

Bakchich ou générosité ? A propos de l'aide multilatérale arabe

Par Jerzy Kranz

1. Si l'assistance financière en faveur des pays en développement est aujourd'hui, plus que jamais, nécessaire, le flux des capitaux étrangers – cet argent des autres – n'a pas cessé d'être, comme c'est souvent le cas des aides extérieures, un instrument de récompense et d'influence.

Parmi les donateurs, les pays arabes, dont surtout les membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), sont des nouveaux venus. Leurs concours financiers, en vue de développement des pays pauvres, ont pris une importance croissante au début des années 1970. Cette assistance, pour la plupart à des conditions libérales, est fournie dans un cadre bilatéral ou multilatéral.¹ Notre objectif consistera à étudier de plus près l'aide multilatérale et à s'interroger si et dans quelle mesure elle porte une coloration politique ou constitue un moyen de pression illégal.

Parmi les organisations internationales financées principalement à partir des capitaux arabes, quatre occupent une place de premier rang. Dans l'ordre chronologique, il s'agit du Fonds arabe de développement économique et social (FADES), créé à l'initiative de la Ligue des Etats arabes (Ligue arabe). Ses statuts, signés le 16 mai 1968, sont entrés en vigueur en 1971 et le Fonds a entamé ses activités au début de 1974.

La Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA) trouve également ses origines dans une initiative de la Ligue arabe. Ses statuts ont été signés le 18 février 1974 et ses opérations ont débuté en mars 1975.

Les statuts de la Banque islamique de développement (BIsD) datent du 12 août 1974 et ses premières opérations ont commencé en 1976. Une impulsion pour sa création fut donnée par une résolution de la conférence islamique des ministres des Finances, adoptée en décembre 1973.

Le Fonds de l'OPEP pour le développement international (connu d'abord sous le nom de Fonds spécial de l'OPEP) a entamé ses activités en 1976, ses statuts ayant été signés le 28 Janvier de la même année.

1 Cf. notamment Aziz Alkazaz, *Arabische Entwicklungshilfe-Institutionen. Organisationsform und Leistungen*, Hamburg 1977; Ezzat Allam, *Les fonds interarabes de développement du Moyen-Orient, leurs objectifs et leurs activités*, Lausanne 1978; Soliman Demir, *Arab Development Funds in the Middle East*, New York 1979; Ibrahim F. I. Shihata, Robert Mabro, *The OPEC Aid Record*, in: *World Development* 7 (1979), 161-173; Jeswald W. Salacuse, *Arab Capital and Middle Eastern Development Finance. The Emerging Institutional Framework*, in: *Journal of World Trade Law*, 14 (1980), no 4, 283-309; Paul Hallwood, Stuart W. Sinclair, *Oil, Debt and Development: OPEC in the Third World*, London 1981; Ibrahim F. I. Shihata et autres, *The OPEC Fund for International Development: The Formative Years*, London (Canberra) New York 1983; *L'aide des pays de l'OPEP*, Paris 1983 (OECD).

Les dates de la signature des statuts ainsi que les débuts des opérations des trois premières organisations font penser aux deux conflits israélo-arabes, en juin 1967 et en octobre 1973. Pour sa part, la création du Fonds de l'OPEP s'inscrit visiblement dans le cadre conceptuel d'un nouvel ordre économique international dans la première moitié des années 1970.

Le préambule des statuts du FADES met en relief la nécessité de bâtir les économies arabes sur un fondement solide en vue notamment de réaliser les buts du Pacte de la Ligue arabe.² La BISD se propose comme objectif d'encourager le développement économique et le progrès social des pays membres et des communautés musulmanes, conformément aux principes de la Charia (art. 1er). Le préambule des statuts de la BADEA souligne la nécessité de renforcer les liens entre les États africains et la Nation arabe et de promouvoir le développement des pays africains sur la base de solidarité et d'intérêt mutuel. Enfin, le préambule des statuts du Fonds de l'OPEP avance au premier plan le besoin de solidarité entre tous les pays en développement en vue de l'établissement d'un nouvel ordre économique international.³

L'aide financière publique des pays de l'OPEP avait initialement un caractère exclusivement bilatéral. Au début des années 1960, il s'agissait surtout des fonds en provenance de Koweït, ayant pour objectif de renforcer le prestige et l'influence politique de ce pays.

Un important événement dans l'évolution historique de l'assistance des pays de l'OPEP s'est produit avec le conflit israélo-arabe en juin 1967, lorsque les exportateurs arabes de pétrole ont commencé à apporter un soutien financier considérable, toujours sur le plan bilatéral, aux trois pays de la ligne de front à savoir l'Égypte, la Syrie et la Jordanie.

Le conflit israélo-arabe de 1973 et, parallèlement, la flambée des prix du pétrole sur les marchés mondiaux, ont entraîné un accroissement sensible du volume d'aide bilatérale et accéléré la création (ou le démarrage) des organisations interétatiques financières régionales basées sur les capitaux des pays arabes pétroliers.⁴

L'année 1979 marque une étape importante avec la signature, en mars, du traité de paix israélo-égyptien. Une résolution de la Ligue arabe,⁵ adoptée ce même mois à Bagdad, avait appelé les pays membres à ne plus consentir de prêts bilatéraux à l'Égypte et à la priver de l'assistance des organisations financières relevant de la Ligue arabe.⁶ Cette résolution avait également suspendu l'Égypte en sa qualité de membre de la Ligue.

2 La Ligue a, entre autres, pour objet «le resserrement des rapports entre les États membres et la coordination de leur action politique» (art. 2 du Pacte).

3 Selon le président du Fonds de l'OPEP, celui-ci constitue «a policy instrument for forging closer links between OPEC Member Countries and other developing nations», Ibrahim Shihata, *The OPEC Fund for International Development. The First Five Years*, November 1981 (OPEC Fund), 5.

4 Depuis la hausse des prix du pétrole au début des années 1970, les pays en développement l'achetaient aux pays arabes sans rebais spéciaux. Dans ce contexte, les pays de l'OPEP se sont rapidement décidés de mettre sur pied des organismes arabes d'aide (bilatéraux et multilatéraux) en vue d'alléger les charges résultant de cette augmentation pour les pays du Tiers monde.

5 Résolution adoptée par le conseil de la Ligue des États arabes, réuni au niveau des ministres arabes des Affaires étrangères, de l'Économie et des Finances, Bagdad, les 27-31 mars 1979.

6 Cette réaction des pays arabes eut pour conséquence un accroissement sensible de l'aide financière des États-Unis à l'Égypte.

Enfin, au début des années 1980, les revenus pétroliers des pays arabes ont commencé à diminuer par suite de la baisse des prix du pétrole, ce qui a entraîné une réduction du volume de l'assistance financière et posé certains problèmes de sa gestion.

En caractérisant sommairement l'aide financière publique bilatérale des pays de l'OPEP, il faut souligner que⁷:

- les Etats arabes et musulmans ont été de loin ses principaux bénéficiaires,
- son écrasante partie fut accordée à quelques pays arabes, dont surtout les voisins d'Israël (Syrie, Jordanie, Liban, Egypte),⁸
- étant principalement non liée, elle prend des formes diversifiées avec l'accent sur l'aide-projet et le financement du commerce extérieur (la part des soutiens à la balance des paiements ou au budget a décliné depuis le début des années 1980).

2. Si, d'habitude, tous les principaux donateurs accordent une préférence marquée à l'aide bilatérale, les pays de l'OPEP ne restent pas à l'écart de cette tendance. Toutefois, le canal multilatéral semble, depuis la fin des années 1970, gagner plus de confiance dans l'espoir de mobiliser plus facilement des ressources nécessaires et d'assurer à l'assistance une plus grande efficacité.⁹

Dans ce contexte, il convient d'étudier de plus près certains problèmes qui, de manière plus ou moins directe, restent en rapport avec les possibilités et les limites de l'influence des organisations en question sur les pays bénéficiaires.

Mis à part l'Equateur et le Venezuela au sein du Fonds de l'OPEP, seuls les pays arabes ou musulmans font partie des organisations étudiées. Aux termes des statuts du FADES et de la BADEA, tous leurs membres doivent appartenir à la Ligue arabe (respectivement articles 3 et 5), tandis que la qualité de membre de la BISD est réservée uniquement aux pays de l'Organisation de la conférence islamique) OCI (art. 3). Le Fonds de l'OPEP regroupe seulement les membres de l'OPEP (art. 1.02).

Conformément aux statuts, sont autorisés à bénéficier de l'assistance du FADES seuls

7 Pour les détails voir L'aide... (n. 1), 21, 45, 99-11; Hallwood, Sinclair (n. 1), 88-105; Financial Solidarity For Development. Development Assistance From OPEC Members and Institutions to Other Developing Countries, 1973-81 (1983 Review), Report by the Secretariat of UNCTAD, TD/B/C.3/187 et TD/B/C.7/65. Les versions suivantes de ce document portent le même titre et concernent la période 1977-83 (1985 Review), TD/B/C.3/208 et TD/B/C.7/76, et la période 1978-84 (1986 Supplement), TD/B/C.3/210 et TD/B/C.7/80.

8 A titre d'exemple, les trois principaux bénéficiaires de l'aide bilatérale et multilatérale fournie par les pays de l'OPEP à des conditions libérales furent: en 1977 - l'Egypte (722 millions de dollars soit 16,2 pour cent du total), la Syrie (633 millions soit 14,2 pour cent) et la Jordanie (316 millions soit 7,1 pour cent); en 1980 - la Syrie (1666 millions soit 18,1 pour cent), la Jordanie (1144 millions soit 12,4 pour cent), le Maroc (456 millions soit 5 pour cent); en 1983 - la Syrie (725 millions soit 13,9 pour cent), la Jordanie (668 millions soit 12,8 pour cent), le Soudan (353 millions soit 6,8 pour cent). Relevons également que, dans la période 1977-83, l'aide bilatérale des pays de l'OPEP à la Syrie fut de 8,5 milliards de dollars, à la Jordanie de 6,1 milliards, au Maroc de 1,8 milliard, au Soudan de 1,6 milliard, au Liban de 1,5 milliard, tandis qu'au cours de la même période de Mali a reçu 211 millions et le Niger 200 millions, données d'après Financial... (n. 7), (1985 Review), 26, 90-92.

9 Financial... (n. 7), (1985 Review), 1-2.

les pays arabes (art. 2), dans le cas de la BADEA – les pays de l'Organisation de l'unité africaine (OUA) qui ne sont pas membres de la Ligue arabe (art. 4 et 47), dans celui de la BISD – ses pays membres et les communautés musulmanes dans d'autres pays (art. 1er), et dans celui du Fonds de l'OPEP – les pays en développement autres que ceux de l'OPEP. Il en ressort que seulement dans le cas du Fonds de l'OPEP le cercle des bénéficiaires dépasse le cadre arabe, musulman ou africain. Relevons également que les bénéficiaires du Fonds de l'OPEP et de la BADEA ne sont pas membres de ces organisations et, par conséquent, ne participent pas à la prise des décisions.

Quant à la structure, le FADES, la BADEA et la BISD suivent l'exemple des principales autres organisations financières internationales: un conseil des gouverneurs (organe plénier), un conseil d'administration (organe à composition restreinte) et un président; au Fonds de l'OPEP, les deux conseils sont des organes pléniers, l'organisation ne comptant que treize membres. Les décisions de prêt relèvent de la compétence exclusive du conseil d'administration, organe chargé d'habitude de la gestion courante.

Le rapport des forces au sein de ces organes permet de mieux définir leurs possibilités d'influence. Le conseil d'administration du FADES se compose de six membres élus par vingt deux pays appartenant au Fonds¹⁰; celui de la BADEA de onze administrateurs dont sept nommés par les plus grands souscripteurs et quatre élus par les onze autres pays membres; celui de la BISD de onze administrateurs dont cinq nommés par les plus grands souscripteurs et six élus par les autres trente neuf membres.¹¹

Pour adopter une décision de prêt, les statuts du FADES, de la BISD et de la BADEA exigent une majorité simple. Dans les deux premières organisations, il s'agit des voix pondérées (presque) proportionnellement à la souscription de chaque Etat.¹² A la BADEA, le vote pondéré n'est prévu que pour les décisions du conseil des gouverneurs, tandis qu'au sein du conseil d'administration chaque administrateur dispose d'une voix; cependant, sur les onze administrateurs de la BADEA, sept sont nommés par les plus grands souscripteurs, ce qui renforce sensiblement leur position.¹³ Au sein du Fonds de l'OPEP, le principe »un Etat – une voix« s'applique à tous les organes collégiaux, mais pour accorder un prêt les statuts exigent une majorité des deux tiers des membres du Fonds représentant au moins 70 pour cent du total des contributions au capital; par conséquent, la valeur juridique des voix s'avère inégale.

Ces observations nous amènent à poser la question de savoir en fonction de quels critères fixe-t-on les souscriptions (contributions) des Etats membres. Le montant des souscriptions initiales fut établi au cours de la négociation des statuts, sans recourir à des formu-

10 Le nombre initial des quatre administrateurs fut augmenté à six en 1977.

11 En 1985, le conseil des gouverneurs de la BISD a porté le nombre d'administrateurs de dix à onze, en précisant que cinq seront nommés par les cinq plus grands souscripteurs, *ISDB, Tenth Annual Report (1984-85)*, 212.

12 Cf. Jerzy Kranz, Le vote pondéré dans les organisations internationales, in: *Revue générale de droit international public*, 1981, no 2, 335.

13 Au point de vue théorique, la solution adoptée par la BADEA (pondération des votes au conseil des gouverneurs, égalité des votes au conseil d'administrateurs, celui-ci étant responsable de l'attribution des prêts) semble intéressante, car elle limite la domination des plus grands partenaires, surtout si tous les administrateurs (ou la majorité d'entre eux) sont élus.

les ou indices concrets. En dehors d'une augmentation générale ultérieure, à laquelle aucun pays n'est obligé de souscrire contre sa volonté, les augmentations individuelles de la contribution sont pratiquement laissées à la discrétion de chaque Etat membre, parfois après avoir obtenu l'approbation du conseil des gouverneurs (p. ex. art. 5, point 5 de la BISD, art. 4.05 du Fonds de l'OPEP).

Cette méthode consacre la domination des plus forts.¹⁴ A titre d'exemple, à la BADEA, les sept plus grands souscripteurs fournissent 94 pour cent du capital et disposent à ce titre des 79,3 pour cent des voix (respectivement Arabie saoudite, Libye, Koweït, Iraq, Emirats arabes unis, Qatar et Algérie). Les cinq plus grands souscripteurs au sein de la BISD apportent 73 pour cent du capital et disposent des 65,5 pour cent des voix (Arabie saoudite, Libye, Koweït, Emirats arabes unis et Turquie). Au sein de Fond de l'OPEP, les trois principaux pays (Arabie saoudite, Venezuela et Koweït) réunissent 63,5 pour cent du total des contributions aux opérations directes du Fonds (dans une autre configuration, les apports de l'Arabie saoudite, du Koweït, des Emirats arabes unis et du Qatar représentent 54,6 pour cent). Le même phénomène apparaît au sein du FADES: les six premiers souscripteurs réunissent 79,5 pour cent du capital et presque le même pourcentage des voix (Koweït, Arabie saoudite, Libye, Algérie, Iraq, Emirats arabes unis).

L'impression qui se dégage de ces observations est que les pays de l'OPEP manifestent une tendance caractéristique pour les grands donateurs – ils favorisent nettement l'aide bilatérale (instrument plus commode de l'influence). En outre, dans les organismes multilatéraux créés à leur initiative, la structure du capital et le processus décisionnel se trouvent dominés par quelques pays pétroliers arabes. De ce point de vue, les organisations étudiées n'ont pas un caractère particulièrement original et ne constituent pas un modèle concurrentiel pour les autres organisations internationales.

3. L'évolution de l'assistance et les objectifs de ces organisations témoignent que, à côté d'une tendance naturelle à l'intégration des efforts financiers et économiques du monde arabe et musulman (FADES, BISD), l'aide multilatérale des pays de l'OPEP poursuit également des objectifs non économiques à savoir le renforcement de ce qu'on appelle la solidarité arabo-africaine ou la solidarité entre tous les pays en développement (BADEA, Fonds de l'OPEP). Cet état de choses résulte notamment de l'accroissement des revenus des pays de l'OPEP et de la nécessité de limiter l'impact des critiques de la part des pays en développement confrontés à une importante hausse des prix du pétrole. Mis à part les principes opérationnels habituels, surtout de caractère économique et social, les statuts des organisations étudiées connaissent des dispositions dont l'objectif consiste à mettre une limite à l'application des critères et motifs non économiques. Le modèle le plus connu dans ce domaine est l'article IV-10 des statuts de la Banque mondiale, selon lequel: »La Banque et ses fonctionnaires n'interviendront pas dans les affaires politiques d'un Etat membre et ils ne se laisseront pas influencer dans leurs déci-

14 Les données figurant dans cet alinéa ont été établies d'après les rapports annuels de chaque organisation (années 1984 ou 1985).

sions par le caractère politique de l'Etat ou des Etats concernés. Leurs décisions ne seront fondées que sur des considérations d'ordre économique qui seront impartialement pesées afin d'atteindre les objectifs énoncés à l'article 1er« (objectifs statutaires). Autrement dit, aussi bien les organes de l'organisation que ses fonctionnaires sont tenus de: 1. ne pas intervenir dans les affaires politiques des membres, 2. ne pas se laisser influencer par l'orientation (political character) des membres, et 3. s'inspirer uniquement des considérations économiques. Si une analyse détaillée de cet article dépasse le cadre de la présente étude,¹⁵ il convient de souligner que les termes utilisés ont un caractère général, abstrait et peu précis. En effet, la séparation de l'économique et du politique s'avère souvent difficile sinon impossible. D'ailleurs, dans leur pratique, les organisations financières internationales évitent les interprétations de cette norme.

La formule de l'article IV-10 est reprise (parfois avec des modifications stylistiques minimales) par les statuts de la majorité des organisations financières internationales et notamment la Société financière internationale (art. III-9), l'Association internationale de développement (V-6), la Banque interaméricaine de développement (VIII-f), la Banque africaine de développement (38-2), le Fonds africain de développement (21), la Banque asiatique de développement (36-2), la Banque de développement des Caraïbes (35), la Banque est-africaine de développement (14).

Parmi les organisations étudiées, seule la Banque islamique contient une disposition identique dans ses statuts (art. 37-2). Pour sa part, l'article 52 de la BADEA prévoit que »la Banque et tous ses fonctionnaires n'interviendront dans les affaires politiques ni des Etats membres, ni des Etats bénéficiaires des opérations de la Banque ou des Etats dans lesquels la Banque effectue ses activités«. Quant au FADES, l'article 17 de ses statuts précise que »Le Fonds et les fonctionnaires chargés de sa gestion n'interviendront pas dans les affaires politiques. Les considérations d'ordre économique et social seront les seuls facteurs sur lesquels sera fondée la prise des décisions«. Enfin, les statuts du Fonds de l'OPEP ne connaissent pas une norme analogue. Les articles 1.03 du Fonds de l'OPEP et 3, point II de la BADEA soulignent en outre que les deux organisations doivent, dans leurs activités, se guider »des principes du droit international«.

Il s'avère donc que les statuts du FADES passent sous silence un élément de la formule modèle (caractère politique des membres) tandis que ceux de la BADEA éliminent cette même partie ainsi que l'obligation de s'inspirer uniquement des considérations économiques.

Sans surestimer la valeur du modèle de l'article IV-10 et compte tenu des difficultés qu'entraînent son application et son interprétation, il est tout de même intéressant de constater la particularité à cet égard des organisations étudiées par rapport à la plupart des organisations financières internationales. S'il est difficile d'y trouver une explication officielle, il ne semble pas que les omissions soient dues au hasard.

15 Voir Yozo Yokota, *Non-Political Character of the World Bank*, in: *The Japanese Annual of International Law*, 1976, 39-64.

Les statuts des quatre organisations contiennent en outre des dispositions relatives au caractère international de la mission du président et des fonctionnaires (art. 21, point 4 du FADES, art. 37, point 3 de la BISD) ou des seuls fonctionnaires de l'organisation (art. 5.09 du Fonds de l'OPEP, art. 30 de la BADEA). Il s'agit notamment pour les personnes concernées de rester, dans l'exercice de leurs fonctions, uniquement au service de l'organisation, de ses objectifs et intérêts, ainsi que de remplir ces fonctions de manière impartiale. Les statuts de la BISD et de la BADEA ajoutent que les pays membres doivent respecter le caractère international des fonctionnaires et de s'abstenir de toute tentative d'influence sur un agent de l'organisation dans l'exercice de ses fonctions.

Relevons également que la BISD vise à se prémunir contre les pressions non économiques de certains Etats membres, car aux termes de l'article 37, point 1, »la Banque n'accepte ni prêts, ni assistance qui puissent de quelque façon porter préjudice à ses objectifs et attributions, les limiter, les fausser ou de toute autre manière les dénaturer«. Autrement dit, la BISD refuse d'accepter des contributions versées sous condition de ne pas servir de source de prêts qu'à des fins ou aux pays indiqués par le pays donateur.¹⁶ Notons, enfin, que d'après les articles 16, point 1 (vi) de la BISD et 5.05 du Fonds de l'OPEP, l'octroi de l'assistance doit tenir dûment compte de la répartition équitable parmi les bénéficiaires éligibles (Fonds de l'OPEP) ou éviter des disproportions au profit d'un ou de plusieurs membres (BISD). La seule exception admise à cet égard concerne la préférence dans l'attribution de l'aide accordée aux pays les moins développés (art. 16, point 1 /iii/ de la BISD et art. 3.02 du Fonds de l'OPEP).

4. Une analyse détaillée de la politique de prêt de chacune des quatre organisations dépasse le cadre de notre étude qui est centrée seulement sur quelques-uns de ses aspects. Signalons tout de même que le montant moyen annuel d'assistance est moins élevé que dans certaines autres organisations financières régionales comme p. ex. la Banque interaméricaine de développement ou la Banque asiatique de développement. Quant au volume global, jusqu'à la fin de 1985, l'aide de la BISD avait atteint 5,5 milliards de dollars, celle du Fonds de l'OPEP – 1,9 milliards, celle du FADES – 2,3 milliards et celle de la BADEA (fin 1984) – 0,9 milliards.¹⁷

Ces concours financiers peuvent prendre la forme de financement de prêts-projets ou prêts-programmes, de soutien à la balance des paiements, de prise de participation au capital, de dons, d'assistance technique et de financement d'opérations du commerce extérieur. La priorité revient aux prêts-projets, au financement du commerce extérieur (surtout la BISD) et au soutien à la balance des paiements (surtout Fonds de l'OPEP). Il

16 Cette disposition n'est pas dépourvue de signification pratique, voir notamment Jonathan E. Sanford, *Restrictions on United States Contributions to Multilateral Development Banks*, in: *The Journal of International Law and Economics*, 15 (1981).

17 D'une manière générale, la publicité des données statistique concernant l'aide financière arabe laisse beaucoup à désirer et les chiffres sont parfois discordants. Les données sur le volume global d'aide d'après les rapports annuels de chacune des quatre organisations ainsi que d'après *Financial ...* (n. 7), (1985 Review), 46.

est également à souligner que, sur le plan macroéconomique, les organisations en question ne conditionnent pas l'octroi de leurs aides d'une manière aussi stricte que p. ex. la Banque mondiale, celle-ci faisant dépendre ses prêts des performances économiques positives de l'ensemble de l'économie nationale des membres.

Un coup d'oeil sur les montants reçus par les bénéficiaires ne permet pas de découvrir une clef particulière de la repartition des aides. D'ailleurs, en étudiant les versements de chaque organisation, il faut se montrer prudent, car – souvent – ceux-ci dépendent de plusieurs facteurs différents comme p. ex. les besoins économiques d'un pays, le nombre d'habitants, le produit national brut (global et par tête d'habitant), les possibilités et capacités réelles de préparation d'une demande d'assistance ainsi que du volume des prêts obtenus des autres sources.

Généralement, les crédits sont accordés de façon assez équilibrée à tous les pays éligibles, le niveau global d'aide par pays étant relativement peu élevé: le Maroc – premier bénéficiaire du FADES en a reçu quelque 280 millions de dollars (fin 1985),¹⁸ l'Inde – 158 millions du Fonds de l'OPEP (fin 1985), la Zambie, jusqu'à la fin de 1984, 47,7 millions de la BADEA (y compris les prêts du FASAA, v. infra); l'assistance de la BISD est plus importante et la Turquie, son premier bénéficiaire, a obtenu 769 millions de dollars (fin 1986).

Quant à la concentration des concours sur certains pays ou groupes des pays, il est intéressant de noter que les voisins de l'Afrique du Sud (Angola, Zambie, Zimbabwe, Botswana et Mozambique) figurent parmi les principaux bénéficiaires de la BADEA et, jusqu'à la fin de 1984, ont reçu 22 pour cent du total de son aide. Etant donné que le niveau du produit national brut par tête d'habitant est en Zambie, au Zimbabwe et au Botswana l'un des plus élevés en Afrique,¹⁹ cette tendance semble résulter non seulement des besoins économiques de ces pays, mais aussi des considérations géopolitiques. Cependant, l'aide du Fonds de l'OPEP aux pays de la ligne de front avec l'Afrique du Sud ne suit pas la même tendance.

D'autre part, six pays musulmans (Mali, Sénégal, Cameroun, Niger, Bénin et Guinée) figurent parmi les quinze plus grands bénéficiaires de la BADEA et ont reçu 22 pour cent de son aide (fin 1984). Relevons cependant qu'à l'exception du Bénin et du Cameroun, il s'agit en l'occurrence des pays pauvres du Sahel.

L'attitude du FADES envers l'Egypte, dans les années 1974–77, constitue également l'exemple d'une concentration massive de l'assistance. Si les besoins économiques de ce pays ne sauraient pas être mis en doute, on doit tout de même noter que le montant global d'aide reçue par l'Egypte jusqu'à la fin de 1977 (67,9 millions de dinars koweïtiens),²⁰ dépassait de loin la somme de 32,9 millions attribuée, au cours de la même période, au Soudan, deuxième bénéficiaire du FADES à cette époque. Les motifs non-économiques

18 Les statistiques de FADES sont établies en dinars koweïtiens (KD). Fin 1985, l'aide au Maroc avait atteint, au total, 79,3 millions KD.

19 Cf. BADEA. Annual Report 1983, 29.

20 Le cours du dinar koweïtien se situe, depuis la moitié des années 1970, au niveau de 3-3,4 de dollars des Etats-Unis pour un dinar.

ont sans doute joué un rôle. D'ailleurs, le FADES fournit également une aide importante à deux autres voisins d'Israël; la Syrie et la Jordanie ont respectivement obtenu (fin 1985) 64,3 et 53,6 millions de dinars koweïtiens et occupent la 5^{ème} et la 7^{ème} place sur la liste des principaux bénéficiaires (malgré l'arrêt de l'assistance du FADES à l'Égypte depuis 1978, celle-ci occupe toujours sur cette liste la troisième place – fin 1985). Le Liban, depuis plusieurs années théâtre d'une guerre civile et de diverses interventions militaires, n'a reçu qu'un prêt du FADES, en 1977.

Pour ce qui est de la BISD et du Fonds de l'OPEP, les voisins d'Israël ne sont pas particulièrement favorisés dans la répartition des aides. D'un autre côté, les prêts de la BISD en faveur de la Turquie ont augmenté en flèche depuis le début des années 1980, ce qui peut être considéré comme un soutien aux tendances islamiques dans ce pays. Notons, enfin, que l'assistance globale du Fonds de l'OPEP aux six pays islamiques (Bangladesh, Pakistan, Soudan, Mali, Sénégal et Mauritanie) avait atteint, au total, 24,5 pour cent de ses concours (fin 1985). Cette concentration s'explique difficilement seulement par la pauvreté du Mali ou du Bangladesh.

L'attitude des organisations étudiées à l'égard des pays de gauche marxistes ou marxisants (malgré toute l'imprécision du terme), est loin d'être négative, mais pas toujours uniforme. Au sein du FADES, seule la République populaire de Yémen appartient à cette catégorie tandis qu'à la BISD en font partie le Yémen populaire, la Guinée, la Guinée-Bissau et l'Afghanistan. Si l'on excepte ce dernier (v. infra), les pays de gauche, sans appartenir aux plus grands bénéficiaires des aides du FADES et de la BISD, y sont traités sur un pied d'égalité.

Le tableau des crédits du Fonds de l'OPEP à certains gouvernements de gauche est diversifié. Dans les années 1976–86, une aide régulière du Fonds recevaient la Tanzanie (57,4 millions de dollars au total), le Mozambique (31,3 millions), le Yémen populaire (38,4 millions), le Bénin (30,6 millions), la Guinée (26,8), le Laos (15,7) et la Guinée-Bissau (10,6). La régularité signifie un prêt chaque année ou tous les deux ans. Sous un régime de gauche, la Jamaïque (1974–80) et Grenade (1979–83) obtenaient aussi l'assistance du Fonds. Cependant, l'Angola a reçu seulement un prêt de 3 millions de dollars en 1980 et l'Éthiopie deux crédits totalisant 13,8 millions (en 1977 et 1984).

Parmi les pays auxquels l'assistance du Fonds de l'OPEP est coupée ou sensiblement réduite figurent le Vietnam, l'Afghanistan et le Nicaragua. Le Vietnam a reçu deux crédits (17 millions de dollars au total) en 1978 et aucun après l'entrée de ses troupes au Cambodge. L'Afghanistan avait bénéficié d'un prêt en 1977 (rien après l'entrée des troupes soviétiques). Le Nicaragua sandiniste a pu obtenir trois prêts (30 millions au total) respectivement en 1979, 1980 et 1982, mais rien depuis.

Diverses raisons peuvent être à l'origine de ce blocage. Tout d'abord, les trois pays sont l'arène (Afghanistan, Nicaragua) ou sont impliqués (Vietnam) dans un conflit armé. Les fortes dépenses militaires ou l'insécurité à l'intérieur d'un pays ne favorisent certes pas le financement du développement économique. Dans le cas de la présence vietnamienne au Cambodge et soviétique en Afghanistan, il s'agit des situations controversées au point de vue de leur conformité avec le droit international, plusieurs résolutions des Nations unies et du mouvement des non alignés appelant au retrait des troupes étrangères. La forte

composante marxiste-léniniste dans la politique interne et extérieure des trois pays peut seulement renforcer – sans avoir une influence décisive – les réticences engendrées par les causes précédentes. Notons enfin que l'attitude de la plupart des organisations financières internationales à l'égard du Vietnam, de l'Afghanistan et du Nicaragua est identique à partir des dates critiques mentionnées.

Au sein de la BADEA, les pays de gauche (Tanzanie, Angola, Mozambique, Bénin, Guinée ou Congo) figurent sur la liste des principaux bénéficiaires Mozambique en 2^{ème} et Angola en 6^{ème} positions). En même temps, l'Ethiopie n'a reçu (fin 1984) que deux prêts d'un montant total de 14,7 millions de dollars (une aide d'urgence en 1978 et, la même année, un minuscule crédit).²¹

A propos des aides d'urgence, il faut ouvrir ici une parenthèse relative au Fonds arabe spécial d'aide à l'Afrique (FASAA).²² Les pays pétroliers arabes, conscients que la hausse des prix du pétrole constituait un lourd fardeau pour les économies africaines, ont proposé, en janvier 1974, une aide d'urgence de 210 millions de dollars. Si l'initiative était partie de la Ligue arabe, il fut convenu que les critères de la répartition des concours du FASAA seraient fixés par un comité spécial de l'Organisation de l'unité africaine. Furent éligibles à cette assistance tous les pays non arabes d'Afrique sauf l'Afrique du Sud et les producteurs africains de pétrole (Gabon, Congo, Nigéria), le montant d'aide ayant été établi après l'application d'une série de critères (accès à la mer, effets de la sécheresse, produit national brut, exportations).²³

Les moyens financiers du FASAA devaient être d'abord déposés auprès de la Banque africaine de développement pour passer ensuite sous la gestion de la naissante BADEA. Toutefois, à la suite des pressions de la Ligue arabe, seuls quelques pays africains ont pu signer des contrats avec la Banque africaine, le reste de l'assistance du FASAA ayant été fourni sous forme de contrats entre chaque bénéficiaire et la Ligue arabe. Celle-ci, pour sa part, s'est réservée le droit de bloquer les crédits aux pays dont l'attitude à l'égard du conflit du Proche Orient différait de la sienne. C'est ainsi que le Malawi,²⁴ qui n'a pas rompu des relations diplomatiques avec Israël après 1973, fut privé de l'assistance du FASAA. Par contre, le Lesotho et le Swaziland, tout en entretenant ces relations, ont pu bénéficier de l'aide du FASAA, probablement compte tenu de leur situation géopolitique difficile.²⁵ Le FASAA a cessé d'exister en 1976 et en 1977 ses ressources ont été fusionnées avec celles de la BADEA,²⁶ l'argent arabe restant dans les mains d'une organisation arabe.

21 Selon le président de la BADEA, le montant d'aide arabe à l'Ethiopie est effectivement peu élevé, «mais les relations bilatérales arabo-éthiopiennes expliquent beaucoup de choses», in: *Jeune Afrique*, 1983, no 1190, 58.

22 Pour les détails cf. Alkazaz (n. 1), 115-119; Boutros Boutros-Ghali, Les relations entre la Ligue arabe et l'OUA, in: *Annuaire français de droit international*, 1977, 177-178.

23 Les montants les plus élevés furent accordés au Mozambique (27 millions de dollars), à la Tanzanie et à l'Ethiopie (14,2 millions chacune).

24 Rappelons en outre que le Malawi est le seul pays africain à entretenir des relations diplomatiques avec l'Afrique du Sud.

25 Le Lesotho est une enclave de l'Afrique du Sud, tandis que le Swaziland est situé entre l'Afrique du Sud et le Mozambique, se dernier étant jusqu'à 1975 une colonie portugaise.

26 BADEA. *Annual Report* 1975, 6-7, 42-45.

Les rapports des bénéficiaires de l'aide arabe avec Israël constituent un point particulièrement délicat.²⁷ Il est clair en tout cas que le flux des capitaux arabes, par les canaux bilatéraux et multilatéraux, aux pays entretenant des relations diplomatiques avec Israël est nul. La plupart des pays africains ont rompu ces relations à la suite du conflit israélo-arabe de 1973.²⁸ Cette preuve de solidarité, inspirée d'ailleurs par l'OUA,²⁹ se manifestait au moment où le renchérissement du pétrole mettait les pays africains dans une situation financière difficile et où ils espéraient obtenir un soutien financier des exportateurs arabes de pétrole. A ces deux facteurs s'ajoutait aussi le besoin de l'unité du Tiers monde dans son offensive en faveur d'un nouvel ordre économique international, notamment dans le cadre de l'ONU.

Sauf l'Afrique du Sud, seulement trois pays africains n'ont pas rompu leurs relations diplomatiques avec Israël après 1973: le Malawi, le Lesotho et le Swaziland. L'Egypte les a rétablies après la conclusion du traité de paix avec l'Etat hébreu en 1979, suivi du Zaïre en 1982, du Libéria en 1983, du Cameroun et de la Côte-d'Ivoire³⁰ en 1986 et du Togo en 1987.

La tendance à l'arrêt de l'assistance aux pays africains entretenant des relations diplomatiques avec Israël est nettement perceptible dans toutes les organisations étudiées bien que dans le cas de la BISd et du FADES elle ne concerne que l'Egypte et le Cameroun.

Jusqu'à la fin de 1985, le Fonds de l'OPEC a accordé un prêt au Malawi (1,8 million de dollars en 1978), un prêt au Zaïre (3,2 millions en 1978),³¹ deux prêts à l'Egypte (23,2 millions en 1977), trois prêts totalisant 14,2 millions au Libéria (en 1978, 1980 et 1982, mais rien après), et six prêts totalisant 13,4 millions au Lesotho (en 1977, 1979, 1980, 1981, 1982, 1984). Le Swaziland n'a reçu aucune assistance. Une explication de l'attitude du Fonds envers le Lesotho peut consister en son caractère d'enclave du territoire sud-africain et en sa situation politique et économique particulière qui en découle.

Le Lesotho garde également les faveurs de la BADEA qui, en dehors de l'assistance du

27 Cf. notamment *Le Monde* des 24–25 août 1986, p. 1; *Jeune Afrique*, 1983 – nos 1186, 1188, 1190, – 1986, nos 1347 (p. 21) et 1348 (p. 17).

28 Pour les dates voir Slimane Chikh, *Le Magreb et l'Afrique*, in: *Etudes internationales*, XVII, no 4 (décembre 1986), 806.

29 Le conseil des ministres de l'OUA, réuni du 19 au 21 novembre 1973, avait recommandé aux membres de l'organisation de rompre leurs relations avec Israël »jusqu'à son retrait total des territoires occupés et jusqu'à ce que le peuple palestinien ait recouvré ses droits nationaux légitimes«, ECM/Res. 21 (VIII). La conférence au sommet de la Ligue arabe (Alger, 26–28 novembre 1973) avait, pour sa part, exprimé sa »chaleureuse reconnaissance aux Etats africains frères pour avoir rompu leurs relations avec Israël«.

30 L'aide arabe à la Côte-d'Ivoire après 1973 fut minime notamment parce que ce pays se sentit humilié par la menace de bailleurs de fonds arabes de ne pas participer au financement du barrage ivoirien de Soubré si les travaux étaient confiés à une entreprise israélienne ou liée à des intérêts israéliens, cf. *Jeune Afrique*, 1983, no 1186 (p. 32 et 35), et no 1188 (p. 57).

31 Un seul prêt figure sur la liste officielle in: *Ten Years of Development Cooperation 1976–85. Special Supplement to the 1985 Annual Report of the OPEC Fund for International Development*. Toutefois, la liste publiée par Shihata et autres (n. 1), 210–211, fait ressortir que le Fonds avait consenti au Zaïre encore deux prêts: en 1979 (7 millions de dollars) et en 1981 (5 millions). Ce n'est qu'un exemple des difficultés dans l'étude des statistiques arabes, surtout lorsque l'aide formellement promise fut ensuite annulée.

FASAA en 1974, lui a consenti trois prêts totalisant 12,9 millions de dollars (en 1978, 1979, 1983). Le Malawi et le Swaziland n'ont reçu aucune aide de la Banque, ce dernier ayant seulement bénéficié d'un concours du FASAA en 1975. Le Zaïre, en dehors des 12,4 millions de dollars du FASAA en 1975, a obtenu, la même année, un prêt de la Banque (10 millions). En 1982, deux autres crédits de la BADEA au Zaïre ont été annulés après que celui-ci eut rétabli des relations diplomatiques avec Israël.³² Selon le rapport annuel de la Banque, »les Administrateurs ont souscrit sans réserve à la diligente action de la BADEA et accueilli avec satisfaction la décision – à laquelle la BADEA a frayé la voie – des pays et institutions arabes de geler toute coopération financière avec ce pays«.³³ L'attitude de la Banque fut la même à l'égard du Libéria en 1983³⁴ (jusqu'à cette date, le Libéria avait reçu un prêt du FASAA en 1974 et deux prêts de la Banque, 7,1 millions au total, en 1977 et 1978).

Notons également que, dans le cadre du boycott d'Israël par les pays arabes, l'assistance financière dépend non seulement de la rupture des relations diplomatiques avec l'Etat hébreu. En effet, les institutions arabes de crédit, nationales et internationales, exigent que des entreprises israéliennes ou celles ayant des liens économiques ou financiers avec Israël soient exclues de l'exécution des projets financés par les capitaux arabes.³⁵ Il est en même temps significatif que, tout en demandant l'application de ce boycott, les pays pétroliers arabes entretiennent de bonnes relations avec les Etats-Unis (principal soutien de l'Etat hébreu) et fournissent – clandestinement – d'importantes quantités de pétrole à l'Afrique du Sud.³⁶

5. Les cas de l'Egypte et de l'Afghanistan méritent une analyse à part, car il s'agit non seulement de la privation de l'assistance, mais aussi de la suspension en leur qualité de membres.

Jusqu'à la conclusion du traité de paix avec Israël, en 1979, l'Egypte fut le principal bénéficiaire de l'aide multilatérale arabe, celle-ci ayant atteint le niveau de 1,9 milliard de dollars. Ce chiffre particulièrement élevé résulte de la création, en été 1976, d'un organisme multilatéral interétatique (Arabie saoudite, Koweït, Qatar) connu sous le nom d'Organisation du Golfe pour le développement de l'Egypte. La contribution de cette organisation en faveur de l'Egypte fut de 1,7 milliard de dollars environ.³⁷ Pour ce qui est des organisations étudiées, leur assistance s'arrête depuis 1978, après les premiers contacts israélo-égyptiens (la BADEA mise à part, car seuls les pays africains non arabes sont habilités à recevoir ses concours).

32 BADEA. Rapport annuel 1982, 33, dans la note 8 du texte du Rapport; voir également *Le Monde* du 10 août 1983 (p. 4).

33 BADEA. Rapport annuel 1982, 49.

34 *Le Monde* du 16 août 1983 (p. 3).

35 *Jeune Afrique*, 1983, no 1186 (p. 32 et 35); sur le boycott d'Israël par les pays arabes v. Hussein A. Hassouna, *The League of Arab States and Regional Disputes*, New York/Leiden 1975, 269–274, 316–324, 467–483.

36 Robert Whitehill, *The Sanctions That Never Were: Arab and Iranian Oil Sales To South Africa*, in: *Middle East Review*, XIX, no 1 (Fall 1986), 38–46.

37 Cf. L'aide... (n. 1), 107; *Middle East Contemporary Survey*, III (1978–79), 229.

Cet état de choses résulte de la résolution, mentionnée plus haut,³⁸ du Conseil de la Ligue arabe, adoptée en mars 1979 à Bagdad, aux termes de laquelle «il y a lieu de s'abstenir d'offrir au gouvernement égyptien et à ses institutions l'aide économique des banques, fonds et établissements financiers arabes relevant de la Ligue arabe». En outre, selon la même résolution, «suite à sa suspension en tant que membre de la Ligue arabe, l'Égypte sera également suspendue de sa qualité de membre des institutions, fonds et organisations en relevant, et il est également mis fin à tous les avantages que l'Égypte pouvait tirer de ces sources».

La conférence islamique des ministres des Affaires étrangères, réunie en mai 1979 au Maroc, avait condamné le traité de paix israélo-égyptien et décidé de suspendre l'Égypte en sa qualité de membre de l'Organisation de la conférence islamique.³⁹

Conformément à cette ligne, les organisations financières ont adopté des décisions concernant la suspension de l'Égypte. Leurs statuts contiennent des dispositions relatives à la suspension d'un Etat membre qui «manque à l'une de ses obligations envers» la Banque ou le Fonds (art. 27 FADES, 44 BADEA, 44 BIsD). Selon ces articles, un Etat perd automatiquement sa qualité de membre un an après la date de la suspension, à moins que ne soit prise une décision en vue de «réadmettre l'Etat membre suspendu» (FADES) ou bien de «le réhabiliter» (BADEA, BIsD).

La situation étudiée nous entraîne dans un imbroglio juridique et c'est pour plusieurs raisons. Premièrement, sans anticiper d'autres explications, on ignore l'existence des décisions adoptées par les organisations en question un an après la date de la suspension, en vue d'éviter ses conséquences automatiques. A regarder les rapports annuels de la BADEA, du FADES ou de la BIsD, l'Égypte ne fut jamais rayée de la liste officielle des membres, bien que ses représentants n'aient pas participé (ou ne participent toujours pas) aux travaux de ces organisations. Par suite du rétablissement de l'Égypte dans ses droits de membre de l'OCI (à l'issue de la conférence islamique au sommet, réunie en janvier 1984), la résolution du conseil des gouverneurs de la BIsD (n° BG/1-405, du 2 février 1985) invite l'Égypte à «reprendre ses activités» au sein de la Banque.⁴⁰ Le conseil abroge en même temps ses deux résolutions relatives à la suspension de l'Égypte, datées de 1980 et 1981. En ce qui concerne la Ligue arabe, la suspension de l'Égypte y est toujours en vigueur avec ses répercussions pour le FADES et la BADEA.⁴¹

Mais voilà que, en deuxième lieu, nous abordons le problème des raisons de la suspension de l'Égypte en sa qualité de membre des trois organisations financières. Vu les statuts, il ne semble pas que l'Égypte ait manqué à une des obligations en résultant. Even-

38 Supra (n. 5) et Middle East Contemporary Survey, III (1978-79), 214-222.

39 Middle East Contemporary Survey, III (1978-79), 223-224. La conférence des ministres des Affaires étrangères ainsi que la conférence au sommet sont des organes de l'OCI (art. III). La conférence au sommet se réunit, dans la pratique, tous les trois ans.

40 IsDB. Tenth Annual Report (1984-85), 206.

41 Résolution de conseil des gouverneurs de la BADEA, no BG/1/79 du 16 avril 1979 «suspending the Bank membership of the Arab Republic of Egypt», BADEA, Annual Report 1979, 58. Pour ce qui est du FADES, la suspension de l'Égypte par le conseil des gouverneurs date du 15 avril 1979.

tuellement, on pourrait penser au passage du préambule du FADES qui met l'accent sur la nécessité de poursuivre les objectifs de la Ligue arabe, mais il s'agit là plutôt de la réalisation par le FADES des buts économiques de la Ligue. Par conséquent, la suspension de l'Égypte au sein de ces organisations résulterait seulement de sa suspension au sein de la Ligue arabe et de l'OCI, l'appartenance à ces deux organisations étant la condition statutaire pour devenir membre des trois organisations financières. Il est fort douteux si la perte de cette qualité objective constitue un manquement aux obligations envers la Banque ou le Fonds (dans le sens des articles précités relatifs à la suspension). Les statuts de la BIsD semblent confirmer ce point de vue, car aux termes de l'article 43, point 5, un pays qui a perdu la qualité de membre de l'OCI doit être considéré comme s'il avait notifié son intention de se retirer de la Banque, la date du retrait effectif devant être fixée par le conseil des gouverneurs. On peut donc estimer que la seule suspension d'un membre et son éventuel rétablissement dans ses droits seraient dans ces conditions laissés à l'appréciation du conseil des gouverneurs de chaque organisation financière en fonction de la position juridique d'un pays au sein de l'OCI ou de la Ligue arabe.

La troisième question qui se pose porte sur les fondements juridiques de la suspension de l'Égypte au sein de la Ligue arabe et de l'OCI. Disons tout d'abord que les statuts de ces deux organisations ne prévoient pas l'éventualité de suspension d'un membre.⁴² Seule la charte de la Ligue arabe admet l'exclusion d'un membre et, dans ce cas, on pourrait appliquer l'adage «qui peut plus, peut moins».

La meilleure possibilité qui s'offre dans ces circonstances consiste, semble-t-il, à recourir à l'article 60 de la convention de Vienne sur le droit des traités en tant que l'expression de la coutume internationale. Selon cet article, devant une violation substantielle d'un traité multilatéral par une partie, les autres parties, agissant par accord unanime,⁴³ sont autorisées à suspendre l'application du traité en totalité ou en partie à l'égard du pays responsable ou y mettre fin. Aux termes du même article, une violation substantielle concerne une disposition essentielle pour la réalisation de l'objet ou du but du traité.

Si l'on recherche ce genre de dispositions dans les statuts de l'OCI, il faut rappeler que l'un des buts essentiels de cette organisation consiste à «coordonner l'action pour sauvegarder les Lieux Saints, soutenir la lutte du peuple palestinien et l'aider à recouvrer ses droits et à libérer ses territoires» (art. II, point A-5 de l'OCI).

Quant à la Ligue arabe, certaines dispositions de ses statuts ont pu être violées de manière plus ou moins directe. La traité de paix avec Israël fut conclu par l'Égypte sans coordination avec les autres pays arabes tandis que l'un des objectifs de la Ligue consiste en

42 Cet argument fut notamment soulevé par l'Égypte à l'égard de l'OCI, voir *Middle East Contemporary Survey*, III (1978-79), 224; les chartes de la Ligue arabe et de l'OCI (respectivement articles 18 et X) admettent toutefois la possibilité de retrait d'un membre.

43 Cette condition fut acquise malgré le boycott de la réunion de la Ligue arabe à Bagdad (mars 1979) par trois pays qui se sont absentés (Soudan, Oman, Djibouti), les autres pays étant présents et unanimes. Les mêmes trois pays ont assisté à la réunion de l'OCI à Fez (Mai 1979), mais ne se sont pas opposés pendant le vote à la suspension de l'Égypte, cf. *Middle East Contemporary Survey*, III (1978-79), 219 et 224. Les mêmes conditions furent remplies pendant la réunion de l'OCI à Islamabad (janvier 1980) qui a suspendu l'Afghanistan.

»la coordination de leur (pays arabes, JK) action politique en vue de réaliser une étroite collaboration entre eux (. . .) et de s'intéresser, d'une manière générale, aux questions touchant les Pays arabes et leurs intérêts« (art. 2).⁴⁴

D'autre part, le conseil de la Ligue a notamment pour mission »de veiller à l'exécution des conventions que les membres auraient conclues entre eux sur les questions visées à l'article précédent (politiques, économiques, culturelles, sociales – JK) ou dans tout autre domaine« (art. 3). Or, les membres de la Ligue avaient conclu, le 13 avril 1950, la convention sur la défense commune et la coopération économique qui, dans son article 10, prévoit: »Chacune des parties contractantes s'engage à ne conclure aucun accord international contraire à la présente convention, comme elle s'engage à ne pas adopter dans ses relations internationales une attitude incompatible avec ses buts.«

Si cet accord est extérieur au Pacte de la Ligue arabe, il existe tout de même deux points de rattachement. Premièrement, l'article 3 du Pacte, précité. Deuxièmement, le conseil de la défense commune, prévu par la convention de 1950, est formé »sous le contrôle du Conseil de la Ligue« (art. 6 de la convention).

Enfin, plusieurs résolutions du conseil de la Ligue, adoptées depuis le début des années 1950, interdisaient la conclusion d'un traité de paix séparé avec Israël.⁴⁵ Aux termes de l'article 7 du Pacte, les décisions du conseil de la Ligue, prises à l'unanimité, obligent tous les Etats membres, donc aussi l'Egypte qui ne s'y opposait pas.

En conclusion, il semble possible de démontrer que l'action unilatérale de l'Egypte violait les dispositions essentielles des statuts de la Ligue arabe et de l'OCI.⁴⁶ Bien entendu, on peut toujours se demander si le traité de paix israélo-égyptien sert la cause palestinienne ou non. Dans notre cas, les pays intéressés, membres de la Ligue arabe et de l'OCI, ont apprécié l'action de l'Egypte unanimement et négativement. Cela, semble-t-il, suffit pour constater que la suspension de l'Egypte au sein des deux organisations fut légale et avait entraîné des conséquences automatiques pour les organisations financières étudiées.

Le cas de l'Afghanistan nous intéresse dans le contexte de son appartenance à la BISD et de l'assistance qu'il pourrait recevoir du Fonds de l'OPEP (il n'est ni membre, ni bénéficiaire potentiel du FADES ou de la BADEA).

Le Fonds de l'OPEP avait accordé à l'Afghanistan deux crédits: une première fois, un soutien à la balance des paiements (3,76 millions de dollars, en 1977), une deuxième fois, un prêt-projet de 3,55 millions, le 14 décembre 1979. A la lumière des statistiques, y compris celles du Fonds même, les décaissements au titre du second crédit n'ont pas eu lieu.⁴⁷

44 Précisions également que le Pacte de la Ligue contient, en annexe, une résolution spéciale relative à la Palestine où est confirmé le droit de son peuple à l'indépendance, la Palestine étant d'ailleurs membre de la Ligue. Un traité de paix avec Israël, qui n'apporte pas de solution à l'indépendance de la Palestine, peut donc violer les dispositions du Pacte.

45 Hassouna (n. 35), 256.

46 Dans ce sens voir également Hasan Moinuddin, *Die Organisation der Islamischen Konferenz (OIC) als Forum politischer und wirtschaftlicher Kooperation*, Bochum 1984, 101.

47 P. ex. Shihata (n. 3), 9; Ten Years . . . (n. 31), 14; Selon Shihata et autres (n. 1), l'Afghanistan avait également reçu, en 1977, un prêt de 3,7 millions de dollars dans le cadre de local counterpart funds.

Si pour le Fonds de l'OPEC l'Afghanistan n'est qu'un bénéficiaire potentiel, il est l'un des membres fondateurs de la BISD laquelle ne lui a jamais accordé une assistance financière. Notre analyse concernant la situation juridique de l'Égypte au sein de la BISD s'applique, dans son essence, également à l'Afghanistan. Si l'on examine les raisons de la suspension de ce pays au sein de l'OCI, on pense, bien entendu, au changement de gouvernement et à l'entrée des troupes soviétiques en décembre 1979. En l'absence dans les statuts de l'OCI des dispositions relatives à l'exclusion ou à la suspension d'un membre, il faut se poser la question si l'Afghanistan avait violé une norme substantielle de la charte de l'OCI. Selon la déclaration du troisième sommet islamique de 1981, il s'agit en Afghanistan d'une « flagrante invasion d'un Etat islamique souverain et d'une violation du droit du peuple afghan à la liberté et à l'auto-détermination et à la préservation de son identité islamique ».⁴⁸ D'autre part, devant la présence des troupes soviétiques en Afghanistan et les combats qui ont fait fuir plusieurs millions d'habitants, les Etats islamiques refusent également de reconnaître le caractère représentatif et légitime du gouvernement afghan. Cette situation met en doute la capacité de l'Afghanistan de réaliser l'un des buts de l'OCI consistant à « consolider la lutte des tous les peuples musulmans pour la sauvegarde de leur dignité, leur indépendance et leurs droits nationaux » (art. II, point A-6 de l'OCI). Tel fut le fondement pour la décision de la conférence islamique des ministres des Affaires étrangères en janvier 1980/Islamabad/ qui a unanimement proclamé la suspension – toujours en vigueur – de l'Afghanistan en sa qualité de membre de l'OCI.⁴⁹

Il va sans dire que la suspension de l'Égypte et de l'Afghanistan au sein de l'OCI et de la Ligue arabe s'inspire des considérations de politique étrangère en rapport avec les statuts de ces organisations. Cependant, les statuts des organisations financières sont formels lorsqu'ils exigent l'appartenance à la Ligue ou à l'OCI. Sur le plan juridique, la perte – temporaire ou définitive – de la qualité de membre de ces deux organisations entraîne des conséquences automatiques pour les trois organisations financières. La seule chose à discuter est de savoir si les raisons et les fondements de la suspension pris en considération par la Ligue ou par l'OCI sont valables et conformes à leurs chartes. A la lumière des explications précédentes, les décisions de suspension respectives semblent justifiées et, fait important, ont été adoptées sans opposition.

Sur le plan purement théorique, s'il n'y avait pas de iunctim entre l'appartenance aux organisations financières précitées et l'appartenance à l'OCI ou à la Ligue arabe, l'arrêt de l'assistance financière à l'Égypte par la BISD et par le FADES pourrait être considéré comme intervention dans les affaires politiques de ce pays et, par conséquent, contraire aux articles 37 de la BISD et 17 du FADES. La conclusion du traité de paix avec Israël est en effet une affaire purement politique et ne heurte pas les normes du droit international universel. Si l'on voulait mettre l'accent sur la réglementation internationale régio-

48 La déclaration de la troisième conférence islamique au sommet (organe de JOCI) du 28 janvier 1981, texte in: *Middle East Contemporary Survey*, V (1980-81), 137-145, et particulièrement 139 et 142.

49 Cf. *Middle East Contemporary Survey*, V (1980-81), 119-120; Moinuddin (n. 46), 97; T. Bouachba, L'Organisation de la conférence islamique, in: *Annuaire français de droit international* 1982, 274.

nale, elle est dans notre cas extérieure aux statuts de la BISD ou du FADES et sa violation ne saurait pas avoir des effets directs sur les statuts des organisations financières. Le cas afghan, toujours dans l'hypothèse de l'absence de iunctim entre l'appartenance à la BISD et à l'OCI, semble plus compliqué. On peut toutefois estimer que la Banque pourrait fonder son refus d'assistance sur l'appréciation négative de la situation économique d'un pays qui est l'arène d'un conflit armé et des conséquences qui en découlent pour le financement des projets individualisés d'investissement.

6. Les exemples de l'Égypte et de l'Afghanistan mis à part, il faut revenir à la question de savoir si et dans quelle mesure la pratique des organisations étudiées se conforme-t-elle aux dispositions de leurs statuts interdisant l'intervention dans les affaires politiques et le recours aux critères non économiques dans l'allocation des prêts.

Sur un plan général, on peut citer un passage d'un document officiel arabe: »In contrast to certain donors the Arabs have not sought to barter their aid for military bases, or to tie it to suppliers and contractors in any particular country, or to use the assistance in order to remove certain relics inherited from the colonial past. Nonetheless, political, cultural, historical and ideological considerations do play a role in Arab cooperation strategy. In particular, it is worth remembering that geopolitical affinities unite the African and Arab worlds.«⁵⁰ D'autre part, le président de l'OPEP tenait à souligner que l'assistance fournie par son organisation était un »moyen d'éclairer la politique étrangère d'autres pays, dans un sens plus favorable aux donateurs et à la cause commune du Tiers monde«.⁵¹

Ces deux citations reflètent assez fidèlement les réalités et contradictions de l'aide arabe. Quant aux organisations multilatérales financées par les capitaux arabes ou musulmans, le niveau de l'assistance reste, en comparaison avec l'aide bilatérale arabe ou avec les concours de certaines autres organisations financières internationales, relativement réduit. Par conséquent, leurs possibilités d'influencer les bénéficiaires ou d'exercer sur eux des pressions sont également limitées. Autrement dit, un pays africain se soucie plus du refus d'assistance par la Banque mondiale ou par le Fonds monétaire international que par la BADEA.

Etant donné leurs moyens financiers restreints, les organisations étudiées essaient de les répartir de façon plutôt équilibrée, c'est-à-dire en accordant des prêts moins élevés, mais à plusieurs reprises et à plusieurs pays. Ceux-ci sont assez nombreux: au moins 30 pays éligibles dans les cas de la BADEA et de la BISD, plus de 80 bénéficiaires au Fonds de l'OPEP.

Les pays de gauche marxistes ne semblent pas être défavorisés par rapport aux autres. La concentration des aides sur un ou quelques bénéficiaires, si elle est perceptible dans

50 BADEA. Annual Report 1981, 8. La première partie de ce commentaire est évidente, car ni le potentiel ou les besoins militaires, ni les capacités économiques et technologiques des pays arabes ne sont à un niveau qui les encouragerait à poser ce genre de conditions.

51 Interview d'Ibrahim Shihata à l'hebdomadaire polonais Polityka du 8 décembre 1979. Voir aussi supra, n. 3.

certaines organisations, n'a pas de caractère discriminatoire et ne semble pas manifestement contraire aux statuts.

Quelques doutes apparaissent lorsqu'on se penche sur les cas d'une réduction sensible ou d'un blocage de l'aide à certains pays. C'est ainsi que l'assistance du Fonds de l'OPEP est pratiquement coupée au Vietnam, au Nicaragua, à l'Afghanistan ou à l'Égypte. Diverses raisons peuvent justifier cet état de choses: guerre civile, violation du droit international, influence néfaste de la guerre civile ou de l'effort militaire accru sur la situation économique et sur la réalisation de certains investissements. On peut toutefois se demander pourquoi le Nicaragua est privé, depuis quelques années, de l'aide du Fonds tandis que le Mozambique, qui se trouve dans une situation pareille, obtient ses prêts? Étant donné que les statuts du Fonds de l'OPEP ne contiennent pas de dispositions inspirées par l'article IV-10 de la Banque mondiale, le Fonds est libre d'orienter son assistance en fonction des considérations politiques de ses membres.

Le blocage de l'aide du Fonds de l'OPEP et de la BADEA aux pays entretenant des relations diplomatiques avec Israël suscite également quelques objections. De nouveau, l'absence des dispositions appropriées dans les statuts du Fonds lui confère une plus grande marge de manoeuvre. Relevons en tout cas que si le boycott d'Israël par les pays arabes n'est pas en contradiction avec le droit international universel, par contre, toute sorte de boycott secondaire, c'est-à-dire dirigé envers les pays tiers entretenant des relations diplomatiques, commerciales ou autres avec Israël, semble condamnable. En refusant, pour cette raison, des crédits bilatéraux ou multilatéraux à un État (ou ses personnes morales), les pays et institutions arabes empiètent sur le domaine réservé et interviennent dans une affaire par excellence politique.

Selon le président de la BADEA, l'assistance fournie par son organisation est »politiquement neutre«, ce qui veut dire que »purely political data, so often dominant in bilateral cooperation, will no longer determine the directions or the level of Arab-African cooperation«.⁵² Le président tient également à souligner que »notre aide est, contrairement à ce qu'on observe ailleurs, toujours accordée sans aucune condition. Nous la dispensons aussi bien aux pays qui se réclament du marxisme qu'aux pays pro-occidentaux, aux régimes militaires aussi bien qu'aux civils, et, bien entendu, en dehors de tout critère religieux«.⁵³ Cependant, pour ce même président, »for an African country to resume diplomatic ties with Israel was a 'flagrant denial' of the principle of Arab-African friendship and solidarity which BADEA was set up to promote«, tout en ajoutant que »we never meddle in domestic policies and ideologies of the countries we assist. This is not of our concern«.⁵⁴

Ces propos permettent de mieux cerner comment la Banque interprète-t-elle la notion d'affaires politiques (art. 52 BADEA). À la lumière des explications du président, il s'agit plutôt des questions de politique interne d'un pays comme p. ex. le régime politique et

52 Chadli Ayari, *New Dimensions for Arab-African Cooperation* (brochure sans date), 9.

53 *L'économiste du Tiers monde*, mai 1979, 18.

54 *Africa Economic Digest* du 2 septembre 1983, 3.

économique, l'idéologie ou la religion d'Etat, la forme de gouvernement etc. Cependant, la politique extérieure n'est pas considérée comme affaire politique au sens de l'article 52 et si cette politique est contraire aux objectifs de la BADEA (renforcement des liens afro-arabes sur la base de solidarité et d'intérêt mutuel), la Banque se sent en droit d'y réagir.

Quels sont alors les fondements juridiques du refus d'assistance de la BADEA aux pays entretenant des relations diplomatiques avec l'Etat hébreu? La reprise de ces relations n'est pas contraire au droit international universel. Il est vrai qu'elle déplaît à certains pays arabes et africains et qu'elle s'éloigne de certaines résolutions communes afro-arabes,⁵⁵ mais il ne semble pas, comme le prétend le président de la BADEA, que ces résolutions constituent »un droit positif de la coopération arabo-africaine«.⁵⁶

Les pays éligibles aux concours de la BADEA et qui entretiennent des relations diplomatiques avec Israël, manquent-ils aux statuts de la Banque? Si la réponse est négative, force est de reconnaître que la Banque sert alors aux pays arabes d'instrument de boycott secondaire envers les pays tiers (bénéficiaires théoriques de la BADEA) qui n'ont violé ni le droit international universel, ni le droit régional, ni les statuts. Si, par contre, la réponse est positive, la seule possibilité qui s'offre, et à laquelle fait appel le président de la BADEA, consiste à recourir au préambule des statuts qui évoque la nécessité de »renforcer les liens entre les Etats africains et la Nation arabe« et de »promouvoir le développement économique des pays africains dans un cadre de solidarité et d'intérêt mutuel«, la solidarité afro-arabe devant se fonder sur »l'égalité et l'amitié«. La logique de ce discours, basée sur l'interprétation des notions générales du préambule, semble assez fragile, mais il contient tout de même un noyau de vérité si l'on admet que l'un des objectifs de la BADEA consiste à empêcher, au nom de la solidarité afro-arabe, le rétablissement des relations diplomatiques avec l'Etat hébreu par les pays africains.

Relevons d'autre part que, dans leur préambule, les statuts du Fonds de l'OPEP mentionnent seulement le besoin de »solidarité entre tous les pays en développement dans l'établissement d'un nouvel ordre économique international«. Par conséquent, le Fonds sert aux pays de l'OPEP d'instrument de boycott secondaire envers les pays qui n'ont manqué à aucune obligation juridique.

Selon certaines sources arabes,⁵⁷ le financement du développement peut être, d'un côté, considéré comme instrument de la mise en oeuvre de la politique extérieure et des intérêts nationaux des donateurs à l'égard des bénéficiaires, mais, d'un autre côté, il s'agit également de bâtir, sur cette voie, un front commun en vue de la défense des intérêts communs (p. ex. la restructuration des relations économiques internationales ou la lutte contre le racisme).

Si cette thèse semble plausible, il est vrai aussi que la coopération entre donateurs et bé-

55 Surtout la déclaration adoptée par la première conférence au sommet des chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OUA et de la Ligue arabe, le Caire, 9 mars 1977.

56 Jeune Afrique, 1983, no 1190 (p. 55).

57 Shihata, Mabro (n. 1), 168-170.

néficiaires en vue de réaliser des objectifs communs ne se développe pas sans grincements. A cet égard, des divergences et reproches entre les pays pétroliers arabes et les pays africains offrent un bon exemple.⁵⁸ Selon une source compétente,⁵⁹ une des difficultés du dialogue afro-arabe »est d'ordre psycho-diplomatique« et consiste à le présenter »comme une prime payée par les Etats arabes aux Etats africains pour avoir rompu leurs relations diplomatiques avec l'Etat d'Israël«; par conséquent, »la menace de la part de certains responsables africains de reprendre les relations diplomatiques avec l'Etat raciste d'Israël constitue le mobile secret et efficace qui pousserait les Etats arabes à maintenir leur aide financière«, un phénomène »qu'on aurait tort de sous-estimer ou de dissimuler«. Malgré les objections de l'auteur précité quant à l'existence réelle de tels motifs arabes, cette difficulté ne semble pas être, dix ans après, uniquement d'ordre psycho-diplomatique et n'a toujours pas été surmontée.

7. Le tableau qui se dégage de la pratique n'est ni particulièrement sombre, ni spécialement rayonnant. L'aide des membres arabes de l'OPEP s'est développée sous l'impulsion des facteurs politiques et militaires (conflits israélo-arabes) et elle a pu prendre une dimension plus importante grâce à l'augmentation du prix du pétrole, au début des années 1970. Devant ces faits, les pays arabes avaient besoins d'élargir le cercle de leurs alliés, l'aide financière permettant de gagner la sympathie politique ainsi que d'alléger le fardeau résultant du renchérissement du pétrole.

L'assistance multilatérale directe⁶⁰ des pays de l'OPEP n'a pas pris des dimensions très importantes et, par conséquent, les possibilités d'influence sur les bénéficiaires se sont avérées limitées en comparaison avec la Banque mondiale ou certaines organisations financières régionales. La structure, le processus décisionnel et la pratique des organisations étudiées témoignent que les donateurs arabes n'ont pas réussi à créer un modèle original d'organisation financière internationale.

La coopération entre les pays pétroliers arabes et les autres pays du Tiers monde n'est pas libre de malentendus, de reproches et d'arrière-pensées. La complexité des rapports entre l'OUA et la Ligue arabe, non seulement dans le domaine financier, en est un exemple. La pratique a également prouvé que les seuls transferts financiers de pays riches aux moins développés n'aboutissent pas à créer un fondement solide d'une véritable coopération économique afro-arabe. Celle-ci a encore besoin d'entreprises communes à grande échelle, des mouvements importants de capitaux vers les pays africains et d'un

58 Jeune Afrique, 1983, nos 1186, 1188 et 1190; Olusola Ojo, Afro-Arab Financial Cooperation, in: Afrika Spektrum, 1982, no 3, 325-335. V. aussi les problèmes résultant de l'attitude négative de la Ligue arabe en rapport avec un projet de création d'une Ligue des Etats négro-africains, in: Jeune Afrique, 1986, no 1349 (p. 33).

59 Boutros Boutros-Ghali, Réflexions sur le dialogue afro-arabe, in: Revue égyptienne de droit international, 32 (1976), 158.

60 Rappelons que des sommes importantes ont été versées ou prêtées par les pays de l'OPEP à certaines organisations financières internationales (aide multilatérale indirecte) et notamment au Fonds monétaire international, à l'Association internationale de développement et au Fonds international de développement agricole.

développement (et du financement) du commerce afro-arabe. Ces objectifs sont encore éloignés et il ne semble pas que les quatre organisations étudiées y aient apporté une contribution décisive.

La pratique confirme que les omissions par les statuts de certaines dispositions, protégeant contre les pressions et motifs non économiques, ne sont pas accidentelles. Cependant, si l'influence des critères non économiques apparaît parfois d'une manière assez nette, il serait exagéré de prétendre que, à cet égard, les organisations multilatérales financées principalement par les pays pétroliers arabes se distinguent d'une manière particulièrement négative parmi la plupart des organisations financières internationales.

Bakchich on générosité? A proposole l'aide multilatérale arabe

Par *Jerzy Kranz*

The main object of the present article is to analyse the multilateral financial assistance provided by four international financial organizations whose resources are mainly coming from the Islamic or Arabian countries: the Arabian Fund for Economic and Social Development, the Arabian Bank for Economic Development in Africa, the Islamic Development Bank and the OPEC Fund for International Development.

The author hopes to provide an answer to the question, whether this assistance is of a political nature and whether it constitutes an act of illegal economic coercion.

The analysis of the activities of these organizations leads to the conclusion that a decisive role in the decision-making processes and in the capital structure is played by the narrow group of Arabian petroleum exporters. Among others, this situation results from the application of weighted voting. In this respect an analogy can be traced to the World Bank and the International Monetary Fund. It is to be observed that the ABEDA and the OPEC Fund provide financial assistance to non-member states. These states are not entitled to take part in the decision-making.

The author points out the significant differences between the Article IV-10 (Political Activity Prohibited) of the Agreement of the World Bank and the respective articles of the ABEDA, of the AFESD and the OPEC Fund. In this context, the author concludes that in certain cases of concentrated assistance to certain states as well as in cases of limitation of assistance for other states we are dealing with decisions of non-economic nature. The most typical example is the refusal of assistance to those Third World states which maintain diplomatic relations with Israel. The author is of the opinion that this kind of secondary boycott is not compatible with the Articles of Agreement of the above mentioned organizations.

The next part of the paper is devoted to the issue of the suspension of membership of Egypt in the ABEDA, in the AFESD and in the IsDB/1979/ and of Afghanistan in the IsDB/1980. These tow suspensions are evaluated as being legal because they result from the suspension of Egypt's membership in the Arab League and of Afghanistan's membership in the Islamic Conference. The membership of the Arab League and of the Islamic Conference is a *conditio sine quanon* of membership of the ABEDA, of the AFESD and the IsDB. The author further states that the suspension of membership of Egypt and Afghanistan in the Arab League and the Islamic Conference can be legally justified.

In conclusion, the author presents the opinion that the financial assistance provided by the said organizations is in some cases of non-economic nature and that, sometimes, it constitutes an instrument of illegal economic coercion. In this respect, these organizations do not provide an alternative model for the World Bank and the IMF but, on the other hand, they do not differ from the former in a particularly negative manner.