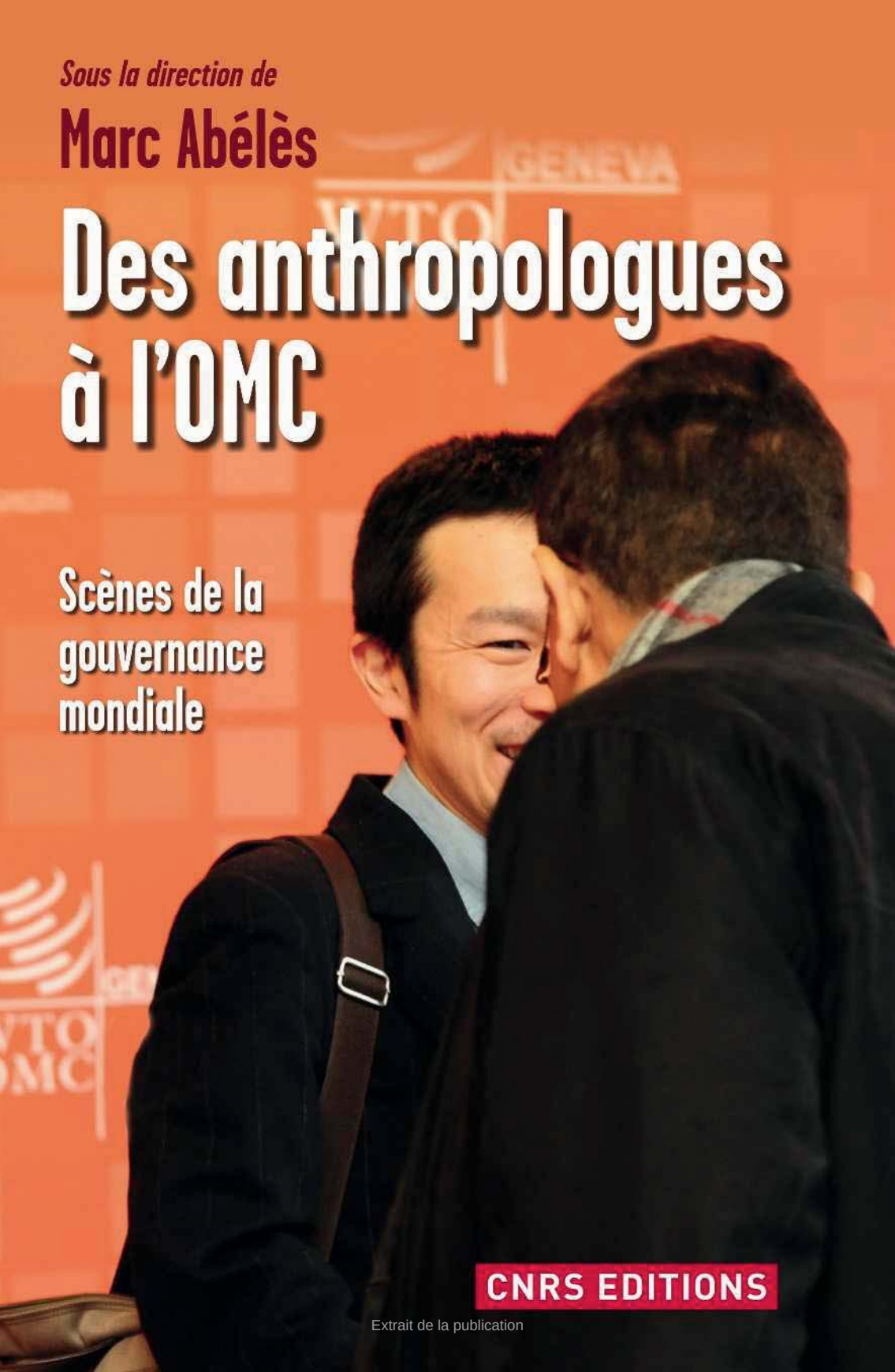
Sous la direction de

Marc Abélès

Des anthropologues à l'OMC

Scènes de la gouvernance mondiale



CNRS EDITIONS

Extrait de la publication

Présentation de l'éditeur :

Bienvenue dans les couloirs de la gouvernance internationale, au cœur de l'OMC, lieu où se pratique la diplomatie à l'échelle planétaire. Après avoir, des mois durant, sillonné ses bureaux de Genève, Marc Abélès et son équipe signent la première étude anthropologique sur une organisation à la fois connue et mystérieuse.

Le regard d'ethnologues étonnés et curieux, loin des traités arides habituellement consacrés à cette institution dont le mode de fonctionnement offre un formidable condensé des relations humaines.

L'OMC rassemble des représentants de cultures et de traditions politiques très différentes, qui travaillent à l'harmonisation des législations et à la construction d'un projet englobant. Enjeux de pouvoir, règlement des conflits, transparence et secret : les pratiques juridiques, diplomatiques et politiques de l'OMC se déploient selon des rythmes hétérogènes, entre l'urgence et la lente durée. Les auteurs montrent que la référence à l'état de crise fait partie des représentations familières à l'intérieur de l'organisation comme dans son environnement immédiat.

Un regard iconoclaste sur un milieu humain jaloux de ses secrets.

Anthropologue et ethnologue, Marc Abélès est directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS) et directeur de recherche au CNRS. Il est notamment l'auteur de Un ethnologue à l'Assemblée *(2000),* Les Nouveaux Riches : un ethnologue dans la SiliconValley *(2002),* Politique de la survie *(2006*) et plus récemment d'une *Anthropologie* de la globalisation *(2008).*

Extrait de la publication

Des anthropologues à l'OMC

Extrait de la publication

Des anthropologues à l'OMC

Scènes de la gouvernance mondiale

Sous la direction de Marc Abélès

CNRS Éditions
15, rue Malebranche – 75005 Paris

Extrait de la publication

© CNRS Éditions, Paris 2011

Extrait de la publication

Sommaire

Remerciements 9

Préface *par Pascal Lamy* 11

Introduction *par Marc Abélès* 15

Chapitre 1. Les maîtres du clair-obscur : transparence et secret dans la communication *par Lynda Dematteo* 33

Chapitre 2. Le régime d'invisibilité des experts *par Máximo Badaró* 81

Chapitre 3. Le global-politique et ses scènes *par Marc Abélès* 111

Chapitre 4. Un para-site à l'OMC : en quête de lumière dans la *Green Room par Hadi Nicholas Deeb et George E. Marcus* 141

Chapitre 5. Explorer le pouvoir *par Jae Chung* 171

Chapitre 6. La Chine, un éléphant tranquille sur la scène des échanges internationaux *par Hua Cai* 201

Chapitre 7. « *In ordinem adducere* » L'Organe de règlement des différends *par Paul E. Dima* 231

Chapitre 8. Crises à l'OMC, crise de l'OMC *par Mariella Pandolfi et Phillip Rousseau* 255

Présentation des contributeurs 285

Extrait de la publication

Chapitre 3

Le global-politique et ses scènes

Marc Abélès

Mon intérêt pour l'OMC est lié à un questionnement plus général sur la nature du global-politique. S'il recoupe le domaine traditionnel des « relations internationales », le global-politique le déborde de tous côtés. Le global-politique (Abélès 2008, 2010) ne se limite pas à un ensemble d'instances de négociation et de prise de décision. Il est aussi la scène où se concrétise une puissance collective, faite de tensions, voire d'affrontements, mobilisant des protagonistes issus de strates hétéroclites. On ne saurait aplatir la dimension nouvelle du global-politique en s'en tenant à une vision purement institutionnaliste. Le global-politique nous projette dans un régime d'*anticipation* et porte le signe de l'*incomplétud*e. Il ne peut pas être circonscrit en termes de rapport de forces, ni pensé comme une forme supra-étatique, mais comme un inducteur de normes, de concepts transversaux, de paramètres de discussion, de termes de négociation qui se diffusent dans les pores des sociétés et infusent les esprits qui les gouvernent. Le global-politique n'est pas seulement un espace où s'échangent des arguments ; on y négocie des orientations qui vont progressivement s'imposer aux niveaux local et national.

Cette activité a un impact direct sur les agendas des gouvernants. Elle produit aussi des outils nouveaux, des « grilles conceptuelles » qui permettent de reformuler les orientations de la gouvernementalité par-delà les frontières nationales. Pour toutes ces raisons, l'étude d'organisations transnationales comme l'OMC présente l'intérêt de nous projeter au cœur d'un dispositif où, tout en affirmant la primauté des États-nations, la nécessité d'élaborer des règles communes et la mise en place d'un organisme de règlement des différends impliquent qu'on dépasse les intérêts nationaux pour construire un mode de régulation commun.

Extrait de la publication

Mais l'OMC fonctionne sous le régime de la diplomatie, et la production d'un « commun » entre en tension avec les prétentions des États à régir la scène internationale. C'est cette tension qui est particulièrement intéressante à réfléchir, sachant qu'à l'intérieur même du Secrétariat cohabitent des représentations différenciées de ce que doit être le rôle de cette organisation. Car, dans le domaine du commerce international, eu égard aux déséquilibres économiques, l'idéal d'une ouverture maîtrisée des échanges est inséparable d'un univers de rapports de force qui impliquent la confrontation entre des points de vue souvent inconciliables. La diplomatie, l'expertise et la politique sont imbriquées et interfèrent en permanence avec des considérations techniques et juridiques. Ajoutons que l'OMC se veut un espace de débat, développe une vaste activité de communication et a créé un rendez-vous annuel spécifique, le WTO Public Forum.

La difficulté d'un travail ethnographique à l'intérieur de cette organisation réside dans la représentation que se font les acteurs de leur propre pratique. Ils sont censés ouvrir, libéraliser les échanges, et en même temps ils instituent des normes. Ces deux exigences créent à elles seules une tension forte, chacun voulant profiter de l'ouverture, mais acceptant mal de se voir appliquer certaines régulations. Par ailleurs, l'OMC vit au rythme très lent d'une négociation, le cycle de Doha, dont les protagonistes reconnaissent qu'elle est décalée par rapport à la temporalité réelle de l'économie. L'irruption de la crise financière a ainsi constitué un facteur de déstabilisation, remettant brutalement en cause les principes mêmes du libéralisme dont se réclame l'OMC et faisant apparaître les limites de la capacité d'anticipation et de la réactivité des grandes organisations internationales face à un événement de cette ampleur. Il est vrai que l'OMC en tant qu'instance de négociation n'a pas *a priori* vocation à exercer une fonction de gouvernance. Cependant, dans les faits, la transformation du GATT, conçu comme un instrument au service des puissances hégémoniques occidentales, en une organisation où se confrontent désormais pays riches et pays pauvres, où s'affirment les grandes puissances émergentes, a fait de l'OMC un lieu incontestablement politique.

Ombre et lumière : un fil conducteur

Lorsqu'on essaie de faire l'ethnographie de cette organisation, il apparaît que beaucoup d'activités relèvent d'une routine technocratique. La mise en œuvre des procédures relatives à l'accession de nouveaux pays, les rapports qu'établit l'organisation sur l'activité commerciale de ses membres, les calculs relatifs aux réductions tarifaires, impliquent d'importantes compétences juridiques et économiques. En même temps, le commerce international ayant un impact économique et social direct dans chaque pays, il est bien évident que toute négociation en la matière a des implications politiques. Aujourd'hui, à la différence du GATT, l'OMC n'est plus seulement un club où l'on mène à huis clos une négociation planétaire, elle est partie intégrante de la sphère publique. Comme le souligne avec nostalgie l'un de mes interlocuteurs, fonctionnaire depuis plus de trente ans dans cette organisation : *« Today the bonhomie has gone. »* Il fait référence à une époque où l'on était entre soi, où l'on partageait le même genre de plaisanteries et où l'on était moins nombreux, alors qu'aujourd'hui, selon une expression de l'un de ses collègues, « tout est devenu plus politique ». Traduisons : avec la montée en puissance des pays émergents, et surtout avec les critiques auxquelles a dû faire face l'organisation dans les premières années du XXIe siècle, c'en est bien fini du confort discret du club dominé par le Quad (Canada, Europe, États-Unis, Japon). À ce titre Seattle et Cancun ont marqué une rupture : l'institution a été interpellée, contestée, son rôle dans les rapports de force planétaire a suscité la controverse. Depuis lors, différentes initiatives de la part des dirigeants de l'OMC ont visé à mieux maîtriser la manière dont elle donne à voir son activité et ses rapports avec la société civile. C'est dans ce contexte que s'inscrivent l'exigence de transparence et l'organisation d'événements publics (forums, conférences, etc.)

Du point de vue qui nous intéresse, la question de la production de cette scénographie comme élément constitutif du global-politique mérite toute notre attention. L'ethnographie de l'OMC nous plonge en effet dans un univers d'experts et de diplomates dont l'aptitude au secret, l'invisibilité n'est pas la moindre des qualités (voir Badaró dans ce volume). En bref, l'ombre semble propice à cette activité

d'élaboration laborieuse des compromis, de production de formules mathématiques sophistiquées. Et cependant l'OMC ne peut plus ignorer la lumière, elle revient régulièrement sous les feux de l'actualité. L'injonction récurrente à plus de transparence est devenue un *topos* de la rhétorique de l'organisation, alors même que nombre de nos interlocuteurs nous confient leur scepticisme quant à la possibilité de « communiquer » sur des sujets d'une grande complexité technique (voir Dematteo dans ce volume). Par ailleurs, les experts en ces domaines gagnent une légitimité précisément parce qu'ils refusent d'occuper la scène publique et professent la modestie et la neutralité. Cela n'empêche pas cependant les dirigeants de l'organisation de travailler en permanence à « éclairer » le public, et à médiatiser autant que possible les moments forts de son activité.

Dans ces conditions, la dialectique de l'ombre et de la lumière apparaît comme un fil conducteur de l'analyse. Elle ponctue le discours de nos interlocuteurs, elle revient en permanence dans les réflexions et les questionnements sur le devenir de l'OMC. D'où l'intérêt de déployer cette thématique dans toutes ses implications, d'explorer les va-et-vient entre un espace de réseaux, placé sous le signe de l'informel, de la discrétion, voire de l'invisibilité, et une scénographie des tensions et des compromis à l'échelle planétaire. Cette façon d'aborder l'anthropologie de l'OMC va bien sûr à l'encontre de l'approche la plus fréquente quand il est question des grandes institutions transnationales et qui vise à « lever le voile », à dévoiler la réalité derrière l'apparence, à faire pénétrer le lecteur dans les coulisses, comme si on allait parvenir ainsi à découvrir la vérité sous le décorum. Cette démarche qu'empruntent aussi bien le journalisme spécialisé (Blustein, 2009) que la critique qui prétend mettre en lumière les ressorts politiques et les modes de domination qui s'exercent dans le cadre des négociations internationales (Jawara & Kwa, 2003), me paraît singulièrement naïve, dans la mesure où elle se fonde sur le postulat selon lequel il existe une vérité cachée et que le but des sciences sociales est de révéler cette vérité. Or plus l'on s'enfonce dans les arcanes de l'OMC, plus l'on se rend compte que l'on a affaire à des dispositifs qui mettent en travail la dialectique entre le visible et le caché, qui exposent en pleine lumière ou laissent dans une ombre propice ce qu'on pourrait appeler la part sensible de l'économique, notamment les effets induits en matière d'inégalités

de la diplomatie mise en œuvre et des normes adoptées en matière de commerce international.

C'est la raison pour laquelle je focalise ici l'analyse sur des scénographies où la négociation devient affaire d'espace public, où l'un des principaux enjeux consiste à redéfinir un autre partage du sensible, tout en s'inscrivant dans des codes et des contraintes préexistants. En m'intéressant plus particulièrement à la question de la *mise en lumière*, je me suis donc attaché à deux dossiers : l'un concerne la montée en puissance de la question du coton au début des années 2000 ; l'autre a trait à la Conférence ministérielle de juillet 2008 qui visait à accomplir un pas décisif vers l'achèvement du cycle de Doha et dont l'échec a reflété la réalité des nouveaux rapports de force entre pays émergents et pays développés. Si l'on considère l'OMC comme l'un des principaux lieux où s'expérimente ce qu'on nomme généralement la « gouvernance multilatérale », une arène dans laquelle les pays en développement, les pays émergents et les pays développés confrontent leurs approches de la globalisation (Kwa 2003, Kapoor 2004), on peut penser que l'analyse de ces deux moments forts du cycle des négociations offre une perspective intéressante sur la complexité des pratiques du multilatéralisme[1] et les obstacles qu'elles rencontrent (Bhagwati, 2008).

Éléments contextuels (1) : une organisation

L'OMC a été créée en 1995. L'objectif de cette organisation est de libéraliser le commerce. Elle définit cet objectif ainsi : « Favoriser autant que possible la *bonne marche*, la *prévisibilité* et la *liberté* des échanges. » L'OMC fournit un cadre dans lequel se négocient des accords commerciaux. Et c'est un lieu où se règlent les différends commerciaux. En outre, l'OMC administre un système de règles commerciales. L'OMC est le fruit des négociations qui se sont tenues dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), de 1986 à 1994, dénommées le cycle d'Uru-

1. Comme l'indique Badie (2008 : 245) : « Chaque État du monde, surtout parmi les plus puissants, a ainsi au moins une bonne raison de s'accommoder des dysfonctions du multilatéralisme et certainement une autre de craindre les solutions qu'on pourrait y apporter. »

Extrait de la publication

guay. L'OMC accueille actuellement de nouvelles négociations, dans le cadre du Programme de Doha pour le développement lancé en 2001. Lorsque les pays se sont heurtés à des obstacles au commerce et ont voulu les réduire, les négociations ont contribué à libéraliser le commerce. Dans le cadre de la négociation, l'OMC produit un ensemble de règles signées par la majeure partie des puissances commerciales du monde. Ces documents constituent les règles juridiques de base du commerce international. Ils sont essentiellement des contrats, aux termes desquels les gouvernements sont tenus de maintenir leur politique commerciale à l'intérieur de limites convenues.

L'OMC est une organisation pilotée par ses membres (*member-driven organization*) ; cela signifie que l'orientation politique et la stratégie sont déterminées par les États membres. Ce sont eux qui gèrent le système. En théorie le Secrétariat n'a aucun pouvoir d'initiative. La réalité est plus complexe, comme on va le voir, car le Secrétariat joue un rôle actif dans la préparation et le suivi des négociations et fonctionne en contact permanent avec les délégations nationales et les groupes de négociation. Il produit des rapports à l'intention de l'Organe de règlement des différends. Compte tenu du périmètre de l'organisation qui n'a cessé de croître ces dix dernières années et comprend aujourd'hui 153 pays, le Secrétariat est entré dans une nouvelle phase où il lui faut tout à la fois se renforcer et acquérir une visibilité accrue. Loin d'être une entité séparée, il est sans cesse en interaction avec les autres éléments (la Conférence ministérielle, le Conseil général, les autres conseils, l'Organe de règlement des différends, les délégations, les comités de négociation et les groupes de travail). L'organisation du Centre William Rappard comprend plusieurs services : outre une division en charge de l'administration et des services, les autres ont trait au développement, à la recherche, à l'économique, aux accessions, à l'agriculture, aux relations extérieures, à la propriété intellectuelle, à l'accès au marché, aux affaires juridiques, aux règles, au commerce, aux finances et aux commerce des services. Cette simple énumération montre la diversité des problèmes traités par le Secrétariat. Ses trois principales activités sont la négociation (en particulier les dossiers concernant l'agriculture et la propriété intellectuelle), la régulation, les affaires juridiques et l'Organe de règlement des différends.

L'une des caractéristiques du système est qu'il fonctionne au *consensus*. Mais, vu le nombre de ses membres et les différences

Extrait de la publication

de taille et de pouvoir, il est difficile en pratique de réaliser le consensus. Les désaccords qui émergent sont le résultat des divergences d'intérêts et de stratégies, mais aussi des inégalités, notamment entre pays en développement et *big players*. Le rôle du Secrétariat est devenu ainsi de plus en plus crucial, et le directeur général s'est affirmé comme un protagoniste majeur dans le déroulement des négociations, mais aussi dans la détermination des objectifs de l'organisation. Les désaccords entre pays membres sur des questions, telles que le coton ou les OGM, montrent éloquemment comment des questions d'ordre économique – la libéralisation du commerce – ont pris une dimension hautement politique. Dans les négociations, il y a une confrontation entre les différents points de vue sur la globalisation et ses conséquences, et l'activité du Secrétariat est bien entendu affectée par cette situation. À l'OMC, on en est bien conscient, même si les opinions divergent : les uns pensent que le Secrétariat devrait s'en tenir à un rôle purement technique ; d'autres l'encouragent plutôt à être à l'initiative.

Éléments contextuels (2)

Le Programme de Doha se positionnait clairement en faveur de la prise en compte de la question des déséquilibres Nord/Sud dans le cadre de la régulation du commerce international. « Le commerce international peut jouer un rôle majeur dans la promotion du développement économique et la réduction de la pauvreté. Nous reconnaissons la nécessité pour toutes nos populations de tirer parti des possibilités accrues et des gains de bien-être que le système commercial multilatéral génère. La majorité des membres de l'OMC sont des pays en développement. Nous visons à mettre leurs besoins et leurs intérêts au centre du Programme de travail adopté dans la présente déclaration. » (Déclaration ministérielle, 14 novembre 2001) Dans les textes, s'amorçait un véritable tournant par rapport aux positions antérieures de l'organisation, avant tout préoccupée des relations commerciales entre pays développés et dominée par les États-Unis et les grands pays européens. Dans la pratique, les choses se sont révélées beaucoup plus complexes.

D'une part la Déclaration ministérielle donnait matière à des interprétations différentes chez les négociateurs de grands pays comme le Brésil ou l'Australie, les États-Unis, la Corée du Sud et le Japon. Concrètement il n'y avait pas d'accord sur le problème des modalités[2] : à combien s'élèveraient les réductions des tarifs douaniers et des subventions qu'on allait mettre en œuvre : de 70 à 80 % ou de 20 à 30 % ? Ces réductions seraient-elles basées sur des moyennes en sorte que chaque pays déciderait des tarifs et subventions à réduire pour atteindre la moyenne exigée ? Y aurait-il plutôt une formule « progressive », en sorte que les plus hauts tarifs soient les plus réduits ? Y aurait-il des exceptions ? Lesquelles ? Le Programme de Doha appelait des négociations sur l'antidumping, sur les subventions à la pêche, la libéralisation des services, l'élimination des taxes sur les exportations des pays les plus pauvres. En clair, il mettait l'accent sur la nécessité de substantielles réductions et de substantielles améliorations dans l'accès au marché.

L'une des priorités que s'était fixée l'organisation pour la conférence de Cancun (septembre, 2003) était de parvenir à un accord sur les modalités qui devait permettre de faire un pas décisif en vue de résoudre les autres questions. Or durant cette période, du côté des États-Unis, le contexte n'était pas à l'ouverture. En mars 2002, sous la pression des firmes sidérurgiques américaines, l'administration Bush imposa des tarifs de 30 % sur l'acier importé, en application des règles de sauvegarde qui permettent d'élever les tarifs en cas d'afflux soudain d'importations. Parallèlement, le *Farm Bill* adopté en 2002 contredisait les propositions de l'OMC en vue d'une élimination complète des tarifs dans le monde pour les produits industriels et de consommation en 2015. Les responsables américains répondaient aux critiques que le *Farm Bill* suivant, prévu pour 2007, tiendrait compte des nouvelles règles adoptées par le cycle de Doha. Au Congrès, les démocrates n'avaient cessé de manifester leur hostilité à toute forme d'ouverture, considérée comme dangereuse pour l'économie et les emplois. Stuart Harbinson, qui présidait le conseil général de l'OMC rencontra un barrage quand il proposa son *Draft text on farm* au début 2003 pour servir de cadre à un accord sur les modalités.

2. Manière de procéder. Dans les négociations de l'OMC, les modalités donnent les grandes lignes – comme des formules ou des approches pour les réductions tarifaires – des engagements finaux.

Entre-temps, du côté européen, l'UE avait adopté la réforme de la PAC qui modifiait le système en instituant le découplage des aides par rapport à la production : les nouvelles règles prenaient en compte désormais les superficies cultivées. Certes, le changement concernait la manière dont les aides étaient attribuées, mais non l'importance des subventions (43 milliards d'euros en 2003). L'Union européenne maintenait ses droits élevés. De son côté, Washington souhaitait la mise en place d'une formule progressive où les tarifs élevés seraient plus réduits que les bas tarifs. L'UE, soutenue par le Japon, préférait qu'on adopte une réduction moyenne de 36 % des tarifs douaniers. En déterminant une moyenne, on évitait de mettre en œuvre une formule progressive, et ce choix avait l'avantage de permettre à des produits clés de rester intouchés. Pascal Lamy, alors commissaire européen, suggéra que l'Europe et les États-Unis produisent ensemble un papier qui servirait de base à la négociation de Cancun. Après des heures de discussions entre les négociateurs commerciaux des États-Unis et de l'UE au début août 2003, on aboutit à un document commun. Cependant les problèmes étaient loin d'être réglés, puisqu'on demandait aux pays en développement de baisser leurs barrières douanières, alors que les États-Unis et l'UE préservaient leurs principales subventions à l'agriculture. Dans ces conditions l'écart se creusait entre le Programme de Doha qui prévoyait à terme l'élimination des subventions, et la position des États-Unis et de l'UE qui, eux, appelaient à supprimer les subventions à l'exportation sur les *produits d'intérêt particulier pour les pays en développement*, mais sans les spécifier.

Dans la période qui précéda la conférence de Cancun, l'ambassadeur du Brésil et son collègue indien mirent au point une alliance entre pays en développement s'opposant à l'approche de l'agriculture prônée par les États-Unis et l'UE. Deux pays aux structures agraires différentes et aux intérêts souvent divergents prenaient ainsi la tête de la coalition : d'un côté l'Inde, où la superficie moyenne des exploitations n'atteignait pas même 2 hectares, de l'autre le Brésil et ses grandes exploitations hautement mécanisées, premier exportateur de sucre, café, jus d'orange et soja. Cette stratégie marquait un tournant, avec la formation d'une coalition incluant, outre le Brésil, l'Inde, l'Argentine, l'Afrique du Sud, la Chine et quinze autres pays en développement. Ainsi fut créé le G20, et c'est dans ce contexte que la question du coton prit tout son relief.

Extrait de la publication

La question du coton

La question du coton est, depuis 2003, l'un des serpents de mer de l'OMC. Elle est particulièrement emblématique en ce qu'elle oppose de manière frontale les riches et les pauvres, les deux *big players*, Europe et États-Unis, d'un côté, et l'Afrique de l'autre, dans un domaine où les intérêts en présence se révèlent difficilement conciliables.

Le secteur du coton contribue pour 8 à 12 % du PIB des pays africains, pour 40 % de leurs revenus totaux d'exploitation, et pour certains de ces pays il représente 70 % des recettes agricoles. Dans le cas du Burkina Faso, un pays où l'agriculture occupe 80 % de la population active, le coton produit 60 % des recettes d'exportation et nourrit plusieurs millions d'agriculteurs. Au Bénin, il représente 50 % des revenus d'exploitation. C'est en 2003 que la tension s'est fait jour à propos de la question du coton. Dans un contexte général marqué par la baisse des cours des matières premières, la compétition qui opposait les producteurs du Sud et les producteurs du Nord s'est exacerbée. Il faut noter que, selon le Fonds monétaire international (FMI), les prix réels (inflation déduite) à l'exportation du coton brut ont chuté de près de 45 % entre 1980 et 2000. Le cours était à 42 cents la livre au milieu des années 1990. Cette tendance à la baisse catastrophique des prix du coton affectait d'autant plus les pays africains, mais aussi le Brésil, que les États-Unis et l'Union européenne pratiquaient de leur côté une politique de subvention qui permettait de concurrencer efficacement les autres producteurs. Les producteurs américains, très favorisés par le *Farm Bill* de 2002, avaient accru leur production de 40 % par rapport à 2001 grâce aux aides dont ils bénéficiaient. La première initiative en réaction à cette situation est venue du Brésil qui en 2003 a assigné les États-Unis devant l'Organe de règlement des différends. S'en est suivie une longue procédure qui ne s'est achevée qu'en 2009, le litige ayant été tranché en appel au profit du Brésil.

Les pays d'Afrique ont envisagé de s'associer au Brésil après que celui-ci eut présenté ses plaintes, mais cela présentait au moins deux inconvénients. En premier lieu, le fait de se joindre après coup à ce pays ne pouvait avoir pour effet que de ralentir la procédure. Par ailleurs, les procédures sont très coûteuses pour des pays dont les moyens sont limités. Les Africains envisagèrent

d'avoir recours à un procédé plus spectaculaire pour poser le problème en des termes qui mettaient en relief les inégalités au sein de l'OMC. Ils étaient conseillés par une ONG, IDEAS Center, créée en 2002 par Arthur Dunkel, ancien directeur général du GATT, et par Nicolas Imboden, ancien délégué au commerce du gouvernement suisse au GATT et ancien ambassadeur chargé de la coopération économique entre la Suisse et les pays en développement. Le gouvernement suisse leur avait donné mandat d'aider les pays en développement à mieux s'intégrer au système commercial.

C'est ainsi que s'engagea une collaboration entre les dirigeants africains et les animateurs d'IDEAS. D'après Imboden[3], la focalisation sur le coton procédait d'un choix simple. Afin de porter les problèmes commerciaux de l'Afrique sur la scène internationale, il fallait choisir un point d'impact précis, plutôt que de multiplier les exemples flagrants d'inégalités. Cela avait l'avantage d'alerter l'opinion de manière spectaculaire. Or le coton constituait l'essentiel des ressources agricoles dans plusieurs pays qui pâtissaient d'une concurrence déséquilibrée avec les États-Unis et l'Europe. D'où l'idée de présenter une soumission devant l'OMC. Les quatre pays les plus dépendants du coton, le Burkina Faso, le Mali, le Tchad et le Bénin s'engagèrent dans cette démarche. Un cinquième, le Togo, préféra rester à l'écart. Pour donner une allure spectaculaire à leur revendication, Blaise Compaoré, le président du Burkina Faso, vint à l'OMC présenter en personne la soumission à la réunion du Conseil général de juin 2003 et fit une conférence de presse. Il déclara notamment :

> « Nos pays ne demandent pas la charité, ni un traitement préférentiel ou des aides additionnelles. Nous demandons seulement l'application de la règle du libre marché en conformité aux principes fondamentaux de l'OMC. Nos producteurs sont prêts à affronter la compétition sur le marché mondial du coton, pour peu que celle-ci ne soit pas faussée par les subventions. »
>
> (Compaoré, 2003).

3. Entretien du 8 juillet 2008.

En contrepoint, l'ONG Oxfam a organisé une manifestation. Ainsi fut créé un événement qui connut une large médiatisation. À l'époque l'initiative fut bien accueillie, y compris par les États-Unis et l'Europe. En revanche les choses se gâtèrent sérieusement à la Conférence ministérielle de Cancun.

C'est que, d'un côté, les pays africains bénéficièrent du soutien des altermondialistes dans le cadre d'une vaste campagne organisée par Oxfam. De l'autre, le directeur général de l'OMC Supachai sortit de sa réserve et présenta le problème du coton comme une question primordiale, s'engageant à trouver dans le cadre de l'OMC un règlement effectif. La conférence de Cancun s'acheva pourtant sur un échec, lié en grande partie à l'absence de consensus à propos du coton. Eu égard au déséquilibre qu'entraînaient les subventions accordées dans ce secteur aux producteurs des pays riches, les pays africains demandaient la suppression de ces subventions. Cette initiative eut pour effet de cristalliser l'opposition entre les pays pauvres menés par l'Inde, le Brésil, le Kenya et la Chine face aux États-Unis et à l'Europe. Dans cette partie de bras de fer, les ONG présentes, Oxfam en tête, prirent fait et cause pour les pays en développement. Dès avant le début de la conférence, Oxfam avait lancé une pétition, « Le grand vacarme », qui recueillit trois millions de signatures dans le monde entier. La pétition fut remise en grande pompe au directeur général de l'OMC par Chris Martin, chanteur du groupe britannique Coldplay, et Adrian Lovett, directeur des campagnes et de la communication d'Oxfam. Le groupe accompagné d'une multitude de journalistes revenait d'une visite auprès de producteurs de maïs mexicains au cours de laquelle ils avaient pu prendre la mesure des difficiles conditions de vie et de travail de ces agriculteurs. Parallèlement à des événements médiatiques (concerts, CD du Grand Vacarme), une semaine d'action auprès du Parlement européen, à laquelle faisaient écho les communiqués et les analyses diffusés sur le site de l'organisation, contribuaient à faire monter la pression.

Durant les quelques jours de la réunion de Cancun les porte-parole d'Oxfam ne se contentèrent pas d'animer des manifestations ; ils jouèrent aussi un rôle de conseil auprès des pays pauvres et firent en sorte de populariser leur position auprès des médias en multipliant les conférences de presse. L'ONG avait ainsi transformé la conférence en un *morality play*, comme le constatait non sans amertume un membre de la délégation de l'UE que j'ai rencontré à l'époque. Il

est intéressant de noter qu'entre le commissaire européen en charge du Commerce extérieur et les ONG s'était instauré un dialogue dans le cadre d'un groupe de contact où celles-ci étaient informées et consultées. La compétence d'une organisation comme Oxfam sur les sujets agro-alimentaires est en effet reconnue : elle fait travailler ses propres experts, des économistes de haut niveau, et la Commission européenne l'a consultée sur des domaines délicats comme celui du sucre où la pression des lobbies est particulièrement forte. À Cancun, la délégation de l'Union européenne comprenait des représentants des ONG, mais ces derniers, forts de leur indépendance et de leurs convictions en matière de commerce équitable, défendaient des positions diamétralement opposées.

L'« initiative sectorielle en faveur du coton » (Initiative coton), présentée pour la première fois en 2003 par le Cotton 4 (Bénin, Burkina Faso, Mali, Tchad), provoqua une vive réaction des États-Unis et sa féroce défense des subventions américaines au coton. Et ce, d'autant plus que Supachai, nommé DG en 2002, intervint le premier jour (10/09/2003) : « Le C4 ne demande pas un traitement spécial, mais une solution basée sur un système commercial multilatéral équitable. » Le jour suivant, il annonça qu'il avait accepté de présider le petit groupe de travail négociant la question du coton. Comme Imboden était européen, les États-Unis suspectaient les Européens de vouloir leur faire jouer le mauvais rôle, afin d'occulter leur propre politique de subvention. Les États-Unis refusèrent l'arrêt immédiat des subventions et de la compensation pour les Africains. Ils proposèrent la diversification, qu'ils exportent quelque chose de plus que le coton brut, qu'on les aide à faire de la fibre de coton et des vêtements grâce à des aides et des prêts de la Banque mondiale. Manœuvre de diversion, selon les Africains.

Au sortir de Cancun, la tension était à son comble entre les États-Unis et le directeur général Supachai auquel ils reprochèrent d'avoir failli à son devoir de neutralité. Ils obtinrent que, dans un nouveau document, l'OMC s'engage à « orienter effectivement les programmes et les ressources existantes vers la diversification des économies où le coton constitue la majeure partie du produit national brut (*to effectively direct existing programs and resources toward diversification of the economies where cotton accounts for a major share of their GDP*) ». La réaction des Africains était résumée par un

délégué : « On a l'habitude d'endurer la maladie et la famine. Maintenant l'OMC est contre nous aussi » (Blustein, 2009 : 152).

Supachai crut bon de reprocher au ministre suisse d'avoir soutenu une ONG antimondialiste qui était à l'origine de toute l'affaire. À quoi le ministre répartit que l'ONG en question était dirigée par deux mondialistes irréprochables, l'un deux n'étant rien moins que l'ancien directeur général du GATT. Loin de désavouer Ideas Center, d'autres pays, l'Allemagne, la France, la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la Suède s'associèrent à la Suisse pour soutenir son projet. Finalement la négociation achoppa sur un autre point, celui des « questions » de Singapour (ayant trait aux investissements, à la politique de la concurrence, à la transparence des marchés publics et à la facilitation des échanges) que l'Europe voulait mettre sur la table. Les délégués du G20 arboraient un badge portant l'inscription « Consensus explicite », en référence à une promesse faite à l'Inde le dernier jour du meeting de Doha de n'avancer sur aucune des questions de Singapour en l'absence d'unanimité des pays membres. Or l'Europe voulait que ces questions soient traitées lors de la réunion. Finalement le négociateur européen proposa un compromis : ne garder que deux questions. Zoellick voulait que l'une des questions portant sur la politique de la concurrence soit retenue, mais se heurta aux critiques de Rafidah, délégué de Malaisie.

Le ministre des Affaires étrangères du Mexique, Derbez, qui présidait la séance l'interrompit à 13 heures. Pendant cette suspension, les pays africains s'entendirent pour refuser tout compromis. Quand quelqu'un suggérait de discuter des deux questions de Singapour, les gens s'y refusaient. Youssef Boutros Ghali (Égypte) essaya de les convaincre que le Commissaire européen avait fait une importante concession. À la reprise de la séance, le délégué africain fit part du refus de ses collègues de négocier les questions. Le délégué sud-coréen exprima une position exactement opposée, et celui de Singapour suggéra qu'il était encore possible d'avancer sur le dossier de l'agriculture. Brusquement, Derbez rejeta toute perspective de poursuivre la négociation et décida de clore la séance. C'est alors qu'on assista à une véritable explosion de joie de la part des délégations africaines. Certains levaient le poing devant les caméras de télévision, d'autres chantaient : « Money can't buy the world » sur la musique des Beatles « Can't buy me love ».

De leur côté, les pays africains désormais unis dans le groupe du C4 (Cotton 4) approfondissaient leur action en proposant que les réductions des subventions à l'exportation et des soutiens internes distorsifs pour le coton soient plus drastiques et plus rapides que ce qui pourrait être obtenu dans le cadre des négociations sur l'Accord sur l'agriculture. Les États-Unis marquaient leur hostilité à l'égard de l'Initiative coton et niaient même que les programmes de soutien interne américains aient pu être à l'origine de la dépression des prix ou désavantager les concurrents étrangers. Un *workshop* fut organisé à Cotonou (Bénin) comprenant quatre sessions[4] présidées notamment par des représentants de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement. L'accent était mis sur le rôle de l'assistance financière et technique. La question étant abordée sous l'angle du développement, le problème du commerce devenait alors secondaire. La réponse des pays riches consistait avant tout en financement d'aides pour les pays les moins avancés, en échange de quoi ceux-ci étaient invités à mettre en sourdine leur initiative. En outre, les Américains refusaient qu'on dissocie la question du coton du reste des accords sur l'agriculture, au motif qu'il s'agissait d'une denrée agricole comme les autres.

À l'intérieur du C4, il y eut des discussions sur les actions à mener, mais la stratégie adoptée consistait à ne pas lâcher sur la dimension commerciale. En décembre 2005, lors de la conférence ministérielle de Hong Kong, malgré les pressions des Américains sur les représentants du C4 pour qu'ils se montrent plus conciliants, ces derniers confirmèrent leurs exigences. Le mandat adopté à Hong Kong était contenu dans trois termes : la question du coton devait être traitée de façon *ambitieuse*, *rapide* et *spécifique*.

Le C4 a donc proposé aux ministérielles de l'OMC à Cancun (Mexique) et à Hong Kong que les réductions des subventions à l'exportation et des soutiens internes distorsifs pour le coton soient plus drastiques et plus rapides que ce qu'il pourrait être obtenu dans le cadre des négociations sur l'Accord sur l'agriculture. La proposition du C4 (TN/AG/SCC/GEN/4 : 1er mars 2006) appelait à l'élimination de tous les paiements inclus dans les Mesures agrégées de

4. *Session I on Factors in African Cotton Production and Trade. Session II on Cotton-Specific Types of Financial and Technical Assistance. Session III and IV on the Roles and Contributions of Multilateral Institutions, and Bilateral Donors.*

soutien (MAS) au coton, mais dans le tiers du temps imparti pour l'ensemble de réductions, donc d'ici à 2010 au lieu de 2015. Le C4 proposait une formule mathématique, un « coefficient de correction » à appliquer à la réduction générale des MGS déjà acceptée (TN/AG/SCC/GEN/4, paragraphes 5-7). Moins la réduction totale est ambitieuse, plus la correction recherchée par le C4 est grande[5].

La proposition américaine sur l'ASA du 10 octobre 2005, qui reste la position officielle des États-Unis à ce jour, suggérait au contraire que l'élimination des MAS au coton ne serait possible que simultanément à l'élimination des autres MAS, et seulement si un certain nombre de conditions sont réunies, et seulement d'ici à 2022. D'ici là il n'était pas question de descendre en dessous d'un seuil de soutien interne minimum de 700 millions d'euros. De son côté, l'Union européenne faisait savoir qu'elle ne pourrait pas aller en deçà d'un seuil minimum de 279 millions d'euros.

Les membres du C4 souhaitaient également que la reconnaissance du problème du coton prenne une forme institutionnelle. À quoi on leur répondait qu'il existait un comité agriculture au sein duquel la question était traitée. Finalement on décida de créer un *sous-comité coton*, ce qui allait dans le sens d'une prise en compte « spécifique » du problème.

Aujourd'hui, force est de constater que rien n'a véritablement bougé. Les États-Unis n'ont jamais accepté que le niveau des soutiens internes puisse descendre à 400 millions d'euros, comme le demandait le C4. Parallèlement, l'Organe de règlement des différends a donné raison au Brésil dans le litige qui l'opposait aux États-Unis. Ces derniers ont fait appel. Au terme de cette procédure, l'Organe d'appel a confirmé le jugement en faveur du Brésil, autorisant ce dernier à prendre des mesures de rétorsion. Or on constate que le Brésil n'a pas jugé bon de mettre en application ce jugement, alors même que les États-Unis persévéraient dans leur politique de subventions. En d'autres termes, si l'on se place du point de vue des résultats concrets, rien n'a véritablement bougé.

5. Les MAS (AMS en anglais) seront réduites selon la formule suivante (Rc = *Specific reduction applicable to cotton as a percentage* et Rg = *General reduction in AMS as a percentage*) :

$$Rc = Rg + \frac{[(100 - Rg) \times 100]}{3 \times Rg}$$

Extrait de la publication

La question du coton reste donc en suspens. Lors de la Conférence ministérielle de juillet 2008, elle faisait partie des vingt points mis sur la table par le directeur général, mais la négociation a achoppé avant qu'elle ne soit abordée, à la grande frustration des membres du C4. Il y a plusieurs manières d'envisager le processus qui s'est déroulé depuis Cancun. Si l'on raisonne en se plaçant du point de vue de la raison utilitaire, le constat est celui d'un échec : l'objectif n'a pas été atteint, rien n'a été réglé. Les Américains n'ont même pas accepté d'entrer dans la négociation. Ils sont restés en permanence muets, se gardant bien de mettre un chiffre sur la table, voire même d'esquisser une proposition officielle. Le sous-comité se réunit, mais sans pour autant parvenir à débloquer la situation. Quelle qu'ait été la pertinence des moyens élaborés et mis en œuvre, la fin n'a pas été réalisée.

Est-ce à dire que l'initiative coton n'a été qu'un coup d'épée dans l'eau ? En réalité l'acte par lequel le C4 vient à l'existence constitue à lui seul un événement important. Il marque la construction d'une scène politique au sein de l'OMC. Ce qui est en jeu, pour reprendre l'expression du philosophe Rancière (1995), c'est le « partage du sensible ». Jusqu'alors l'OMC a institué un système de places qui font la part belle aux *big players* qui dominent l'économie mondiale. Europe et États-Unis ont longtemps mené le bal, la Chine s'impose progressivement, ainsi que les grands pays émergents. L'Agenda de Doha fait certes place à la question du développement, mais l'on voit bien comment les solutions préconisées par les pays riches, contournent les réalités : face aux difficultés que connaissent les producteurs, on leur propose non pas de rendre plus équitable le marché du coton, mais de laisser le champ libre à leur concurrents en se tournant vers d'autres productions. Ainsi s'explique notamment la réticence des pays africains face aux propositions occidentales d'une aide censée encourager la diversification.

En constituant le C4 les pays africains produisent un *dissensus*. Ils n'acceptent pas que leur problème soit traité en termes de développement, alors qu'il s'agit bien de commerce et qu'ils invoquent un principe incontestable de l'OMC : l'équité (*fare trade*). Leur attitude rappelle celle des plébéiens de la célèbre fable de Menenius Agrippa, se réunissant sur la colline de l'Aventin, et instituant leur propre assemblée face à celle des patriciens qui monopolisent le pouvoir. Rancière analysant le comportement des plébéiens, montre comment ils récusent une configuration du sensible, un découpage du « commun » qui

Extrait de la publication

assigne des parts aux uns et aux autres, un partage par essence clivant. « Ils instituent un autre ordre, un autre partage du sensible en se constituant non comme des guerriers égaux à d'autres guerriers mais comme des êtres parlants partageant les mêmes propriétés que ceux qui les nient. » (Rancière, 1995 : 53). C'est le même geste que l'on retrouve quand les quatre pays africains créent leur propre groupe et exigent de l'OMC qu'elle reconnaisse l'importance de la question du coton, en constituant une instance spécifique de négociation au sein de l'institution. On peut considérer ce geste comme éminemment politique au sens que donne Rancière à ce terme : « Une activité bien déterminée et antagonique à la première : celle qui rompt la configuration sensible où se définissent les parties et les parts ou leur absence par une présupposition qui n'y a par définition pas de place. » (Rancière, 1995 : 53). Au-delà de la question du coton, ce que cet exemple illustre, c'est la manière dont se construit une scène politique au sein d'une institution qui n'en continue pas moins de fonctionner avec ses routines et les méthodes diplomatiques traditionnelles.

La Conférence ministérielle de juillet 2008 : scénographie planétaire et conflits d'interprétations

Cette dimension de l'OMC, comme vecteur des rapports de force au niveau planétaire, se reflète aussi dans l'autre exemple que j'ai choisi d'analyser et qui permet de mesurer à la fois la portée et les limites de cette grande scénographie que constitue une conférence de ministres destinée à débloquer la négociation du cycle de Doha. Ici l'on voit les uns s'exposer en pleine lumière, les autres demeurer en retrait, chacun réglant ses tactiques en tenant compte de l'impact public des positions en présence.

Dans le cas de la réunion ministérielle de juillet 2008, la question de la construction du global-politique comme scène est en effet centrale, quand on se penche sur la spécificité du processus politique au sein de l'OMC, et notamment sur ce qui me paraît particulièrement caractéristique du travail de l'organisation. Il semble que la prise en compte de cette dimension qui est, selon moi, au cœur des débats actuels sur l'efficacité de l'OMC et

même sa raison d'être alors que le cycle de Doha se révèle interminable[6], doit être un point focal de l'approche anthropologique.

La publicité est un trait fondamental de la ministérielle, avec la participation de nombreux journalistes venant de différents pays, mais aussi l'environnement des ONG traduisant la présence en creux de la société civile. Cet événement contraste par son rayonnement avec la discrétion qui entoure les rencontres diplomatiques ordinaires. La venue des délégations crée en elle-même une atmosphère particulière, les ministres des grands États étant entourés d'un état-major de conseillers et de communicants. Le fait que ce déploiement dure plus d'une semaine, que les médias suivent de près ce processus à l'issue incertaine, contribue à lui donner tout son relief.

Mon analyse de la réunion ministérielle de juillet 2008 met l'accent sur son caractère de *public drama*, notion que j'ai forgée en écho au *ritual drama* bien connu de Victor Turner. Car tout au long de la négociation au sommet dans la *Green Room*, il y a en contrepoint tout un travail de commentaires, auquel participent non seulement les porte-parole et les journalistes, mais aussi les ministres eux-mêmes faisant plus ou moins monter la pression en fonction de leurs stratégies et de leurs attentes. Parallèlement à ces interventions, c'est le triomphe de la rumeur, des anticipations sur le succès ou sur l'échec de la conférence, relayées par les médias des différents pays.

Quand on cherche à analyser ce qui s'est passé durant ces neuf jours, ce n'est pas seulement le scénario de la négociation, mais la manière dont l'histoire est contée dans les médias et à travers eux au public. Ce que je souhaite mettre en relief, c'est la dimension *performative* de l'événement qui dans une certaine mesure est aussi importante que le résultat effectif de la négociation. Terminer le cycle de Doha signifie trouver un accord sur des sujets aussi différents et aussi techniques que l'accès au marché, les soutiens internes à l'agriculture, les barrières non tarifaires, la facilitation du commerce, la propriété intellectuelle, etc. Le cycle de Doha avait été initié sept ans auparavant, et jusqu'alors il s'était révélé impossible de faire l'avancée décisive qui aurait permis de le boucler. La dernière ministérielle en date, réunie deux auparavant à Hong Kong, avait échoué. Durant ces deux ans, les groupes de négociation avaient produit des

6. L'expression « *culture of expectation* » (Wilkinson, 2006 : 146) qualifie adéquatement cette situation.

papiers et tenté de mettre sur la table des propositions concrètes. Mais il était impossible d'aller plus loin sans que les membres ne se réunissent pour arrêter des décisions sur les différents sujets.

C'est là que l'initiative du DG apparaît essentielle. Il lui revient en effet de convoquer une réunion ministérielle, c'est donc à lui d'évaluer si les choses sont mûres, ou si à l'inverse on court le risque, par impréparation ou par absence de convergence minimale, d'aller tout droit à l'échec. Avant de prendre sa décision, Lamy devait donc analyser sérieusement la situation. En effet le simple fait de convoquer l'ensemble des représentants des 153 pays constituait à lui seul un événement et créait une situation nouvelle en produisant une certaine forme d'urgence. Le message serait clair si les ministres se réunissaient, cela signifiait qu'à Genève les groupes permanents de négociateurs avaient fait un progrès significatif et qu'il était désormais possible d'envisager un accord. En second lieu, cela impliquait que l'on pouvait créditer les protagonistes, compte tenu de la conjoncture globale, de trouver un compromis sur les principaux points.

Quand Lamy choisit de convoquer les ministres en juillet 2008, il connaissait le travail accompli dans les groupes de négociation, ayant eu des réunions informelles avec les chefs de délégation, les fameuses *Green Rooms* ; il avait pu évaluer leur détermination à aller de l'avant, et surtout ce qu'ils étaient en mesure de mettre sur la table dans une négociation globale. Il ne s'agissait certes pas de boucler le cycle de Doha, mais de faire un pas significatif, notamment sur la question des modalités, question centrale dans l'approche du dossier agriculture. Lamy, en retenant la date de juillet 2008, tenait compte du calendrier politique international, marqué par deux grandes échéances électorales en Inde et aux États-Unis. En outre, son mandat s'achevait en juin 2009, et durant cette période on allait devoir renouveler la Commission européenne. Pour anticiper ces échéances et se donner une chance de réussite, le mieux était de tenter une avancée significative avant que les principaux protagonistes, les négociateurs qui avaient été durant plusieurs années en charge des grands dossiers du commerce international, ne soient appelés à quitter leurs fonctions.

La décision de convoquer la ministérielle eut immédiatement deux conséquences : une accélération du travail des groupes de négociation et des fonctionnaires du Secrétariat qui les assistaient ; l'organisation de *Green Rooms* sur les principaux sujets. Dans ce processus,

le rôle du DG est ambivalent. Officiellement, comme chef du Secrétariat, il se doit d'assister les délégations des pays, de les aider à préciser leurs positions et de travailler avec elles à un compromis entre les différents intérêts qui se confrontent à l'OMC. Dans ce travail la neutralité est une condition essentielle pour mener à bien cette tâche. Le DG est aussi un *go-between*, un entremetteur, il est bien placé pour transmettre informellement les messages que s'adressent les différents protagonistes. Le DG agit simultanément comme un expert et comme un messager ; alors que le Secrétariat joue tout à la fois un rôle de support technique et de mise en connexion des membres. Le Secrétariat est un peu le « notaire » de ce qui est acté dans la négociation, mais c'est aussi une chambre d'écho, un thermomètre des rapports entre les délégations.

S'il est clair que le DG est un protagoniste actif dans tout ce travail, son rôle curieusement n'est pas clairement défini. Dans les Accords de Marrakech (1997), texte fondateur de l'organisation, l'article 6 stipule qu'« il y aura un Secrétariat dirigé par un directeur général » et que « la Conférence nommera le directeur général et adoptera des règles définissant le pouvoir, les devoirs, les conditions de service et la durée du mandat du directeur général » (OMC, 1994). On peut constater que ces règles n'ont jamais été vraiment définies. La seule prérogative officielle du DG, outre son rôle administratif, est la présidence du Comité de négociation. Cela lui confère le pouvoir de convoquer une ministérielle. La relative imprécision qui règne dans la délimitation du mandat de DG a l'avantage de laisser une certaine ouverture en ce qui concerne son exercice. Cela donne dans les faits plus de latitude au titulaire, qui peut ne pas se cantonner dans une responsabilité purement administrative, mais chercher à donner une dimension plus politique à son mandat.

Si l'on compare l'activité déployée par Lamy à celle de son prédécesseur Supachai, la différence est éclatante. Ce dernier avait une conception très limitative de son mandat : il se gardait d'apparaître sous les feux de la rampe et de revendiquer un pouvoir quel qu'il soit. Lamy ne cherche pas pour sa part à transgresser les limites de sa fonction, mais autant que possible il est à l'initiative. Par ailleurs, il déploie une véritable activité de communication : discours, conférence de presse, interviews. Le site Internet de l'OMC témoigne éloquemment de la présence dynamique du DG.

Pour rendre la négociation opérationnelle, il n'est pas possible de travailler à 153 ; aussi Lamy convoqua un G35 (représentatif des trois catégories de pays en développement et émergents), une sorte de microcosme de la diversité économique et géopolitique où se retrouvent toutes les grandes questions commerciales. Après quelques jours de discussion entre ces protagonistes, il apparut que le format du G35 n'était pas propice à une avancée significative de la négociation. Alors Lamy décida de convoquer le G7 le 23 juillet, un groupe incluant l'Australie, le Brésil, la Chine, l'Europe, l'Inde, le Japon et les États-Unis.

Il s'agissait en fait de savoir ce que chacun ne voulait pas. Pour l'Europe, la réduction dérisoire des barrières douanières des PVD (pays en voie de développement). Les Japonais souhaitaient quant à eux plus de barrières sur les produits sensibles pour les importations agricoles. Pour Chen Deming et Celso Amorim, les ministres chinois et brésilien, les subventions agricoles américaines étaient trop élevées, même réduites à 14,5 milliards de dollars. Leur collègue indien Kamal Nath déclara d'emblée : « Je rejette tout. Je ne veux pas faire risquer leurs vies à des centaines de millions de gens. Je suis prêt à négocier un accord de commerce, pas la vie d'agriculteurs pauvres. Si le gouvernement indien veut accepter cela, qu'il trouve un autre ministre. » Il se dirigea vers la porte. Lamy le rattrapa et lui demanda de se rasseoir. « Mon silence sera ma contribution. »

Le vendredi 25 juillet, il mit sur la table une proposition incluant vingt sujets. Comme il l'indique lui-même, ce *paper* était avant tout le fruit d'un travail effectué dans le cadre des comités de négociation. L'essentiel des propositions étant ainsi le produit d'un travail en amont dû aux groupes techniques. Il reste cependant des « crochets » sur lesquels va se focaliser la négociation. Le papier mis sur la table constitue donc déjà un projet de compromis, la contribution spécifique du directeur général consistant à fixer un chiffre à partir des fourchettes proposées par les groupes : par exemple concernant une réduction des tarifs sur les produits spéciaux entre 4 ou 6 %, il choisit 4 % ; concernant le montant des subventions américaines, il propose 14,5 milliards de dollars à partir d'une fourchette entre 13 et 18. C'est ce que Lamy appelle un travail de finition, d'ajustement, qui vise à aboutir à un accord acceptable pour tous.

Il semblait possible de parvenir à un accord, et un compromis avait été trouvé sur dix-huit des vingt sujets. Une atmosphère d'optimisme

se répandit dans le Centre William Rappard, à laquelle firent écho les médias qui proclamaient : « Ils ne sont pas loin de l'accord », « Ils vont conclure ».

Cependant un point se révéla particulièrement conflictuel : les mécanismes spéciaux de sauvegarde (MSS). Il s'agit du droit pour des pays confrontés à une augmentation importante des importations pour un produit donné d'augmenter les tarifs douaniers correspondants. Dans le cas de l'Inde, comme pour d'autres pays en développement, la perspective d'augmentation incontrôlée des importations dans le domaine agricole constitue une menace particulièrement grave pour les agriculteurs qu'un tel déséquilibre peut mener tout droit à la ruine. Nath mettait en avant la question du riz dans un pays où 60 % de la population dépend de l'agriculture, contre 3 à 4 % dans les pays développés. Faute d'investissement dans les machines et dans l'irrigation, les gains de productivité restent faibles. Un hectare de rizière en Inde produit deux fois moins qu'en Chine.

Les pays en développement avaient une fois de plus en ligne de mire les gros exportateurs, à commencer par les États-Unis et l'Australie. Ceux-ci avaient beau jeu de dénoncer la tentation protectionniste et de réaffirmer l'antienne de la libre circulation des produits. Tout se jouait en fait sur le point de savoir à partir de quel niveau d'augmentation des exportations d'un produit un pays était autorisé à mettre en œuvre les MSS.

Lamy fit une proposition de compromis, fixant ce seuil à 40 %. De leur côté, l'Inde et la Chine opposèrent une contre-proposition visant à protéger au mieux leurs agriculteurs du déferlement des importations des pays développés en abaissant ce seuil à 20 %. Les États-Unis refusèrent cette proposition, et au terme de deux jours de discussion les Sept ne parvinrent pas à un accord. Malgré les efforts tentés pour trouver un compromis jusque dans les dernières minutes sur les SSM, l'Inde et les États-Unis se cantonnèrent sur leurs positions respectives, et la Chine s'allia avec l'Inde. En raison du principe d'engagement unique, le désaccord sur un point entraînait automatiquement l'échec de l'ensemble de la négociation. Après deux jours de tentatives infructueuses pour trouver un compromis, Lamy annonça à la *Green Room* que la négociation avait échoué.

Il est intéressant d'analyser la manière dont les acteurs s'exprimèrent à propos de la négociation et de son échec. L'usage des métaphores est particulièrement significatif. Elles se déploient dans le

Extrait de la publication

champ sémantique du jeu. Ainsi un membre de la délégation brésilienne commentant ce genre de situation observait-il : « C'est un jeu où l'on risque beaucoup, mais où l'on peut gagner beaucoup. » Un autre parlait de « pari tactique » pour qualifier la convocation de la ministérielle par le DG. On peut noter l'usage constant de l'expression « mettre sur la table » ; ici l'idée prévaut que les négociateurs n'aiment pas montrer leurs cartes. Ce qui est extrêmement difficile pour le directeur est de leur faire révéler les concessions qu'ils pourraient éventuellement accorder.

Quand Lamy convoqua le G7 dans la *Green Room*, il passa la majeure partie du temps à les interroger sur ce qu'ils pouvaient accepter sur tel ou tel sujet. Puis il « mit sur la table » un projet de compromis en vue d'obtenir leurs réactions. Parfois, il posait des questions directement, mais à d'autres moments il distribuait une question écrite, en leur donnant le temps de répondre, un peu comme un professeur interrogeant ses étudiants. Certains participants le comparaient à un directeur d'école. Une autre technique utilisée est celle du *confessionnal* : Lamy interrompait la réunion et invitait l'un des ministres à parler seul à seul dans son bureau. Parfois il s'entretenait avec deux ministres à la fois. Pendant ce temps, les autres attendaient en continuant de discuter entre eux ou quittaient la salle pour conférer avec leurs conseillers. Puis la réunion reprenait.

La pression montait progressivement ; les protagonistes enfermés depuis de longues heures dans les bureaux de la direction générale étaient coupés de l'extérieur. D'où l'impression d'être dans une véritable bulle. Certains, épuisés, cherchaient un lit où se reposer quelques heures, d'autres étendus dans un coin de la pièce attendaient que le confessionnal se termine pour que la réunion puisse reprendre. Ce genre de négociation demande une endurance particulière ; on démarre tôt le matin et l'on ne sort que tard dans la nuit. Les négociateurs ont suffisamment d'expérience pour garder les nerfs solides. Dans certaines situations, les comportements reflètent les positions des protagonistes : ainsi le ministre indien Nath, pour marquer sa désapprobation, lisait-il ostensiblement le journal ou jouait avec son téléphone. On vit aussi une scène presque burlesque, lorsque le ministre japonais Akira Amari, excédé d'avoir attendu plusieurs heures la reprise d'une des séances en raison de la durée d'un conciliabule entre d'autres ministres et le DG, se précipita sur ce dernier et

manifesta sa colère dans des expressions que son interprète, non content de les traduire, hurlait au visage de son interlocuteur.

Le confessionnal est un moment clé car c'est là que le DG tente de faire apparaître la limite de la position de chaque ministre, et les lignes rouges qu'il ne transgressera à aucun prix. Le *draft paper* mis sur la table était une proposition qui a au moins un avantage : c'est qu'ici la part de l'inacceptable est équivalente pour chacune des délégations. Après avoir présenté ce texte aux participants, Lamy continua d'être à l'initiative. Il prit l'avis des uns et des autres en commençant par ceux qui, après avoir déclaré qu'un tel accord leur demanderait des concessions considérables, admirent qu'ils étaient néanmoins prêts à faire un effort pour trouver un compromis. En procédant de la sorte Lamy cherchait à créer une dynamique positive au sein du G7.

La négociation comporte une dimension technique indéniablement complexe. Quand il s'agit par exemple de fixer des réductions des tarifs douaniers, tout ne se résume pas à l'énonciation d'un chiffre. Pour trouver un compromis sur la question des SSM, on fit appel à des fonctionnaires du Secrétariat mais aussi aux compétences de la représentation de l'UE. Il était techniquement possible de trouver un compromis entre la position indienne et celle des États-Unis. Mais l'on butait sur un autre obstacle, qui relevait davantage de considérations de politique intérieure. La proximité des élections nationales dans les deux pays conduisait inéluctablement les représentants des deux puissances à durcir leurs positions respectives. Le ministre indien voulait apparaître comme le protecteur des intérêts des paysans et comme garant de la sécurité alimentaire des classes défavorisées. Côté américain, compte tenu de la puissance et de l'influence électorale des lobbies agricoles et industriels, il n'était pas question de paraître céder purement et simplement aux exigences du négociateur indien. Les États-Unis auraient souhaité que la Chine fasse un geste en s'engageant à leur acheter plus de coton, ce qui apparaissait inacceptable au gouvernement chinois, sauf à éveiller l'hostilité des dix millions de paysans producteurs de coton. Pour Pékin, le coton devait conserver le statut de produit spécial avec les protections douanières que cela implique.

Au-delà des revendications spécifiques des différents acteurs, la question se pose de ce qu'avaient respectivement à gagner les pays engagés dans la négociation. Certes, l'OMC avait chiffré à 130 mil-

Extrait de la publication

liards de dollars les gains d'une libéralisation des échanges à moyen terme. Mais leur répartition est inégale ; l'Europe avait selon les calculs de l'institut de recherche Cepii le plus à gagner à un dénouement positif du cycle de Doha (28 milliards de dollars grâce au commerce des services et 14 milliards grâce à celui des biens industriels et agricoles). À l'opposé, l'Inde et la Chine n'auraient enregistré que de modestes gains (moins de 9 milliards pour les États-Unis, et 2,5 milliards respectivement pour la Chine et l'Inde)[7]. Cela peut expliquer, pour une part, le faible empressement des trois puissances à accepter un compromis qui ne pouvait qu'être mal reçu des populations concernées.

Un des aspects essentiels de la négociation consiste dans la mise en spectacle dont elle fait l'objet, dans la manière dont les protagonistes se donnent à voir. Ici on est en plein jeu de l'ombre et de la lumière. La coulisse est partie intégrale de la scène. C'est là le statut de la fameuse *Green Room* qui, on le sait, doit son nom au théâtre, et plus spécifiquement au théâtre élisabéthain. On raconte qu'à Londres, au Blackfriars Theatre en 1599, il y avait une pièce derrière la scène et les acteurs attendaient dans cette pièce peinte en vert avant d'entrer en scène. La peinture verte était destinée à permettre aux acteurs de reposer leurs yeux des éclairages par trop éblouissants. L'explication ne vaut guère, car à l'époque la lumière des chandelles n'avait nullement l'intensité de nos modernes feux de la rampe. Une autre explication également approximative, c'est que les acteurs eux-mêmes étaient verts d'angoisse avant d'entrer en scène. D'où le nom de *Green Room*. En tout cas l'expression connote bien l'idée d'arrière-scène, et c'est ce qui m'intéresse ici. Dans la négociation, l'essentiel a lieu hors de la vue du public, mais la dramatisation vient des éclats et des rumeurs, des cris et des chuchotements qui entourent ce qui est censé se passer derrière la scène dans la *Green Room*.

Lorsqu'on considère l'un des aspects essentiels de la négociation, le *public drama*, l'histoire qui nous est contée durant les neuf jours, on voit que ce qui importe au premier chef, c'est la production d'un sens, d'une ligne d'interprétation. Si la négociation se déroule à huis clos, au fur et à mesure les protagonistes expriment leurs réactions, leurs doutes, leurs impatiences, leurs espoirs. Ils n'hésitent pas à surjouer

7. *La Tribune*, 3/7/2008.

leur rôle, tel le ministre indien Kamal Nath qui se présente comme porteur des intérêts des pauvres, adoptant une attitude inflexible et parfois provocante à l'égard des Occidentaux. Il affirme en permanence qu'il combat pour la sécurité alimentaire et son refus d'accepter l'hégémonie commerciale des États-Unis dans le domaine agricole. Au terme de la négociation, quand l'échec est inéluctable, l'un des enjeux importants devient l'interprétation qui va être donnée de cet échec.

Pour les uns, comme Nath, l'échec est présenté comme une victoire des opprimés, l'alliance réalisée entre pays émergents et pays en développement. Un autre message a trait au pouvoir croissant des pays émergents concrétisé dans l'alliance de la Chine et de l'Inde, avec la nécessité pour l'Europe et les États-Unis de s'adapter à cette situation nouvelle. Les États-Unis et l'Europe, auparavant seuls maîtres, doivent désormais s'adapter à la montée en puissance des économies émergentes, Chine, Brésil et Inde. Le ministre brésilien Amorim proclama : « Dans le passé, l'OMC était l'affaire des États-Unis et de l'Europe ou au mieux du Quad ; maintenant c'est un système commercial plus complexe. Vous devez maintenant considérer les pays en développement comme une force. » (JHT, 31/07/2008.)

Comme on pouvait s'y attendre la représentante des États-Unis, Susan Schwab, ne partageait pas ces analyses : elle minimisait l'impact de cette nouvelle coalition et dénonçait l'obstination du ministre indien, suggérant qu'elle répondait avant tout à des motivations démagogiques et populistes, eu égard à la proximité des élections en Inde. Si Nath avait polarisé la discussion sur les MMS, c'était, selon elle, pour éviter d'aborder le sujet du coton sur lequel les États-Unis étaient prêts à mettre une proposition sur la table.

Enfin, on ne saurait passer sous silence le point de vue présenté par Lamy. Dans sa conférence de presse (Lamy, 2008) il expliqua que les vraies victimes de l'échec de la ministérielle étaient les pays pauvres. C'est notamment à eux que l'ouverture du commerce avec les baisses des prix qu'elle induit aurait été bénéficiaire. Lamy présentait l'OMC comme un organe de régulation plutôt que comme un simple instrument de libéralisation du commerce mondial. La mise en œuvre d'une régulation internationale était garante de plus d'équité pour les pays en développement. Le DG insistait à nouveau sur la nécessité d'une meilleure prise en compte des revendications des pays en développement, faute de quoi on irait de blocage en blocage. Selon lui, le cycle de Doha avait « un objectif fondamentale-

ment *politique*, celui de renouveler l'"*affectio societatis*" (*a more fundamental political objective about renewing the "affectio societatis"*) » (Lamy, 2008).

La réunion ministérielle peut donc être interprétée comme un événement public, dont la conclusion n'est pas *a priori* prévisible, un *public drama*, dont le scénario s'invente au fur et à mesure de la confrontation entre les différents protagonistes. Le fait que la négociation n'obéisse pas à un protocole rigide, par exemple que son président puisse fixer la composition et le format des groupes de négociation, offre un jeu de possibles relativement ouvert. C'est dans le cours même de l'action qu'apparaissent progressivement les obstacles, les tensions, les positions conflictuelles. Ce processus est ponctué par les postures et les discours des principaux acteurs, il est inséparable d'une mise en récit, ou plutôt d'une confrontation entre des récits qui tendent à faire prévaloir des vérités différentes. Ici la lumière ne dissipe pas les ombres. Chacun croit savoir que, derrière la grande scène de la négociation, les réseaux continuent à fonctionner et qu'une fois le rideau retombé, la routine du système multilatéral reprendra son cours. En fait, si l'on y regarde de plus près, le rideau n'a jamais existé, il n'est simplement que fiction produite par un effet de mise en lumière. Fiction utile, puisque les comportements adoptés, les discours prononcés, contribueront à entretenir cette culture de l'attente, et à imprimer leur marque sur les positions et les pratiques des experts et des diplomates.

Pour conclure, qu'on me permette deux remarques sur la dialectique de l'ombre et de la lumière dans les processus complexes de négociation transnationale. La première observation concerne la manière dont une question en principe strictement économique, et qui concerne avant tout le fonctionnement des échanges, bref une affaire « commerciale », prend la forme d'un litige politique, quand se dessine la possibilité d'ouvrir un espace public où des voix jusqu'alors muettes se font entendre et où la mésentente trouve sa pleine expression et crée sa propre scène de négociation. C'était le cas avec la question du coton dont les différents rebondissements prouvent que contrairement à une perspective étroitement fonctionnaliste qui réduit l'OMC au rôle d'instance de libération des échanges, on peut aussi montrer que cette organisation est d'autant plus performante qu'elle contribue à rendre visible la présence d'un

monde que les *big players* ont longtemps maintenu à la marge de l'espace économique et à rendre simultanément possible l'avènement d'une parole jusqu'alors refoulée. La seconde remarque concerne la construction d'un dispositif qui règle subtilement le rapport entre les plages d'ombre et de lumière, qui donne à voir ce qu'il désigne lui-même comme l'envers du décor, en se drapant dans l'exigence de transparence. Ce faisant, il ne cesse de désigner et d'occulter dans un même mouvement, entretenant les commentaires des observateurs, suscitant les théories du complot ou autres constructions paranoïaques, pour aussitôt les rejeter dans un mouvement qui vise à recentrer l'attention sur l'organisation et à renforcer la légitimité de ses porte-parole dans le concert des pouvoirs transnationaux. Plutôt qu'alimenter les débats et les critiques de la transparence, on comprend mieux que l'anthropologie prenne pour objet la production de ces scénographies et des modes du donner à voir que produit l'organisation.

Références bibliographiques

ABÉLÈS M., *Anthropologie de la globalisation*, Paris, Payot, 2008.

– *The Politics of Survival*, Public Planet Books, Duke University Press, 2010.

BADIE B., *Le Diplomate et l'Intrus. L'entrée des sociétés dans l'arène internationale*, Paris, Fayard, 2008.

BHAGWATI J., « Don't cry for Cancun », *Foreign Affairs*, vol. 83, n° 1, 2004.

– *Termites in the Trading System, How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. London, Oxford University Press, 2008.

BEATTIE A., « Doha Collapse », *Financial Times*, vol. 31, n° 7, 2008.

BLUSTEIN, P., *Misadventures of the most favored nations : clashing egos, inflated ambitions, and the great shambles of the world trade system*, New York, PublicAffairs, 2009.

COMPAORÉ B., « Allocution de Son Excellence Monsieur Blaise Compaoré », Genève, le 10 juin 2003, Genève, Comité des négociations commerciales de l'OMC, 2003, http ://www.wto.org/french/news_f/news03_f/tnc_10june03_f.htm.

FAIZEL I., *Reforming the World Trade Organization. Developing Countries in the Doha Round*, Jaipur, Cuts International, 2009.

Extrait de la publication

JAWARA F. & KWA A., *Behind the Scenes at the WTO. The Real Word of International Trade Negotiations*, Londres-New York, Zed Books, 2003.
KAPOOR I., « Deliberative Democracy and the WTO », *Review of International Political Economy*, vol. 1, n° 3, 2004.
KWA A., *Power Politics in the WTO*. Bangkok, Focus on the Global South, 2nd edn, 2003.
LAMY P., « Keynote Address to the WTO Public Forum », Geneva, 24 September 2008.
RANCIÈRE J., *La Mésentente*, Paris, Galilée, 1995.
TURNER V., *The Ritual Process*, Harmondsworth, Middlesex, Penguin Books, 1974.
WILKINSON R., *The WTO. Crisis and the Governance of Global Trade*, Londres et New York, Routledge, 2006.
OMC, 1994*, Marrakech Agreement, 15 April*, WTO Publications Section.
– 2009, *The Doha Rounds Texts and Related Documents*, WTO Publications Section.

Retrouvez tous les ouvrages de CNRS Éditions
sur notre site www.cnrseditions.fr

Extrait de la publication