

3. — LE STATUT DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT DANS LE SYSTÈME COMMERCIAL MULTILATÉRAL: LES LEÇONS DU PASSÉ ET LES PERSPECTIVES POUR UN NOUVEAU MULTILATÉRALISME

Mehdi Abbas

MEHDI ABBAS

est maître de conférences en économie à l'Université de Grenoble Alpes (France) et chercheur au sein du laboratoire Pacte – Laboratoire de Sciences sociale du CNRS et à l'Institut d'études Politiques de Grenoble. Titulaire d'un doctorat en Économie Internationale, ses enseignements et recherches portent sur l'Économie politique internationale, les régulations et politiques commerciales multilatérales de l'OMC et la gouvernance de l'interface climat-énergie-commerce dans l'économie mondiale.

Introduction

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) compte, en octobre 2023, 164 Membres qui se répartissent officiellement en trois catégories : les pays développés, les pays en développement (PED) et les pays les moins avancés (PMA)¹. De ces trois catégories, seule la dernière fait l'objet d'une définition, l'article XI(2) de l'*Accord instituant l'OMC*² reprenant la liste établie par les Nations Unies³. En revanche, il n'existe à l'OMC de définition ni des pays « développés » ni des pays « en développement ».

La distinction du statut des Membres se fait conformément à la pratique de l'auto-qualification ou autodésignation. Cette démarche subjective fait en sorte que les PED sont indifférenciés à l'OMC. Si pour les pays développés il n'existe pas de problèmes quant à la composition du groupe, l'indifférenciation du statut de pays « en développement » se révèle problématique pour deux raisons. La première est que le statut de PED au sein du système commercial multilatéral confère certains droits additionnels ainsi que des dérogations à la norme multilatérale ouvrant la voie à un traitement spécial et différencié (TSD)⁴. Or, depuis 2001, l'OMC a comme priorité le traitement des déséquilibres des rapports Nord-Sud, c'est-à-dire la réforme du TSD⁵ afin de le rendre plus efficace et plus opérationnel, et de mettre ainsi le système commercial multilatéral au service du développement⁶. La seconde renvoie aux évolutions des rapports de richesse et de puissance qui ont accru le nombre de PED dans le système commercial multilatéral tout en différenciant leurs capacités et leur position dans la division internationale du travail. Ainsi, dans le sillage de la crise financière mondiale de 2007-2008 et des recompositions géoéconomiques qui ont suivi, particulièrement l'émergence de nouvelles puissances commerciales, la question de la différenciation entre PED s'est posée, à l'initiative des États-Unis. En estimant que l'enlisement du Programme de Doha pour le développement, que les avantages commerciaux réduits dont bénéficient certains PED et que les dysfonctionnements de l'OMC en tant que système de négociation⁷ résultent de l'absence ou de la faible différenciation entre les PED

1. En plus de la liste des PMA, les pays de l'ancien bloc soviétique en Europe centrale et orientale sont désignés dans le langage de l'OMC comme des « économies en transition » et sont généralement exclus de la liste des pays en développement. À l'exception de la Roumanie, les économies en transition des autres pays d'Europe centrale et orientale n'ont pas accédé et n'accéderont pas à l'OMC avec le statut de pays en développement.

2. *Accord de Marrakech instituant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1915 RTNU 104 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1996) [*Accord instituant l'OMC*].

3. Nations Unies, « Least Developed Countries (LDCs) », en ligne : *Nations Unies* <www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category.html>.

4. Le traitement spécial et différencié comporte 155 dispositions réparties en 6 catégories : 1) les dispositions visant à améliorer les occasions commerciales pour les PED et PMA, parmi lesquelles celles relatives à l'accès aux marchés des pays du Nord; 2) les dispositions impliquant la prise en compte des intérêts des PED et PMA lors de l'adoption par les pays du Nord de mesures commerciales; 3) les dispositions donnant aux PED et PMA une capacité discrétionnaire

dans l'élaboration de leur politique commerciale et les exemptant des disciplines commerciales appliquées aux pays développés et par ceux-ci; 4) les dispositions relatives à l'aide et à l'assistance technique; 5) les dispositions relatives à la protection de leur marché intérieur; 6) les dispositions accordant aux PED et PMA des délais plus longs d'exemption à la norme multilatérale.

5. Conformément au paragraphe 44 de la *Déclaration ministérielle de Doha portant sur le Programme de Doha pour le développement*.

6. Mehdi Abbas, « Mondialisation, Organisation mondiale du commerce et rapports Nord-Sud. Entre différenciation et espace politique pour le développement » (2007) 8:20 Critique économique 143 [Abbas, « Mondialisation, OMC et rapports Nord-Sud »]; Mehdi Abbas, « Les rapports Nord-Sud et Sud-Sud dans l'agenda pour le développement de l'Organisation mondiale du commerce » dans Christian Deblock et Henri Regnault, dir, *Nord-Sud* : la reconnexion périphérique, Montréal, Athéna éditions, 2006, 55.

7. Marie-Line Duboz et Matthieu Houser, « L'absence d'une définition précise de la notion de pays en développement à l'OMC : un handicap pour son fonctionnement » (2013) 3:163 Mondes en développement 115.

membres, les États-Unis, et avec eux le Canada et l'Union européenne, font de l'auto-qualification un enjeu systématique.

Depuis 1995, le nombre de Membres à l'OMC a augmenté de 28 % pour atteindre les 164 Membres. La quasi-totalité des nouveaux Membres sont des PED de sorte qu'une large majorité (77 %) des Membres actuels et en accession appartiennent à cette catégorie. *De facto*, l'OMC est plus hétérogène et, en tant qu'organisation conduite par ses Membres (*Member driven organization*), elle enregistre les nouveaux rapports de puissance et de richesse qui structurent l'économie politique internationale. Ainsi, au traditionnel et historique clivage entre pays développés et pays en développement s'ajoute désormais celui entre, d'une part, puissances ascendantes ou émergentes aux capacités d'exportations industrielles et réelles compétitrices des puissances installées (la Quadripartite⁸) et, d'autre part, PED émergents (en particulier le Brésil, la Chine, la Corée du Sud, l'Inde et la Russie) et PED non émergents.

C'est à l'aune de cette nouvelle conflictualité multilatérale que ce chapitre aborde l'auto-qualification en tant qu'élément révélateur des transformations structurelles et institutionnelles des rapports concurrentiels Nord-Sud et, à ce titre, comme levier de la rénovation du TSD. En effet, le dossier de l'auto-qualification évolue « main dans la main » avec celle de la différenciation entre les PED, elle-même au cœur des débats sur la réforme du TSD. La façon dont s'institutionnalisent les rapports entre pays développés et PED renseigne sur le contenu, la finalité et le mode opératoire du construit social international qu'est le système commercial multilatéral. Aussi, le dossier de l'auto-qualification questionne-t-il l'avenir du TSD et, ce faisant, les enjeux d'efficacité, de légitimité et d'équité de la gouvernance commerciale multilatérale.

Ce chapitre s'organise en trois parties. La première partie revient sur les origines de la pratique de l'auto-qualification, alors que la deuxième en présente l'évolution dans le régime du GATT puis de l'OMC en la mettant en parallèle avec l'évolution du traitement des PED dans le système commercial multilatéral. Enfin, la troisième partie analyse les termes des débats actuels sur l'auto-qualification et leurs implications sur la gouvernance multilatérale des rapports entre pays développés et pays en développement à l'OMC.

I. – Aux origines de l'auto-qualification

Selon Lavanya Rajamani, il existe, au sein des organisations internationales, trois approches pour définir le statut des membres « désavantagés » par un régime international : la définition du statut, la liste énumérative et l'auto-sélection⁹. C'est cette dernière qui a été adoptée sous l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)*¹⁰ et qui se prolonge jusqu'à aujourd'hui. Ainsi, contrairement aux Nations Unies, au Fonds monétaire international ou à la Banque mondiale, le régime GATT-OMC ne dispose pas de système de classification analytique pour le statut de « pays en développement ».

Cette situation trouve son origine dans le « défaut de naissance »¹¹ du GATT, accord temporaire appelé à s'institutionnaliser en raison de l'échec du projet de création de l'Organisation internationale du commerce (OIC). Censé être le chapitre IV d'un traité beaucoup plus ambitieux¹², le GATT ne comporte aucune mesure, prescription ou règle nécessitant la distinc-

8. À savoir, les États-Unis, l'Union européenne, le Canada et le Japon.

9. Lavanya Rajamani, *Differential Treatment in International Environmental Law*, Oxford, Oxford University Press, 2006.

10. *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948) [GATT].

11. John H Jackson, « The Uruguay Round and the Launch of the WTO: Significance and Challenges » dans Terence P Stewart, dir., *The World Trade Organization*, Washington, American Bar Association, 1996, 5 à la p 7.

tion entre pays développés et PED. Dès lors, n'y figure aucune définition des catégories de pays qui le composent. Il se contente de reprendre la formulation figurant dans le chapitre III de la *Charte de La Havane* (Développement économique et reconstruction) qui mentionne les pays « dont les ressources sont encore relativement peu développées »¹³. Lors des négociations de la *Charte de La Havane*, les États-Unis ont proposé que les PED adhèrent à la future OIC dans des conditions égales à celles de tous les autres pays, quel que soit leur stade de développement. Ce principe de l'égalité de traitement a été refusé par les PED participant au processus¹⁴. Par conséquent, les articles 8 à 15 de la *Charte de La Havane* sur le développement économique et la reconstruction ont été rédigés de manière à prendre en compte les préoccupations des PED mais sans aucune référence analytique aux pays concernés¹⁵. L'échec du projet de création de l'OIC institutionnalise le GATT comme forum de la régulation commerciale multilatérale et, en conséquence, des rapports entre pays développés et pays en développement.

Le GATT de 1947 ne compte qu'un seul article – l'article XVIII : Aide de l'État en faveur du développement économique – susceptible de concerner les PED. Dans sa version originale, cet article porte essentiellement sur l'autorisation des aides gouvernementales. C'est dans le cadre des débats sur sa rénovation, en 1955, que l'expression « partie contractante en développement » apparaît et que l'usage de l'auto-qualification débute simultanément à l'institutionnalisation de la non-réciprocité (article XVIII bis). En effet, pour bénéficier des dispositions de l'article XVIII rénové¹⁶, un pays doit s'autodésigner « partie contractante en développement ». Selon cet article :

Les parties contractantes reconnaissent que la réalisation des objectifs du présent Accord sera facilitée par le développement progressif de leurs économies, en particulier dans le cas des parties contractantes dont l'économie ne peut assurer à la population qu'un faible niveau de vie et en est aux premiers stades de son développement¹⁷.

Et l'annexe I du GATT de 1947 précise que :

L'expression « aux premiers stades de son développement » ne s'applique pas seulement aux parties contractantes dont le développement économique en est à ses débuts, mais aussi à celles dont les économies sont en voie d'industrialisation à l'effet de réduire un état de dépendance excessive par rapport à la production de produits primaires¹⁸.

Aussi, les deux références officielles aux « parties contractantes en développement » ne mentionnent aucune procédure ni aucun critère permettant de déterminer si une partie contractante peut être qualifiée de pays en développement.

12. À savoir, la *Charte de La Havane instituant une Organisation internationale du commerce*.

13. *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi. Acte final et documents connexes*, Commission intérimaire de l'Organisation internationale du commerce, avril 1948, en ligne (pdf) : [OMC <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf>](http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/havana_f.pdf).

14. C'est-à-dire le Brésil, la Birmanie, Ceylan/Sri Lanka, le Chili, la Chine, Cuba, l'Inde, le Liban, le Pakistan, la Rhodésie/Zimbabwe et la Syrie. Voir Kenneth Dam, *The GATT. Law and International Economic Organization*, New York, Midway, 1977.

15. Ces articles portaient sur l'accès aux capitaux et autres arrangements financiers, les investissements

internationaux, les arrangements préférentiels entre PED et les accords sur les produits de base.

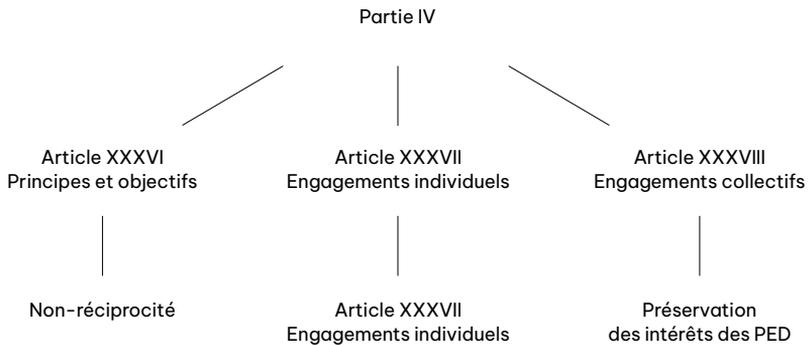
16. L'article XVIII a été rénové pour formellement permettre aux PED de protéger leurs industries dans l'enfance, d'adopter des mesures restrictives en cas de difficultés ou de déséquilibre de la balance des paiements, alors que l'article XVIII bis institutionnalise le concept de non-réciprocité de traitement en faveur des PED. Pour le détail, Robert Hudec, *Developing Countries in the GATT Legal System*, London, Thames Essay, 1987.

17. GATT, *supra* note 10, art XVIII(1).

18. *Ibid*, annexe I, Ad art XVIII(2).

Avec la décolonisation, l'accès à l'indépendance et l'affirmation du non-alignement, le droit du développement s'institutionnalise. En 1961, les Nations Unies décrètent la première Décennie des Nations Unies pour le développement qui reconnaît que le commerce international est le premier instrument de développement¹⁹. La même année, le *GATT*, ne pouvant rester à l'écart de cette évolution²⁰, lance une réflexion relative à une déclaration sur la promotion du commerce des pays en développement, adoptée en 1963²¹, suivie d'un programme d'actions en sept points dont l'une des mesures phares est l'adoption de tarifs préférentiels par les pays développés relativement aux exportations des pays en développement. Cette mesure était en discussion lors des travaux préparatoires de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), entrée en fonction en 1964 et se présentant comme « l'anti-GATT »²². C'est précisément en réaction à la création de la CNUCED que les parties contractantes du *GATT* s'engagent dans l'élaboration de dispositions spécifiques destinées aux PED. La négociation aboutit à l'ajout de la partie IV (Commerce et développement) qui compte trois articles fixant les principes à observer, les objectifs à atteindre et les engagements souscrits par chaque partie contractante et par l'ensemble des parties contractantes (*voir la figure 1*).

Figure 1 : La partie IV du GATT de 1947 – Commerce et développement



Source : Composition de l'auteur.

19. C'est l'intitulé de la résolution 1710 de l'Assemblée générale du 19 décembre 1961 proclamant la première Décennie des Nations Unies pour le développement.

20. De fait, en 1958, le rapport du GATT *Tendances du commerce international*, plus connu sous le nom de *Rapport Haberler*, concluait que les politiques commerciales des pays développés restreignaient l'accès aux marchés des exportations en provenance des pays en développement et empêchaient ces derniers de pleinement tirer profit d'un système commercial ouvert.

21. Disponible en ligne : <<https://docs.wto.org/gattdocs/r/GG/GATT/792.pdf>>.

22. Mehdi Abbas, « Les pays du Sud dans le système commercial multilatéral » (1999) 109 Informations et commentaires 45 à la p 55.

Cherchant à privilégier, face à la CNUCED, la légitimité de l'institution (le GATT) sur l'efficacité d'un système commercial multilatéral libre-échangiste et afin d'éviter un blocage institutionnel dû à la difficulté de réformes substantives du régime commercial, les parties contractantes ont fait preuve d'un « dualisme pragmatique »²³ en procédant à l'ajout de textes juridiques à la structure d'origine du GATT : la partie IV en 1965 et la clause d'habilitation en 1979²⁴.

Si du point de vue substantiel, la partie IV innove (abandon du principe de réciprocité), elle n'apporte aucune précision quant à la définition de critères ou d'une méthodologie permettant de qualifier un pays comme « partie contractante en développement ». En outre, entre 1955 et 1994, ni les 32 processus d'accession au GATT au titre de l'article XXXIII ni les différends commerciaux Nord-Sud n'ont permis de clarifier la typologie ou les critères de qualification d'une partie contractante en développement²⁵. En 1979, la pratique de la diplomatie commerciale multilatérale à destination des PED se consolide avec l'adoption du Système généralisé de préférences (SGP)²⁶. Si sa mise en place donne lieu à l'établissement de listes de PED, aucune taxonomie ni aucun critère analytique ne sont produits.

En 1971, les Nations Unies créent la catégorie des PMA, et la Yougoslavie propose que soient incluses au sein du GATT des dispositions au bénéfice des « PMA parmi les PED ». Cette initiative est suivie de la création d'un groupe informel de PED comprenant, entre autres, l'Argentine, le Brésil, l'Égypte, l'Inde, la Yougoslavie, le Chili, le Pakistan et l'Uruguay. Avec l'appui d'autres PED, ce groupe jouera un rôle important dans la préparation du Tokyo Round (1973-1979), première négociation commerciale multilatérale abordant les rapports entre pays développés et pays en développement. Durant ce cycle se pose pour la première fois la problématique de la différenciation entre PED avec, d'une part, la reconnaissance d'un TSD en leur faveur et, d'autre part, l'adoption de la clause d'habilitation qui multilatéralise l'approche du SGP²⁷. Si la clause d'habilitation introduit l'idée d'une graduation des droits et des obligations en fonction du niveau de développement, son adoption ne donne pas lieu à une réflexion sur les différents niveaux de développement concernés ou sur d'éventuels critères de catégorisation des pays. En revanche, elle reflète la première évolution concurrentielle dans les rapports Nord-Sud (réaction protectionniste des pays développés face à l'arrivée de produits industriels compétitifs en provenance des PED) qui est à l'origine des premières propositions américaines de « graduer » les droits des PED en fonction de leur niveau de développement et de basculer certains pays dans la catégorie des « parties contractantes développées »²⁸.

23. Ismaël Camara, *Comprendre le GATT*, Montréal, Éditions le Griffon, 1990 à la p 53.

24. La clause d'habilitation, adoptée à l'issue des accords du Tokyo Round (1979), autorise les parties contractantes du GATT puis, à partir de 1995, de l'OMC à accorder un traitement préférentiel aux PED sans réciprocité. La condition est que ce traitement différencié et plus favorable ne doit pas être conçu pour élever des obstacles au commerce vis-à-vis de pays tiers. La clause d'habilitation institutionnalise une dérogation au traitement de la nation la plus favorisée (non-discrimination) en faveur des pays en développement.

25. Guglielmo Verdirame, « The Definition of Developing Countries under GATT and other International Law » (1996) 39 *German YB Intl L* 164; Sonia Rolland,

Development at the WTO, Oxford, Oxford University Press, 2012 aux pp 71-72.

26. C'est à l'initiative de la CNUCED, dès sa deuxième session en 1968, que le Système généralisé de préférences est mis en place.

27. La clause d'habilitation demeure la référence juridique pour le SGP, telles l'initiative *Tout sauf les armes* de l'Union européenne à destination des PMA ou l'*African Growth and Opportunity Act* des États-Unis ou encore d'autres initiatives mises en place par les pays émergents (Chine et Inde) toujours à destination des PMA.

28. Michael Hart et Bill Dymond, « Special and Differential Treatment and the Doha "Development" Agenda » (2003) 37:2 *J World Trade* 395 aux pp 402-403.

II. – Le régime de l'OMC, l'auto-qualification et le traitement spécial et différencié

La pratique de l'auto-qualification aurait pu être remise en cause à l'occasion du Cycle d'Uruguay (1986-1994) et de la création de l'OMC (janvier 1995). Il n'en fut rien. La Déclaration ministérielle de Punta del Este (1986) se contente de réaffirmer le principe d'un « traitement différencié et plus favorable » à destination des PED en ne mentionnant aucunement les pays susceptibles d'être concernés. L'idée d'une taxonomie des Membres – ou parties contractantes – ne figure pas à l'ordre du jour des négociations. Les Accords de l'OMC, au titre de l'article XVI, endossent les pratiques du *GATT* puisque « [s]auf disposition contraire du présent accord ou des Accords commerciaux multilatéraux, l'OMC sera guidée par les décisions, les procédures et les pratiques habituelles des parties contractantes du *GATT* de 1947 et des organes établis dans le cadre du *GATT* de 1947 »²⁹ parmi lesquelles figure la pratique de l'auto-qualification.

A. – Le traitement spécial et différencié et la réification de la division pays développé et pays en développement dans le régime de l'OMC

Un des résultats les plus significatifs des négociations du Cycle d'Uruguay a été la refonte des rapports Nord-Sud et la mise en place d'un nouveau régime de commerce et de développement³⁰. En effet, avec les Accords du Cycle d'Uruguay, le programme commercial s'est étendu au-delà des « mesures aux frontières » pour inclure les réglementations « à l'intérieur des frontières », à savoir la fourniture et la commercialisation des services, les mesures de soutien interne, les régimes de propriété intellectuelle, les mesures liées à l'investissement, etc. Les pays en développement ont accepté cette extension des engagements à de nouveaux domaines intéressant principalement les économies développées, à condition que ces dernières acceptent, en échange, d'ouvrir des domaines qui les intéressent, principalement l'agriculture, les textiles et les vêtements. Il est bien établi dans la littérature que cette promesse n'a pas été tenue et que les avantages que les pays développés ont tirés de la combinaison de la réduction des barrières tarifaires dans les pays en développement, de l'inclusion des questions « liées au commerce » et de l'extension normative du régime commercial multilatéral ont largement dépassé les avantages que les pays en développement ont tirés d'un meilleur accès aux marchés des pays développés³¹. En outre, la capacité institutionnelle limitée des pays en développement a encore restreint les avantages qu'ils pouvaient tirer de l'intégration plus poussée prévue par le Cycle d'Uruguay³². Dans le même temps, ce cycle a fourni la base à partir de laquelle les futurs accords commerciaux à l'échelle régionale et bilatérale ont été négociés avec des conditions encore plus exigeantes – OMC-Plus – pour les PED et avec des coûts de mise en œuvre et d'ajustements importants. Parmi les résultats « pro-développement » des Accords de l'OMC figure

29. *Accord instituant l'OMC, supra note 2, art XVI(1).*

30. Sonia Rolland, *supra note 25 aux pp 89-103*; Elimma C Ezeani, *The WTO and its Development Obligation. Prospect for Global Trade*, London, Anthem Press, 2011.

31. Abbas, « Les rapports Nord-Sud et Sud-Sud », *supra note 6 aux pp 55-73*; T N Srinivasan, *Developing Countries and the Multilateral Trading System. From the GATT to the Uruguay Round and the Future*, Boulder, Westview Press, 1999; Sheila Page, *The Evolution of Special and Differential Treatment in the Multilate-*

ral Trading System, Londres, Overseas Development Institute, 2004, en ligne (pdf) : <<https://cdn.odi.org/media/documents/4679.pdf>>.

32. Constantine Michalopoulos, « The Role of Special and Differential Treatment for Developing Countries in GATT and the World Trade Organization » (2000) World Bank Policy Research Working Paper no 2388; Michael Finger et Peter Schuler, « Implementation of Uruguay Round Commitments: The Development Challenge » (2001) World Bank Policy Research Working Paper n° 2215.

l'inclusion de 155 dispositions relevant du TSD. Mais aucune de ces dispositions ne contribue à l'établissement d'une taxonomie des pays. Au contraire, à la demande des pays développés, c'est une approche dite de « taille unique » (one-size-fits-all) qui s'impose en matière de rapports avec les PED.

Aussi, les Accords de l'OMC et le GATT de 1994 se contentent-ils, dans une note explicative, d'indiquer que « [d]ans les dispositions du GATT de 1994, [...] [l]es expressions “partie contractante peu développée” et “partie contractante développée” seront réputées s'entendre d'un “pays en développement membre” et d'un “pays développé membre” »³³. Le régime de l'OMC n'apporte aucune innovation par rapport au GATT, exception faite de l'institutionnalisation de la catégorie des PMA avec la Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés³⁴. Il existe néanmoins des éléments de différenciation juridique dans certains accords, à l'exemple de la Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réformes sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires³⁵. De même, certains accords font référence à des catégories de pays³⁶ sans pour autant que l'on puisse en conclure qu'il s'agit d'une taxonomie officielle. La procédure de règlement des différends de l'OMC aurait pu contribuer à la clarification des débats sur la catégorisation des pays. Or, sur la période de 1995 à 2022, les groupes spéciaux et l'Organe d'appel s'en sont abstenus. L'unique différend susceptible d'éclairer la problématique s'est contenté de réitérer la démarche de la différenciation sans y apporter aucune nouveauté³⁷.

B. — La procédure d'accèsion à l'OMC, levier de la problématique de l'auto-qualification

En parallèle aux *Accords de l'OMC*, la procédure d'accèsion au titre de l'article XII de l'*Accord instituant l'OMC* constitue un des dispositifs au travers desquels les États transforment la substance du régime de l'OMC, d'autant plus que la procédure est beaucoup plus contraignante et formelle que celle du GATT. Contrairement au pouvoir discrétionnaire dont jouissaient les Membres dans le passé pour se prévaloir des avantages de l'autodésignation, les candidats à l'accèsion sont dans une position d'adaptation aux demandes des membres du groupe de travail qui gèrent l'accèsion. En ce sens, un pays candidat ne peut faire valoir des droits qui ne lui sont pas encore acquis, en particulier face à des Membres qui ont l'intention d'obtenir le niveau de concession le plus élevé possible.

33. GATT, *Annexe 1A, Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994*, Notes explicatives 2(a).

34. OMC, « Décision sur les mesures en faveur des pays les moins avancés », en ligne : OMC <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/31-dlldc_f.htm#31>.

35. OMC, « Décision sur les mesures concernant les effets négatifs possibles du programme de réformes sur les pays les moins avancés et les pays en développement importateurs nets de produits alimentaires », en ligne (pdf) : OMC <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/35-dag.pdf>.

36. L'*Accord sur les subventions et les mesures compensatoires* précise que les « pays en développement Membres qui ne sont pas soumis aux dispositions du paragraphe 1 a) de l'article 3 en vertu du paragraphe 2 a) de l'article 27 sont les suivants : « a) Pays les

moins avancés désignés comme tels par l'Organisation des Nations Unies qui sont Membres de l'OMC.

b) Chacun des pays en développement ci-après qui sont Membres de l'OMC sera soumis aux dispositions qui sont applicables aux autres pays en développement Membres conformément au paragraphe 2 b) de l'article 27 lorsque le PNB par habitant y aura atteint 1 000 dollars par an : Bolivie, Cameroun, Congo, Côte d'Ivoire, Égypte, Ghana, Guatemala, Guyana, Inde, Indonésie, Kenya, Maroc, Nicaragua, Nigéria, Pakistan, Philippines, République dominicaine, Sénégal, Sri Lanka et Zimbabwe » : *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, 15 avril 1994, 1869 RTNU 57, annexe VII (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995).

37. Voir OMC, « DS 246 : Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement » (2005), en ligne : OMC <www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds246_f.htm>.

En dépit de cette situation, la pratique héritée du GATT n'a pas évolué depuis 1995. Les requérants déterminent eux-mêmes leur statut en le mentionnant expressément soit dans la partie introductive de leur Aide-mémoire sur le régime de commerce extérieur, soumis à la Division des accessions de l'OMC et par son intermédiaire aux Membres, au tout début du processus d'accession, ou soit lors de la déclaration liminaire par le représentant du pays concerné lors de la première réunion du groupe de travail de l'OMC établi pour examiner les termes de l'accession dudit pays.

Ainsi, l'Arabie saoudite et la Jordanie ont été explicites sur le sujet en affirmant leur volonté d'accéder en tant que « pays en développement ». Le Kazakhstan a souligné, au contraire, qu'il adhérerait à toutes les obligations découlant des Accords de l'OMC sans aucune référence au statut de PED. Le cas du Kazakhstan n'est pas singulier. Toutes les républiques de l'ex-URSS et de l'ex-Yougoslavie, et l'ensemble des pays de l'ancien bloc de l'Est, y compris les plus pauvres parmi eux comme le Kirghizstan et l'Albanie, avaient été systématiquement admis à l'OMC au moyen de concessions tarifaires et d'engagements spécifiques pour le commerce des services similaires sinon parfois même plus élevés que ceux des pays développés, Membres fondateurs de l'OMC. L'accession de la Chine a donné lieu à un compromis hybride : elle bénéficie dans certains cas du même traitement qu'un pays développé membre et dans d'autres cas des mêmes conditions qu'un PED³⁸.

Si le statut de PED sous le GATT avait été naturellement accordé, pour des raisons évidentes, aux pays qui venaient à l'époque d'accéder à l'indépendance, l'autodésignation des pays en développement, depuis l'établissement de l'OMC en 1995, repose quant à elle largement sur la pratique héritée du GATT. Cette dernière répondait aux complexités normatives, réglementaires et institutionnelles qu'impliquait la mise en œuvre des Accords de l'OMC. Du fait de cette complexité, une période d'ajustement de 15 années avant l'entrée en vigueur pleine et entière du régime de l'OMC a été adoptée. On trouve la problématique de la légitimité versus l'efficacité. Elle prévaut à nouveau lors du lancement du Cycle de Doha et du programme pour le développement de l'OMC.

III. – L'auto-qualification dans le contexte d'une nouvelle économie politique des rapports Nord-Sud

Lors du lancement du Programme de Doha pour le développement, la question de l'auto-qualification n'a pas été posée, pas plus qu'elle ne l'a été durant les premières années des négociations. Ce n'est qu'à partir de 2009 que les pays développés membres de l'OMC en ont fait une des causes de la défaillance de la fonction de négociation de l'OMC et une des pierres d'achoppement des réformes de l'institution. Avant toute chose, ce changement résulte de la réaction de la puissance installée – les États-Unis – à l'érosion de sa position concurrentielle face à la puissance ascendante – la Chine³⁹.

38. Par exemple, en ce qui concerne les mesures de sauvegarde, pendant une période de 12 ans à compter de la date d'adhésion, il y aura un mécanisme de sauvegarde transitoire spécial dans les cas où l'importation de produits d'origine chinoise cause ou menace de causer une « désorganisation du marché » pour les producteurs nationaux d'autres Membres de l'OMC. Le critère de la « désorganisation du marché » est plus facile à satisfaire pour un pays importateur que le critère standard du « préjudice grave » contenu dans l'article 2 de l'Accord sur les sauvegardes. Dans

le secteur agricole, la Chine a accepté de limiter ses subventions à la production agricole à 8,5 % de la valeur de la production agricole (les chiffres comparables pour les pays développés et en développement sont respectivement de 5 % et de 10 %).

39. Kyoungseo Hong, Jeong Ho Yoo et Inkyo Cheong, « WTO's Special and Differentiated Treatment Principle and Solutions of the US-China Conflict » (2021) 19:4 J Intl Logistics & Trade 185.

A. – Le Programme de Doha pour le développement : le cycle de la différenciation entre pays en développement

Lancé en 2001, le Programme de Doha pour le développement visait à corriger l'iniquité des Accords du Cycle d'Uruguay⁴⁰, d'où l'engagement que « toutes les dispositions relatives au traitement spécial et différencié seront réexaminées en vue de les renforcer et de les rendre plus précises, plus effectives et plus opérationnelles »⁴¹. Dans le sillage de l'échec de la Conférence ministérielle de Cancún (2003) émerge l'idée que le manque d'efficacité du TSD résulte, en partie, du caractère trop générique de ses dispositions. Celles-ci ne « colleraient » plus à la diversité des situations et des problématiques des pays en développement, eux-mêmes divers et hétérogènes. Dès lors, progressivement, s'impose l'idée que pour les rendre « plus précises, plus effectives et plus opérationnelles » il conviendrait d'introduire une différenciation entre les pays auxquels elles s'adressent⁴².

De fait, les débats sur l'auto-qualification, la différenciation et la réforme du TSD sont inséparables de l'émergence de nouvelles puissances commerciales. L'accession de la Chine lors de la Conférence ministérielle de Doha (2001) marque le point de départ de l'affirmation des capitalismes émergents et la consolidation de leur influence dans les négociations⁴³. C'est précisément la façon dont a été gérée cette accession et les supposés avantages que la Chine a retirés de son statut de PED à l'OMC qui ont propulsé l'auto-qualification au cœur des débats sur l'efficacité de l'OMC et la réforme du TSD⁴⁴. Indéniablement, les économies émergentes ont su tirer profit du compromis libre-échangiste des Accords de l'OMC. Simultanément, elles ont pu profiter de leur statut de PED pour utiliser pleinement les dérogations et flexibilités offertes par le régime de l'OMC en matière de politique commerciale⁴⁵. Mais surtout, elles ont pu générer et exploiter, grâce à leurs stratégies de développement industriel et de rattrapage technologique, le potentiel des transformations productives associé à un système commercial ouvert, non discriminant et fondé sur des règles, système institué par les capitalismes historiques.

Le rééquilibrage des rapports de richesse et de puissance produit par cette émergence est à l'origine d'une double évolution du régime commercial multilatéral. D'une part, il fait éclater la fiction d'un Sud à l'OMC. Contrairement aux premières années du Programme de Doha, où les coalitions du Sud ont été actives, elles n'ont tenu aucun rôle significatif aux Conférences ministérielles de Bali (2013) et de Nairobi (2015). Sans mettre fin aux antagonismes Nord-Sud, la libéralisation multilatérale devient le théâtre d'affrontements entre capitalismes installés et

40. Pascal Lamy, « Équité et justice dans la mondialisation » (2011) 414 Études 7.

41. OMC, *Conférence ministérielle de l'OMC, Doha, 2001 : Déclaration ministérielle*, OMC Doc WT/MIN(01)/DEC/1 (2001) au para 44 [Déclaration de Doha].

42. Abbas, « Mondialisation, OMC et rapports Nord-Sud », supra note 6 aux pp 143-164.

43. Hopewell Kristen, *Breaking the WTO. How Emerging Powers Disrupted the Neoliberal Project*, Stanford, Stanford University Press, 2016; J P Singh, *Sweet Talk: Paternalism and Collective Action in North-South Trade Relations*, Stanford, Stanford University Press, 2017; Braz Baracuh, « The Geopolitics of Multilateralism: The WTO Doha Round Deadlock, the BRICs, and the Challenges of Institutionalised Power Transitions » (2012) Centre for Rising Powers, Document de travail no 4.

44. James Bacchus et Inu Manak, *The Development Dimension: Special and Differential Treatment in Trade*, New York, Routledge, 2021 aux pp 45-53; Henry Gao et Weihuan Zhou, « Myth Busted: China's Status as a Developing Country Gives it Few Benefits in the World Trade Organization » (6 octobre 2019), en ligne : [The Conversation <theconversation.com/myth-busted-chinas-status-as-a-developing-country-gives-it-few-benefits-in-the-world-trade-organisation-124602>](https://theconversation.com/myth-busted-chinas-status-as-a-developing-country-gives-it-few-benefits-in-the-world-trade-organisation-124602).

45. Mehdi Abbas, « Emerging Countries and Trade Multilateralism: Hypothesis on the Rising Powers' Global Political Economy » dans Bernadette Gonzalez, dir, *Globalization: Economic, Political and Social Issues*, New York, Nova Science Publisher, 2016, 53

capitalismes émergents doublés de conflits Sud-Sud conduisant à une fragmentation des coalitions du Sud⁴⁶ en raison de l'opposition entre la préférence commercialiste des pays émergents et la préférence protectionniste des PED non émergents⁴⁷. D'autre part, l'émergence conduit à la transformation du TSD. Tout d'abord, le paragraphe 44 de la Déclaration de Doha⁴⁸ est victime de l'enlisement des négociations commerciales multilatérales puisque, sur la période de 2009 à 2021, les dispositions relatives au TSD ne sont présentes que dans 40 % des décisions prises à l'OMC contre 70 % durant la période s'échelonnant de 1995 à 2008, et les textes comportant une référence explicite au TSD passent de 27 % à 19 %⁴⁹. Ensuite, à partir de la Conférence ministérielle de Hong Kong (2005), les « flexibilités » négociées se substituent au principe d'un TSD. Enfin, le passage d'un TSD stato-centré à un TSD centré sur les politiques et mesures prises par les États est acté à l'occasion de l'adoption de l'*Accord sur la facilitation des échanges (AFE)*⁵⁰ conclu en décembre 2013 et entré en vigueur en février 2017.

Il est difficilement contestable qu'une différenciation structurelle soit à l'œuvre au sein des PED depuis la création de l'OMC en 1995 ou le lancement du Cycle de Doha en 2001. Cette différenciation justifie-t-elle une remise en cause de l'approche binaire sur laquelle s'est construite la régulation des rapports commerciaux multilatéraux? Le débat ne peut être tranché ni d'un point de vue quantitatif ni d'un point de vue qualitatif⁵¹. Ce qui est sous-jacent à la distinction d'un groupe de pays bénéficiant de droits différenciés, c'est-à-dire plus favorables, c'est le contenu que donnent les Membres aux questions d'efficacité, d'équité et de légitimité des dispositifs de gouvernance commerciale multilatérale. En ce sens, la problématique de l'auto-qualification reflète un changement dans la façon d'appréhender les Membres en développement à l'OMC. Progressivement, une approche orientée davantage sur la nature des mesures que sur le statut des pays gagne en légitimité. Déjà perceptible dans l'*AFE*, un TSD centré sur les mesures et non plus stato-centré constitue un des paramètres de l'économie politique de la différenciation.

46. Clara Weinhardt, « Emerging Powers in the World Trading System: Contestation of Developing Country Status and the Reproduction of Inequalities » (2020) 34:3 *Global Society* 388.

47. À titre d'exemple, après s'être opposés aux côtés des PED à l'introduction des « questions de Singapour » (investissement, concurrence, marché public et facilitation des échanges) depuis Doha (2001), les pays émergents, dont la Chine en premier lieu, souhaitent désormais une négociation sur la concurrence et l'investissement. La raison en est l'internationalisation des entreprises chinoises et la sécurisation de ses investissements internationaux. De même, sans l'implication et l'approbation du Sud global, le paquet de Bali, comportant l'*Accord sur la facilitation des échanges*, n'aurait jamais été conclu. On ajoutera la proposition indienne d'un accord sur la facilitation des services qui va beaucoup plus loin que l'*Accord général sur le commerce des services* ou l'*Accord sur le commerce des services* en cours de négociation.

48. *Déclaration de Doha*, supra note 41.

49. Clara Weinhardt et Till Schöfer, « Differential Treatment for Developing Countries in the WTO:

The Unmaking of the North-South Distinction in a Multipolar World » (2022) 43:1 *Third World Q* 74.

50. *Accord sur la facilitation des échanges*, 27 novembre 2014, A-31874 RTNU 40 (entrée en vigueur: 22 février 2017) [AFE]. L'*AFE* se divise en trois sections, la deuxième concernant le TSD. Les pays ont la possibilité de classer les obligations prévues par l'*Accord* selon trois catégories distinctives de dispositions, chacune prévoyant différents niveaux de flexibilités eu égard aux échéances de mise en œuvre ainsi qu'aux conditions préalables à la mise en œuvre. Les « flexibilités » dont bénéficient les PED s'organisent de la façon suivante : les engagements à mettre en œuvre dès l'entrée en vigueur de l'*Accord* (catégorie A); ceux que les membres mettront en œuvre après une période de transition (catégorie B); et ceux qu'ils mettront en œuvre après une période de transition et un renforcement de capacité dans le cadre de l'assistance technique (catégorie C).

51. Richard Kozul-Wright et al, « From Development to Differentiation: Just How Much Has the World Changed? » (2019) UNCTAD Research Paper no 33.

B. – L’auto-qualification et l’économie politique de la différenciation

À partir de la Conférence ministérielle de Cancún en 2003, les États-Unis n’ont cessé d’évoquer les problèmes que posent les « *won’t do countries* », c’est-à-dire le « Sud global » (Brésil, Chine, Inde) et certains PED, concernant la libéralisation des échanges. Lors de la Conférence de Nairobi (2015), les capitalistes installés ont insisté pour que la déclaration finale fasse clairement référence au fait que de « nouvelles approches sont nécessaires pour obtenir des résultats significatifs dans les négociations multilatérales »⁵² d’où l’insistance sur de nouvelles modalités de négociation et de nouvelles questions à négocier.

C’est dans un contexte de blocage des négociations, de reconfiguration des rapports de puissance et de richesse et de réaffirmation des enjeux de souveraineté et de sécurité⁵³ que les propositions de réforme de l’OMC, dont l’une des thématiques porte sur l’autodésignation, se sont multipliées. Ainsi, en septembre 2018, l’Union européenne prend l’initiative de publier un document de réflexion sur l’avenir de l’OMC dans lequel figurent des propositions de réforme du TSD⁵⁴. L’Union européenne convient que certains Membres en développement sont mieux placés que d’autres pour assumer davantage d’obligations. Pour remédier à ce manque de capacité, elle formule trois suggestions. Premièrement, elle estime que les PED doivent être encouragés à « sortir » du TSD et, lorsqu’ils choisissent de recourir à ce traitement, qu’ils expliquent comment ils entendent l’utiliser pour faire progresser leur développement tout en fournissant également une date cible à laquelle ils assumeront pleinement toutes les obligations de l’OMC. L’Union ajoute que ce sujet pourrait faire partie du processus d’examen régulier des politiques commerciales de tous les Membres de l’OMC. Deuxièmement, pour les futurs accords, elle déclare que le traitement différencié devrait être à la fois axé sur les besoins et fondé sur des preuves, ce qui signifie que toutes les parties devraient reconnaître que la mise en œuvre universelle des Accords de l’OMC est l’objectif, que les engagements supplémentaires nécessitent de la flexibilité, et que la flexibilité doit être proportionnelle au nombre d’engagements pris. Troisièmement, bien que l’Union européenne maintienne que les dispositions existantes en matière de traitement différencié ne devraient pas être modifiées, elle recommande que toute demande de TSD supplémentaire exige la spécification d’un objectif de développement clairement défini, une analyse économique de l’impact de la mesure – y compris une analyse de son impact sur d’autres Membres de l’OMC si l’obligation n’est pas respectée – et une période de temps précise durant laquelle le pays en développement aura besoin de flexibilités.

Dans le sillage de l’Union européenne et en prévision de la douzième Conférence ministérielle, les États-Unis diffusent en février 2019 un document portant sur la réforme du TSD⁵⁵. Trois propositions en structurent l’argumentaire : 1) l’économie mondiale a grandement évolué depuis la création de l’OMC et la mise en place du TSD; 2) l’autodéclaration au statut de PED est problématique car elle entraîne des abus en matière d’exemptions aux disciplines collectives; et 3) en raison de l’absence d’une définition précise du « développement », le TSD échoue à faire une distinction entre les différents niveaux de développement, ce qui réduit son efficacité. Dès lors, les États-Unis font prévaloir que l’autodéclaration empêche une « véritable libéralisation » et n’est plus pertinente à la lumière des grandes avancées en matière de développement de ces

52. OMC, *Déclaration ministérielle de Nairobi*, OMC Doc WT/MIN(15)/DEC (2015) aux para 30 et 34.

<<https://www.wita.org/atp-research/eu-concept-paper-on-wto-reform/>>.

53. Mehdi Abbas, « Du lancement du Programme de Doha pour le développement au report de la douzième conférence ministérielle de l’OMC, quelle coopération commerciale multilatérale? » (2022) 2022/1:125 R Inti & stratégique 14.3.

55. OMC, *Procédures visant à renforcer la fonction de négociation de l’OMC*, OMC Doc WT/CG/W/764 (2019); OMC, *Une OMC indifférenciée : le stade de développement autodéclaré risque de rendre l’institution non pertinente*, OMC Doc WT/GC/W/757/Rev.1 (2019) [OMC, *Une OMC indifférenciée*].

54. Union européenne, Commission, « EU Concept Paper, WTO Modernisation » (2018), en ligne : WITA

dernières décennies, à savoir l'émergence de nouvelles puissances commerciales. En outre, ils s'opposent à la multiplication des flexibilités accordées aux pays en développement au motif que, d'une part, elles fragmentent le système commercial multilatéral réduisant son efficacité et, d'autre part, elles sont plutôt conçues comme un moyen de se soustraire aux disciplines commerciales multilatérales que comme un levier pour des politiques commerciales pro-développement. Le document conclut ainsi :

L'autodéclaration et sa conséquence première – l'incapacité de faire une différenciation entre les Membres – placent l'OMC sur la voie de l'échec des négociations. C'est aussi une voie qui fait perdre à l'Organisation sa pertinence en tant qu'institution en l'obligeant à rester accrochée au passé et en l'empêchant de négocier des disciplines qui permettraient de surmonter les difficultés d'aujourd'hui et de demain, pendant que les autres institutions internationales vont de l'avant ⁵⁶.

Partant de ces considérations, les États-Unis proposent quatre critères conduisant à l'exclusion d'un pays des bénéfices du TSD si l'un d'eux est satisfait : 1) appartenance ou accession à l'OCDE; 2) appartenance au G20; 3) classification comme pays à revenu élevé par la Banque mondiale; ou 4) part du commerce mondial de marchandises supérieure à 0,5 %. Ils précisent, en outre, que ces critères n'empêchent pas des accords sectoriels dans lesquels d'autres membres seraient également inadmissibles à un TSD. En juillet 2019, les États-Unis complètent leur proposition en indiquant que l'inclusion de critères unilatéraux pour l'utilisation du TSD doit faire partie des changements à apporter dans « la fonction de négociation de l'OMC ». Au vu de ces critères, une trentaine de pays seraient exclus des bénéfices d'un traitement différencié (voir le tableau 1).

Tableau 1 : Les pays concernés par les propositions américaines

Pays	Membre de l'OCDE	Membre du G20	Pays à revenu élevé selon la Banque mondiale	Part dans le commerce de marchandises
Afrique du Sud		x		0,47
Antigua-et-Barbuda			x	0,00
Arabie saoudite		x	x	1,37
Argentine		x	x	0,34
Bahreïn			x	0,09
Barbade			x	0,02
Brésil		x		1,16
Brunei			x	0,04
Chili	x		x	0,36
Chine		x		13,15
Colombie	x			0,21
Corée du Sud	x	x	x	2,85

56. OMC, *Une OMC indifférenciée*, supra note 55, au para 5.2.

Pays	Membre de l'OCDE	Membre du G20	Pays à revenu élevé selon la Banque mondiale	Part dans le commerce de marchandises
Costa Rica	x			0,07
Émirats arabes unis			x	2,42
Hong Kong			x	2,81
Inde		x		1,70
Indonésie		x		0,88
Israël	x		x	0,30
Koweït			x	0,33
Macao			x	0,03
Mexique	x	x		2,42
Oman			x	0,20
Panama			x	0,60
Qatar			x	0,38
Saint-Kitts-et-Nevis			x	0,00
Seychelles			x	0,03
Singapour			x	2,05
Taiwan			x	1,74
Thaïlande				1,29
Trinité-et-Tobago			x	0,04
Turquie	x	x		0,95

Source : Sites de l'OCDE, du G20 et de la Banque mondiale pour l'appartenance; données de l'OMC pour le pourcentage des exportations mondiales, année de référence : 2019.

Aux propositions américaines et européennes s'ajoutent celles de la Norvège, initiatrice de « conversations constructives » sur la dimension développement des négociations, propositions soutenues par l'Islande, la Nouvelle-Zélande, Singapour et la Suisse⁵⁷. Se voulant moins clivante que la proposition américaine, l'initiative de la Norvège évacue la problématique de la catégorisation des pays (sauf pour les PMA) et des critères d'admissibilité au profit des enjeux de développement auxquels les pays font face et de la façon dont un accord permettrait d'y répondre. À l'instar de ce qui existe dans l'*Accord sur les obstacles techniques au commerce*⁵⁸, l'*Accord général sur le commerce des services*⁵⁹ ou l'*AFE*, les discussions devraient porter sur les

57. OMC, *Prise en compte de la dimension développement dans les efforts d'élaboration de règles de l'OMC*, OMC Doc WT/GC/W/770/Rev.2 (2019).

59. OMC, *Accord général sur le commerce des services*, <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/26-gats_01_f.htm>.

58. OMC, *Accord sur les obstacles techniques au commerce* <www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt_f.htm>.

flexibilités en termes d'engagements, d'obligations et d'assistance technique auxquels les PED pourraient prétendre en fonction des problématiques sectorielles et des besoins de développement. La proposition du Canada adopte une approche similaire en amenant la discussion sur la définition d'un nouvel équilibre entre réciprocité et flexibilité au motif que tous les pays n'ont pas besoin ou n'ont pas à bénéficier du même niveau de flexibilité ⁶⁰.

Les propositions des pays développés, particulièrement celles des États-Unis, ont suscité la réaction des PED. Tout d'abord, un groupe de dix pays a déposé une communication dans laquelle ils réfutent l'argumentation américaine ⁶¹. Leur position consiste à rappeler, en usant de l'argumentaire statistique, que l'« écart de développement » demeure réel malgré les changements dans l'économie mondiale depuis 1995. De surcroît, la mondialisation a généré de nouveaux écarts structurels tels que la fracture numérique et, à la suite de la pandémie, la fracture sanitaire et vaccinale. Ils ont conclu que tant du point de vue de la technicité des négociations que des capacités à mettre en œuvre les accords et à adapter les législations nationales rien ne justifie d'effacer la distinction entre pays développés et pays en développement à l'OMC. Dès lors, le statut autodéclaré de PED devrait être considéré comme un levier pour la mise en conformité, de façon graduelle et progressive, aux disciplines de l'OMC. Ils concluent en attirant l'attention sur le fait que ce n'est pas tant l'auto-qualification qui menace les fondements du système de l'OMC et en érode la fonction de négociation ⁶², mais plutôt la « propagation du protectionnisme et de l'unilatéralisme qui sont incompatibles avec les règles de l'OMC, le blocage du processus de sélection des membres de l'Organe d'appel et l'impasse dans laquelle se trouve le Cycle du développement de Doha » ⁶³, autant de sujets sur lesquels la responsabilité des États-Unis et, *in extenso*, de l'Union européenne est première.

Un second groupe de pays en appelle à un renforcement de la dimension développement ou « ambition » des négociations en les rattachant explicitement aux objectifs de développement durable des Nations Unies (ODD) qui serviraient de fondement à la légitimité des mesures à adopter. Ils déclarent que les « ODD soulignent les importants problèmes de développement auxquels sont encore confrontés les pays en développement, notamment la lutte contre la pauvreté et la faim. Les règles de l'OMC doivent soutenir ces efforts, et non les entraver » ⁶⁴. Tout en reconnaissant que le TSD n'est pas une fin en soi, ces pays défendent la position selon laquelle le TSD est un « droit inscrit dans les traités et non négociable pour tous les Membres en développement » ⁶⁵. De même, tout en critiquant les positions des pays développés en faveur du renforcement des disciplines et de la transparence, ils estiment que le non-respect des obligations n'est pas délibéré, mais qu'il découle d'insuffisances dans les capacités de mise en œuvre

60. OMC, *Renforcement et modernisation de l'OMC : document de travail*, OMC Doc JOB/GC/201 (2018).

61. OMC, *La pertinence continue du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement membres pour promouvoir le développement et garantir l'inclusion*, OMC Doc WT/GC/W/765/Rev.2 (2019) [OMC, *La pertinence continue du TSD*].

62. Les PED argumentent que bien qu'ils aient le droit d'utiliser le TSD, ils contribuent, dans la mesure de leurs moyens, au fonctionnement du régime de l'OMC. Ainsi, les engagements pris par un certain nombre de Membres en développement concernant la mise en œuvre de l'AFE montrent bien que l'approche de l'autodéclaration ne paralyse pas les négociations de l'OMC. La Chine et l'Inde ont respectivement mis en œuvre 94,5 % et 95,8 % de leurs obligations dans l'AFE au titre de la catégorie A (mise en œuvre immé-

diante et sans assistante technique). Voir OMC, « Base de données de l'Accord sur la facilitation des échanges », en ligne <www.tfadatabase.org/fr>.

63. OMC, *La pertinence continue du TSD*, supra note 61 au para 6.1.

64. OCDE, *Renforcer l'OMC pour promouvoir le développement et l'inclusion – Communication présentée par l'Afrique du Sud, Cuba, l'Équateur, l'État plurinational de Bolivie, l'Inde, le Malawi, Oman, l'Ouganda, la Tunisie et le Zimbabwe*, OMC Doc WT/GC/W/778/Rev.1 (2019) au para 4.5. Une version actualisée (WT/GC/W/778/Rev.2) inclut le Groupe africain (l'ensemble des pays africains membres de l'OMC).

65. *Ibid* au para 4.1. L'Inde et l'Afrique du Sud, en particulier, défendent la proposition d'un « droit inscrit dans les traités ».

et de respect des disciplines. Ces pays laissent entendre qu'ils seraient disposés à assumer des obligations supplémentaires s'ils bénéficiaient des capacités pour le faire et si les pays développés étaient disposés à les aider en ce sens souscrivant ainsi à l'approche retenue dans l'AFE.

De fait, la majorité des PED à l'OMC défend la position selon laquelle un système multilatéral efficace et inclusif doit comporter : 1) des droits inconditionnels des pays en développement aux flexibilités prévues par les dispositions relatives au TSD; 2) l'autoévaluation et la détermination par les pays en développement de leur statut de développement; 3) le maintien des dispositions existantes en matière de TSD; et 4) le renforcement du TSD dans les négociations actuelles et futures de l'OMC⁶⁶. Dès lors, l'auto-qualification, composante d'un espace politique pour le développement, permettrait aux PED de se conformer, progressivement, aux disciplines de l'OMC et de mener les réformes institutionnelles nationales, les transformations structurelles et les mises à niveau technologique et productive en fonction de leurs enjeux et capacités nationales de développement. Les priver de cet espace politique et de flexibilités porterait atteinte à la légitimité même du système fondé sur des règles.

C. – Vers un nouveau design institutionnel?

La trajectoire du Programme de Doha pour le développement depuis 2001, les préférences des acteurs concernant l'auto-qualification et l'hétérogénéité croissante entre les PED concourent à ce que le *statu quo* ne soit plus possible. Un nouveau design institutionnel de la gouvernance des rapports entre pays développés et en développement semble émerger. Il peut être analysé selon deux perspectives.

La première est relative à l'approche de la différenciation. Elle s'organise selon deux logiques : 1) les propositions stato-centrées, privilégiant la création de groupes de pays aux droits différenciés; 2) les propositions axées sur les politiques et mesures auxquelles souscriraient les PED en fonction de leurs intérêts et de leurs besoins de développement. Au sein d'une organisation conduite par ses Membres et régie par le principe du consensus, la probabilité d'un compromis sur de nouvelles catégories formelles de PED semble hypothétique⁶⁷. L'une ou l'autre des approches n'est soutenable qu'à la condition que les États membres engagent une réflexion sur la façon dont la réduction thématique et géopolitique de la non-réciprocité serait compensée par de nouveaux droits ou une nouvelle articulation entre engagements et flexibilités, voire des « dispositifs inédits d'inclusion » et d'amélioration du traitement des PED⁶⁸.

La seconde perspective concerne les trois scénarios d'évolution de la gouvernance des rapports entre pays de niveaux de développement inégaux.

Tout d'abord, la graduation serait l'évolution *a minima* puisqu'elle renouerait avec l'approche de la clause d'habilitation. Sur la base de critères reconnus par l'ensemble des Membres, certains PED ne pourraient plus prétendre au TSD. Le statut de PED demeurerait, mais serait considérablement réduit puisque les pays émergents ou ceux en développement appartenant aux pays à revenu élevé de la Banque mondiale perdraient l'accès à des droits différenciés. Ce scénario est déjà à l'œuvre puisqu'en annonçant, en mars 2019, qu'il renonçait au TSD mais pas

66. Kinda Mohamadieh, « Special and Differential Treatment », Genève, Third World Network, Briefing Papers, 10 novembre 2021, en ligne (pdf) : *Third World Network* <www.twn.my/title2/briefing_papers/MC12/briefings/SDT%20TWNBP%20MC12%20Mohamadieh.pdf>.

67. Patrick Low, Hamid Mamdou et Evan Rogerson, *Balancing Rights and Obligations in the WTO: A Shared Responsibility*, Stockholm, Government Offices of Sweden, 2018.

68. Vineet Hegde et Jan Wouters, « Special and Differential Treatment Under the World Trade Organization: A Legal Typology » (2021) 24 *J Intl Econ L* 551.

69. Cette déclaration est d'une portée limitée puisque depuis 1998 Hong Kong, Singapour et la Corée du Sud sont exclus du TSD par les États-Unis.

aux flexibilités négociées, le Brésil endosse cette approche. Il en va de même de la Corée du Sud qui, depuis février 2020, ne se qualifie plus de PED à l'OMC et renonce à invoquer le TSD dans les négociations⁶⁹.

Ensuite, la catégorisation viserait à institutionnaliser, selon des critères génériques, géographiques ou sectoriels précis, des taxonomies de PED. La catégorisation existe déjà à l'OMC, certains accords (*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, *Accord sur l'agriculture*, *Accord sur les subventions et les mesures compensatoires*, *Mécanisme d'examen des politiques commerciales*⁷⁰) subdivisant les Membres en développement en sous-groupes. La multiplication des coalitions thématiques⁷¹ (G20, G33, etc.), sectorielles (Groupe des produits tropicaux, Groupe de négociation sur l'accès aux marchés pour les produits agricoles, etc.) ou géographiques (États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, Membres asiatiques en développement, pays en développement sans littoral, etc.) montre que la catégorisation pourrait s'institutionnaliser. Elle aurait pour effet de multiplier les sous-groupes de PED en concurrence les uns avec les autres en matière de TSD. Les Membres en développement garderaient le droit de définir leur statut (l'auto-qualification), mais l'accès au TSD se ferait par la négociation. Cela conduirait à un TSD thématique (*issue-based*) dans lequel les compromis engagements-flexibilités seraient fonction des enjeux sectoriels de négociation.

Enfin, l'individuation consisterait à adopter un TSD au cas par cas, produit par produit ou sectoriel. Chaque PED devrait démontrer que les flexibilités demandées servent sa stratégie de développement. L'individuation du TSD serait porteuse d'une fragmentation du régime commercial multilatéral, car le traitement d'un PED dépendrait, sur une base *ad hoc* ou unilatérale, des intérêts des pays développés⁷². En revanche, elle répondrait à la différenciation structurelle et à l'hétérogénéité institutionnelle entre PED⁷³. En outre, elle apparaît en adéquation avec la pratique du plurilatéralisme et des initiatives de déclaration conjointe (*Joint Statement Initiatives*)⁷⁴, c'est-à-dire des négociations entre pays aux intérêts convergents relativement aux modalités et finalités des négociations, qui se sont multipliées ces dernières années à l'OMC.

70. Voir par exemple l'*Accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce*, 15 avril 1994 RTNU 299 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1995).

71. Pour le détail, voir OMC, « Groupe dans les négociations » (12 avril 2021), en ligne : www.wto.org/french/tratop/tratop_f/dda_f/negotiating_groups_f.htm.

72. Joost Pauwelyn, « The End of Differential Treatment for Developing Countries? Lessons from the Trade and Climate Change Regimes » (2013) 22:1 RECIEL 29; Weinhardt et Schöfer, *supra* note 49.

73. En février 2020, les États-Unis ont déclaré l'Inde, l'Afrique du Sud, l'Indonésie, la Malaisie, la Thaïlande, le Vietnam, le Brésil, l'Argentine, la Colombie et le Costa Rica comme « pays développés ». Les États-Unis, l'Australie et les membres du groupe

de Cairn ont supprimé la provision du TSD concernant les subventions accordées par les PED au titre de l'article 6(2) de l'Accord sur l'agriculture. Pareillement, les États-Unis ont exclu l'Inde et la Turquie des pays bénéficiant du TSD dans le cadre de l'exemption du droit de sauvegarde sur les cellules photovoltaïques en silicium cristallin et les machines à laver domestiques.

74. Les initiatives de déclaration conjointe concernent le commerce électronique, les réglementations intérieures dans les services, la facilitation de l'investissement... Contrairement aux accords commerciaux plurilatéraux qui ont leur place dans le régime de l'OMC, ces initiatives, qui se sont multipliées ces quatre dernières années, ne bénéficient d'aucun statut juridique et rencontrent une opposition de nombreux pays qui y voient un moyen de contourner le principe du consensus.

Conclusion

Selon le célèbre adage, attribué à Winston Churchill, « il ne faut jamais gaspiller une bonne crise ». Celle qui frappe le multilatéralisme commercial n'y fait pas exception. Elle a été le catalyseur d'évolutions importantes en matière de gouvernance des échanges internationaux. Le régime de commerce et de développement et les rapports entre pays développés et pays en développement n'y ont pas échappé.

La « crise » de l'OMC a ouvert la voie à une rénovation du TSD. Engagé en 2001 pour le consolider, le Programme de Doha pour le développement pourrait, paradoxalement, signifier sa fin et être le cycle de la déconstruction des rapports commerciaux multilatéraux Nord-Sud. La question de l'auto-qualification au statut de PED constitue le levier de cette rénovation-déconstruction. Nous avons montré que cette thématique, avancée par les puissances installées, est directement liée à l'évolution des rapports concurrentiels Nord-Sud et au processus d'émergence de nouvelles puissances commerciales. Nous avons ensuite vu qu'elle conduit à poser la problématique de la différenciation entre les PED. Cette dernière est approchée selon deux logiques : l'une stato-centrée, l'autre centrée sur les politiques et mesures. À l'aune des conflits/coopérations entre États membres, trois options se présentent : la graduation des PED, leur catégorisation en plusieurs sous-groupes ou la fragmentation du statut. Les modalités, les critères de différenciation et la substance des mesures à prendre, si l'une ou l'autre de ces options s'imposait, constituent le nouveau *Grand Bargain* Nord-Sud à l'OMC.

Nous avons également montré que cette évolution, souhaitée au nom de l'efficacité du système de négociation, en questionne la légitimité (capacité à répondre aux besoins de développement de la majorité des Membres) et, par conséquent, l'équité des dispositifs de différenciation dans une réflexion globale relative au fait de savoir si la « crise » du multilatéralisme est réellement liée à l'absence d'une taxonomie analytique des États membres. L'arbitrage efficacité-légitimité-équité implique que toute reconsidération de la pratique de l'auto-qualification devra s'accompagner d'une extension des droits différenciés, dont pourraient se prévaloir les PED membres de l'OMC, et, simultanément, d'une réflexion sur la substance de ces « nouveaux » droits différenciés. C'est l'équation que les 164 États membres devront résoudre. Elle est d'une redoutable complexité compte tenu du nombre d'inconnues qu'elle comporte et du contexte de multilatéralisme conflictuel.

