

À LA RECHERCHE DES PAYS ÉMERGENTS DANS LE MONDE DES ACCORDS COMMERCIAUX ET D'INVESTISSEMENT

Henri CULOT
Professeur à l'UCLouvain
Avocat au Barreau de Bruxelles

INTRODUCTION

L'émergence peut être considérée tant comme un processus que comme un état. C'est d'une part un chemin qu'on parcourt en vue d'un plus grand développement. Il est parsemé d'embûches, qui constituent autant de fluctuations conjoncturelles au long d'une trajectoire globalement orientée dans le sens du développement. C'est un processus qui s'auto-alimente, au moins en partie : un certain développement économique permet d'acquérir les ressources nécessaires pour construire le stade suivant du développement. D'autre part, l'émergence peut être vue comme un état intermédiaire, celui du pays qui n'est plus tout à fait « en voie de développement » mais qui n'est pas non plus complètement « développé », même si tous ces termes méritent d'être relativisés et si le « développement » ne doit pas nécessairement être décrit comme un processus linéaire qui s'impose – tôt ou tard, rapidement ou lentement – à tous les pays du monde.

L'émergence est un phénomène multifactoriel, ne se réduisant pas à des aspects juridiques. C'est pourtant sous l'angle de cette discipline qu'il est abordé dans la présente contribution, dont l'objet est de rechercher des signes ou des indices d'émergence dans les développements juridiques observables au sujet des accords commerciaux et d'investissement.

Cette méthode n'est assurément pas parfaite.

Premièrement, elle repose sur les données publiquement accessibles, qui ne sont pas toujours parfaitement fiables ou à jour. Une recherche approfondie supposerait de se procurer des données empiriques et juridiques plus sûres, par exemple en les compilant soi-même, une tâche passionnante mais dont l'ampleur aurait dépassé ce qui est raisonnable pour cette contribution.

BRUYLANT

En deuxième lieu, la méthode utilisée implique de supposer ce qu'il faut démontrer, à savoir que des pays identifiés sont « émergents »¹, ou en tout cas candidats à cette qualification, et pour lesquels on vérifie s'ils remplissent ou non certaines caractéristiques. Elle suppose aussi une certaine idée de l'émergence, qui se révélerait par la réunion de ces caractéristiques, ou au moins de plusieurs d'entre elles. S'il devait s'avérer que les pays candidats ne présentent pas les caractéristiques attendues, on peut en déduire soit qu'ils ne sont pas émergents, soit que ces caractéristiques ne sont pas celle de l'émergence, soit encore que l'émergence n'existe pas ou, à tout le moins qu'elle n'est pas ce que l'on croit.

Enfin, chaque pays présente des caractéristiques spécifiques, liées à son histoire, ses traditions, sa géographie, sa population, son régime politique, etc. Vouloir regrouper des pays au sein d'un ensemble homogène fait courir le risque d'une généralisation abusive masquant les particularités de chacun.

Une meilleure compréhension du monde est peut-être à ce prix, à condition de rester conscient des limites de l'exercice.

Cette contribution est divisée en quatre sections, qui envisagent successivement la participation des pays émergents à l'OMC (section 1), la conclusion par ces pays d'accords commerciaux régionaux ou bilatéraux (section 2), leur position en ce qui concerne la protection des investissements étrangers (section 3) et l'utilisation qu'ils peuvent faire de méthodes moins habituelles, examinées grâce à l'exemple du projet chinois des « Nouvelles Routes de la Soie » (section 4).

SECTION 1. PARTICIPATION À L'OMC

§ 1. Accessions depuis 1995

Le souhait d'accéder à l'Organisation mondiale du commerce et la réalisation de ce projet pourraient être considérés comme un signe d'une participation plus intégrée du pays concerné à l'économie mondiale, ce que l'on pourrait tenir pour un indice d'émergence.

36 membres ont accédé à l'OMC depuis sa création en 1995². On compte parmi ceux-là des pays faisant partie des BRIICS, en particulier la Chine (2001) et la Russie (2012). D'autres pays significatifs sur le plan économique sont le Taipei

¹ En 2008, l'OCDE publiait un ouvrage intitulé *Globalisation and Emerging Economies* et sous-titré de manière assez explicite *Brazil, Russia, India, Indonesia, China and South Africa* (les fameux BRIICS). Il ne s'ensuit toutefois pas que, douze ans plus tard, la liste demeure inchangée, tant il est possible que d'autres pays aient émergé et que ceux cités en 2008 doivent désormais être considérés, sinon comme « développés », au moins comme des puissances économiques.

² https://www.wto.org/french/thewto/_f/acc_f/acc_f.htm, consulté le 31 mars 2021.

chinois (Taïwan) (2002), l'Ukraine (2008) et le Viet Nam (2007). On y trouve aussi des États européens qui ont entre-temps rejoint l'Union européenne (Bulgarie, Croatie et les trois pays baltes) ; ils ne sont généralement pas considérés comme émergents. Par ailleurs, figurent aussi dans les accessions des années 1995-2016 un nombre important de pays beaucoup moins avancés sur le plan du développement économique ; il s'agit d'États de petite taille (Tonga, Vanuatu,...) et/ou qui relèvent clairement de la catégorie des pays en voie de développement (Équateur, Liberia, Népal, Yémen,...), sans qu'on puisse y déceler les traces de l'émergence.

Par ailleurs certains pays émergents comme le Brésil, l'Afrique du Sud, l'Inde sont des membres originels de l'OMC au sens de l'article XI de l'accord sur l'OMC.

On ne peut donc pas tirer de déduction significative de l'examen des accessions, qui ont concerné des pays très différents et que tous les pays émergents n'ont pas non plus vécue.

§ 2. Classification des membres

Les règles de l'OMC reconnaissent le statut de pays en voie de développement³ ou de membre en voie de développement. Une sous-catégorie de ceux-ci est les pays les moins avancés⁴.

Un régime d'auto-élection permet dans un premier temps aux membres qui l'estiment adéquat au regard de leur situation de se déclarer « en voie de développement ». Pour les pays les moins avancés, on se réfère à la liste établie par le Comité du développement, un groupe d'experts dépendant du Conseil économique et social des Nations unies. Ce comité classe les pays sur la base de trois critères que sont le revenu, le capital humain (*human assets index*) et la vulnérabilité économique et environnementale⁵.

La qualité de pays en voie de développement, voire de pays moins avancé, permet au membre concerné de bénéficier de règles moins strictes en matière de commerce international. Ainsi, les membres en voie de développement disposent de délais plus longs⁶ ou d'une certaine flexibilité pour s'adapter aux disciplines de l'OMC, d'une dispense de réciprocité, voire de dérogations⁷. Ils peuvent aussi invoquer des dis-

³ Al. 2 du préambule de l'Accord OMC.

⁴ Art. IV, § 7, de l'Accord OMC.

⁵ <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>, consulté le 23 mars 2021.

⁶ Art. 12.10 du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

⁷ Art. XVIII du GATT et art. 27.2 de l'Accord sur les subventions et les mesures compensatoires, par exemple. Une liste d'exemples est disponible sur la page https://www.wto.org/french/tratop_f/devel_f/teccop_f/s_and_d_eg_f.htm, consultée le 11 avril 2021. Une note du Secrétariat propose une liste plus exhaustive : *Special and differential treatment provisions in WTO agreements and decisions*, note by the secretariat, WT/COMTD/W/258, 2 mars 2021.

positions spécifiques, dont la « Clause d'habilitation », qui leur permet notamment de conclure entre eux des accords commerciaux sans être tenus de respecter l'article XXIV du GATT ou de bénéficier de préférences commerciales non réciproques octroyées par les pays développés (système généralisé de préférences)⁸. À cet égard, les pays les moins avancés bénéficient de règles encore plus « avantageuses », par exemple une longue période de transition en ce qui concerne l'application de l'accord ADPIC⁹. Une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée permet aussi aux pays en voie de développement d'accorder des préférences tarifaires aux pays les moins avancés, sans devoir les étendre aux autres membres de l'OMC¹⁰.

Cette classification ne semble pas tenir compte du phénomène de l'émergence, puisqu'elle ne prévoit pas de catégorie intermédiaire entre les pays développés et les pays en voie de développement. Ce n'est guère surprenant dès lors qu'elle date d'une époque antérieure à l'identification du processus d'émergence, même s'il a toujours été envisagé ou espéré que les pays en voie de développement, comme leur nom l'indique, puissent un jour rejoindre les pays développés.

Une observation plus fine de la pratique permet toutefois de déceler des indices d'émergence, quoiqu'ils ne soient pas toujours qualifiés comme tels. En 2001, Taïwan (Taipei chinois) a renoncé, à l'occasion de son accession à l'OMC, à invoquer le bénéfice des dispositions prévues en faveur des pays en voie de développement¹¹. La Chine continentale, qui accédait à l'Organisation à la même époque, a au contraire insisté pour que la qualité de pays en voie de développement lui soit reconnue. Cependant, elle a accepté de tempérer les conséquences liées à cette qualité, en renonçant dans le protocole d'accession à certains des avantages accordés aux pays en voie de développement, notamment dans le domaine de la protection de la propriété intellectuelle¹². Il n'est

⁸ *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement*, Décision du 28 novembre 1979, L/4903. Voy. aussi S. LESTER, B. MERCURIO et A. DAVIES, *World Trade Law*, 3d ed., Londres, Hart, 2018, pp. 894 et s.

⁹ Art. 66:1 de l'Accord ADPIC et *Prorogation de la période de transition au titre de l'article 66 : 1 pour les pays les moins avancés membres*, Décision du conseil des ADPIC du 11 juin 2013, IP/C/64.

¹⁰ *Préférences tarifaires en faveur des pays les moins avancés*, Décision portant octroi d'une dérogation adoptée le 15 juin 1999, WT/L/304 et *Traitement tarifaire préférentiel pour les pays les moins avancés*, Décision portant prorogation de la dérogation adoptée le 16 octobre 2019, WT/L/1069.

¹¹ *Rapport du groupe de travail de l'accession du territoire douanier distinct de Taïwan, Penghu, Kinmen et Matsu*, WT/ACC/TPKM/18, 5 octobre 2001, p. 9 : « Le représentant du Taipei chinois a également mentionné les secteurs dans lesquels le Taipei chinois aurait besoin de périodes de transition pour rendre diverses mesures pleinement conformes à ses obligations envers l'OMC, et il a déclaré que le Taipei chinois était disposé à assumer des obligations analogues à celles qu'avaient contractées des Membres de l'OMC ayant un niveau comparable de développement économique. Le représentant du Taipei chinois a déclaré que son gouvernement ne ferait pas valoir les droits que lui confèrent les Accords de l'OMC auprès des pays en développement Membres ni d'un Membre dont le régime d'économie planifiée est en voie de transformation en une économie de marché axée sur la libre entreprise ».

¹² Rapport du groupe de travail de l'accession de la Chine, WT/ACC/CHN/49, 1^{er} octobre 2001, p. 2 : « Le représentant de la Chine a déclaré que, bien qu'ayant accompli d'importants progrès dans son développement économique, la Chine restait un pays en développement et, de ce fait, devrait avoir le droit de bénéficier pleinement du traitement différencié et plus favorable accordé aux pays en développement Membres en vertu de l'Accord sur l'OMC ».

pas faux d'y voir le résultat de négociations politiques¹³, mais l'existence de ces discussions et l'accord auquel elles aboutirent est néanmoins révélateur de la reconnaissance par les États d'un stade « intermédiaire » entre les catégories trop étanches que propose le droit de l'OMC.

De même, dans l'affaire des *Préférences tarifaires*, l'Organe d'appel a reconnu la licéité de différences de traitement entre plusieurs catégories de pays en voie de développement, pour tenir compte de leurs besoins respectifs : « nous interprétons le paragraphe 3 c) [de la Clause d'habilitation] comme autorisant les pays donneurs de préférences à “répondre de manière positive” à des “besoins” qui ne sont pas nécessairement communs à tous les pays en développement ou partagés par eux tous. Répondre aux “besoins... des pays en voie de développement” peut donc impliquer de traiter des pays en développement bénéficiaires différents de manière différente. »¹⁴ Pour arriver à une telle conclusion, il se fonde notamment sur la phrase du préambule de l'accord sur l'OMC indiquant qu'il faut avoir égard aux « besoins et soucis respectifs [des Membres] à différents niveaux de développement économique »¹⁵.

§ 3. Contestation de la qualité de pays en voie de développement

Le système d'auto-élection, reposant sur une déclaration unilatérale du pays concerné, ouvre toutefois la possibilité d'appréciations différentes de la part des autres membres¹⁶. Le refus d'autres membres de l'OMC de considérer comme « en voie de développement » certains pays qui pourtant se déclarent tels peut parfois s'interpréter comme une marque d'émergence.

En 2001 déjà, les Communautés européennes ont protesté lors d'une réunion de l'Organe de règlement des différends, à propos de rapports d'un groupe spécial et de l'Organe d'appel qui avaient considéré la Corée comme un pays en voie de développement, « [b]ien que cette question n'ait apparemment pas été contestée ». Les Communautés européennes ont déclaré « qu'elles n'approuvaient pas le fait que la Corée se soit elle-même qualifiée de pays en développement. La force économique de la Corée et sa position en tant que partenaire commercial important ne pouvaient justifier le statut de pays en développement au titre d'un quelconque accord de l'OMC. »¹⁷ Le procès-verbal ne fait pas mention d'une réaction de la Corée lors de cette réunion.

¹³ S. LESTER, B. MERCURIO et A. DAVIES, *World Trade Law*, 3d ed., Londres, Hart, 2018, pp. 879-880.

¹⁴ Organe d'appel, *Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004, § 162.

¹⁵ Al. 1^{er} du préambule de l'Accord OMC.

¹⁶ S. LESTER, B. MERCURIO et A. DAVIES, *World Trade Law*, 3d ed., Londres, Hart, 2018, pp. 877 et s.

¹⁷ Organe de règlement des différends, Compte rendu de la réunion du 10 janvier 2001, WT/DSB/M/96, § 14.

Lorsqu'ils étaient dirigés par le président Trump, les États-Unis ont proposé de priver certains membres de l'OMC qui se considèrent comme des pays en voie de développement de la possibilité d'invoquer le traitement spécial et différencié, soit la principale catégorie d'avantages reconnue à ces pays.

Cette proposition, datée du 15 février 2019, était présentée comme visant à faciliter les négociations commerciales, en incitant les pays développés à octroyer des avantages commerciaux aux membres de l'OMC qui en ont réellement besoin pour leur développement : « Pour faciliter la mise en œuvre intégrale des futurs accords de l'OMC et faire en sorte que les Membres qui ont le plus de difficultés à s'intégrer au système commercial multilatéral tirent le maximum d'avantages du commerce, les catégories de Membres ci-après n'auront pas recours au traitement spécial et différencié dans les négociations actuelles et futures de l'OMC [...] »¹⁸.

L'idée sous-jacente est qu'en laissant subsister un groupe trop large de pays en voie de développement, dont les membres sont hétérogènes sur le plan de leurs caractéristiques économiques, on risque de conduire les pays développés à ne plus accorder des préférences commerciales, ou à n'accorder que des préférences très limitées, par crainte qu'elles ne bénéficient aussi à des géants, voire des rivaux économiques comme la Chine, l'Inde ou le Brésil. Cette exclusion de certains pays ne s'appliquerait pas au résultat des négociations passées, mais seulement aux négociations en cours et aux négociations futures.

Ainsi, selon la proposition américaine, ne devraient plus être éligibles au traitement spécial et différencié réservé aux pays en voie de développement :

- « i. un Membre de l'OMC qui est membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), ou un Membre de l'OMC qui a engagé le processus d'adhésion à l'OCDE ;
- ii. un Membre de l'OMC qui est membre du Groupe des 20 (G-20) ;
- iii. un Membre de l'OMC qui est classé comme pays "à revenu élevé" par la Banque mondiale ; ou
- iv. un Membre de l'OMC qui représente au moins 0,5 % du commerce mondial des marchandises (importations et exportations). »¹⁹

On voit poindre ici une définition possible de l'émergence. Les critères sont, formellement au moins, définis de manière objective, soit par référence à des données économiques chiffrées, soit en fonction de la participation à des groupes

¹⁸ Projet de décision du Conseil général – Procédures visant à renforcer la fonction de négociation de l'OMC, WT/GC/W/764, 15 février 2019.

¹⁹ Projet de décision du Conseil général – Procédures visant à renforcer la fonction de négociation de l'OMC, WT/GC/W/764, 15 février 2019.

rassemblant les poids lourds de l'économie mondiale, signe à la fois de la place à laquelle prétend le pays concerné et d'une reconnaissance par plusieurs autres États de sa légitimité à l'occuper.

S'il est clair qu'en tant que telle, cette proposition n'avait aucune chance de recueillir au sein de l'Organisation le consensus requis pour son adoption, elle a cependant eu le mérite d'ouvrir un débat au cours duquel furent exprimées des positions contrastées. Aussi controversée qu'elle soit, la position américaine a reçu un certain soutien, pas seulement là où on l'attendait. Ainsi, une publication de la Fondation européenne d'études progressistes (un groupe de réflexion lié aux Socialistes & Démocrates européens) datée de 2018 indique-t-elle que « *The US stance, excessive and erratic as it may be, is not fully unfounded* » et que « *countries should conduct a thorough review of the “special and differential treatment” principle, which allows asymmetric trade opening in favour of poorer countries. This principle has underpinned the WTO since its inception but does not fit with present realities. It should be recognized that the emergence of major developing countries such as China, has created a new category of “in-between” economies.* »²⁰.

L'Union européenne, suivie dans une certaine mesure par d'autres pays développés, a reconnu la pertinence d'opérer des subdivisions au sein du groupe des pays en voie de développement, avec l'idée que cette qualité ne doit pas nécessairement ouvrir le droit à obtenir des dérogations aux règles de l'OMC. À cet égard, l'Union européenne proposait plutôt une approche au cas par cas, en adaptant les droits et obligations de chaque pays concerné à ses caractéristiques économiques²¹. Dans la pratique, une réforme du système de préférences généralisées européen mise en œuvre il y a quelques années a durci les critères « de manière à ne couvrir que les pays les plus vulnérables et à revenu faible ou intermédiaire de la tranche inférieure. Il en résulte que le groupe des bénéficiaires s'est considérablement réduit, passant de 176 à 23 pays au cours de la période 2016-2017, et à seulement 15 en 2020 »²². L'Union européenne n'a donc pas attendu les États-Unis pour différencier les pays en voie de développement et pour priver certains d'entre eux des avantages liés à ce statut (même si ces pays se considèrent comme en développement). Ceci ne pose pas de problème

²⁰ *For the Many, not the Few. Towards a Progressive Model for International Trade and Investment*, décembre 2018, pp. 14-15, <https://www.socialistsanddemocrats.eu/fr/publications/many-not-few-towards-progressive-model-international-trade-and-investment>.

²¹ General Council, Minutes of the meeting of 7 May 2019, WT/GC/M/177, p. 31.

²² Parlement européen, « Les régimes commerciaux applicables aux pays en développement », 2021, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/162/les-regimes-commerciaux-applicables-aux-pays-en-developpement>. Ces chiffres concernent le SPG standard, d'autres pays en voie de développement faisant partie d'autres programmes, principalement l'initiative « Tous sauf les armes » et les Accords de Partenariat Économique.

juridique dans la mesure où les pays développés ne sont pas tenus, mais simplement autorisés, à accorder de tels avantages et où les différences de traitement sont justifiées par des besoins différents en termes de développement²³.

Certains pays en voie de développement, parmi lesquels l'Afrique du Sud, la Chine et l'Inde, particulièrement visés par la proposition américaine, ont déposé une communication intitulée « La pertinence continue du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement membres pour promouvoir le développement et garantir l'inclusion »²⁴, qui défend en substance l'approche antérieure, toujours retenue au sein de l'OMC actuellement. Chiffres à l'appui, cette communication vise à montrer qu'en tenant compte d'autres données économiques que celles avancées par les États-Unis, on constate encore aujourd'hui des écarts considérables entre les économies des pays développés et celles de pays en voie de développement, même ceux d'entre eux considérés comme émergents. Elle réaffirme la pertinence de la dichotomie entre les pays développés et les pays en voie de développement (réfutant donc, au moins implicitement, l'existence d'une catégorie intermédiaire des « émergents »), soutient le principe de l'auto-élection et rappelle que le traitement spécial et différencié dont bénéficient les pays en voie de développement est un principe fondamental de l'OMC. Ce document a été présenté par la Chine et vertement critiqué par les États-Unis lors de la réunion du Conseil général de l'OMC du 28 février 2019²⁵.

Le président américain n'entendait pas en rester là. Ainsi, le 26 juillet 2019, il signa un mémorandum ouvrant la voie à une action unilatérale des États-Unis dans ce dossier. Le mémorandum constatait d'abord que « 7 des 10 plus riches économies au monde, mesurées par le PIB par tête ajustée en fonction de la parité du pouvoir d'achat, revendiquent actuellement le statut de pays en voie de développement ». Il s'agit de Brunei, Hong Kong, le Koweït, Macao, le Qatar, Singapour et les Émirats Arabes Unis. Trois autres pays (le Mexique, la Corée du Sud et la Turquie) soutiennent aussi être en voie de développement alors qu'ils sont membres tant du G20 que de l'OCDE. Le mémorandum consacre deux paragraphes entiers à la Chine, qui prétend toujours au statut de pays en voie de développement alors notamment qu'elle occuperait la deuxième place au monde en termes du niveau du PIB, après les États-Unis, et qu'elle serait depuis 10 années l'exportateur de marchandises le plus important.

²³ Voy. Organe d'appel, *Communautés européennes – Conditions d'octroi de préférences tarifaires aux pays en développement*, WT/DS246/AB/R, 7 avril 2004, évoqué ci-dessus.

²⁴ « La pertinence continue du traitement spécial et différencié accordé aux pays en développement membres pour promouvoir le développement et garantir l'inclusion » – Communication présentée par l'Afrique du Sud, la Chine, Cuba, l'État plurinational de Bolivie, l'Inde, le Kenya, le Pakistan, la République bolivarienne du Venezuela, la République centrafricaine et la République démocratique populaire Lao, WT/GC/W/765/Rev.2, 4 mars 2019.

²⁵ General Council, Minutes of the meeting of 28 February 2019, WT/GC/M/176.

Sur la base de ce constat, le président laisse 60 jours pour lever les blocages à l'OMC et faire en sorte que les pays qui se prétendent en voie de développement alors qu'ils ne le sont plus selon les États-Unis, ne puissent plus bénéficier des « flexibilités » liées à l'appartenance à de groupe. À défaut de progrès dans les 90 jours, il donne instruction au Représentant américain au commerce (USTR) de ne plus considérer ces pays comme des pays en voie de développement et de soutenir leur adhésion à l'OCDE²⁶. Ces pays ne figurent pas dans la liste (arrêtée en novembre 2020) des pays éligibles au système généralisé de préférences américain²⁷.

Quoi qu'il en soit du bien-fondé de cette initiative, des motivations réelles qui l'animent et de son aboutissement, elle a le mérite, d'une part de montrer que les États n'acceptent plus de considérer comme en développement des pays qui, indubitablement, l'étaient précédemment, et d'autre part, de proposer des critères économiques et politiques permettant de différencier les pays en voie de développement qui le seraient vraiment des pays qui, tout en refusant de se considérer comme développés, approcheraient cependant de cette catégorie. Ce second groupe pourrait être celui des pays émergents.

Il faut se garder de considérer les critères retenus par les États-Unis comme parfaitement objectifs et neutres sur le plan politico-économique. Le critère du PIB par tête permet de classer avantageusement des petits pays exportateurs de pétrole et d'autres à l'économie très ouverte, voire des paradis fiscaux bénéficiant de l'économie de leurs grands voisins par un effet de passager clandestin. La participation au G20 et à l'OCDE permet d'inclure des pays de grande taille, tant par leur population que par leur économie. Cependant, les critères tels que le niveau de développement humain, de développement des infrastructures et des inégalités ne sont pas pris en compte (ou seulement très indirectement) par des critères de ce type.

§ 4. Participation aux activités de l'Organisation

Une autre marque potentielle d'émergence pourrait être recherchée dans une participation accrue de certains pays aux activités de l'OMC. Cette participation s'expliquerait par le fait que, d'une part, le commerce international aurait acquis une importance plus grande pour le pays considéré, justifiant qu'il s'investisse dans les lieux déterminants pour son organisation et que, d'autre part, les autres

²⁶ Memorandum of July 26, 2019 on Reforming Developing-Country Status in the World Trade Organization, 2019-16497, 84 FR 37555.

²⁷ <https://ustr.gov/sites/default/files/gsp/GSPGuidebookcountries.pdf>, consulté le 11 avril 2021.

membres de l'OMC reconnaîtraient cette influence grandissante et estimeraient adéquat (ou se verraient contraints) d'accorder une place plus importante au pays en question.

Même si ce critère est difficile à quantifier précisément, on a vu que les pays en voie de développement n'assistent pas passivement aux conférences ministérielles de l'OMC et profitent de ces réunions pour faire valoir leurs revendications. Dès la Conférence ministérielle de Singapour en 1996, plusieurs pays en voie de développement se sont opposés à l'inclusion dans les négociations de thèmes chers à l'Union européenne, comme l'investissement et la concurrence²⁸. La Conférence ministérielle de Doha (2001) a été l'occasion pour les pays en voie de développement d'exiger et d'obtenir la définition d'un « Programme pour le développement »²⁹, forme de réorientation de l'Organisation pour faire du commerce un réel instrument de développement, qui ne connut toutefois qu'un succès très mitigé et tomba par la suite dans une forme d'abandon. Les Conférences de Cancún (2003) et de Bali (2013) ont aussi vu les pays en voie de développement hausser la voix pour faire valoir leurs revendications ; la seconde a permis de prendre un ensemble de décisions (appelé « Paquet de Bali ») de nature à promouvoir les intérêts commerciaux des pays en voie de développement³⁰.

Il n'y a pas là seulement un signe d'émergence. Même le membre de l'OMC le moins peuplé ou le plus pauvre peut, en vertu du principe de consensus pour la prise de décisions³¹, empêcher tout aboutissement des négociations. Plusieurs pays en voie de développement peuvent aussi unir leurs forces dans le processus de négociations, utiliser stratégiquement l'attention médiatique, activer des relais ou obtenir du soutien auprès d'ONG³². Tout cela n'en fait pas des pays émergents. Il demeure que ces pressions des pays en voie de développement sont aussi, finalement, rendues crédibles par le poids économique grandissant de certains d'entre eux. Leur taille ou la croissance de leur économie les rendent incontournables, mêmes pour les pays riches, *a fortiori* dans une économie mondialisée où les interconnexions multiples créent une situation d'interdépendance.

Sur un plan plus symbolique, le poste de directeur général, autrefois réservé à un ressortissant d'un pays occidental à l'économie avancée, est désormais régulièrement confié à un ressortissant d'un pays en voie de développement. Le

²⁸ Les discussions sur ces sujets dans le cadre de l'OMC ont été abandonnées par la Décision du Conseil général du 1^{er} août 2004, WT/L/579.

²⁹ Déclaration ministérielle du 20 novembre 2001, WT/MIN(01)/DEC/1.

³⁰ https://www.wto.org/french/thewto_f/minist_f/mc9_f/balipackage_f.htm, consulté le 11 avril 2021.

³¹ Art. IX, § 1^{er}, de l'Accord OMC.

³² Voy. par exemple l'initiative sur le coton, promue par le Bénin, le Burkina Faso, le Mali et le Tchad, et destinée à faire reconnaître les intérêts des pays pauvres producteurs de ce produit agricole, matière première de l'industrie du textile (https://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/cotton_f.htm, consulté le 11 avril 2021).

premier fut le directeur général Supachai Panitchpakdi (2002-2005), de nationalité thaïlandaise. Il fut suivi par le Français Pascal Lamy, mais c'est ensuite le Brésilien Roberto Azevedo qui prit le relais entre 2013 et 2020, pour être succédé en 2021 par l'ancienne ministre nigériane Ngozi Okonjo-Iweala, première femme et première Africaine à occuper le poste. Pendant la moitié des 20 dernières années, l'OMC a donc été dirigée par un ressortissant d'un pays en voie de développement.

Moins visible, mais pas nécessairement moins effectif, des représentants de pays en voie de développement président aussi de nombreux conseils, comités et organes de l'Organisation. À ce jour, en ce qui concerne le Conseil général et les 14 conseils et comités qui lui font rapport, 12 sont présidés par des ressortissants de pays en voie de développement (ou émergents)³³.

On peut aussi examiner la participation des pays en voie de développement au processus de règlement des différends de l'OMC. C'est une autre marque possible de la place qu'ils occupent dans le commerce international contemporain, et donc de l'émergence de certains d'entre eux. Le niveau de participation peut en effet être un indicateur de l'importance du pays pour ses partenaires commerciaux, de sa position de leader ou de la place qu'il prend ou entend occuper dans la gestion, voire dans l'évolution, du système commercial. Il ne faut cependant pas absolutiser ces chiffres, car au-delà du nombre de différends, une analyse complète nécessiterait d'examiner aussi des questions plus qualitatives comme leur objet (certains différends portent sur des questions de routine, d'autres sur des questions de principe), la nature, la complexité et le niveau d'approfondissement des arguments qui sont présentés par chaque partie, ou encore l'importance économique et sociale de l'enjeu en débat.

Sur le plan quantitatif, si l'on compte le nombre de participations aux procédures de règlement des différends comme plaignant ou comme défendeur, aucun membre des BRIICS n'atteint, ni même n'approche, les chiffres enregistrés pour l'Union européenne et pour les États-Unis, qui s'imposent manifestement comme les utilisateurs principaux du système, nonobstant les critiques que les États-Unis lui adressent.

La Chine (malgré son accession six ans après la création de l'OMC), le Brésil et l'Inde font toutefois un usage soutenu du mécanisme de règlement des différends, tant comme plaignants que comme défendeurs ou, encore davantage, comme tierces parties. L'Indonésie, la Russie et l'Afrique du Sud sont beaucoup moins présents dans ce domaine.

³³ https://www.wto.org/french/thewto_f/secre_f/current_chairs_f.htm, consulté le 11 avril 2021.

Membre	Participation comme plaignant	Participation comme défendeur
Afrique du Sud	0	5
Brésil	34	17
Chine	23	45
Inde	25	32
Indonésie	12	15
Russie	1	9

Chiffres compilés par l'auteur sur la base du site de l'OMC³⁴.

Dans certains cas, une même situation entraîne l'introduction de plusieurs procédures et est donc comptée plusieurs fois.

On peut aussi dénombrer le nombre de panélistes originaires des différents membres, non sans avoir rappelé la règle selon laquelle un panéliste ne peut pas avoir la nationalité d'un des membres partie au différend³⁵. Ceci limite donc la possibilité pour les ressortissants de grands utilisateurs du système d'intervenir fréquemment comme panélistes. Pourtant, au regard des chiffres des années 1995 à 2016, le Chili arrive en 5^e position avec 26 membres de groupes spéciaux, suivi par le Brésil et l'Afrique du Sud (*ex aequo* avec 25 panélistes). Suivent ensuite le Mexique (21 panélistes), Hong Kong (20 panélistes) et en 10^e place l'Inde et le Venezuela (18 panélistes)³⁶.

SECTION 2. ACCORDS COMMERCIAUX

L'OMC est à certains égards en perte de vitesse. En décrire les causes n'est pas l'objet de la présente contribution : qu'il suffise de constater qu'une telle marginalisation existe et qu'elle se manifeste dans différents domaines. L'un d'entre eux est la conclusion de plus en plus fréquente d'accords commerciaux bilatéraux ou régionaux, qui viennent en quelque sorte remplacer ou compléter, dans les relations entre parties, les négociations et règles multilatérales. Cette préférence pour la conclusion d'accords régionaux s'explique au moins en partie par la stagnation du processus multilatéral de négociation censé se dérouler sous l'égide de l'OMC, en raison notamment du grand nombre de membres et de leurs divergences persistantes. Aussi,

³⁴ https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_by_country_f.htm, consulté le 11 avril 2021.

³⁵ Art. 8, § 3, du Mémoire d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends.

³⁶ K. LEITNER et S. LESTER, « WTO Dispute Settlement 1995–2016—A Statistical Analysis », *Journal of International Economic Law*, 20(1), 2017, p. 182.

l'examen des accords régionaux conclus par différents États peut être un indice de leur participation au commerce international et, par-là, de leur émergence.

§ 1. Conclusion d'accords commerciaux

Si l'on se base sur les accords notifiés au comité des accords régionaux de l'OMC, on compte un nombre variable d'accords auquel sont parties les pays généralement considérés comme émergents : 7 pour l'Afrique du Sud, 12 pour l'Indonésie, 11 pour la Russie, 9 pour le Brésil, 16 pour la Chine et 16 pour l'Inde³⁷.

Ces chiffres doivent cependant être considérés avec précaution. Tous les accords commerciaux ne sont pas systématiquement notifiés. Certains accords sont considérés individuellement, d'autres sont, pour les besoins de l'examen par l'OMC, décomposés en une partie portant sur les marchandises et une autre relative aux services (les accords qui contiennent les deux composantes sont alors comptés deux fois). Par ailleurs, le nombre d'accords ne signifie rien quant à leur contenu, qui peut varier considérablement d'un cas à l'autre. Certains accords peuvent être relativement basiques, en se contentant d'une suppression des droits de douane entre les parties, ce qui n'est toutefois pas nécessairement marginal s'agissant de pays en voie de développement dont les droits consolidés sont en général plus élevés que ceux des pays développés. Certains accords excluent de la libéralisation des marchandises parfois d'importance capitale pour le commerce du pays concerné. D'autres traités sont plus ambitieux, incluant une composante sur les services ou sur les droits de propriété intellectuelle, voire des dispositions sur le développement durable (protection des travailleurs, des droits humains, de l'environnement, etc.). Peu d'accords commerciaux entre les pays en voie de développement s'attaquent aux obstacles techniques au commerce, ces règles non fiscales concernant généralement les caractéristiques des marchandises et qui, surtout entre ces pays, constituent toujours un frein considérable au développement des échanges.

Si la conclusion d'accords commerciaux plus nombreux peut être un signe d'émergence, elle ne l'est toutefois pas nécessairement, en raison de la prolifération des accords régionaux. Schématiquement, plus les États concluent des accords régionaux préférentiels, plus ceux qui n'y sont pas parties se trouvent dans une situation comparativement défavorable. Le pays qui continue à

³⁷ Nombre d'ACR « réels », selon le site <http://rtais.wto.org/UI/publicPreDefRepByCountry.aspx>, consulté le 11 avril 2021.

commercer sous le bénéfice de la « clause de la nation la plus favorisée », et non d'un accord régional, est donc paradoxalement moins bien loti. Dès lors augmentent ses incitants à conclure aussi des accords régionaux, ce qui entraîne finalement un phénomène de prolifération de ces accords, sans qu'il faille nécessairement y voir un signe de développement économique.

§ 2. Base juridique

Les membres de l'OMC souhaitant conclure des accords régionaux doivent en principe se baser sur les articles XXIV du GATT et 5 de l'AGCS et respecter les conditions fixées par ces dispositions, pour être dispensés du respect de la règle de la nation la plus favorisée³⁸, ce qui relève de la nature-même d'un accord régional.

Outre ce régime général, il existe un régime spécifique, uniquement applicable aux accords régionaux entre pays en voie de développement. Ce régime est prévu par l'article 2 (c) de la Clause d'habilitation de 1979³⁹ et présente l'intérêt de prévoir des conditions moins strictes pour que l'accord régional soit considéré comme compatible avec les dispositions du GATT. Notamment, cet article n'exige pas que les droits de douane soient totalement éliminés entre les parties à l'accord, mais se contente d'une simple réduction⁴⁰ ; il permet aussi des ACR « partiels » qui ne visent pas nécessairement tous les produits. Les pays en voie de développement qui concluent des accords régionaux ont donc le choix entre les deux bases juridiques, mais on peut penser qu'ils se tourneront davantage vers le régime général à mesure qu'ils se développent.

Les chiffres disponibles à ce sujet montrent que, parmi les BRICS, le Brésil et l'Inde ont plutôt opté pour le fondement de la clause d'habilitation, alors que l'Afrique du Sud, la Chine et la Russie se sont basées sur l'article XXIV du GATT, sauf quelques exceptions. Il ne semble pas qu'on puisse trouver ici un indice très clair d'émergence. Certains accords font aussi l'objet d'une double notification, les deux bases juridiques étant donc invoquées⁴¹.

³⁸ Art. I du GATT.

³⁹ *Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement*, Décision du 28 novembre 1979, L/4903.

⁴⁰ J. B. KIM, « Dual WTO Notifications of RTAs with Non-Reciprocal Trade Liberalization », *Journal of International Economic Law*, 15(2), 2012, p. 655.

⁴¹ Voy. J. B. KIM, « Dual WTO Notifications of RTAs with Non-Reciprocal Trade Liberalization », *Journal of International Economic Law*, 15(2), 2012, p. 666, qui cite les exemples des accords entre la Corée et l'Inde et entre la Corée et l'ASEAN.

§ 3. Accords conclus par l'Union européenne

L'analyse des négociations en cours au niveau de l'Union européenne peut aussi donner une indication sur les pays que l'Union considère comme significatifs et avec lesquels elle souhaite donc approfondir ses relations commerciales, ce qui est à la fois un indice et un facteur d'émergence.

Sur le site de la Commission européenne⁴², on constate que parmi les dix accords mis en avant figurent ceux avec la Chine (investissement)⁴³, le Mexique⁴⁴, le Mercosur⁴⁵, le Viet Nam⁴⁶ et Singapour⁴⁷. Les autres concernent des accords ou projets d'accords avec des pays développés.

§ 4. Thèmes abordés, thèmes évités

D'autres indices d'émergence sont à tirer de l'analyse du contenu des accords commerciaux qui sont conclus, même si ceci mériterait en soi une recherche approfondie. Schématiquement, on peut dire que les pays développés ont tendance à vouloir régler dans les accords commerciaux des questions non strictement commerciales, comme les obstacles techniques, les droits des travailleurs, la concurrence et les privilèges des entreprises commerciales d'État, les marchés publics, le développement durable, le commerce électronique⁴⁸, etc. Les pays en voie de développement, en revanche, y voient une manière de brider une source de leurs avantages comparatifs et rechignent donc à tout accord international sur ces questions ou, à tout le moins, cherchent à minimiser la portée des dispositions à ce sujet.

Le résultat final dépend largement des pouvoirs de négociation respectifs des parties, et l'inclusion de clauses dans l'accord ne signifie pas encore qu'elles seront respectées dans la pratique. L'analyse ne peut être complète sans entrer dans les détails des clauses : elles peuvent être plus ou moins précises (ou vagues), formuler des obligations détaillées ou au contraire très générales, exiger des parties un infléchissement effectif de leur comportement antérieur ou non, etc. Le type de règlement des différends et de sanctions prévus pour le

⁴² <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/negotiations-and-agreements/>, consulté le 11 avril 2021. Il ne s'agit pas d'une liste exhaustive des accords en vigueur ou en cours de négociation.

⁴³ Le même site internet indique que les négociations de principe sont terminées, mais qu'il doit encore faire l'objet de révisions et de vérifications avant d'être soumis à la ratification des organes compétents.

⁴⁴ Cet accord complète et « modernise » celui conclu entre l'Union européenne et le Mexique en 2000.

⁴⁵ Le projet a fait l'objet d'un accord politique, mais sa ratification dans l'Union européenne semble loin d'être acquise.

⁴⁶ Les aspects commerciaux de cet accord sont entrés en vigueur en août 2020.

⁴⁷ Les aspects commerciaux de cet accord sont entrés en vigueur en novembre 2019.

⁴⁸ Voy. I. WILLEMYNS, « Agreement Forthcoming ? À Comparison of EU, US, and Chinese RTAs in Times of Plurilateral E-Commerce Negotiations », *Journal of International Economic Law*, 23(1), pp. 221-244.

non-respect de ces clauses a aussi une incidence⁴⁹. L'appétence de la population (et des forces économiques et politiques) à voir des sujets inclus dans l'accord est un indice du niveau de développement de l'État, même s'il existe toujours au sein d'une population plusieurs groupes aux intérêts divergents.

Dans un article qui date de 2017, A. Berger, C. Brandi, D. Bruhn et M. Chi ont montré l'existence d'une tendance assez nette à l'augmentation des dispositions environnementales dans les accords commerciaux, depuis le début des années 2000⁵⁰. Cette augmentation est visible dans les accords conclus par les pays émergents, même si elle varie d'un État à l'autre et si elle est influencée par le fait que certains des accords considérés lient des pays émergents avec des pays développés, ces derniers étant plutôt les demandeurs des clauses en question.

L'exemple de l'accord entre l'UE et le Mercosur est à cet égard un cas éclairant. La conclusion de cet accord est contestée en Europe pour différentes raisons. Elles tiennent en partie à la protection de l'agriculture européenne tant sur le plan purement économique (forme de protectionnisme) que sur celui des valeurs ou des modes d'agriculture privilégiés (réticence à l'égard des OGM, pratiques agricoles respectueuses de l'environnement, etc.). Les motifs sont aussi liés au comportement des pays partenaires, principalement sur le plan environnemental. Pour tenter de tenir compte de ces préoccupations – sans convaincre tout le monde, tant s'en faut, l'accord contient l'obligation de ratifier l'accord de Paris sur le climat⁵¹, ce qui inclut des obligations pour réduire la production de gaz à effet de serre, mais aussi des dispositions sur les droits des travailleurs, la gestion responsable des forêts, les accords environnementaux multilatéraux, la biodiversité, le droit des États de réglementer, etc.⁵²

§ 5. Leadership dans une intégration régionale

Les pays émergents ne se définissent pas seulement par rapport aux pays développés. Ils jouent aussi un rôle de moteur économique dans leur sous-région et sont généralement, à ce titre, considérés comme les « leaders » d'organisations économiques régionales. C'est le cas pour l'Afrique du Sud avec la SADC, du Brésil pour le Mercosur, de l'Indonésie pour l'ASEAN, de l'Inde pour la SAFTA et de la Russie pour la CEI et l'Union économique eurasiennne. La Chine

⁴⁹ Voy. M. BRONCKERS et G. GRUNI, « Retooling the Sustainability Standards in EU Free Trade Agreements », *Journal of International Economic Law*, 24(1), 2021, pp. 25-51.

⁵⁰ A. BERGER, C. BRANDI, D. BRUHN, M. CHI, « Towards “greening” trade ? Tracking environmental provisions in the preferential trade agreements of emerging markets », *Discussion Paper*, n° 2/2017, <http://hdl.handle.net/10419/199492>.

⁵¹ Art. 6.2 du chapitre « Trade and sustainable development ».

⁵² On vise en particulier le chapitre « Trade and sustainable development ».

– dont l’influence régionale n’est pas à démontrer – conclut plutôt des accords bilatéraux, dont un accord avec l’ASEAN qui renforce sa position de leader en Asie du Sud-Est.

SECTION 3. INVESTISSEMENT

Les traités bilatéraux d’investissement ont traditionnellement été conçus et considérés comme servant à protéger les investisseurs des pays développés lorsqu’ils placent leurs capitaux dans les pays en voie de développement. Ces derniers, en besoin de capitaux pour financer leur développement mais dont les institutions n’inspirent pas suffisamment confiance, acceptent des mécanismes juridiques particulièrement rigoureux, inscrits dans des traités et mis en œuvre par la voie de l’arbitrage, pour protéger les investissements.

On pourrait trouver un signe d’émergence dans l’affranchissement que certains pays prendraient par rapport à ces traités. Si leurs besoins en capitaux étrangers diminuent et s’ils disposent d’une plus grande force économique et politique, ils peuvent plus facilement s’affranchir de ces traités.

Sans entrer ici dans une analyse détaillée, les situations des États divergent et ne paraissent pas nécessairement liées à une « émergence ». Selon les chiffres de l’UNCTAD⁵³, certains États sont parties à une centaine de conventions bilatérales de protection des investissements, notamment la Chine (126) et la France (152). Les États-Unis sont partie à 89 conventions, la Russie à 68, l’Indonésie à 42, l’Afrique du Sud et l’Inde à une vingtaine seulement.

La participation à des arbitrages d’investissement en tant que défendeur apparaît, quant à elle, davantage liée à des crises rencontrées par le pays concerné. C’est pour cela sans doute que l’Argentine a été impliquée dans 62 arbitrages d’investissement et l’Inde dans 25, alors que l’Afrique du Sud n’a été assignée qu’une fois et la Chine 4 fois⁵⁴. Du côté des entreprises demanderesse, elles viennent principalement des pays développés, notamment des États-Unis et de l’Union européenne. Le fait que la Chine se profile désormais aussi comme un pays exportateur de capitaux ne se traduit pas dans le nombre d’arbitrages introduits par des entités chinoises (6 demandes), mais ceci pourrait évoluer notamment en raison des « Nouvelles Routes de la Soie »⁵⁵.

⁵³ <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>, consulté le 11 avril 2021. Il s’agit des traités bilatéraux d’investissement (BIT) en vigueur et des clauses de protection des investissements contenues dans d’autres traités en vigueur.

⁵⁴ <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement>, consulté le 11 avril 2021.

⁵⁵ Voy. J. CHAISSE et J. KIRKWOOD, « Chinese Puzzle : Anatomy of the (Invisible) Belt and Road Investment Treaty », *Journal of International Economic Law*, 23(1), 2020, pp. 245-269.

Certains États refusent de se soumettre à l'arbitrage, à tout le moins selon les formes habituellement pratiquées dans ce domaine. Ainsi l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Inde ne sont pas parties à la Convention du CIRDI, que la Russie a signée mais n'a pas ratifiée. Plusieurs États d'Amérique latine étaient parties à cette convention mais l'ont dénoncée, notamment la Bolivie (2007), l'Équateur (2010) et le Venezuela (2012)⁵⁶. Vraisemblablement, ce sont plutôt des considérations politiques que l'émergence qui expliquent cette position des États concernés.

SECTION 4. MÉTHODES NON CONVENTIONNELLES

L'émergence peut aussi trouver son expression dans l'utilisation de techniques différentes des traditionnels accords commerciaux et d'investissement, sans d'ailleurs s'y substituer totalement.

Avec les « Nouvelles Routes de la Soie » (aussi dénommées *Belt and Road Initiative* en anglais, pour souligner le double aspect terrestre et maritime), la Chine met ainsi en place un programme de commerce et d'investissement caractérisé par sa flexibilité⁵⁷. Il est particulièrement ambitieux et passe par le financement et la construction d'infrastructures, notamment de transport, lui permettant à la fois de s'approvisionner en matières premières et en marchandises et d'écouler chez ses principaux partenaires toutes celles qu'elle produit. Sont ainsi acquis, construits, rénovés ou développés des ports, des routes, des voies ferrées, des oléoducs et gazoducs, en de nombreux endroits d'Asie, d'Europe et d'Afrique, structurés autour de six « couloirs » terrestres et maritimes⁵⁸. Les investissements chinois concernent aussi des infrastructures d'énergie et de télécommunication, ainsi que la distribution d'eau et l'assainissement (centrales électriques, réseaux, stations d'épuration, etc.). Ces investissements se comptent en centaines de milliards de dollars US⁵⁹.

Les investissements sont financés par diverses institutions, principalement la Banque chinoise de développement, mais aussi d'autres institutions financières chinoises. La *Asian Infrastructure Investment Bank*, contrôlée par la Chine mais comptant 46 États membres dit « régionaux » (dont Chypre est le plus

⁵⁶ <https://icsid.worldbank.org/sites/default/files/ICSID-3-FR.pdf>, consulté le 11 avril 2021 (chiffres arrêtés au 9 juin 2020).

⁵⁷ H. WANG, « China's Approach to the Belt and Road Initiative : Scope, Character and Sustainability », *Journal of International Economic Law*, 22(1), 2019, pp. 29-55.

⁵⁸ Voy. OECD, « The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape », OECD Business and Finance Outlook, 2018, p. 11. On trouve à la page 12 la liste, arrêtée en 2018, des 72 pays associés.

⁵⁹ OECD, « The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape », OECD Business and Finance Outlook, 2018, p. 17.

occidental, ce qui donne une idée de la « région » considérée) et 40 membres non régionaux⁶⁰, finance des projets d'infrastructures dans les pays concernés par les Nouvelles Routes de la Soie⁶¹ ; elle est aussi conçue pour promouvoir les « valeurs asiatiques »⁶² dans les domaines du commerce et des investissements internationaux. L'importance des financements est telle que des doutes se font jour quant à la capacité de certains bénéficiaires à honorer le remboursement⁶³, plaçant la Chine face à des demandes d'allègement ou de rééchelonnement de la dette de pays surendettés, une position qui était précédemment celle des pays développés.

Cette manière de promouvoir le commerce rappelle que les obstacles au commerce ne sont pas seulement juridiques et fiscaux. Une amélioration de l'infrastructure et des transports permet aussi une réduction des coûts de transaction qui, en définitive, diminue le coût de revient des importations d'une manière qui n'est pas si différente d'une réduction des droits de douane. On observe d'ailleurs empiriquement une augmentation significative de la part des exportations chinoises qui est dirigée vers les pays des Nouvelles Routes de la Soie⁶⁴, ce qui est un de leurs objectifs. Pour autant, la Chine ne se désintéresse pas des instruments juridiques permettant de renforcer son projet. Elle a ainsi ratifié en 2016 la Convention TIR⁶⁵, qui facilite le transport terrestre entre ses 74 pays membres, notamment en permettant d'éviter les contrôles douaniers aux frontières intermédiaires. L'ambition chinoise va probablement plus loin, vers une forme de « remodelage », dans un sens plus conforme aux conceptions chinoises, des règles et des institutions du commerce international⁶⁶. Elle cherche ainsi à développer un autre « ordre économique », qui ne fait pas complètement table rase des institutions plus anciennes promues par les pays occidentaux, mais qui cherche à influencer leur action et leur fonctionnement, tout en développant par ailleurs des mécanismes d'une autre nature pour promouvoir ses intérêts, économiques ou non⁶⁷.

⁶⁰ <https://www.aiib.org/en/about-aiib/governance/members-of-bank/index.html>, consulté le 11 avril 2021.

⁶¹ OECD, « The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape », OECD Business and Finance Outlook, 2018, pp. 20-21.

⁶² D. M. ONG, « The Asian Infrastructure Investment Bank : Bringing 'Asian Values' to Global Economic Governance ? », *Journal of International Economic Law*, 20(3), 2017, pp. 535-560.

⁶³ J. BOUISO, « Avec les "nouvelles routes de la soie", les pays pauvres pris dans le "piège de la dette" », *Le Monde*, 17 janvier 2021.

⁶⁴ OECD, « The Belt and Road Initiative in the global trade, investment and finance landscape », OECD Business and Finance Outlook, 2018, p. 30.

⁶⁵ <https://unece.org/legal-instruments-field-transport-28>, consulté le 11 avril 2021.

⁶⁶ H. WANG, « Selective Reshaping : China's Paradigm Shift in International Economic Governance », *Journal of International Economic Law*, 23(3), 2020, pp. 583-606.

⁶⁷ G. SHAFFER et H. GAO, « A New Chinese Economic Order ? », *Journal of International Economic Law*, 23(3), 2020, pp. 607-635.

CONCLUSION

Dans cette contribution, nous avons cherché, dans le domaine des règles du commerce international et de l'investissement, des marqueurs du phénomène d'émergence, c'est-à-dire des éléments permettant de montrer que certains pays quittent leur position de pays en voie de développement pour atteindre un autre stade, sans pour autant être déjà devenus des pays développés au sens où on l'entend traditionnellement.

Le résultat de cette brève recherche – qui pourrait être approfondie à bien des égards – doit être considéré comme concluant, mais partiellement seulement.

On trouve certes des indicateurs d'une puissance économique qui s'affirme dans certains États. Cette puissance est reconnue, voire crainte ou contrée par les pays développés. Cependant, ces éléments ne constituent pas vraiment un ensemble de critères précis qui permettraient d'opérer une classification fiable des pays considérés. Il faut plutôt, comme on l'a indiqué dans ce texte, y voir des indices qui, lorsqu'ils sont suffisamment nets et nombreux, permettent de considérer un pays comme émergent. Fondamentalement, cette catégorie – comme beaucoup d'autres – risque de rester relativement floue et contestée. Son utilité dans le domaine strictement juridique demeure limitée à ce jour, car elle n'intervient guère en tant que critère d'application des règles : qu'un pays soit, ou non, considéré comme émergent n'a donc que peu d'influence sur ses droits et ses obligations en droit économique international.