le Fonds impute aux Etats membres dans l'origine des difficultés de leur balance des paiements. L'Etat ne doit pas être à l'origine de ce déséquilibre pour que l'octroi des ressources soit faiblement conditionnel. Il faut tout de même remarquer un paradoxe dans ces politiques du Fonds. Parmi les mécanismes cités, deux (le mécanisme de financement compensatoire et le mécanisme de financement des stocks régulateurs) sont permanents. Ceci revient à

21 Nous considérerons comme mécanismes à faible conditionnalité: le mécanisme de financement compensatoire, le mécanisme de financement des stocks régulateurs, les deux mécanismes pétroliers de 1974 et 1975, le Fonds fiduciaire, la facilité céréalière, les comptes de bonification du mécanisme pétrolier et du mécanisme de financement supplémentaire. A l'heure actuelle, ne subsiste que la facilité de financement compensatoire et de financement pour imprévu (FFCI), et le mécanisme de financement des stocks régulateurs. Des éclaircissements généraux sur ces mécanismes seront donnés au fur et à mesure des développements qui suivent.

reconnaître que les lois du marché ne sont pas autorégulatrices, ce qui n'est guère dans la philosophie du Fonds. On peut se demander s'il n'aurait pas été préférable d'impulser un assainissement de ces marchés de produits primaires plutôt que d'en corriger simplement les déséquilibres. Il apparaît néanmoins que le Fonds refuse d'admettre globalement ce qu'indirectement il reconnaît sur quelques points précis. Quelle que soit la cause de ce paradoxe, le motif doit être jugé extérieur à l'Etat. Par exemple, la décision créant le mécanisme de 1963 indique que le déficit d'exportation «doit être largement imputable à des circonstances qui échappent au contrôle du membre». <sup>22</sup> Le même phénomène se reproduit pour les mécanismes suivant dont la cause externe fut le plus souvent la hausse du prix du pétrole.

Tout aussi caractéristique est le fonctionnement de ces mécanismes à faible conditionnalité: ils adoptent des solutions de plus en plus dérogoires au droit commun de l'Organisation. Partant de la simplicité – relative – de la politique des tranches, ces politiques vont connaître des formes variées et le Fonds va progressivement s'éloigner du droit commun de l'Organisation, de ses Statuts, pour répondre à des besoins spécifiques. Il existe, par exemple, au Fonds un principe ferme: celui de l'uniformité. Tous les membres doivent pouvoir bénéficier des mêmes avantages. <sup>23</sup> En conséquence, si le Fonds souhaite créer une politique visant une catégorie particulière d'Etats, il doit inventer de nouvelles formes juridiques en dehors des Statuts pour déroger à ce principe. Il s'agit d'un véritable jeu d'équilibres subtils dans le droit du Fonds. Les deux premiers mécanismes ne dérogent guère au droit commun du Fonds, par contre, les deux mécanismes pétroliers innovent fondamentalement puisque le Fonds servira pour la première fois d'intermédiaire financier à grande échelle dans le cadre d'une politique spécifique. Le compte de bonification du deuxième mécanisme pétrolier va créer un «compte spécial» juridiquement séparé du Fonds que celui-ci gèrera au nom des Etats membres comme mandataire. Ceci permettra de contourner le principe d'uniformité puisque ce compte ne s'adressera qu'à certains pays en développement. Les exemples techniques pourraient être multipliés mais il est surtout important de retenir que progressivement le Fonds tout en refusant le qualificatif d'organisme d'aide au développement va déroger à sa philosophie de base en construisant un schéma fort complexe financièrement. Les reversements, remboursements d'emprunts, reliquats, etc. vont tisser une toile d'araignée lui permettant en marge des Statuts de financer les pays en développement sans abandonner officiellement le dogme de l'uniformité.

Il résulte que toutes ces caractéristiques aboutissent à doter ces mécanismes d'une faible conditionnalité. Le mécanisme de 1963 n'exige qu'un simple critère de besoin et une volonté de coopérer avec le Fonds. Aucun «programme» n'est exigé même si l'habitude sera prise de joindre un accord de confirmation à ce mécanisme.

22 Pour cette décision et une présentation générale de la facilité, voir L. Goreux, *Le mécanisme de financement compensatoire*, brochure du F.M.I. n°34, F.M.I., Washington DC, 1980 90p.

23 Voir à ce sujet J. Gold, *La primauté du droit au Fonds monétaire international*, brochure du F.M.I. n°32, F.M.I., Washington DC, 1980, 82 et s.

Il en va de même pour le mécanisme de financement des stocks régulateurs. Le deuxième mécanisme de 1975 exigeait un programme mais sans critères de réalisation ni échelonnement comme le Fonds fiduciaire à sa suite. Lorsque le Fonds passe d'une aide conjoncturelle à une aide structurelle dans le cadre de la recomposition d'une économie, les caractéristiques changent et la conditionnalité devient forte.

## B. Les mécanismes à forte conditionnalité

Il n'est plus question pour ces mécanismes<sup>24</sup> de difficultés temporaires et ciblées mais au contraire de difficultés structurelles et globales. On s'inscrit dans le long terme, le «structurel», même si officiellement le terme n'apparaîtra qu'en 1986 (avec la facilité d'ajustement structurel) car le cadre des Statuts ne permet pas ce type d'aide. Le mécanisme élargi de crédit (dit «facilité élargie») fut créé en 1974 pour aider les Etats à remédier à de graves déséquilibres de paiements liés à une balance des paiements intrinsèquement faible. L'expression «difficultés exceptionnelles» est employée pour masquer ce qui apparaît déjà au début des années soixante-dix comme des besoins structurels. Le mécanisme de financement supplémentaire créé en 1977 peut être considéré comme une aide structurelle supplémentaire puisque les difficultés prises en compte doivent dépasser ce qui peut être offert à la fois par les tranches de crédit et la facilité élargie réunies. Cette facilité ne fonctionnera que jusqu'en 1979 mais, face aux besoins, elle sera prolongée par la politique d'accès élargie aux ressources du Fonds créée en 1981. Le début des années quatre-vingt est marqué par la crise de la dette et le choc de 1982 lorsque le Mexique se déclare insolvable et qu'il faut d'urgence organiser des mécanismes pour éviter la banqueroute des bailleurs de fonds. C'est ce contexte qui va impulser deux nouvelles facilités qui sont liées: la facilité d'ajustement structurel en 1986 et la facilité d'ajustement structurel renforcée en 1988. Il n'y a plus d'ambiguïtés, le caractère structurel de l'aide n'est plus masqué et devient la première préoccupation du F.M.I. Enfin, les bouleversements à l'Est et plus particulièrement l'écroulement de l'Union soviétique vont pousser le Fonds à créer un nouveau mécanisme au nom évocateur: la facilité pour la transformation systémique.<sup>25</sup>

Une novation apparaît avec ces mécanismes en matière d'imputabilité des causes du déséquilibre. Ce ne sont plus les difficultés exogènes et involontaires qui sont prises en compte mais les politiques internes des Etats. L'enchaînement du

24 Ces mécanismes sont: le mécanisme élargi de crédit, le mécanisme de financement supplémentaire (dit «facilité Witteven» du nom du Directeur général qui en fut l'instigateur), la politique d'accès élargie aux ressources du Fonds (qui est le prolongement du précédent mécanisme), la facilité d'ajustement structurel, la facilité d'ajustement structurel renforcée et la facilité pour la transformation systémique.

25 Cette dernière facilité fut créée par la décision du 23 avril 1993 (n°10348 (93/61)), voir *Rapport annuel du F.M.I. pour 1994*, *supra* note 6, 164-5. La Russie en fut le principal bénéficiaire avec un achat de 2,2 milliards de DTS. Voir notre article, «Le F.M.I. et la Russie: la continuité dans l'incertitude», *JDI* (1995-4) 917-30.

raisonnement implique que, pour le F.M.I., les difficultés structurelles ont leurs racines dans les politiques internes et non dans la structure économique mondiale. Seule la structure défectueuse de la production et du commerce d'un Etat peut durablement déséquilibrer une balance des paiements.

Le fonctionnement des facilités montre un schéma plus orthodoxe. La facilité élargie (qui est permanente) était financée jusqu'en 1979 par les ressources ordinaires du compte de ressources générales avec à la base l'acceptation d'un «accord de confirmation élargi» pour trois ans. La structure classique de la politique des tranches est maintenue: tirage en pourcentage de la quote-part, principe d'uniformité. Hormis une partie des ressources financée par des emprunts (notamment auprès de l'agence monétaire de l'Arabie saoudite – la SAMBA), la facilité supplémentaire et son successeur vont également respecter ce cadre. La création de la facilité d'ajustement structurel va quelque peu renouveler le fonctionnement de ces mécanismes. En effet, la Banque mondiale sera associée à son élaboration et à son suivi (les deux organisations se rejoignent désormais dans leurs préoccupations structurelles), il ne s'agira plus d'achats mais de prêts, les ressources seront gérées sur un compte spécial et quelques pays précis seulement pourront utiliser cette facilité (globalement les Pays les Moins Avancés – les PMA – ainsi que quelques pays guère plus riches). Ces spécificités se retrouvent pour la facilité créée en 1988 qui en est la suite et qui continue de fonctionner sous des aspects très complexes (avec un «compte de fiducie de la facilité d'ajustement structurel renforcée élargie»). La facilité de transformation systémique revient à un schéma beaucoup plus classique avec le système des achats dans le cadre du compte de ressources générales.

Ces caractéristiques aboutissent à une forte conditionnalité liée à un programme rigoureux. Ainsi, la facilité élargie a adopté dès le départ le principe d'une forte conditionnalité avec un accord de confirmation élargi assorti de critères de réalisation et d'un échéancier rigoureux. Il en ira de même pour la facilité de financement supplémentaire ou de fortes commissions seront mises en place car une partie des ressources est empruntée et le Fonds va répercuter le taux d'emprunt qu'il doit lui-même verser.<sup>26</sup> Les conditions seront identiques pour la politique d'accès élargi qui suivra. Une conditionnalité très élevée accompagnera les deux facilités d'ajustement structurel avec la création des «accords FAS» qui vont, en quelque sorte, «élargir» l'accord élargi. Le durcissement des politiques du Fonds s'illustre par ce phénomène alors que les ressources disponibles par ces facilités sont peu importantes et, si le plafond est augmenté, il est alors prévu des «mesures particulièrement vigoureuses» (le cas de la FAS renforcée qui permet d'obtenir jusqu'à 250% de sa quote-part).

On va, par conséquent, faire progressivement entrer «l'exceptionnel» dans le cadre normal alors que l'on repoussait les limites temporelles et quantitatives de

26 Ces frais élevés justifieront la création mentionnée auparavant du compte de bonification du mécanisme de financement supplémentaire.

l'accord de confirmation. Les dépassements peuvent ensuite se justifier en prenant appui sur la pratique ouverte par la facilité élargie.

On peut remarquer également que face à la multiplication des demandes de ressources, le Fonds a privilégié un tirage multiplicateur par rapport aux quotes-parts existantes alors qu'il aurait été possible de procéder à une augmentation substantielle de celles-ci. L'absence de consensus n'a pas permis cette deuxième solution et la conséquence en fut la multiplication des mécanismes entraînant la multiplication des conditionnalités. A cet égard, les années quatre-vingt montrent une tendance très nette vers la multiplication des politiques face à l'impossibilité de s'entendre sur une réforme de la politique générale du Fonds. On agit sur les maillons faibles à défaut de pouvoir agir sur l'ensemble du système. Mais cette physionomie va rendre la gestion des ressources très complexe pour contourner les Statuts qui, sur ces aspects, sont restés largement inchangés.

Il convient désormais de prendre un peu de recul pour juger les effets de l'ensemble de ces mécanismes et en déceler les implications juridiques, économiques et sociales.

### III. Mise en perspective de la conditionnalité

Une étude trop technique du phénomène de la conditionnalité du F.M.I. risque de faire oublier l'essentiel: celle-ci a des répercussions sur l'ensemble du système monétaire et financier par l'importance qu'ont désormais pris les programmes du Fonds. Le recours à la conditionnalité est entré dans les mœurs financières et il paraît tout à fait illusoire d'en espérer la disparition, à supposer que celle-ci soit nécessaire ou souhaitable. En effet, la conditionnalité est indispensable pour le F.M.I. qui dispose de ressources limitées (environ 145 milliards de DTS dont plus de la moitié ne sont pas disponibles) pour vendre des devises convertibles. La rotation (caractère *revolving*) des ressources impose la conditionnalité. Mais le sentiment général est que par le biais de la conditionnalité, le F.M.I. impose aux Etats membres des politiques monétaires et économiques très orientées vers l'orthodoxie libérale et cette pression du Fonds est mal ressentie aussi bien par les gouvernements que par leurs opinions publiques qui y voient le camouflage juridique de l'intervention du F.M.I. dans leurs affaires intérieures. L'exemple le plus tragique est sans doute le cas des émeutes en mars 1989 au Venezuela qui auraient fait 300 morts à la suite de l'annonce de mesures de rigueur par le gouvernement consécutives à un accord de confirmation approuvé par le Fonds (un accord élargi sera définitivement approuvé en juin 1989). Ce sentiment est renforcé par l'aspect «clos» et «aseptisé» du F.M.I. qui donne l'image d'un *Big Brother* orwellien, d'une machinerie bureaucratique.

Il convient donc en manière de synthèse de séparer le bon grain de l'ivraie et de mettre en perspective la conditionnalité sur les plans juridique, économique, social et politique.

## A. Perspectives juridiques

N'en déplaise à ses détracteurs, les aspects juridiques de la conditionnalité n'appellent guère de critiques si l'on s'en tient à une analyse purement positiviste qui néglige en amont les sources matérielles de ce phénomène et en aval leurs conséquences économiques et sociales. Confrontée aux grands principes du droit international, la conditionnalité n'apporte pas un éclairage nouveau et l'analyse bute sur les imperfections ou les ambiguïtés de ces principes. Seule la spécificité de l'encadrement juridique des relations économiques internationales permet de mettre en lumière l'univers juridique de la conditionnalité qui s'avère avoir son efficacité propre en dehors d'un cadre préétabli.

Trois aspects méritent de retenir rapidement notre attention pour confronter la conditionnalité au droit international: la question de la responsabilité, le principe de non ingérence dans les affaires intérieures des Etats et le principe de l'égalité souveraine des Etats.

Concernant la responsabilité, nous avons constaté que la forme particulière des accords de confirmation empêche le Fonds de mettre en cause la responsabilité des Etats et inversement. Néanmoins, cette analyse mérite d'être nuancée car la possibilité pour le Fonds de remettre en cause le fonctionnement des accords par leur interruption (momentanée ou définitive) revient à responsabiliser l'Etat membre selon une forme a priori peu contraignante. A l'inverse, il paraît impossible pour un Etat de mettre en cause la responsabilité du F.M.I. car le lien éventuel entre la décision du Fonds (le fait générateur) et le préjudice subi (les émeutes ou une autre forme de préjudice) ne peut être qu'indirect. De plus, il n'y a pas atteinte à un droit du fait de l'absence de lien juridique entre le Fonds et l'Etat. Tout un système de protection est donc établi, une carapace, qui ne permet pas de mettre directement en cause les protagonistes. Le système de responsabilisation sera plus insidieux et indirect de la part du Fonds. Celui-ci reste en général très méfiant comme le démontre le cadre juridique établi par J. Gold. Ainsi, le Fonds met un soin particulier à ne pas considérer les prêts bancaires consécutifs aux accords de confirmation comme ayant un quelconque lien juridique avec ses accords. De même, il ne souhaite pas servir de garant financier à un plan global en faveur de l'élimination des problèmes économiques des pays en développement. Les réticences devant les plans Baker et Brady en furent la preuve.

La question de l'ingérence dans les affaires intérieures des Etats constitue un axe traditionnel de contestation de l'attitude du Fonds à travers ses accords de confirmation.<sup>27</sup> De nouveau, la critique se heurte à la forme particulière de ces accords et à l'ambiguïté consubstantielle au principe lui-même. Le Fonds met en avant sa neutralité et sa non politisation et il entend se fonder uniquement sur le

27 Voir, par exemple, les chroniques de D. Carreau dans l'*AFDI* de 1977 à 1986 intitulées: «Les controverses autour de l'aide du F.M.I. à ses membres en difficulté: un exemple d'intervention dans les affaires intérieures des Etats?».

pragmatisme économique.<sup>28</sup> Cette appréciation est fallacieuse car elle part du postulat très critiquable de la séparation du politique, de l'économique et du juridique. Isoler ces domaines et prétendre n'avoir qu'une approche technique revient à faire du droit un système relationnel dépourvu de liens avec son environnement social, ce qui n'est guère admissible. Mais si l'on creuse l'argument, on se trouve confronté au même problème que celui existant pour la responsabilité: le Fonds ne peut être accusé de s'ingérer car il utilise le paravent de l'acceptation de l'Etat. Il convient, de plus, de souligner l'attitude contradictoire d'Etats reprochant la position du Fonds. En effet, la critique s'oriente souvent sur le refus par le Fonds d'individualiser ses politiques. Il appliquerait le même «remède» à tous. Certes, cette critique est fondée et découle de l'approche «technique» du Fonds pour lequel une balance des paiements déséquilibrée induit les mêmes effets en Suède ou au Mali. Néanmoins, demander d'individualiser implique d'accepter que le Fonds juge les politiques d'un Etat, autrement dit s'ingère profondément dans ses choix politiques. Il existe là un dilemme qui est ici simplifié mais qui ne peut manquer de constituer un argument supplémentaire en faveur de l'apparente neutralité du Fonds. Enfin, le F.M.I. s'abrite derrière l'ambivalence générale du concept de non intervention où la limite entre ce qui est «essentiellement national» et le reste n'a jamais fait l'objet d'une coupure claire. Finalement, le F.M.I. bénéficie de l'imprécision générale surtout dans le domaine économique où l'interdépendance s'impose au delà des conceptions juridiques ou politiques.

Dans la continuité des critiques précédentes, on reproche à la conditionnalité d'enfreindre le respect du principe de l'égalité souveraine des Etats. Le principe d'uniformité en vigueur dans le droit du Fonds empêche théoriquement un traitement inégalitaire des Etats. Or, les pays en développement, selon une revendication bien connue, souhaitent une inégalité compensatrice volontaire. Le dilemme est en fait contourné, comme nous l'avons vu, par la multiplication des politiques spécifiques réintégrant une inégalité *de facto* entre les Etats selon les besoins réels. Mais, c'est surtout dans la manière dont le Fonds envisage ces «compensations» que le débat resurgit sur un plan plus théorique. En effet, le Fonds réaffirme un des principes essentiels du droit international concernant la possession de la souveraineté alors que son exercice réel est envisagé différemment. Partant de ce constat, le Fonds envisage l'inégalité économique réelle comme une exception au principe d'égalité alors qu'il est préférable de considérer l'inégalité comme ayant transformé le principe d'égalité lui-même. Il convient donc de remarquer que le F.M.I. conçoit son action en estimant que la normalité réside dans l'égalité souveraine en matière économique, ce qui reste très largement utopique. Néanmoins, les conséquences en sont très pratiques: les politiques spécifiques sont considérées comme dérogatoires au droit du Fonds alors qu'en toute logique il devrait s'agir de points essentiels des Statuts qui ne furent jamais réformés dans ce sens. L'illusion persiste juridiquement faute de consensus mais, là encore, le F.M.I.

28 Des achats auprès du Fonds obtenus par l'Afrique du Sud au moment de l'apartheid ou le Chili du général Pinochet furent, à cet égard, très controversés.

se moule au caractère ambivalent du droit du développement où l'égalité et l'inégalité sont revendiquées simultanément selon les domaines. Le but est de tendre vers un droit de finalité où le résultat compte plus que les moyens pour y parvenir. Sur la démarche à suivre, le F.M.I. et les pays en développement ont finalement adopté la même logique.

Ces constats rapides nous amènent à nous éloigner du droit international tel qu'il est couramment envisagé pour nous tourner vers ce qui peut apparaître comme une esquisse de réponse: la conditionnalité est une parfaite illustration de la spécificité de l'encadrement juridique des relations économiques internationales. L'encadrement juridique des relations économiques internationales permet de mieux cerner les contours réels du concept à travers trois constats interdépendants.

Tout d'abord, il y a très nettement dans la conditionnalité une prépondérance de l'élément économique sur l'encadrement juridique. Nous sommes dans le cadre d'un droit réaliste. L'encadrement juridique est réaliste au sens où il s'appuie sur la réalité pour la transformer alors qu'à l'inverse le Nouvel Ordre Economique International tentait de transcender cette réalité pour la modifier. Au Fonds monétaire, ce sont des experts techniques (économistes) et en dernier ressort le Conseil d'administration (ministres des Finances, gouverneurs des banques centrales) qui prennent des décisions et «font» le droit. C'est ensuite le rôle du département juridique de donner à ces décisions une cohérence et de les interpréter juridiquement. Tel fut notamment, pendant de nombreuses années, le rôle de J. Gold en tant que conseiller juridique principal du Fonds. Le droit est également «réaliste» au F.M.I. par l'absence de formalisme rigide comme l'illustre l'accord de confirmation. Il y a sans ambiguïté la volonté de faire prédominer la fonction de l'instrument sur sa forme, cet élément étant renforcé par la perpétuelle évolution que subit la conditionnalité.

D'autre part, la conditionnalité est la représentation d'un droit incitatoire. La normativité relative fut souvent évoquée à propos du droit du développement et notamment des résolutions de l'Assemblée générale des Nations unies, entraînant d'après controverses doctrinales. Cette polémique a fait oublier que le concept de normativité relative existait bien avant sous des formes concrètes dans des organisations internationales à vocation économique et notamment au F.M.I. L'accord de confirmation créé en 1952 illustre parfaitement cette catégorie de normes intermédiaires entre le refus de la négation du droit et la reconnaissance d'obligations spécifiques qui ont des effets entre ceux qui les ont acceptées sans qu'il s'agisse d'obligations au sens classique du terme. Ce caractère peu contraignant a priori, cette valeur «pré-juridique» font ressembler ces normes à des marginaux de l'univers juridique dont on finit par comprendre qu'elles forment une trame réelle et solide dans la sphère économique. Dans le cas de l'accord de confirmation, la norme est souple mais les effets sont précis et l'efficacité est au rendez-vous car la souveraineté est «enlacée» d'une manière quasiment indolore. Aucune obligation ferme, aucune sanction n'apparaît alors que le processus ne cesse d'être dénoncé comme une ingérence insupportable. Dominé à l'origine par des pays

anglo-saxons (Etats-Unis et Royaume-Uni), le Fonds a rapidement intégré cette souplesse dans la norme qui doit beaucoup à l'influence de la famille de la *common law*. Le résultat est indéniable car si la pression est insidieuse, elle est très efficace. On peut synthétiser cette idée en estimant qu'il s'agit d'un *volontariat incité à base de contraintes suggérées* car le libre arbitre est incité (l'Etat sait qu'il doit se présenter devant le Fonds pour répondre aux pressions internationales et, il sait quel programme il doit présenter pour recevoir l'aval du Fonds) et l'absence officielle de sanctions cache des contraintes suggérées (si l'Etat dévie du droit chemin, les versements seront stoppés par sa propre attitude).

Enfin, la conditionnalité apparaît comme un simple vecteur d'un droit interventionniste. La conditionnalité à travers son support essentiel – l'accord de confirmation – a des buts qui se confondent avec ceux du Fonds. Il faut parvenir à intégrer les Etats dans l'économie mondiale. Dès lors, la conditionnalité n'est qu'un instrument, un intermédiaire dans un cadre d'affrontements. Mais ce concept est porteur d'un message qui n'est pas neutre. Ce phénomène est particulièrement visible dans le processus de l'accord de confirmation où l'unilatéralisme convergent masque la contrainte du but à atteindre. Le vecteur porte en soi la solution que l'on espère.

Si l'on quitte le cadre sécurisant du raisonnement inductif pour laisser la place à un raisonnement déductif, on peut s'apercevoir que, sur le plan juridique, la conditionnalité – malgré plus de 800 précédents – n'est pas devenu un phénomène coutumier faute d'une *opinio juris* uniforme. L'on est néanmoins parvenu à un processus quasi coutumier auquel on peut appliquer le cadre du «standard international». <sup>29</sup> Par définition, il s'agit de principes juridiques entre lesquels les Etats choisissent ceux qu'ils entendent appliquer, <sup>30</sup> sortes de principes coutumiers optionnels qui permettent de déduire l'orientation dominante d'un système juridique. L'option est ici fort réduite, les pays agissant souvent en dernier recours par leur demande auprès du Fonds et connaissant parfaitement les conséquences d'une marginalisation sur le plan monétaire et financier. Néanmoins, la fiction demeure.

Au delà du cadre juridique, il nous reste à envisager succinctement les conséquences économiques, sociales et culturelles. Cette vision permettra, en retour, de mieux comprendre la forme et les implications juridiques du concept.

## B. Conséquences économiques

La conditionnalité du F.M.I. s'inscrit dans un contexte qui en fait toute sa force. Il faut symboliquement remonter au Nouvel Ordre Economique International proposé en 1974 et à son échec – relatif – pour y trouver les germes d'une pause idéologique

29 Voir G. Schwarzenberger, «The Principles and Standards of International Economic Law», *RCADI* (1966-I), vol. 117, 5-98.

30 Ibid.

favorable au F.M.I. Le Nouvel Ordre dont le point d'orgue furent les résolutions adoptées en 1974 aux Nations unies, se voulut une sorte de *new deal* planétaire en matière économique lié à un développement «par le droit» où les contradictions furent nombreuses. L'offensive des années soixante-dix va se conclure par une suite d'espoirs déçus dont les traces perdurent. La pause idéologique qui s'en suivra sera l'occasion d'un retour à un réalisme plus pragmatique. Le Fonds monétaire qui n'a jamais adhéré aux conceptions du Nouvel Ordre va pouvoir privilégier sa propre conception du développement axée sur des programmes d'ajustement qui de conjoncturels deviendront structurels. La conditionnalité inscrite dans ces programmes va devenir un puissant levier pour inciter les pays à suivre un code de bonne conduite économique qui, à défaut d'être statutaire (contrairement à celui existant de 1944 à 1976), va s'imposer aux Etats dans un triple mouvement dialectique que l'on peut résumer en trois mots: acceptation, intégration, normalisation.

Le F.M.I. est désormais au premier rang pour faire accepter aux pays qui lui sont soumis les règles de l'économie de marché. L'absence de modèle cohérent alternatif à l'heure où le principal modèle rival s'est effondré lui rend la tâche plus aisée. D'ailleurs, les pays de l'Est en quête d'un accès à l'économie de marché ont tous fait la démarche vers le F.M.I. qui s'est imposé à eux comme il s'était imposé aux pays en développement lors de la crise de la dette. Il n'y a plus guère de choix entre l'acceptation du système ou la marginalisation car refuser le F.M.I., c'est refuser l'ensemble des rouages publics ou privés de l'économie financière (système bancaire, aides publiques, etc.). Le F.M.I. a acquis en quelque sorte un *monopole curatif* car il est le seul à avoir une vision d'ensemble et la «clef» d'une discipline derrière laquelle s'abritent les autres bailleurs de fonds. Dans le même ordre d'idées, le F.M.I. bénéficie également de la tendance actuelle à «l'économisme» qui implique que tout progrès ne pourrait passer que par la variable économique.

Sans qu'il soit nécessaire de procéder à une analyse économique détaillée, il apparaît nettement que tous les paramètres économiques «proposés» par le Fonds vont dans le sens d'une intégration de l'Etat membre dans l'économie mondiale. Une vision uniforme du cadre économique prédomine qui tend à adapter les économies nationales aux critères de l'interdépendance et de la mondialisation.<sup>31</sup> Mais si le Fonds suit un modèle libéral classique que l'on peut qualifier d'orthodoxe, il rejette généralement l'ultra-libéralisme prôné par certains théoriciens. Néanmoins, un paradoxe ressort de cette analyse: le Fonds pèse lourdement sur les Etats pour qu'ils s'intègrent dans l'économie mondiale mais il est incapable de faire pression sur ceux qui représentent la majorité du commerce mondial. Il entérine par conséquent une asymétrie économique mondiale, ne maîtrisant qu'une partie des données du cycle économique.

31 Un élément symbolique mérite d'être noté à cet égard. Si le Fonds emploie environ 2000 fonctionnaires provenant de plus de 100 pays membres, la quasi totalité possède un diplôme d'une grande université américaine. Le moule culturel anglo-saxon et une vision précise de l'économie sont donc des critères informels qui permettent l'unicité du modèle proposé.

Logiquement, après avoir fait «accepter» puis «intégrer» les Etats, le Fonds doit tenter de les normaliser pour que ceux-ci restent sur la bonne voie. Les tentations marginalistes doivent être effacées une fois la «cure» accomplie. Bref, la greffe ne doit pas subir de rejets. Pour cette raison, le Fonds adjoint aux programmes un objectif: la croissance. On ne parle plus guère aujourd'hui que d'ajustement pour la croissance. Le succès du programme ne sera au rendez-vous que si l'Etat ne relâche pas son effort même après la fin de l'accord. Dans ce domaine, la conditionnalité a montré ses possibilités d'adaptation car le thème de la croissance n'est apparu qu'avec l'ajustement structurel au F.M.I.

Il en ressort que le F.M.I. grâce à la conditionnalité se comporte comme un «agent d'influence» dans l'économie mondiale. Ceci ne doit pas être assimilé à la thèse très répandue du «monstre bureaucratique», froid et sans âme. Il s'agirait d'une simplification excessive négligeant beaucoup de facteurs explicatifs. Le F.M.I. réagit en fonction de l'orientation des principaux Etats qui le composent même si depuis longtemps il a acquis une part non négligeable d'autonomie suivant son propre chemin.<sup>32</sup>

L'image de «l'agent d'influence» est renforcé par le processus de socialisation qu'a engendré la conditionnalité. Celle-ci s'est répandue sur l'ensemble des acteurs intervenant dans le processus d'ajustement, la conditionnalité du F.M.I. ayant alors un rôle de catalyseur. Le succès du concept de conditionnalité est du en grande partie à ce rôle qui se décompose en deux branches: soit le F.M.I. attire à lui d'autres sources de financement qui vont s'abriter derrière les mécanismes de la conditionnalité,<sup>33</sup> soit la conditionnalité du F.M.I. va servir de «modèle» pour d'autres organismes qui souhaitent protéger leurs ressources.<sup>34</sup>

### C. Conséquences sociales

Au delà de tous ces aspects, le phénomène marquant – et très médiatisé – reste les conséquences sociales de la conditionnalité. Nombre de pays reprochent au Fonds de ne pas calculer le coût social des programmes. Là aussi, le Fonds a su s'adapter – sous la houlette de M. Camdessus, l'actuel Directeur général du Fonds – et prend

32 Par exemple, la conditionnalité s'est adapté au phénomène de la dette puisque désormais une partie des accords de confirmation peut servir uniquement au désendettement. Le Fonds répond ainsi aux préoccupations des principaux Etats lors des sommets des pays industrialisés tout en conservant la base de sa politique conditionnelle des tranches.

33 C'est le cas globalement du système bancaire privé mais aussi de la BRI (Banque des Règlements Internationaux) qui préconise le respect par les Etats des programmes du Fonds, de la CNUCED qui lors de sa 7ème session de Genève en 1987 a entériné la nécessité de la conditionnalité du F.M.I. (en préconisant un traitement plus social), de la convention de Lomé IV qui après avoir cherché un système propre s'est retranchée derrière les programmes du Fonds, ou enfin des Etats-Unis ou de la France qui ont notamment recommandé aux pays de l'Est à partir de 1989 d'avoir recours au F.M.I. (pour la France, cette position fut encore plus nette lors de la dévaluation du franc CFA). De plus, la Banque mondiale est désormais associée à l'élaboration des «documents de politique économique» (DPE) rédigés dans le cadre des facilités d'ajustement structurel (FAS et FASR).

34 Le cas, par exemple, des Banques régionales: Banque asiatique de développement ou Banque interaméricaine de développement.

désormais en compte ces conséquences mais il continue de refuser que les critères de réalisation soient des critères sociaux (taux d'alphabétisation, couverture médicale, etc.) et il renvoie aux gouvernements la question de la charge et de la répartition de l'effort d'ajustement. Il préconise certaines politiques dans ce domaine mais préfère les laisser en dehors du champ direct touché par l'accord (cet aspect est traité dans le cadre de l'assistance technique). Il en ressort parfois des frictions entre les organisations internationales dont les priorités ne sont pas les mêmes<sup>35</sup> mais aussi une coopération.<sup>36</sup> Cette question des conséquences sociales est aiguës par une technique caractéristique au Fonds: on préfère l'ajustement frontal au gradualisme en espérant que le pays retrouvera plus rapidement les voies de l'économie de marché et sera à même de pourvoir aux déficiences sociales. Dans un premier temps, le coût d'une telle méthode est très élevé et certains pays de l'Est le savent à leurs dépens.

L'urgence de situations économiques désespérées, l'absence d'alternative, l'acceptation tacite du modèle proposé ... font oublier une autre question plus grave et plus profonde: certains pays ou certaines régions ne sont-ils pas réfractaires dans leur structure culturelle et sociale aux programmes d'ajustement largement uniformisés du F.M.I.? Une décennie d'échecs de ces programmes en Afrique devrait y faire réfléchir.

\*\*\*

En conclusion de cette brève étude sur ce vaste sujet, il est possible de remarquer que ce n'est pas dans le principe mais plutôt dans ses modalités d'application que la conditionnalité est critiquable car, par hypothèse, même si l'Etat est juridiquement libre, il se trouve dans le besoin.

Surtout, la conditionnalité telle qu'elle existe n'est admissible que si l'on prend en compte les principaux éléments perturbateurs du système (protectionnisme des pays occidentaux, mouvements de capitaux incontrôlés, etc.). Ceci ne dédouane pas les Etats dont la gestion catastrophique de leur économie est souvent à l'origine de bien des maux. Simplement, un équilibre doit s'instaurer pour que les maillons faibles cessent d'être les seuls sur lesquels on agit. Vis à vis des pays en développement et des pays de l'Est confrontés aux bailleurs de fonds occidentaux, la conditionnalité donne au F.M.I. un rôle de catalyseur important; vis à vis du «système» (peut-on encore employer ce mot?) monétaire et financier dans son ensemble, le F.M.I. est impuissant.<sup>37</sup> Il faut, par conséquent, être tout à fait conscient que la conditionnalité permet au F.M.I. d'avoir un rôle résiduel – certes important – dans un «système» dont il n'est plus le maître.

*Mars 1995*

35 Par exemple, en 1982, le Fonds a demandé au Maroc de réduire certains programmes éducatifs dont le coût était jugé excessif alors que la Banque mondiale de son côté dénonçait un taux d'alphabétisation très faible.

36 Le F.M.I. n'hésite plus désormais à renvoyer les Etats auprès de la Banque mondiale – mieux équipée pour cette mission – lorsque des conséquences sociales néfastes risquent d'apparaître. Ceci était, par exemple, explicite lors d'un accord avec la Pologne en 1990.

37 Le F.M.I. n'a aucun pouvoir sur le pays le plus déficitaire du monde: les Etats-Unis.