

**Séminaire  
Vie des affaires**

*organisé grâce aux parrains de  
l'École de Paris :*

Algoé<sup>2</sup>  
ANRT  
CEA  
Chaire "management de l'innovation"  
de l'École polytechnique  
Chambre de Commerce  
et d'Industrie de Paris  
CNES  
Conseil Supérieur de l'Ordre  
des Experts Comptables  
Crédit Agricole SA  
Danone  
EADS  
Erdyn  
ESCP Europe  
Fondation Charles Léopold Mayer  
pour le Progrès de l'Homme  
Fondation Crédit Coopératif  
Groupe ESSEC  
HR VALLEY<sup>2</sup>  
HRA Pharma  
IDRH  
IdVectoR<sup>1</sup>  
Institut de l'entreprise  
La Fabrique de l'industrie  
La Poste  
Lafarge  
Mairie de Paris  
MINES ParisTech  
Ministère du Redressement productif,  
direction générale de la compétitivité,  
de l'industrie et des services  
NEOMA Business School  
OCP SA  
Orange  
PSA Peugeot Citroën  
Saint-Gobain  
SNCF  
Thales  
Total  
UIMM  
Ylios

<sup>1</sup> pour le séminaire  
Ressources technologiques et innovation  
<sup>2</sup> pour le séminaire Vie des affaires

(Liste au 1<sup>er</sup> avril 2014)

**L'OMC,  
UNE ORGANISATION HYBRIDE ET RÉSILIENTE**

par

**Yves SCHEMEIL**

Professeur de science politique  
à l'Institut d'études politiques de Grenoble  
Membre honoraire de l'Institut universitaire de France

Séance du 10 janvier 2014

Compte rendu rédigé par Sophie Jacolin

**En bref**

Les organisations internationales sont des énigmes pour qui s'intéresse à la gestion des organisations. Ni entreprises à la gouvernance structurée, ni administrations soumises à une autorité publique clairement établie, elles doivent faire face à de nombreuses contradictions : traiter des enjeux majeurs avec des ressources réduites, être performantes à court terme et assurer leur légitimité dans le long terme, affirmer leur autonomie tout en participant à une dynamique de réseau... Face à ces paradoxes, l'OMC a développé des stratagèmes originaux qui mêlent habilement l'officiel et l'officieux, le formel et l'informel, la résistance au changement et la réinvention permanente de ses missions. Elle parvient ainsi à intégrer les évolutions de son environnement tout en se protégeant de la pression de ses mandants.

*L'Association des Amis de l'École de Paris du management organise des débats et en diffuse  
des comptes rendus ; les idées restent de la seule responsabilité de leurs auteurs.  
Elle peut également diffuser les commentaires que suscitent ces documents.*

Ont participé : N. Alix (Confrontations Europe), M. Berry (École de Paris du management), L. Kherfi (Café Projets), J. Kimberly (Wharton School), M. Mousli (Cnam), C. Paradeise (Université Paris Est Marne-la-Vallée / IFRIS), M. Revest (Covea), Y. Rineau, C. Riveline (Mines ParisTech), P. Souplet (Université Paris Ouest Nanterre La Défense), J.-C. Thoenig (CNRS / Université Paris Dauphine).

## EXPOSÉ d'Yves SCHEMEIL

Les études consacrées aux organisations intergouvernementales s'intéressent rarement à leur fonctionnement interne. Leur analyse se fonde généralement sur l'observation des relations internationales depuis l'extérieur, considérant ces institutions comme de simples instruments au service des États. Pourtant, chacun de nos actes quotidiens est réglé par des organisations internationales : la façon dont nous nous nourrissons, nous nous habillons, nous communiquons... Cela mérite de se pencher sur les processus qui y sont à l'œuvre, en reconnaissant qu'elles ont une certaine autonomie de décision, qualité que les spécialistes des études internationales, il est vrai, ne sont guère enclins à leur attribuer.

Malgré l'étendue de leur sphère d'influence, ces organisations disposent de ressources très limitées. Pour autant, elles s'emparent d'enjeux éminemment ambitieux qu'elles doivent traiter sous le contrôle étroit de leurs parties prenantes : États, diplomates, organisations non gouvernementales (ONG) et autres experts. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est emblématique de cette situation paradoxale. Cette organisation au budget dérisoire (130 millions d'euros en 2013) et où ne travaillent à temps plein que 800 personnes – et encore, elles n'étaient que 340 en 2000 – a des objectifs particulièrement ambitieux pour des moyens limités. Elle réussit, et c'est un tour de force, à obtenir des résultats partiels suffisants à court terme pour s'installer dans le long terme, ceci, grâce à un management ouvert à la transformation permanente, capable de résilience, sachant résister aux pressions et s'adapter au caractère hybride et complexe de leur organisation.

### Un fractionnement tactique de l'organisation

On prédit régulièrement la disparition de l'OMC. « *Serons-nous encore là l'année prochaine ?* » : la question semble agiter en permanence son personnel. Pourtant, cette institution dure déjà depuis plus d'un demi-siècle, d'abord sous les auspices du GATT (Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce) puis en tant qu'OMC, créée fin 1994 et inaugurée en janvier 1995.

Cette longévité provient pour une bonne part de sa capacité à résister aux tentatives de contrôle et aux pressions des États qui la constituent. L'OMC est en effet pilotée par ses membres (les États qui y adhèrent), et n'est censée jouer qu'un rôle facilitateur dans le déroulement des négociations multilatérales. Elle ne produit rien elle-même, à la différence de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), par exemple, qui élabore des normes directement issues du travail de ses experts.

L'une des astuces qui permet à l'OMC de résister aux pressions des États réside dans le morcèlement de l'organisation en d'innombrables instances, de sorte que personne ne puisse avoir une vue générale de son activité. Il s'agit, en d'autres termes, de diviser les forces des États pour survivre à la pression constante qui en émane. Ce processus de fractionnement est continu depuis les débuts de l'OMC et atteint aujourd'hui des sommets.

#### *Une dualité permanente*

Un autre ingrédient essentiel de la résistance de l'organisation est sa dualité permanente : chaque échelon de l'organisation est subdivisé en un volet formel et un volet informel, et assure de surcroît une représentation égale de l'administration (le secrétariat général) et du politique (les représentants des États membres). Parallèlement aux quelques réunions officielles se déroulent une multitude de réunions officieuses qui, selon les cas, ne sont pas répertoriées à l'agenda officiel de l'organisation, ou bien ne donnent pas lieu à un compte rendu. Un ministre du Commerce avoua un jour, quand il était représentant permanent de son pays à l'OMC, qu'il ne fallait accorder aucun crédit aux propos convenus qu'il tenait en session plénière : ce n'était que dans les réunions officieuses qu'il faisait part de sa vraie position.

Quel que soit le type de négociation ou de débat, la présidence d'une séance est assurée conjointement par un membre du secrétariat général et un représentant permanent élu par ses pairs. Ils décident ensemble de l'ordre du jour de la réunion, du contenu de sa note de synthèse et des résultats susceptibles d'être communiqués à l'extérieur. C'est un élément capital car il implique un consensus entre le volet technico-administratif et le volet politique.

Pascal Lamy a tout particulièrement endossé un rôle proactif et interventionniste lorsqu'il a assuré la fonction de directeur général de l'OMC entre 2005 et 2013. « *Les grandes décisions de gestion mangent 10 % de l'emploi du temps du directeur général* »<sup>1</sup>, affirme-t-il. En d'autres termes, le directeur général prend faiblement part au management de l'organisation mais s'attache avant tout à faire aboutir les négociations multilatérales en lieu et place de ceux qui sont supposés le faire, les représentants permanents des États. Et d'ajouter : « *Au cours de ces deux mandats, j'ai essayé de combler le fossé entre la réalité des transformations de l'échange international et le software des diplomates-négociateurs, qui est, disons, un peu daté...* »<sup>2</sup> Se dessine là un autre trait caractéristique du fonctionnement de l'OMC qui est aussi un gage de sa pérennité, sa capacité d'adaptation au changement.

Une subdivision supplémentaire distingue les sessions plénières des sessions à huis clos, notamment des réunions dites "*green rooms*" instituées par Arthur Dunkel lorsqu'il était directeur général du GATT. Le principe est de réunir dans une confortable salle verte, sur convocation du directeur général, des États récalcitrants, des tenants d'une solution et des indécis pour traiter du processus d'ensemble de la négociation ou de thèmes sectoriels. Les participants ne peuvent en sortir qu'une fois un accord trouvé. Il ne reste plus aux absents qu'à se rallier à la position de leur chef de file.

Il existe en outre un nombre considérable et croissant de comités thématiques, qui constituent autant de subdivisions supplémentaires des questions traitées.

Certaines négociations se déroulent au siège de l'OMC mais d'autres ailleurs, à Genève ou au-delà. On parle d'ailleurs de "*Geneva noise*" pour décrire le "bruit de fond" des discussions qui se tiennent en permanence dans les multiples organisations internationales que compte la ville (Union internationale des télécommunications, Haut Commissariat des Nations unies pour les réfugiés...) et qui ne sont pas sans effet sur les négociations internes de l'OMC.

#### *Des négociateurs multicasquettes*

Le caractère informel des négociations qui se tiennent à l'OMC est renforcé par le fait que les mêmes personnes y prennent part sous des fonctions différentes. Ainsi, les représentants permanents participent au conseil général où l'ensemble des sujets sont évoqués, mais passent ensuite en Trade Review Board où les pays peuvent s'invectiver sur le respect de leurs engagements. Dans le cadre du mécanisme de règlement des différends, les groupes d'experts rendent des comptes devant ces mêmes représentants permanents. Ceux-ci peuvent en outre s'autoproclamer soutiens ("*friends*") du président d'un comité qui se bat pour obtenir un accord sur un sujet donné. Bien que cette fonction n'existe pas en tant que telle, ils sont reconnus "officiellement" en tant que "amis". L'organisation ne saurait fonctionner sans ces soutiens, qui constituent une forme de lobbying à tous les niveaux, jusqu'aux panels d'experts dans les mécanismes de règlement des différends.

Mais au total, c'est la réunion des Heads of Delegations (HOD) qui détient le vrai pouvoir. Les chefs de délégation s'y réunissent sans enregistrement, sans compte rendu, sans traduction, et ont libre parole. Lorsqu'ils arrivent en conseil général, la plupart des problèmes ont été aplanis en amont de façon parfaitement officieuse.

---

<sup>1</sup> « Les vérités qui dérangent de Pascal Lamy, l'ex-patron de l'OMC et toujours membre du PS », interview par Vincent Beaufils et Sabine Syfuss-Arnaud, *Challenges*, 30 août 2013.

<sup>2</sup> *Ibid.*

## *Une résistance aux critiques*

L'OMC compte un bureau d'audit interne – et encore, seulement depuis 2008 – mais ne se prête guère à l'audit externe. En interne, l'autocritique est monnaie courante. Le personnel fait preuve d'une surprenante capacité d'autoréflexivité, exerçant un sens critique aiguisé et s'exprimant volontiers sur les difficultés rencontrées par l'organisation. En revanche, il n'est pas question qu'un tiers extérieur vienne donner son avis sur l'organisation. Les demandes croissantes des pays émergents de réformer les processus de décision n'ont donné lieu qu'à des changements cosmétiques, tout comme le souhait de certains pays de recruter le successeur de Pascal Lamy avec une procédure nouvelle.

Cela étant, le rôle que s'assigne le bureau d'audit interne de l'OMC paraît plus que modeste comparé à l'ampleur des enjeux auxquels est soumise l'organisation. Il s'est emparé jusqu'à présent des sujets, ô combien essentiels, que sont les états de paie des salariés, les chevauchements possibles entre différents types de formations techniques, ou les achats...

Seules sont donc tolérées les critiques émises depuis l'intérieur de l'organisation. Il en va de même entre les pays, qui préfèrent résoudre leurs litiges "en famille" en s'adressant des notifications (lesquelles dénoncent par exemple le manquement au respect des dispositions d'un accord), plutôt que de recourir à un arbitre extérieur.

### **Des missions en réinvention permanente**

Quand un salarié d'une entreprise privée voit son métier ou ses compétences devenir obsolètes, il est réaffecté ou remercié. Dans une administration, il est relégué à une fonction fictive. Dans les organisations internationales, notamment à l'OMC, il en va tout autrement : il se crée une nouvelle activité, avant que son rapatriement ait pu être négocié avec l'État dont il provient. Grâce à ce mécanisme dit de "*slack*", l'organisation se crée sans cesse de nouveaux objectifs sans avoir été mandatée pour cela par les États, et réaffirme de fait sa légitimité.

L'objectif premier de l'OMC était de maintenir la paix, considérant que des pays qui commerçaient entre eux ne se faisaient pas la guerre. Aujourd'hui, son cheval de bataille est le développement, dans l'idée que le commerce aide l'enrichissement des pays pauvres. En s'emparant de ce domaine, l'OMC a marginalisé temporairement l'entité qui en était jusque-là investie, la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), jusqu'à ce que celle-ci recompose à son tour son propre mandat, par un mécanisme de *slack*, et devienne une grande organisation de fourniture de statistiques, d'analyses et d'expertises sur les rapports liant le commerce et le développement. Désormais, ce dernier relève donc de l'OMC, dont la plupart des activités touchent à la coopération technique et à l'assistance envers les pays les moins avancés sur la scène commerciale. L'OMC propose ainsi nombre de séminaires de formation technique à leurs fonctionnaires, de même qu'un entraînement aux négociations pour les nouveaux arrivants. Nul doute que ces activités nouvelles ont été créées par effet de *slack*. Autre illustration, alors que l'OMC est vouée au *free trade*, le libre-échange, elle a réussi à "vendre" aux États le *fair trade*, le commerce équitable. Voilà une invention issue de l'intérieur de l'organisation, qui n'est pas venue de la demande des membres. C'est dans une même logique que le domaine de la santé a récemment été intégré dans le champ d'action de l'organisation via des questions de qualité des produits alimentaires ou de circulation des virus liée aux exportations de certains produits.

Toutes les organisations internationales se caractérisent par cette réinvention permanente de leurs missions. À l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI) par exemple, des experts en matière de négociation de brevets, se sentant marginalisés, ont imaginé de breveter les designs musicaux et artistiques de collectivités indigènes. C'est devenu l'un des thèmes majeurs de cette organisation.

## *Une mise en réseau tacite*

Le dernier ingrédient de la “recette” originale de l’OMC réside dans son mode d’inscription dans un réseau d’organisations internationales. Cette mise en réseau est pourtant niée par les personnels de celles-ci, qui disent se contenter d’appliquer le mandat que leur confient les États, sans aller au-delà. Ils le font néanmoins, y compris avec des ONG. Celles-ci sont bel et bien présentes à l’OMC, en particulier pour l’aider à prendre des décisions concernant la mise en œuvre de ses propres engagements, par exemple sur le brevetage du vivant ou les organismes génétiquement modifiés (OGM). Les bulletins publiés par certaines ONG particulièrement expertes sont attendus comme la “parole du maître”.

Dans différents domaines, l’OMC est ainsi prise dans un réseau qui la conduit à coopérer avec d’autres organismes et à collaborer à l’élaboration conjointe de solutions aux problèmes traités. De ce fait, une reconnaissance mutuelle de ces différentes institutions les consolide par rapport aux États. Ceux-ci affirment en assurer le contrôle, mais leurs “créatures” leur échappent et s’allient entre elles. Par exemple, l’OMC collabore avec l’Unesco (Organisation des Nations unies pour l’éducation, la science et la culture), l’OMPI et des ONG accréditées comme South Center ou CPTech sur des questions de droits de propriété intellectuelle, d’OGM ou de licences obligatoires des médicaments.

L’OMC est un lieu de passage. Hormis les directeurs généraux, ceux qui y travaillent viennent le plus souvent d’une fonction située à l’intérieur du système et sont destinés à y retourner. Ils ont été dans la position de représentant permanent, de ministre du Commerce de leur pays, ou ils ont rejoint une ONG. Ils coopèrent donc à la fabrication d’une politique dont ils connaissent bien la perception qu’en ont les différents acteurs, ce qui constitue une réelle force.

Au total, ce tableau dessine une organisation hybride et complexe qui associe le politique et le technique ; le national, le Genevois et le mondial ; les questions marchandes et non marchandes. Elle doit résoudre des problèmes contradictoires : d’une part, des enjeux vitaux pour les États ; d’autre part, des sujets pointus et experts. Elle s’inquiète de sa survie à court terme mais construit son devenir dans le long terme ; elle résout les problèmes posés par les négociations en cours tout en imaginant ce que pourrait être un autre monde.

## DÉBAT

### Des organisations indéboulinables ?

**Un intervenant :** *Serait-il envisageable qu'un État se retire de l'OMC ou décide de ne plus la financer, comme l'ont fait les États-Unis vis-à-vis de l'Unesco ?*

**Yves Schemel :** Ce n'est guère concevable, ne serait-ce que parce que les États ont signé 27 000 pages de traité en entrant à l'OMC. Ils sont liés par un nombre d'accords qui empêche leur retrait. Par ailleurs, l'argument financier ne joue pas, car les montants que chaque État apporte à l'OMC sont relativement faibles. Avec l'OMC, les États financent une plateforme de négociation qui est à leur service. Au contraire, l'Unesco est une organisation dont les États-Unis ont souhaité se désengager car elle se retournait en permanence contre eux. Si l'OMC ne parvenait pas à mener à bien les négociations, alors les États pourraient remettre en cause l'investissement qu'ils lui consacrent. Cela dit, sa disparition n'est pas à l'ordre du jour car même si plus rien de neuf ne s'y passait, elle serait occupée pour les cinquante prochaines années à résoudre des questions issues des engagements multilatéraux pris jusqu'à aujourd'hui.

Les États sont très désireux de rejoindre l'OMC et patientent parfois de nombreuses années avant d'y parvenir, dans une situation pouvant être vécue comme une humiliation. Pendant dix ans après son accession à l'OMC, la Chine a fait l'objet de contrôles imposés par Hong Kong. Or, les membres de la délégation de Hong Kong, lequel était alors en cours de négociation pour réintégrer la République populaire de Chine avec un statut spécial, étaient des Britanniques. En d'autres termes, des experts britanniques ont négocié avec le gouvernement chinois un certain nombre de contraintes ainsi que des inspections régulières. Les Chinois l'ont mal vécu, mais estiment que le jeu en vaut la chandelle.

**Int. :** *Certaines organisations internationales ont-elles disparu depuis l'après-guerre ?*

**Y. S. :** Seules ont disparu depuis 1945 des alliances militaires comme l'Organisation du traité de l'Asie du Sud-Est (Otasé) ou le pacte de Varsovie. L'Unesco fut considérée, un temps, comme une organisation vouée à périr, mais elle est aujourd'hui plus forte que jamais. Par effet de *slack*, elle a su préempter avant les autres la question de la propriété intellectuelle et investir de nouveaux domaines qui lui offrent une justification. À titre d'exemple, elle travaille désormais sur les nappes phréatiques, considérant les ressources en eau comme relevant du patrimoine mondial de l'humanité. Quand se tient un sommet de l'eau, c'est l'Unesco qui l'organise. Nous sommes bien loin de sa mission première ! L'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), après avoir été dite à l'agonie, revient au premier plan grâce à des questions de sécurité alimentaire et de lutte contre la déforestation. Quant à l'Agence internationale de l'énergie atomique, elle se targue aujourd'hui d'avoir éradiqué la mouche tsé-tsé de certaines régions d'Afrique grâce à des radio-isotopes !

Dans un seul cas, une organisation a modifié sa dénomination : l'Organisation météorologique internationale (OMI). Pour remédier à la marginalisation des hydrologues et des spécialistes du climat, et par ce qu'elle a pris conscience très tôt de l'enjeu du réchauffement planétaire, elle a fait une place aux hydrologues en ouvrant des bureaux régionaux, et créé un département sur le changement climatique. Parallèlement, elle a transformé son nom en WMO – World Meteorological Organization (OMM – Organisation météorologique mondiale). Nul doute que si une organisation mondiale de l'environnement est un jour fondée, c'est elle qui récupérera la mise. Ainsi, des changements apparemment cosmétiques parviennent à modifier profondément le système.

### Comment sont fabriqués les enjeux internationaux ?

**Int. :** *Par quel mécanisme est-il décidé de mettre de nouveaux sujets à l'agenda des négociations à l'OMC ?*

**Y. S. :** Si un membre propose la libéralisation d'un certain nombre de pans de son économie (par exemple la circulation libre des séries télévisées), il soumet son offre aux autres États, lesquels peuvent faire part de leur intérêt et la cosigner. Si l'engouement s'avère suffisamment important, un ou plusieurs comités pourront décider de s'en saisir, la décision reposant dans tous les cas sur le tandem entre la direction générale et les présidents représentant les membres. Sinon, l'offre est retirée après un certain délai. C'est le signe que le sujet n'est pas mûr.

**Int. :** *Quelle est la limite juridique ou éthique des sujets pouvant être considérés comme relevant du commerce et mis à l'ordre du jour de l'OMC ? Pour prendre un exemple extrême, la vente d'organes pourrait-elle devenir un objet de négociation ?*

**Y. S. :** Il y a peu de chances qu'un sujet de ce type émerge avant plusieurs décennies. D'ici là, de nombreuses questions plus simples devront être traitées, comme la liberté de commerce des œuvres culturelles. Élément nouveau, l'organe d'appel de l'OMC, composé de sept juges professionnels et sollicité pour le règlement des différends, s'autorise de plus en plus à intégrer dans ses décisions des arguments relatifs à l'éthique, aux droits de l'homme, au droit du travail ou à des enjeux environnementaux et sanitaires. L'OMC produit donc désormais des textes comportant des principes philosophiques et éthiques forts, qui influencent d'ailleurs les tribunaux nationaux.

La mise à l'agenda d'un sujet de négociation résulte également de la pression du réseau dans lequel s'insère l'OMC. Dans la mesure où le commerce empiète toujours plus sur l'activité d'autres organisations dans les domaines du travail, de la santé ou de l'environnement, les institutions qui s'en préoccupent n'ont d'autre choix que de se concerter. À titre d'exemple, l'OMC ne se serait pas attaquée aux normes de santé, de droit du travail ou de commerce équitable si elle n'y avait pas été incitée par d'autres organisations intergouvernementales et par des ONG. La mécanique interne n'y aurait pas suffi.

**Int. :** *Le directeur général de l'OMC a-t-il la possibilité d'impulser dans les décisions ses convictions personnelles, politiques voire religieuses, sur le droit des personnes par exemple ?*

**Y. S. :** Il n'a pas une telle influence. Des mécanismes autogénérés et auto-entretenus se développent indépendamment de la qualité et des idéaux des personnes chargées de faire fonctionner le système. Le contenu des sujets négociés émerge de la dynamique de réseau que j'ai évoquée : à l'OMPI, à la CNUCED, à l'OMC et dans des ONG, des individus réfléchissent concomitamment aux risques que peuvent représenter certaines pratiques commerciales à l'égard de principes moraux et juridiques. On a pu imputer à Dominique Strauss-Kahn le tropisme du Fonds monétaire international vers les pays du Sud. En fait, on observe un mouvement identique dans toutes les organisations internationales. C'est l'un des exemples de la convergence indéniable qui existe entre les organisations internationales.

### **Une régulation informelle**

**Int. :** *Comment expliquer que les collaborateurs de l'OMC tiennent à s'inventer de nouvelles missions quand ils sentent leur activité menacée, plutôt que de rejoindre d'autres lieux professionnels ?*

**Y. S. :** Ils sont généralement entrés à l'OMC pour se mettre au service d'une idée. Ils sont heureux dans leurs fonctions où ils donnent libre cours à leurs espoirs et à leurs ambitions. Personne ne leur répète qu'ils sont payés pour accomplir une tâche particulière, ce qui leur offre la liberté d'imaginer de nouveaux champs d'action. En outre, des sollicitations ne cessent de leur parvenir pour défricher de nouveaux sujets. On peut comprendre, dès lors, qu'ils soient désireux de rester dans l'institution.

**Int. :** *Le fonctionnement que vous décrivez laisse penser qu'il se joue une forme de régulation sociale, voire de contrôle, instituant des règles du jeu et des bornes à ne pas franchir. Cette régulation ne repose pas sur la hiérarchie ou les lois du marché comme dans l'entreprise, mais plutôt sur la collégialité.*



**Y. S. :** Ce contrôle social s'exerce même de la part de personnes extérieures à l'OMC, qui y ont exercé ou se destinent à y entrer. Ainsi se crée une régulation informelle qui recouvre l'ensemble des organisations internationales et des représentations permanentes présentes à Genève. On se comporte à Genève selon une règle tacite, la *Geneva rule*, dont tout nouvel arrivant doit apprendre les codes. À Bruxelles prévalent d'autres règles. Toutes les organisations internationales fonctionnent de cette façon, qu'il s'agisse de l'Union internationale des télécommunications ou du Haut Commissariat aux réfugiés, mais aussi du Comité international de la Croix-Rouge et des grandes entités semi-publiques qui financent par exemple les opérations de lutte contre la malaria, la tuberculose ou le sida.

En outre, les organisations internationales socialisent leurs membres à certaines normes qui deviennent incontournables. Par exemple, la norme de genre est maintenant admise par tous, y compris par les dirigeants des pays où les femmes n'ont pas accès aux droits minimaux.

**Int. :** *Percevez-vous des passerelles entre cette organisation institutionnelle et le fonctionnement des entreprises ?*

**Y. S. :** Une entreprise a beau jeu d'affirmer qu'elle accorde de la confiance et de l'autonomie à ses salariés, qu'elle adopte un modèle décentralisé où la communication transversale est facilitée... Il n'empêche qu'elle reste marquée par une forte centralisation du capital et, par conséquent, de la responsabilité. À l'OMC, en revanche, la hiérarchie est absente et personne n'est officiellement responsable de rien. L'action d'un petit comité peut avoir des répercussions sur l'ensemble de l'organisation, et des "petits" agents ayant initié un sujet peuvent se retrouver au centre d'une négociation.

**Int. :** *Les États ne sont-ils pas tentés de contourner un mécanisme multilatéral contraignant, par exemple en contractant des accords bilatéraux ? La régulation informelle qui s'établit entre eux les en dissuade-t-elle ?*

**Y. S. :** Les organisations multilatérales constituent une sorte de garantie pour les États. Elles ne leur coûtent guère, et nul ne sait ce qu'il adviendrait du monde si elles n'existaient pas. Faire partie de l'OMC, c'est payer sa contribution à une assurance contre la dégradation du système mondial. On peut certes se demander pourquoi les États acceptent de se dessaisir de leurs responsabilités juridiques au profit de fonctionnaires sur lesquels ils n'exercent qu'un contrôle limité. Ils le font parce que la communauté active dans ces organisations est composée d'un grand nombre de diplomates attachés aux mécanismes multilatéraux. Ils constituent un groupe de pression suffisamment solide pour contrer d'éventuelles dérives.

Dans la mesure où l'OMC a pour fonction de mener des négociations multilatérales, son objectif ultime est de recueillir l'accord de tous les États. Dans cette organisation où l'on ne vote jamais, les décisions requièrent l'unanimité. Le moindre veto bloque le processus. La cohérence de l'ensemble provient de la volonté unanime des États de franchir le pas, estimant que le nouveau système leur sera plus favorable que l'ancien. Tout doit être mis en œuvre pour aboutir à une solution partagée, susceptible de changer la donne. Quand des pays quittent le mécanisme multilatéral pour trouver une solution entre soi, ils parviennent certes à des solutions, mais celles-ci ne jouissent pas de la légitimité de la communauté internationale. L'OMC présente cet avantage extraordinaire que les engagements qui y sont pris sont validés par tous. Un accord à l'OMC est toujours considéré comme supérieur à un accord bilatéral dans les avantages mutuels qu'il procure.

Les États-Unis sont souvent tentés d'empêcher les organisations intergouvernementales d'avoir un contrôle sur des activités dont ils pensent qu'ils en assureraient une meilleure gestion sans elles. Ils n'y parviennent que très rarement. Ils ont contourné l'OMPI (normalement en charge de la propriété intellectuelle) et la CNUCED (normalement en charge du commerce) en créant une organisation *sui generis* à partir du GATT, l'OMC. Or celle-ci est en train de leur échapper. De même, l'internet a jusqu'alors été régulé par un mécanisme endossé par le Département du commerce de Californie et celui de l'État fédéral. Le centre de gravité de cette régulation est en train de se déplacer lentement vers l'Union internationale des télécommunications qui en avait été initialement évincée.

**Int. :** *La négociation n'est-elle pas faussée par l'influence des grands États, au détriment des plus petits ?*

**Y. S. :** Les deux “poids lourds” que sont les États-Unis et l'Union européenne pèsent de façon prééminente à l'OMC. Les autres pays sont en situation d'arbitrer le conflit entre eux. Du reste, la rivalité entre les États-Unis et l'Union européenne est telle que chacun a besoin de s'insérer dans une alliance pour faire avancer ses thèses.

Quant aux petits États, qui n'ont pas les moyens d'avoir une représentation permanente de quelque importance à Genève, deux stratégies s'offrent à eux : ne prendre part qu'aux négociations qui leur importent réellement ou vendre chèrement leur voix. Ils disposent d'un droit de veto au même titre que les autres. Ils doivent toutefois l'exercer avec discernement, au risque d'en faire les frais ultérieurement par mesure de représailles.

Des petits pays se spécialisent également dans une compétence particulière, ce qui leur confère une certaine influence. La Roumanie est par exemple réputée pour la qualité de sa diplomatie. Il en est de même pour le Brésil, dont les diplomates sont appelés à l'aide pour résoudre des situations épineuses. On ne saurait douter que la solution qu'ils contribuent à faire émerger est favorable à leur pays. Indépendamment de l'importance de leur État sur la scène internationale, des personnalités se dégagent, comme ce représentant pakistanais dont l'attitude a semblé commander le déroulement des négociations durant des années.

**Int. :** *La France joue-t-elle un rôle particulier dans ces négociations ?*

**Y. S. :** Rappelons que les États membres de l'Union européenne ne votent à titre national que dans le domaine budgétaire et financier. La France est reconnue pour la valeur de ses hauts fonctionnaires, qui joignent l'éthique à la dimension technique. En revanche, elle ne pèse pas d'un poids spécifique à l'OMC, qui est essentiellement l'affaire du “Nouveau Monde”. Son influence est plus grande à l'OMPI où prévaut le mythe fondateur français dans la définition du droit de propriété intellectuelle, ou encore à l'Organisation météorologique mondiale.

Présentation de l'orateur :

Yves Schemeil : professeur de politique globale et comparée à Sciences Po Grenoble et au centre de géopolitique de Grenoble École de Management ; membre honoraire de l'Institut universitaire de France ; auteur de nombreux travaux sur les organisations internationales, notamment « Bringing International Organization in : International Institutions as Adaptive Hybrids », *Organization Studies*, 34(2) 219–252 (<http://oss.sagepub.com/content/34/2/219>).  
<http://yves-schemeil.sciencespo-grenoble.fr>  
[yves.schemeil@iepg.fr](mailto:yves.schemeil@iepg.fr)

Diffusion avril 2014