

M. Guy de LACHARRIÈRE
Directeur des Affaires juridiques
au Ministère des Affaires étrangères

LA CATÉGORIE JURIDIQUE DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

La présente communication se borne à compléter, en tenant compte des données les plus récentes, les indications présentées dans la notice parue dans l'*Annuaire français de droit international* 1971 sous le titre : « Identification et statut des pays « moins développés » ».

**

Depuis la fin de 1971, la catégorie juridique générale des pays en voie de développement a vu confirmer l'essentiel de ses caractéristiques antérieurement déterminées. Quelques difficultés d'application pratique n'ont pas entraîné de modification radicale des principes fondamentaux et notamment de celui d'auto-élection des pays entrant dans la catégorie.

En revanche, les polémiques sont très vives pour déterminer à quelles sous-catégories devrait normalement correspondre l'application du principe même qui a provoqué la création de la catégorie générale et selon lequel il ne faut pas traiter de façon égale des situations inégales.

I

IDENTIFICATION DES PAYS APPARTENANT A LA CATÉGORIE DES « PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT »

La condition de « pays en voie de développement » renforce sa position déjà largement majoritaire au sein de la communauté internationale, qu'il s'agisse du nombre des Etats ou du nombre des habitants.

Pour le nombre des habitants, cela tient d'une part à la croissance démographique, plus rapide dans le Tiers-Monde que dans les pays développés, et de l'autre à l'augmentation du nombre des Etats de la catégorie visée.

Les principales raisons de ce dernier phénomène sont les suivantes :

a) *La création d'Etats nouveaux* se produit principalement dans le cadre de la décolonisation, ou par action du principe d'auto-détermination au sein de pays eux-mêmes décolonisés (Bengla Desh). Dans les deux cas, les nouveaux Etats viennent grossir la catégorie des pays peu développés.

b) On n'observe toujours *aucun passage dans la catégorie supérieure* d'un Etat jusque là classé peu développé.

Les pays peu développés européens membres de l'O.C.D.E. (Espagne, Portugal, Grèce, Turquie) ont vu leur classification plutôt confirmée par la mise en œuvre du Système des Préférences Généralisées (S.P.G.). Ils bénéficient de ces préférences de la part de l'Autriche, du Japon, de la Suisse et de la Nouvelle Zélande (sauf pour le Portugal). Le fait qu'ils ne soient pas sur la liste de la C.E.E. est lié aux régimes spéciaux existant par ailleurs entre ces quatre pays et les Neuf.

Israël jouit du traitement préférentiel dans les versions du S.P.G. de l'Autriche, du Japon, de la Suède, de la Nouvelle Zélande, mais non dans celles de la Suisse et de la C.E.E.

Parmi les pays « socialistes », le classement de la Roumanie et de la Bulgarie comme peu développés est désormais sanctionné par l'admission de ces pays au bénéfice du S.P.G. de la part de l'Autriche, du Japon et de la Nouvelle Zélande. Mais ces pays sont omis des listes de la C.E.E., de la Finlande, de la Suède, de la Suisse. Pour la Roumanie, l'affaire est en cours de discussion avec la C.E.E.

Bien entendu, aucun Etat latino-américain n'a admis avoir changé de catégorie, et du reste aucun effort de la part des « riches » n'a été tenté pour imposer une telle « promotion ».

Il en est de même pour les Etats pétroliers appartenant au Tiers-Monde.

Le classement d'Israël comme pays peu développé subit quelques assauts de la part des Arabes.

L'absence de passage d'aucun pays dans la catégorie supérieure, s'il commence à gêner, n'est pas encore dénoncé avec vigueur. Tout au plus peut-on observer que le Rapport préliminaire du Secrétaire général des Nations Unies sur l'évaluation de la mise en œuvre de la stratégie internationale du développement exprime un discret espoir : « Il faut espérer que, même au cours de la deuxième décennie du développement et certainement au cours de la troisième décennie, certains pays devraient même sortir de la catégorie des pays en voie de développement... » (Doc. E/AC.54/L.60, p. 89, du 14 mars 1973).

c) Le maintien de tous les Etats visés ci-dessus dans la catégorie des pays en voie de développement entraîne une révision des critères correspondants.

Toutefois, le problème n'a pas été abordé nettement et la révision est implicite.

En ce qui concerne le seuil, en termes de produit national brut par habitant, entre les pays en voie de développement et les pays développés, on admet évidemment que la dévaluation du dollar impose des ajustements proportionnels en hausse. D'autre part, les pays pétroliers insistent pour que ce critère du produit national ou du revenu par habitant n'ait pas une importance décisive, lorsqu'il est calculé à partir de recettes venant de l'exploitation de ressources non renouvelables, et qu'il se conjugue avec des indices indéniables de sous-développement dans d'autres domaines.

Bref, on constate une répugnance à la « promotion » dans la catégorie supérieure. Cette répugnance s'explique évidemment par le renforcement des avantages économiques découlant du statut de pays peu développé.

Mais il est certain que la division bi-partite joue à cet égard un rôle important : un pays risque ainsi de passer du statut totalement favorisé à celui où il perd d'un coup tous les avantages antérieurs. La promotion serait mieux acceptée si elle se faisait d'une manière moins abrupte, plus progressive, et donc s'il existait, à l'intérieur de la catégorie des pays peu développés diverses sous-catégories dotées d'avantages différenciés. La sous-catégorie supérieure préparerait ainsi le passage au classement en pays « développés ». Cette tendance se dessine désormais nettement.

II

SOUS-CATÉGORIES A L'INTÉRIEUR DE LA CATÉGORIE DES PAYS EN VOIE DE DÉVELOPPEMENT

1° Les pays « les moins avancés »

En ce qui concerne la sous-catégorie des pays les moins avancés, on constate une confirmation de la batterie de critères choisis par le Comité de la Planification du Développement :

- a) produit intérieur brut ne dépassant pas 100 \$ en 1968 ;
- b) part des industries manufacturières ne dépassant pas 10 % du P.N.B. total dans une année récente ;
- c) pourcentage de la population alphabétisée âgée d'au moins 15 ans ne dépassant pas 20 % vers 1960.

Du reste, de la part du Comité lui-même, ces critères sont appliqués d'une manière souple, avec une tolérance de 20 % surtout pour le produit intérieur brut (soit de 100 à 120 \$), et, subsidiairement, pour le

secteur manufacturier ou pour le taux d'alphabétisation de la population. A ces critères fondamentaux s'ajoutent des indicateurs complémentaires : consommation d'énergie, d'acier, trafic ferroviaire, etc...

Un réexamen à la lumière de ces critères, de la liste des 25 pays primitivement sélectionnés, a abouti à en maintenir 23 et à en éliminer 2 : l'Ouganda (des données récentes lui donnaient plus de 120 \$ par habitant) et le Samoa Occidental, inscrits sur la base de suppositions qui se sont révélées erronées.

A noter une demande motivée de la République Centrafricaine tendant à l'inscription de ce pays sur la liste, au motif que la population de cet Etat ne serait pas de 1.600.000 habitants mais de 2.400.000 selon un « recensement instantané » de 1970, ce qui donnerait un produit par habitant de 87 dollars. Mais les Nations Unies n'ont pas été convaincues par la qualité méthodologique de ce « recensement instantané », et persistent à attribuer à la R.C.A. un P.I.B. par habitant dépassant 140 \$ par an.

L'hostilité envers la sous-catégorie des pays les moins avancés s'exprime désormais bien moins nettement, mais n'a pas entièrement désarmé.

2° Sous-catégorie nouvelle des pays peu développés à secteurs particulièrement pauvres

De ce point de vue, à la 27^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies, les autres pays peu développés ont fait adopter la notion nouvelle de pays en voie de développement « où des secteurs importants de la population ont un revenu par habitant sensiblement inférieur à la moyenne nationale », ou encore, « où le revenu par habitant est extrêmement faible dans une grande partie de la population ».

Les pays développés sont invités à « envisager les moyens d'augmenter le volume de l'assistance qu'ils accordent à des conditions de faveur aux pays en question, cependant que les organismes des Nations Unies sont invités à envisager de leur appliquer des mesures comprenant « une aide accrue à des conditions de faveur » pour les aider à améliorer le sort de ces masses particulièrement déshéritées.

Comme pratiquement tous les pays en voie de développement présentent les caractéristiques énoncées plus haut, cette résolution tend à minimiser l'effort particulier demandé à la communauté internationale pour « les moins avancés ».

3° Tentative de division de la catégorie générale en quatre sous-catégories

L'effort de différenciation entre les pays en voie de développement ne s'arrête pas à ces deux catégories.

Une tentative a même été faite pour distinguer 4 catégories de pays peu développés.

Elle a pris pour occasion une tentative faite par le P.N.U.D. pour réformer la répartition de ses ressources à l'avenir (1977-1981) entre les pays bénéficiaires, en introduisant plus d'équité et en favorisant les pays les moins avancés. Cette réforme prendrait la forme d'une modification de ce que le P.N.U.D. appelle les chiffres indicatifs de planification ou C.I.P.

Pour rendre plus équitables ces C.I.P., le Secrétariat du P.N.U.D. a préconisé, en choisissant certains critères, une répartition de l'ensemble des pays bénéficiaires de son action en 4 sous-catégories :

- 1) les pays les moins avancés,
- 2) autres pays à faible revenu par habitant, en particulier ceux qui sont très peuplés,
- 3) pays à revenu par habitant moyen,
- 4) pays à revenu par habitant relativement élevé.

Le Secrétariat a bien entendu repris la liste du Comité de Planification du développement pour la 1^{re} sous-catégorie.

La sous-catégorie des « autres pays à faible revenu » a été définie comme étant celle des pays à 100 \$ ou plus par habitant, qui ne font pas partie des « moins avancés ».

Le Secrétariat a hésité sur la limite entre la catégorie des pays à revenu moyen et celle des pays à revenu relativement élevé. Serait-ce 350, 500 ou 700 dollars ? Il envisage ces hypothèses sans choisir entre elles.

En général, les pays développés s'en sont déclarés satisfaits, et plus encore les pays les moins avancés.

En revanche, les pays les plus avancés se sont montrés mécontents. Par exemple, le Brésil a critiqué cette « catégorisation excessive », séparée par des seuils arbitraires et subjectifs. « Chaque pays a ses problèmes propres, qui ne peuvent être analysés d'un point de vue purement mathématique ». Du reste, le Conseil du P.N.U.D. « n'a pas l'autorité voulue pour approuver un classement quelconque par catégories, autre qu'en ce qui concerne les pays les moins avancés ». D'autre part, la population et le revenu par habitant ne sont pas les seuls facteurs qui doivent être pris en considération ». Bref, le document DP/L. 259 contenant ces sous-catégories « a été établi par des méthodes absolument contraires à l'esprit scientifique ».

Le Chili confirme : il n'appartient ni au Conseil ni à la Direction du P.N.U.D. de définir de nouvelles catégories. Celles-ci sont fondées sur des critères arbitraires. « Il semble qu'un certain groupe de pays cherche à proposer des mesures visant à rompre l'unité des pays en voie de développement ».

Le Mexique et Cuba s'expriment dans le même sens.

Les pays situés entre ces deux sous-catégories extrêmes trouvaient que les deux catégories intermédiaires avaient des limites inutilement

précises et donc gênantes. Mais ils étaient d'accord pour que les calculs déterminant la répartition des ressources soient fondés sur les deux critères de base : revenu par habitant et population.

Finalement, après d'âpres marchandages, le Directeur du P.N.U.D. a été prié de présenter une nouvelle étude d'où la notion de sous-catégorie aura disparu (sauf pour les pays les moins avancés). Les chiffres indicatifs de planification seront fixés en fonction des deux critères mentionnés ci-dessus sans qu'un pourcentage déterminé soit attribué à aucune sous-catégorie (sauf celle des moins avancés).

Mais la notion de pays les plus avancés est cependant reconnue dans la mesure où on demande au Directeur du P.N.U.D. de négocier avec les gouvernements des pays à relativement haut niveau de revenu en vue d'obtenir qu'ils deviennent contributeurs nets au P.N.U.D.

On voit donc se préciser la sous-catégorie des pays en voie de développement « les plus avancés », faisant pendant à celle des moins avancés.

On notera aussi, à côté de cette dernière sous-catégorie, celle des pays très peuplés à faible revenu par habitant (type : Inde, Pakistan).

**

L'âpreté des polémiques entre pays peu développés au sujet de la création de sous-catégories (auxquelles s'attacheraient des avantages différenciés) est fort explicable. En particulier, elle découle des perspectives assez peu favorables du volume de l'aide financière et de l'assistance technique. Ce volume ne paraissant pas devoir augmenter de façon satisfaisante, voire même risquant de diminuer par suite de la mauvaise humeur américaine à l'égard de l'O.N.U., l'attention spéciale aux besoins des plus pauvres risque de diminuer la part des autres en valeur absolue et non pas seulement en valeur relative.

De façon plus générale, les pays peu développés relativement riches craignent que les mesures spéciales prises en faveur des plus pauvres ne viennent pas s'ajouter aux mesures générales bénéficiant à toute la catégorie, mais viennent s'imputer sur elles.

En conséquence, alors que les riches ont admis comme critère d'admission dans la catégorie des pays en voie de développement le principe d'auto-élection, les pays pauvres se gardent bien de se manifester à eux-mêmes cette confiance quand il s'agit de se ranger en sous-catégories : refusant l'auto-élection, ils s'efforcent de mettre au point des critères précis interdisant les affiliations indûment avantageuses.

De la sorte, ces polémiques entre pays du Tiers-Monde illustrent un aspect inattendu du principe de pluralité des normes juridiques selon le niveau du développement des Etats.