

BIBLIOGRAPHIE

BOISSON DE CHAZOURNES, L., « La gestion de l'intérêt commun à l'épreuve des enjeux économiques – Le protocole de Kyoto sur les changements climatiques », *Annuaire français de droit international*, Paris, Éd. C.N.R.S., 1997, p. 700.

BREIDENICH, Cl., MAGRAW, D., ROWLEY, A. et RUBIN, J. W., « The Kyoto Protocol to the United Nation Framework Convention on Climate Change », *American Journal of International Law*, 1998/2, p. 325.

BROUHNS, I.-S., « Allocation de quotas de CO₂ : Les rôles respectifs des États membres et de la Commission européenne », *R.E.D.C.*, 2010/2, p. 409.

CHENEVIÈRE, C. et NIHOUL, P., « Les règles européennes visant à lutter contre le réchauffement climatique », *J.D.E.*, 2009, p. 125.

CHENEVIÈRE, C., « Le régime juridique de l'émission trading européen dès 2013 », in C. CHENEVIÈRE et D. PHILIPPE (dir.), *L'entreprise face au droit des quotas de CO₂*, coll. « CRIDES », Bruxelles, Larcier, 2011, p. 21.

CHENEVIÈRE, C., « Les quotas de gaz à effet de serre : coûts ou gains économiques ? », in Chr. VERDURE (coord.), *Entreprises et protection de l'environnement*, coll. « Conférence du Jeune Barreau de Liège », Limal, Anthemis, 2012, p. 229.

LECAILLON, J.-D., LE PAGE, J.-M. et OTTAVI, C., *Économie contemporaine : Analyse et diagnostic*, 3^e éd., coll. « Ouvertures économiques », Bruxelles, De Boeck, 2008, p. 229.

MELKAS, E., « Emissions Trading in the Kyoto Protocol – Caught between Form and Substance », *Tilburg Law Review*, 2008, p. 222.

VERDURE, Chr., « Le partage des compétences et le rôle des autorités dans la directive "émission trading" », in C. CHENEVIÈRE et D. PHILIPPE (dir.), *L'entreprise face au droit des quotas de CO₂*, coll. « CRIDES », Bruxelles, Larcier, 2011, p. 101, spéc. pp. 131 et s.

LA COHÉRENCE DE L'UNION EUROPÉENNE À PROPOS DE LA GESTION INTERNATIONALE DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES : STRATÉGIE RATIONNELLE, POLITIQUE BUREAUCRATIQUE OU SOCIALISATION INTERNATIONALE ?

PAR

AMANDINE ORSINI

CENTRE DE RECHERCHE EN SCIENCE POLITIQUE (CRéSPo)
UNIVERSITÉ SAINT-LOUIS – BRUXELLES

JEAN-FRÉDÉRIC MORIN

DÉPARTEMENT DE SCIENCE POLITIQUE
UNIVERSITÉ LIBRE DE BRUXELLES

INTRODUCTION

Ce chapitre analyse la cohérence des propositions soumises par l'Union européenne (U.E.) à différentes organisations internationales (O.I.). Il se penche sur l'exemple des propositions visant à une plus grande transparence en matière d'utilisation des ressources génétiques naturelles que l'U.E. a soumises à trois O.I., à savoir la Convention sur la diversité biologique (C.D.B.), l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (O.M.P.I.) et l'Organisation mondiale du commerce (O.M.C.). Les résultats de cette recherche permettent de mieux appréhender le rôle de l'U.E. en tant que partie aux O.I. ainsi que d'évaluer l'influence des différentes O.I. sur les affaires extérieures de l'U.E.

Cette recherche montre plus particulièrement que l'Union présente un haut degré de cohérence sur la question de la gestion internationale des ressources génétiques. Ce résultat est étonnant lorsque l'on sait que les compétences européennes sont encore mixtes sur cette question. En fait, alors que les États membres ont encore peu investi la question des ressources génétiques, la Commission a déjà pris les devants et négocie en leur nom, illustrant un fort degré d'européanisation de

la politique extérieure de l'Union. Les différentes directions générales au sein de la Commission travaillent en synergie pour proposer des solutions consensuelles et cohérentes au plan international, et prendre ainsi le *leadership* des négociations sur les ressources génétiques.

Pour expliquer le degré de cohérence de l'U.E., ce chapitre teste trois hypothèses : 1) l'utilisation stratégique des O.I. par les négociateurs européens, 2) la diversité et la rivalité des unités bureaucratiques européennes, 3) et les processus de socialisation des négociateurs européens au sein de chaque O.I. Ces hypothèses sont évaluées en croisant une analyse de texte assistée par ordinateur des propositions de l'U.E., une analyse statistique des listes de participants aux réunions où les propositions ont été soumises, et une analyse qualitative d'entretiens réalisés auprès de négociateurs européens et non-européens.

Ce chapitre s'articule en quatre parties. Il offre, tout d'abord, un aperçu des débats actuels sur le rôle de l'U.E. à l'échelle internationale, montrant à quel point la cohérence des politiques européennes a souvent été au cœur des décisions politiques, mais n'a pas toujours été assurée (point 1). Ensuite, il détaille l'étude de cas choisie, soit la politique internationale qui régit l'utilisation des ressources génétiques naturelles, au regard de laquelle la cohérence des politiques européennes est évaluée (point 2). Puis il présente les trois hypothèses retenues, à savoir le comportement stratégique, la politique bureaucratique et la socialisation (point 3). Enfin, il expose la manière dont ces trois hypothèses ont été testées et développe les résultats (point 4).

1. – LA COHÉRENCE, PRINCIPE FONDAMENTAL DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'U.E.

La question de la cohérence des politiques revêt une grande importance depuis le tout début de l'institutionnalisation de l'U.E. En effet, l'engagement de l'U.E. en faveur de la cohérence des politiques repose sur une solide base juridique dans le traité de Maastricht de 1992 (art. C notamment). Par ailleurs, le traité de Lisbonne de 2008 confirme cet engagement en faveur de la cohérence dans des termes encore plus forts, et relativement à chaque institution (art. 165 pour la cohérence des politiques des États membres, art. 217 pour celle de la Commission, art. 299 pour le Conseil).

En ce qui concerne la définition de la notion de « cohérence », c'est le terme anglais de « consistency » qui domine initialement, défini comme « l'absence de contradictions ». Lui succède rapidement la notion de

« cohérence » qui renvoie à des « liens positifs » (1). La signification même du terme prend donc rapidement un sens fort, qualifiant : « Un comportement coordonné, cohérent, basé sur l'accord entre l'Union et ses États membres, dans lequel sont utilisées des méthodes comparables et compatibles qui permettent de poursuivre un seul et même objectif et d'aboutir à une politique (étrangère) non contradictoire » (2).

La mise en œuvre de cet objectif de cohérence des politiques a toujours été considérée comme une question fondamentale, mais s'est aussi révélée délicate. Alors que la politique interne requiert moins d'efforts en termes de cohérence, la formulation de la politique étrangère est plus chaotique. C'est d'autant plus vrai pour ce qui concerne les questions politiques transversales telles que le développement, la migration ou le développement durable (3). Une étude consacrée à la politique européenne en matière de droits de l'Homme reconnaît, par exemple, que « l'un des plus importants problèmes que rencontre le processus de la politique extérieure de l'U.E. en termes normatifs réside dans la cohérence, un fait reconnu à la fois par les spécialistes du milieu universitaire [...] et par les institutions de l'U.E. » (4).

Les études disponibles sur la cohérence de la politique extérieure de l'U.E. distinguent la cohérence horizontale (soit entre différents domaines politiques, soit entre les différentes institutions européennes) et la cohérence verticale (entre les États membres et les institutions européennes) (5). Toutes s'accordent pour souligner des problèmes d'incohérence de la politique européenne. Par exemple, des décalages entre

(1) S. DUKE, « Consistency as an Issue in EU External Activities », *EIPA Working Paper*, 99/W/06, 1999, p. 3.

(2) H.-G. KRENZLER et H. C. SCHNEIDER, « The Question of Consistency », in E. REGELSBERGER, Ph. DE SCHOUTHEETE DE TERVAENT et W. WESSELS (dir.), *Foreign Policy of the European Union : From EPC to CFSP and Beyond*, Boulder, Lynne Rienner Publishers, 1997, p. 134, cité in S. DUKE, *ibid.*, p. 3.

(3) Pour ce dernier domaine, voy. T. DELREUX, « The European Union in International Environmental Negotiations : a Legal Perspective on the Internal Decision-Making Process », *International Environmental Agreements*, vol. 6, n° 3, 2006, pp. 231-248.

(4) M. LERCH et G. SCHWELLNUS, « Normative by Nature ? The Role of Coherence in Justifying the EU's External Human Rights Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 2, 2006, p. 305.

(5) A. BENDIEK et H. KRAMER, « The EU as a "Strategic" International Actor : Substantial and Analytical Ambiguities », *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 2010, pp. 453-474 ; C. BRETHERTON et J. VOGELER, « The European Union as a Sustainable Development Actor : the Case of External Fisheries Policy », *Journal of European Integration*, vol. 30, n° 3, 2008, pp. 401-417 ; S. DUKE, « Consistency as an Issue in EU External Activities », *op. cit.* ; W. EICHHOIST, M. KENDZIA, J. KNUDSEN et D. WAHL-BRINK, « External Dimension of EU Social Policy », *IZA Research Report*, n° 26, juillet 2010, disponible sur http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_26.pdf ; S. NUTALL, « Consistency and the CFSP : a Categorization and its Consequences », *EFPU Working Paper Series*, 2001-3, 2001, disponible sur <http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUworkingpaperseries.aspx>.

les positions défendues par les États membres et celles proposées par les institutions européennes sont visibles dans le cas des politiques de développement, notamment à la Banque mondiale (6), mais aussi dans les politiques sociales (7). La cohérence horizontale ne semble pas mieux établie. Des études soulignent la faible coordination entre les délégations de l'U.E. à l'Agence des Nations unies pour les réfugiés ou, à Genève, entre la délégation permanente de l'U.E. à l'O.M.C. et la délégation permanente européenne auprès des institutions des Nations unies (8). À cette incohérence politique s'ajoutent des décalages entre les principes adoptés par l'U.E. et leur mise en œuvre, notamment dans le domaine du développement (9) ou des droits de l'homme (10). Enfin, plusieurs études se posent la question de l'amélioration de la cohérence européenne après les mesures adoptées par le Traité de Lisbonne (11), et y répondent par la négative. Au final, la grande majorité des travaux précités juge que l'incohérence est présente dans la politique étrangère de l'U.E. et handicape la bonne performance de l'Union comme acteur international (12).

(6) E. BARONCELLI, « The EU at the World Bank : Institutional and Policy Performance », *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 6, 2011, pp. 637-650.

(7) W. EICHHORST et al., « External Dimension of EU Social Policy », *op. cit.*

(8) PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *On the EU as a Global Actor : its Role in Multilateral Organisations, Rapport 2010/2298 (INI)*, rapporteur : Maria Muñoz De Urquiza.

(9) M. CARBONE, « Mission Impossible : the European Union and Policy Coherence for Development », *Journal of European Integration*, vol. 30, n° 3, 2008, pp. 323-342.

(10) K. SMITH, « Speaking with One Voice ? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, 2006, pp. 113-37 ; PARLEMENT EUROPÉEN, COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, *Rapport 2010/2298 (INI)*, *op. cit.*

(11) S. AFONIS, « European Union Coherence in UNFCCC Negotiations Under the New Treaty of Lisbon (Reform Treaty) », *Sustainable Development Law & Policy*, vol. 9, n° 2, 2009, pp. 43-47 ; E. BARONCELLI, « The EU at the World Bank : Institutional and Policy Performance », *op. cit.* ; A. BENDIEK et H. KRAMER, « The EU as a "Strategic" International Actor : Substantial and Analytical Ambiguities », *op. cit.*

(12) Pour les relations régionales, voy. A. BENDIEK et H. KRAMER, *ibid.* ; au Conseil de sécurité, voy. S. BLAVOUKOS et D. BOURANTONIS, « The EU's Performance in the United Nations Security Council », *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 6, 2011, pp. 731-742 ; pour la pêche, voy. C. BRETHERTON et J. VOGLER, « The European Union as a Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy », *op. cit.* ; dans les négociations commerciales, voy. T. FORSBERG et S. ANTTI, « Power without Influence? The EU and Trade Disputes with Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 61, n° 10, 2009, pp. 1805-1823 ; M. SZYMANSKI et S. MICHAEL, « Coherence and Conditionality in European Foreign Policy: Negotiating the EU-Mexico Global Agreement », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 1, 2005, ou M. SMITH, « The European Union's Commercial Policy: Between Coherence and Fragmentation », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 5, 2001, pp. 787-802 ; dans les négociations environnementales, voy. S. LIGHTFOOT et J. BURCHELL, « The European Union and the World Summit on Sustainable Development : Normative Power Europe in Action? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 1, 2005, pp. 75-95 ; pour le changement climatique, voy. S. OBERTHÜR, « The European Union's Performance in the International Climate Change Regime », *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 6, 2011, pp. 667-682 ou J. VOGLER et C. BRETHERTON, « The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change », *International Studies Perspectives*, vol. 7, n° 1, 2006, pp. 1-22.

Toutefois, la principale limite de ces études est qu'elles sont ponctuelles. Elles analysent la position européenne à un moment donné, par rapport à un événement précis, sans poser la question de sa cohérence au cours du temps. En conséquence, elles s'organisent souvent sur le mode du récit, et aucune ne propose de modèle explicatif détaillé de la formulation de la politique extérieure européenne. De même qu'il n'existe pas de méthode claire pour mesurer l'europanisation des politiques publiques – voyez la contribution de Denis Duez au présent ouvrage – aucune méthodologie précise n'a été élaborée pour évaluer la cohérence de la politique extérieure européenne, abordée ici comme un indicateur de l'europanisation de cette politique. Du fait de l'absence d'une méthodologie claire pour évaluer cette cohérence, il en résulte parfois des interprétations contradictoires. Par exemple, dans le cas du climat, certains auteurs considèrent que la cohérence de l'U.E. est élevée (13), alors que d'autres l'estiment faible (14).

Par rapport aux travaux qui la précèdent, notre étude est originale, du point de vue analytique, à trois points de vue : (i) parce qu'elle propose une méthode quantitative précise pour évaluer la cohérence de la politique extérieure européenne au cours du temps ; (ii) parce qu'elle présente un cadre théorique permettant d'envisager de façon comprehensive l'explication de l'(in)cohérence de la politique étrangère ; (iii) parce qu'elle détaille une méthodologie quali-quantitative pour tester ce cadre théorique. Ces éléments analytiques se révèlent d'autant plus intéressants qu'ils sont mobilisés pour rendre compte d'un cas d'étude pour lequel la politique extérieure de l'U.E. présente un niveau de cohérence élevé : la gestion internationale des ressources génétiques.

2. – L'U.E. DANS LES NÉGOCIATIONS INTERNATIONALES

SUR LA GESTION DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES :

UN LEADERSHIP QUI REPOSE SUR UNE FORTE COHÉRENCE POLITIQUE

L'étude de cas choisie pour évaluer la cohérence de la politique extérieure de l'Europe est celle de la gestion internationale des ressources génétiques naturelles. Ce choix se fonde sur trois justifications.

(13) S. OBERTHÜR, *ibid.* ; S. OBERTHÜR et C. ROCHE-KELLY, « EU Leadership in International Climate Policy : Achievements and Challenges », *The International Spectator*, vol. 43, n° 3, 2008, pp. 35-50 ; J. VOGLER et C. BRETHERTON, « The European Union as a Sustainable Development Actor : the Case of External Fisheries Policy », *op. cit.*

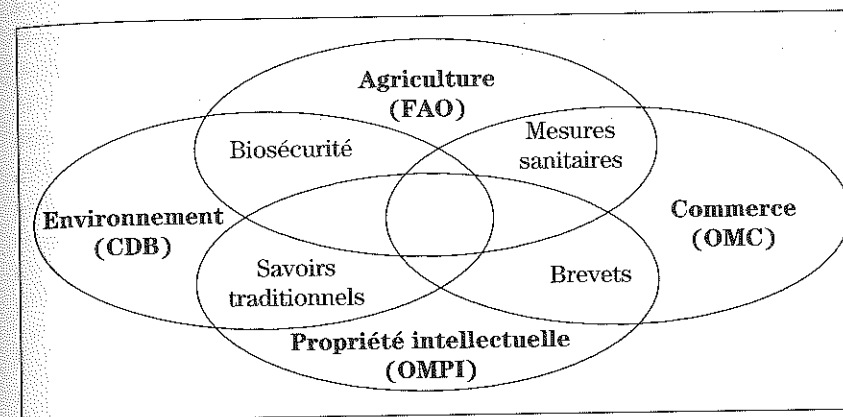
(14) S. AFONIS, « European Union Coherence in UNFCCC Negotiations Under the New Treaty of Lisbon (Reform Treaty) », *op. cit.*

Premièrement, il s'agit d'un thème d'actualité qui fait l'objet de nombreuses négociations depuis une dizaine d'années. Deuxièmement, comme nous le détaillons ci-dessous, l'U.E. souhaite jouer un rôle majeur dans ce domaine sur le plan de l'élaboration des politiques internationales. Troisièmement, la question des ressources génétiques naturelles est négociée dans diverses instances internationales et a souvent été présentée comme une bonne illustration de la fragmentation des organisations internationales, accentuant ainsi l'importance de la variable d'(in)cohérence (15).

Les ressources génétiques naturelles sont des composants biologiques obtenus à partir de plantes ou d'animaux. Elles servent de base à une vaste gamme de produits, tels que les semences génétiquement modifiées, les extraits de plantes, les produits naturels, les cosmétiques et les produits pharmaceutiques. Depuis la conclusion de la C.D.B. en 1992, les ressources génétiques naturelles sont placées sous la souveraineté des États. En vertu de la C.D.B., les utilisateurs de ressources génétiques ont l'obligation d'obtenir l'autorisation des pays fournisseurs avant de s'y approvisionner et de partager avec eux les avantages monétaires ou technologiques qu'ils en tirent. Ce principe du « partage des avantages » est cependant difficile à mettre en œuvre, notamment parce qu'il interpelle plusieurs autres régimes internationaux, dont ceux liés à la propriété intellectuelle, la protection de l'environnement, l'agriculture et le commerce (16). Par conséquent, plusieurs organisations internationales, outre la C.D.B., se sont saisies de la mise en œuvre du principe du « partage des avantages », dont l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (F.A.O.), l'O.M.P.I. et l'O.M.C. Chaque forum a lancé des négociations (dans les cas de la F.A.O., de l'O.M.P.I. et de la C.D.B.) ou des discussions (dans le cas de l'O.M.C.) sur la mise en œuvre du principe du partage des avantages, créant un enchevêtre-

ment représenté schématiquement par la figure 1. Cet enchevêtrement rend d'autant plus intéressante l'analyse de la cohérence de l'U.E. sur cette thématique.

Figure 1. Interactions entre quatre régimes internationaux



Ce chapitre étudie la position de l'U.E. dans trois forums internationaux qui ont accueilli des débats concomitants, soit le Comité intergouvernemental de l'O.M.P.I. sur la propriété intellectuelle et les ressources génétiques, les savoirs traditionnels et le folklore (O.M.P.I./C.I.G.), le groupe de travail sur l'Accès et le Partage des Avantages de la C.D.B. (C.D.B./A.P.A.) et les discussions au sein du conseil de l'O.M.C. relatives à l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (O.M.C./A.D.P.I.C.). La F.A.O. a été exclue de l'analyse parce que les débats qu'elle a tenus sur le principe du partage des avantages n'ont pas été concomitants avec les trois autres forums. Elle a été l'une des premières organisations internationales à s'être penchée sur la question du partage des avantages et elle a adopté dès 2001 un traité international sur les ressources phyto-génétiques pour l'alimentation et l'agriculture. Aucun débat intergouvernemental majeur n'a ensuite été tenu à la F.A.O. sur la question.

La période étudiée pour ce chapitre s'étend d'avril 2001 à novembre 2009. La date de début correspond à la première réunion de l'O.M.P.I./C.I.G., soit le dernier des forums majeurs sur le « partage des avantages » à avoir été établi. La date de fin de la collecte des données correspond, quant à elle, à la dernière réunion de la C.D.B./A.P.A. pour laquelle des données étaient disponibles au moment où cette recherche a été entamée. Cette période couvre huit réunions de la C.D.B./A.P.A.,

(15) Ch. GÖRG et U. BRAND, « Contested Regimes in the International Political Economy : Global Regulation of Genetic Resources and the Internationalization of the State », *Global Environmental Politics*, vol. 6, n° 4, 2006, pp. 101-123 ; L. R. HELFER, « Regime Shifting : The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking », *Yale Journal of International Law*, vol. 29, 2004, pp. 1-83 ; R. PISTORIUS, « Forum Shopping : Issue Linkages in the Genetic Resources Issue », in R. V. BARLETT, P. A. KURIAN et M. MALIK (dir.), *International Organisations and Environmental Policy*, Westport, Greenwood Press, 1995, pp. 209-222.

(16) K. RAUSTIALA et D. VICTOR, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*, vol. 32, n° 2, 2004, pp. 147-154 ; R. ANDERSEN, « The Time Dimension in International Regime Interplay », *Global Environmental Politics*, vol. 2, n° 3, 2002, pp. 98-117 ; L. R. HELFER, *ibid.* ; R. PISTORIUS, *ibid.* ; G. K. ROSENDAL, « Impacts of Overlapping International Regimes : The Case of Biodiversity », *Global Governance*, vol. 7, n° 1, 2001, pp. 95-117 ; Ch. GÖRG et U. BRAND, *ibid.*

onze réunions de l'O.M.P.I./C.I.G. et trente réunions du conseil de l'O.M.C./A.D.P.I.C. (17).

Au sein de l'U.E., le traitement de la question des ressources génétiques naturelles fait l'objet de compétences mixtes. Plus spécifiquement, les négociations sur le commerce international – qui se déroulent au sein de l'O.M.C. – sont du ressort de la Commission européenne. Jusqu'à présent, sur le papier, les questions liées à la propriété intellectuelle et à l'environnement relèvent toujours de la compétence à la fois des institutions européennes et des États membres. En pratique cependant, elles tendent à relever de plus à plus de la compétence de la Commission. À titre d'exemple, le Royaume-Uni a établi dans les années 2000 une agence chargée de coordonner sa politique environnementale avec ses partenaires européens, témoignant ainsi de sa volonté de suivre le diapason européen (18).

Pour les thématiques qui croisent plusieurs catégories d'intérêts, la distribution des compétences est encore plus délicate. Certains auteurs demeurent ainsi sceptiques quant à une collaboration cohérente entre l'agenda commercial et l'agenda environnemental de l'U.E. bien que certains soulignent des avancées récentes sur la question. Par exemple, la Conférence de Bali en 2007 « était également la première fois que les ministres du commerce participaient aux négociations sur le climat et [cela] indique le surcroît de la reconnaissance politique à haut niveau de l'importance croissante de l'interaction entre les politiques commerciales et les politiques climatiques » (19).

Alors que les compétences sont partagées, et les institutions internationales fragmentées, on peut donc s'attendre à un niveau de cohérence faible pour la position européenne sur la question des ressources génétiques naturelles. Pour vérifier cette intuition, il faut cependant procéder à une évaluation précise de ce niveau de cohérence. Aucune méthode ne permet de mesurer directement la cohérence *absolue* des politiques d'un acteur international, quel qu'il soit. En revanche, la comparaison avec d'autres acteurs internationaux permet d'établir

(17) Contrairement à celles de la C.D.B./A.P.A. et de l'O.M.P.I./C.I.G., les réunions du conseil de l'O.M.C./A.D.P.I.C. abordent plusieurs questions et ne sont donc pas entièrement consacrées aux ressources génétiques naturelles.

(18) A. JORDAN, « National Environmental Ministries : Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy ? », *Public Administration*, vol. 79, n° 3, 2001, pp. 643-663, cité dans J. BARKDULL et P. G. HARRIS, « Environmental Change and Foreign Policy : A Survey of Theory », *Global Environmental Politics*, vol. 2, n° 2, 2002, p. 71.

(19) R. ECKERSLEY, « A Critical Constructivist Theory of Regime Interplay : The Kyoto Protocol and the World Trade Organization », Papier présenté lors de la Convention annuelle de l'International Sociological Association (ISA), San Francisco, 26-29 mars 2008, p. 19.

une certaine estimation de sa cohérence relative. Dans cette optique, nous avons comparé la cohérence des politiques de l'U.E. en matière de ressources génétiques naturelles avec celle du Japon, de la Norvège, de la Suisse et des États-Unis, quatre pays aussi actifs que l'U.E. sur la question des ressources génétiques et partageant avec l'U.E. un intérêt économique pour le développement des biotechnologies.

Nous avons développé une méthode basée sur la lexicométrie pour étudier l'(in)cohérence des propositions écrites soumises par les cinq acteurs internationaux précités aux O.I. à propos de la gouvernance des ressources génétiques. Au total, nous avons analysé 88 propositions, réparties comme suit : 21 soumises par l'U.E., 22 par la Suisse, 15 par les États-Unis, 16 par la Norvège et 14 par le Japon. Pour évaluer leur cohérence, nous avons eu recours au logiciel d'analyse lexicométrique SATO, qui dispose d'une fonction permettant de mesurer la variation discursive sur la base d'une distance de chi carré (20) (χ^2). Si la distance discursive entre les propositions soumises par un seul et même acteur à divers forums est élevée, on peut présumer que la cohérence des politiques est faible. Nous avons d'abord appliqué l'analyse de distance en utilisant le corpus complet et non modifié, qui comprenait 192 126 occurrences de 6 730 mots différents. Nous avons ensuite effectué une seconde analyse, après avoir combiné 607 mots clés (9,0 % du total) en 27 champs lexicaux. Le tableau ci-dessous fournit des exemples de ces catégories. Cette opération a débouché sur une catégorisation de 30 970 occurrences (16,1 % du total). Le tableau 1 présente les résultats, les nombres en caractères italiques correspondant aux résultats obtenus après la catégorisation.

Tableau 1. Distance de χ^2 avec les propositions soumises dans d'autres forums

	O.M.C./ A.D.P.I.C.	O.M.P.I./ C.I.G.	C.D.B./ A.P.A.	Total
Union européenne	7,9 (2,20)	12,0 (2,90)	2,0 (0,49)	21,9 (5,59)
Suisse	7,3 (1,50)	6,1 (1,20)	8,9 (1,80)	22,3 (4,5)
États-Unis	6,0 (1,50)	9,5 (2,60)	19,0 (2,40)	34,5 (6,5)
Norvège	20,0 (4,70)	11,0 (2,40)	11,0 (1,90)	42,0 (9,0)
Japon	15,0 (2,90)	5,5 (1,00)	22,0 (3,20)	42,5 (7,1)

(20) Cette fonction permet d'évaluer dans quelle mesure le lexique d'un sous-ensemble de textes diffère par rapport à un autre sous-ensemble de textes. Par exemple, si le terme « biodiversité » se retrouve une fois tous les 50 mots dans les documents soumis à la C.D.B., une fois tous les 60 mots dans les documents soumis à l'O.M.P.I. et une fois tous les 1 000 mots dans les documents soumis à l'O.M.C., l'écart entre la C.D.B. et l'O.M.P.I. sera faible et celui avec l'O.M.C. sera élevé.

Comme le montre le tableau 1, l'Union européenne et la Suisse sont les acteurs gouvernementaux qui présentent le niveau le plus élevé de cohérence des politiques – leur distance de Chi² est la plus faible – avant et après la catégorisation. Lorsque l'on regarde le contenu des propositions, on constate que l'U.E. défend, en effet, un certain nombre d'objectifs faisant le lien entre environnement, propriété intellectuelle et commerce. L'Europe a notamment développé en 2003 une position sur la divulgation de l'origine des ressources génétiques lors des dépôts de brevets. Cette divulgation permettrait notamment d'améliorer la transparence des échanges de ressources génétiques en aidant à l'identification du pays d'origine des ressources génétiques naturelles, auquel une indemnisation pourrait être reversée plus facilement. Ce type d'exigence serait lié à une obligation de communiquer et de collecter les informations sur les ressources génétiques naturelles. L'indemnisation pourrait concerner les populations autochtones et couvrir des frais de conservation de la biodiversité. L'U.E. a présenté cette position en mai 2005 au Comité intergouvernemental de l'O.M.P.I. sur les ressources génétiques, le folklore et les savoirs traditionnels (21). En 2007, l'U.E. a fortement soutenu l'élaboration d'un régime international contraignant – le Protocole de Nagoya – pour la gestion des ressources génétiques naturelles à l'horizon 2010 au sein de la C.D.B., rappelant la possibilité d'utiliser un certificat d'origine comme instrument de contrôle (22). En plus d'accords internationaux contraignants aussi bien à la C.D.B., à l'O.M.P.I. qu'à l'O.M.C., l'U.E. considère certains instruments politiques comme essentiels, tels que la divulgation de l'origine des ressources génétiques dans les demandes de brevet, perçue comme un moyen d'augmenter la cohérence des politiques (23).

Ces résultats peuvent sembler de prime abord contre-intuitifs : le Japon, un pays connu pour sa centralisation et sa cohésion, se situe parmi les acteurs gouvernementaux les plus incohérents, alors qu'un pays extrêmement décentralisé tel que la Suisse ou une organisation intergouvernementale telle que l'Union européenne apparaissent parmi les acteurs les plus cohérents. Comment peut-on expliquer cette variation en termes de cohérence des politiques ?

(21) A. BLEU, « Technological Choices in International Environmental Negotiations : an Actor-Network Analysis », *Business & Society*, vol. 49, n° 4, 2010, pp. 370-390.

(22) F. CASAS, Délégation colombienne, co-président du 5^{ème} groupe de travail A.P.A. de la C.D.B., Paris, le 9 juillet 2007.

(23) COMMISSION EUROPÉENNE, *Cohérence des politiques au service du développement – Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, COM(2005) 134 final, 2005, p. 7.

3. – TROIS EXPLICATIONS POSSIBLES DU NIVEAU DE COHÉRENCE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'U.E.

La littérature sur la politique étrangère propose trois modèles qui situent la prise de décision à trois niveaux différents. Nous revenons ici sur ces modèles et leurs enseignements en termes d'(in)cohérence des politiques, discutant leur pertinence éventuelle relativement à notre cas.

Tout d'abord, le niveau de cohérence des politiques peut être le résultat d'une stratégie délibérée. Selon cette hypothèse, les propositions gouvernementales sont le résultat de choix stratégiques formulés par des représentants des gouvernements engagés dans des négociations en matière de politique étrangère. Cela implique que seul un nombre restreint de négociateurs, qui cherchent de manière rationnelle à maximiser leurs bénéfices, sont engagés dans l'élaboration des propositions gouvernementales.

Les stratèges jouent bien souvent sur le registre de l'incohérence. L'incohérence stratégique peut être employée pour poursuivre au moins trois objectifs. Premièrement, elle peut viser à obtenir des bénéfices simultanés de la part de publics différents et fragmentés (24). Ces bénéfices peuvent être matériels, comme dans le cas des compromis conclus avec les partenaires à la négociation, ou réputationnels, pour favoriser la réélection du gouvernement en place. Un pays pourrait, par exemple, accepter de négocier sur les nouvelles règles de l'O.M.C. relatives à la divulgation obligatoire des ressources génétiques dans les demandes de brevet dans le but de se faire de nouveaux alliés dans la perspective des négociations agricoles, mais s'opposer à la même proposition à l'O.M.P.I. parce qu'il n'obtiendrait rien d'autre en échange. Un pays pourrait aussi présenter des propositions favorables au monde industriel lors d'une réunion de l'O.M.C. – où les lobbies industriels sont plus actifs – tout en proposant dans le même temps l'élaboration d'instruments contraignants pour la traçabilité des ressources génétiques lors de négociations à la C.D.B. – suivies de près par les organisations non gouvernementales écologistes.

Deuxièmement, l'incohérence stratégique peut avoir pour but de maintenir le *statu quo* et de neutraliser des négociations en soutenant des normes contradictoires. Un pays peut, d'une part, soutenir une

(24) R. PISTORIUS, « Forum Shopping : Issue Linkages in the Genetic Resources Issue », *op. cit.* ; J. BRAITHWAITE et P. DRAHOS, *Global Business Regulation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000 ; M. BUSCH, « Overlapping Institutions, Forum Shopping and Dispute Settlement in International Trade », *International Organization*, vol. 61, n° 4, 2007, pp. 735-761.

approche de l'accès aux ressources génétiques naturelles sur une base contractuelle et, d'autre part, s'opposer à la mise en place d'institutions visant à garantir que les contrats peuvent être négociés équitablement et dûment appliqués. Ce faisant, un pays maintient stratégiquement le *statu quo*. Cette incohérence stratégique est particulièrement visible dans les relations liant les accords de l'O.M.C. aux accords multilatéraux d'environnement, ces derniers étant régulièrement freinés par les négociations commerciales (25).

Troisièmement, l'incohérence stratégique peut viser à faciliter un processus de changement de forum (26). En argumentant dans un forum qu'une politique est inadéquate alors qu'il la soutient dans un autre forum, un pays peut tenter de transférer un débat d'un contexte où son influence est plus faible vers un autre contexte plus favorable à ses intérêts. Plusieurs éléments pourraient rendre un forum plus favorable, y compris ses participants (prenons l'exemple de l'absence des États-Unis parmi les participants aux réunions de la C.D.B. ou leur présence parmi les membres de l'O.M.C.), ses procédures de négociation (comme l'implication d'experts techniques à la C.D.B. ou les négociations en petits groupes à l'O.M.C.), ses normes et principes existants (tels que le principe de responsabilité commune mais différenciée à la C.D.B. ou le traitement spécial et différencié à l'O.M.C.) et ses mécanismes visant à surveiller et à imposer l'application des normes (tels que le processus d'auto-signallement à la C.D.B. ou l'Organe de règlement des différends à l'O.M.C.). Il est cependant possible qu'un gouvernement qui a pour objectif de déplacer un débat d'un forum à un autre ne soit pas attiré par les caractéristiques intrinsèques du forum de destination. Par ailleurs, il peut aussi tenter de sortir un processus de négociation d'une impasse en déplaçant une controverse inextricable vers la première échappatoire qui s'offre à lui. Que cette stratégie de changement de forum vise à créer un levier de négociation ou à servir de soupape de sécurité, l'incohérence stratégique peut faciliter ce processus.

Plusieurs analystes des négociations sur les ressources génétiques considèrent les pays développés comme des acteurs stratégiques dans les négociations internationales sur les ressources génétiques. On a prétendu, par exemple, que certains pays développés s'opposent aux règles de négociation relatives aux savoirs traditionnels sur les ressources génétiques à l'O.M.C. parce qu'ils redoutent la conséquence

du puissant mécanisme de règlement des différends de cette organisation (27). D'autres suggèrent que les pays développés préfèrent la C.D.B. en tant que forum adéquat sur la gestion des ressources génétiques, non pas parce qu'ils exercent un plus grand contrôle sur cette organisation, mais parce qu'elle assainit leur agenda de négociation sur le commerce et la propriété intellectuelle (28).

A priori, cette première hypothèse – l'incohérence stratégique – semble peu susceptible d'être confirmée dans notre cas, puisque l'U.E. présente une cohérence élevée, loin *a priori* des calculs coûts/intérêts des stratégies. Cependant, si peu de négociateurs sont chargés de formuler les positions de l'U.E. auprès des trois O.L. étudiées, et qu'ils perçoivent la cohérence comme une stratégie gagnante à tous les coups, alors l'hypothèse 1 peut être validée. Dans tous les cas, cette hypothèse ne constitue pas la seule explication possible.

Une seconde hypothèse permettant d'expliquer le niveau d'(in)cohérence des politiques est le degré de coordination des différents négociateurs au sein d'un seul et même gouvernement. Cette explication, que nous intitulons (in)cohérence bureaucratique, découle du modèle bureaucratique d'Allison (1969). Trois présupposés principaux soutiennent ce modèle. Premièrement, les gouvernements – ou l'U.E. dans notre cas – ne sont pas des blocs monolithiques, mais sont plutôt des structures pluralistes composées de nombreux acteurs différents, aux opinions et aux intérêts divergents. Deuxièmement, le modèle bureaucratique postule que les différentes entités bureaucratiques d'un même État se comportent de manière rationnelle dans leur tentative d'obtenir davantage de contrôle, de financement et de pouvoir. Dans leurs querelles de compétence, elles utilisent toutes les ressources à leur disposition, telles que l'information, les finances, la légitimité ou le capital politique, pour préserver leurs intérêts et maximiser leurs bénéfices. Troisièmement, le modèle bureaucratique reconnaît que le processus de négociation au sein de l'État est hautement structuré et mené selon les mécanismes d'action définis. Par conséquent, une politique n'est « pas choisie comme une solution à un problème, mais résulte plutôt d'un compromis, d'un conflit et d'un désordre de représentants officiels affichant des intérêts divers et exerçant une influence

(25) R. ECKERSLEY, « The Big Chill : The WTO and Multilateral Environmental Agreements », *Global Environmental Politics*, vol. 4, n° 2, 2004, pp. 24-50.

(26) J. BRAITHWAITE et P. DRAHOS, *ibid.* ; L. R. HELFER, « Regime Shifting : The TRIPS Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking », *op. cit.*

(27) L. R. HELFER, *ibid.* ; D. DEBIEVRE et L. THOMANN, « Forum Shopping in the Global Intellectual Property Rights Regime », Papier présenté lors de la réunion annuelle de *Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners*, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA, 17 février 2010.

(28) G. K. ROSENDAL, « Impacts of Overlapping International Regimes : The Case of Biodiversity », *op. cit.* ; K. RAUSTIALA et D. VICTOR, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *op. cit.*, p. 299.

inégaie » (29). Tous les acteurs se comportent de manière rationnelle, mais il est probable que le résultat de leur interaction semble irrationnel et incohérent aux yeux des observateurs extérieurs. De même que l'incohérence stratégique, le modèle bureaucratique a surtout été employé pour souligner des conflits internes aux administrations menant à l'incohérence de la politique étrangère.

Plusieurs critiques ont été formulées au sujet du modèle bureaucratique (30). Une des critiques les plus fréquentes souligne que le modèle d'Allison (31) sous-estime le pouvoir dont dispose le chef du gouvernement pour mener et coordonner les entités bureaucratiques. Cependant, cette critique clé ne s'applique pas au cas présent étant donné que l'influence des chefs de gouvernement est minime lorsque des négociations concernent les problèmes techniques comme la gouvernance des ressources génétiques. Même au sein des entités bureaucratiques responsables de la protection de la biodiversité, la protection des habitats naturels tend à constituer une question plus importante que celle des droits de propriété relatifs aux ressources génétiques naturelles (32). Ce manque d'autorité hiérarchique claire laisse une grande marge de manœuvre à la politique bureaucratique.

Dans notre cas, bien que le niveau de cohérence de l'U.E. soit élevé, ce modèle se révèle intéressant sur plusieurs points. Ainsi, le processus politique européen est connu pour être très fragmenté, comme une « mosaïque » (33) regroupant de nombreux intérêts portés par des acteurs institutionnels différents – les États membres, la Commission, le Conseil – qui doivent parvenir ensemble à des options communes. En outre, plusieurs études suggèrent qu'il existe une forte lutte d'influence parmi les entités bureaucratiques engagées dans les négociations sur les ressources génétiques tous gouvernements confondus. Raustiala et Victor affirment, par exemple, que les ministères de l'environnement et du commerce interviennent dans différents forums distincts les uns

(29) G. ALLISON et Ph. ZELIKOW, *Essence of Decision : Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2^e éd., Reading, Addison-Wesley, 1999, pp. 294-295.

(30) J. BENDOR et T. H. HAMMOND, « Rethinking Allison's Model », *American Political Science Review*, vol. 86, n° 2, 1992, pp. 301-321 ; S. SMITH, « Allison and the Cuban Missile Crisis: A Review of the Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision Making », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 9, n° 1, 1980, pp. 21-40.

(31) G. ALLISON, « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. 63, n° 3, 1969, pp. 689-718.

(32) M. PETIT, W. COLLINS, C. CORREA et C.-G. THORNTON, *Why Governments can't make Policy, The Case of Plant Genetic Resources in the International Arena*, Lima (Pérou), International Potato Centre, 2001, p. 43.

(33) A. HERTHER, « The Accommodation of Diversity in European Policy-Making and its Outcomes: Regulatory Policy as a Patchwork », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 2, 1996, pp. 149-167.

des autres : « Les ministères de l'environnement ont lancé une discussion libre et ouverte sur la redistribution des richesses et des droits de propriété au sein de la C.D.B. [tandis que], dans le contexte des négociations A.D.P.I.C., les ministres du commerce des mêmes gouvernements ont à peine commencé à examiner les règles de propriété intellectuelle sur lesquelles les ministères de l'environnement ont prétendu fonder la nécessité d'une redistribution des droits de propriété » (34). De manière paradoxale, les entités bureaucratiques de différents pays engagés dans un même forum semblent communiquer plus facilement entre elles qu'avec les entités bureaucratiques de leur propre gouvernement. Une étude des négociations relatives aux ressources génétiques conclut que « les différences parmi [les ministères de l'agriculture, ceux de l'environnement et ceux du commerce] en termes de préoccupations, de responsabilités, d'effectifs et de culture institutionnelle sont probablement plus fortes au sein d'un seul et même pays que ce n'est le cas pour chacune de ces catégories entre les différents pays » (35). Dans ce contexte, il ne serait pas surprenant que les positions exprimées par l'U.E. dans un forum, dominé par un groupe de bureaucrates, diffèrent des positions exprimées par l'U.E. dans un autre forum, dominé par un autre groupe de bureaucrates. Si ce n'est pourtant pas ce que l'on observe dans notre cas d'étude, puisque le niveau de cohérence est élevé, c'est probablement qu'il existe un niveau de coordination global des politiques au niveau européen. L'hypothèse 2 est donc à approfondir.

La troisième hypothèse permettant d'expliquer la cohérence des politiques peut être désignée sous le terme de « (in)cohérence inversée », en référence à la « deuxième image inversée » de Gourevitch (36). Dans ce cas, l'(in)cohérence n'est pas comprise comme le résultat de l'élaboration des politiques, mais comme le résultat de contraintes internationales. Un des principaux mécanismes descendants, du niveau international au niveau national, qui puisse expliquer l'(in)cohérence des politiques au travers des forums internationaux est la socialisation au sein des O.I.

La socialisation est « le processus par lequel des acteurs acquièrent différentes identités, conduisant à de nouveaux intérêts, par le

(34) K. RAUSTIALA et D. VICTOR, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *op. cit.*, p. 300 ; voy. également F. ABBOTT, « The Future of the Multilateral Trading System in the Context of TRIPS », *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 20, 1997, p. 670.

(35) M. PETIT et al., *ibid.*, p. 43 ; voy. également G. DUTFIELD, « TRIPS-related Aspects of Traditional Knowledge », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 33, n° 2, 2001, p. 261.

(36) P. GOUREVITCH, « Second Image Reversed : The International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, vol. 32, n° 4, 1978, pp. 881-912.

biais d'interactions régulières et soutenues au sein de structures et de contextes sociaux plus larges » (37). Trois formes de socialisation peuvent se produire autour des O.I. Tout d'abord, les O.I. peuvent servir de lieux de rencontre pour la socialisation interétatique (38). Les membres d'un groupe de travail ou d'une coalition, tels que les pays riches en biodiversité (dits pays « mégadivers ») à la C.D.B. ou le Groupe des Amis du développement à l'O.M.P.I., peuvent s'influencer mutuellement jusqu'au point de partager certaines idées et se distancier des délégués des mêmes pays œuvrant essentiellement dans d'autres forums. Ensuite, les O.I. peuvent être vues comme des lieux de rencontre pour la socialisation des acteurs non étatiques qui gravitent autour d'elles, y compris les organisations non gouvernementales (O.N.G.) et les communautés épistémiques (39). Ce processus de socialisation semble particulièrement adéquat dans le cas des ressources génétiques puisque les acteurs non étatiques présents aux réunions de l'O.M.C., de l'O.M.P.I. et de la C.D.B. sont de nature très diverse : l'O.M.C. attire l'attention des groupes industriels, l'O.M.P.I. celle des réseaux des communautés autochtones et la C.D.B. celle des O.N.G. écologistes. En troisième lieu, les O.I., en particulier celles qui traitent de questions qui requièrent un haut degré de savoir-faire technique, peuvent être vues comme des agents plutôt que comme des sites de socialisation (40). L'O.M.P.I. est, par exemple, connue pour sa forte culture organisationnelle et son engagement à promouvoir ses propres opinions sur la propriété intellectuelle, en particulier au cours des années 1990 lorsqu'elle perdait du terrain en faveur de l'O.M.C. (41).

(37) D. BEARCE et S. BONDANELLA, « Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence », *International Organization*, vol. 61, n° 4, 2007, p. 706.

(38) A. I. JOHNSTON, « Treating International Institutions as Social Environments », *International Studies Quarterly*, vol. 45, n° 4, 2001, pp. 487-515 ; B. GREENHILL, « The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms », *International Studies Quarterly*, vol. 54, n° 1, 2010, pp. 127-145.

(39) Th. RISSÉ, S. ROPP et K. SIKKINK (dir.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999 ; S. PARK, « How Transnational Environmental Advocacy Networks Socialize International Financial Institutions: A Case Study of the International Finance Corporation », *Global Environmental Politics*, vol. 5, n° 4, 2005, pp. 95-119 ; P. HAAS, « Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35.

(40) A. GIURECU, « Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the New Europe », *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, pp. 973-1012 ; B. REINALDA et B. VERBEEK (dir.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Londres, Routledge, 1998 ; M. BARNETT et M. FINNEMORE, « The Politics, Power and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, vol. 53, n° 4, 1999, pp. 699-732 ; M. FINNEMORE, « International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International Organization*, vol. 47, n° 4, 1993, pp. 565-597.

(41) C. MAY, *The World Intellectual Property Organization: Resurgence and the Development Agenda*, Oxford, Routledge, 2007 ; J. BRAITHWAITE et P. DRAHOS, *Global Business Regulation*, op. cit.

Il existe différents points de vue pour déterminer qui exactement est la cible de la socialisation. Plusieurs auteurs constatent que l'hypothèse de la socialisation s'applique le plus adéquatement aux délégués individuels qui interagissent directement avec les O.I. (42). Bearce et Bondanella prétendent, cependant, que « des individus particuliers œuvrant en tant qu'agents de l'État peuvent très bien être transformés par leurs expériences et leurs interactions à l'échelle internationale, mais [que] la socialisation devient intéressante pour la théorie des RI [relations internationales] dans la mesure où ces effets individuels peuvent également être démontrés à un niveau plus général » (43). Cela dit, nous ne croyons pas que la socialisation ne devient intéressante que lorsqu'elle touche un État tout entier. Au contraire, si la socialisation ne touche qu'un groupe restreint d'individus au sein de l'appareil gouvernemental, elle peut constituer une explication clé à l'(in)cohérence des politiques. Dans cette perspective, l'(in)cohérence nationale n'est que le reflet des normes promues par différents contextes internationaux ou par des O.I. non coordonnées.

Le tableau 2 résume les trois hypothèses qui pourraient expliquer l'(in)cohérence de la politique étrangère.

Tableau 2. In(cohérence) de la politique étrangère : trois hypothèses

	H1 : (in) cohérence stratégique	H2 : (in) cohérence bureaucratique	H3 : (in) cohérence inversée
Acteurs clés :	L'État unitaire	Entités bureaucratiques	Délégués
Comportement résulte de :	Calculs rationnels	Calculs rationnels	Socialisation
L'(in)cohérence est :	Intentionnelle	Non intentionnelle	Non intentionnelle

Bien que ces hypothèses soient présentées distinctement, il est important de garder à l'esprit que plusieurs variables indépendantes peuvent interagir et créer une dynamique synergique. Une O.I. pourrait, par

(42) J. LEWIS, « The Janus Face of Brussels : Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, pp. 937-971 ; J. BEYERS, « Multiple Embeddedness and Socialization in Europe : The Case of Council Officials », *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, pp. 899-936 ; R. PECK, « Socialization of Permanent Representatives in the United Nations : Some Evidence », *International Organization*, vol. 33, n° 3, 1979, pp. 365-390.

(43) D. BEARCE et S. BONDANELLA, « Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence », op. cit., p. 707.

exemple, socialiser plusieurs délégués en fonction des normes stratégiquement soutenues par un État membre. Par ailleurs, un État pourrait tenter de transférer un débat vers un forum plus réceptif à une certaine règle après qu'une entité bureaucratique a réussi à établir cette norme à l'échelle nationale. Ceci pose un certain nombre de défis méthodologiques lorsque l'on tente d'isoler une explication et de contrôler les autres variables. Ces défis sont partiellement résolus dans la partie suivante, qui teste successivement chacune des hypothèses.

4. – LA COORDINATION BUREAUCRATIQUE, CLÉ DE LA COHÉRENCE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE L'U.E. EN MATIÈRE DE GESTION DES RESSOURCES GÉNÉTIQUES

Une analyse lexicométrique a permis d'établir que l'Union européenne semble plus cohérente que le Japon, la Norvège et les États-Unis dans les propositions soumises à l'O.M.P.I., à l'O.M.C. et à la C.D.B. Malheureusement, cet outil méthodologique ne suffit pas pour expliquer pourquoi l'U.E. est plus cohérente que les autres pays. Il peut, cependant, être mobilisé pour clarifier l'hypothèse de changement stratégique de forum (H1) ainsi que l'hypothèse de socialisation (H3).

Afin de clarifier l'hypothèse de changement stratégique de forum, nous avons utilisé la lexicométrie pour déterminer si l'U.E. s'est référée à d'autres forums ou à d'autres domaines spécifiques dans les propositions qu'elle a soumises à un forum en particulier. Le tableau 3 indique la fréquence relative à laquelle l'U.E. utilise six champs lexicaux particuliers, calculée à partir de la variable centrée réduite. Une valeur de 2 ou de -2 indique que le champ lexical a été utilisé significativement plus (valeur positive) ou moins (valeur négative) fréquemment, en fonction de l'ensemble du corpus (44).

(44) Cette mesure permet de déterminer si ces variations résultent simplement du hasard ou de l'échantillonnage (ce qui est probablement le cas pour les résultats entre -2 et 2), ou si elles doivent être interprétées comme statistiquement significatives (ce qui est conventionnellement le cas pour les résultats inférieurs à -2 ou supérieurs à 2).

Tableau 3. Fréquence proportionnelle d'un champ lexical mentionné dans les propositions soumises par l'U.E., calculée à partir de la variable centrée réduite

Champ lexical relatif à l'O.M.C. (Déclaration de Doha, Conseil des A.D.P.I.C., article 27(3), etc.)			Champ lexical relatif à la C.D.B. (C.O.P., Directives de Bonn, 8(j), Protocole de Carthagène, etc.)			Champ lexical relatif à l'O.M.P.I. (O.M.P.I., C.I.G., Convention de Berne, etc.)		
O.M.C.	O.M.P.I.	C.D.B.	O.M.C.	O.M.P.I.	C.D.B.	O.M.C.	O.M.P.I.	C.D.B.
21,0	- 2,6	0,4	5,8	- 3,2	1,2	- 1,9	4,1	- 12,0
Champ lexical relatif au commerce (marché, profit, exportations, affaires, vente, etc.)			Champ lexical relatif à l'environnement (biologie, flore, naturel, parc, etc.)			Champ lexical relatif à la propriété intellectuelle (droits d'auteur, licences, brevet, etc.)		
O.M.C.	O.M.P.I.	C.D.B.	O.M.C.	O.M.P.I.	C.D.B.	O.M.C.	O.M.P.I.	C.D.B.
- 1,1	- 2,7	4,3	4,3	4,3	3,8	- 1,9	4,1	- 12,0

Cette analyse lexicométrique est, toutefois, insuffisante pour permettre de conclure que l'U.E. favorise le changement de forum. En effet, aucune référence spécifique à un forum particulier ni aucun champ lexical relatif à un forum particulier dans les propositions soumises par l'U.E. ne présente trois indicateurs positifs en même temps.

L'analyse lexicométrique peut également être utilisée pour déterminer le lieu où un processus de socialisation est le plus susceptible de s'être produit en mesurant le niveau de similitude dans les propositions soumises par les cinq gouvernements choisis à une seule et même organisation. Le tableau 4 détaille les résultats obtenus pour l'ensemble des textes (en caractères romains) et pour les champs lexicaux (en caractères italiques).

Tableau 4. Distance de Chi² avec les discours exprimés dans le même forum

	États-Unis	Europe	Suisse	Norvège	Japon	Total
O.M.P.I.	10,0 (1,8)	11,0 (0,9)	11,0 (1,9)	14,0 (2,0)	8,0 (1,3)	54,0 (7,99)
O.M.C.	6,9 (1,30)	8,1 (1,9)	11,0 (2,0)	21,0 (4,5)	15,0 (2,0)	62,0 (11,7)
C.D.B.	20,0 (2,0)	2,4 (0,4)	12,0 (2,2)	13,0 (2,5)	23,0 (2,5)	70,4 (9,66)

Une grande similitude apparaît à l'O.M.P.I., où la distance entre les différentes communications gouvernementales est la plus courte. Si la socialisation s'est produite, alors elle a eu lieu à l'O.M.P.I., ce qui corrobore des études antérieures sur sa forte culture organisationnelle et sur son prosélytisme, comparés au modeste secrétariat de la C.D.B. ou à l'O.M.C. qui se laisse piloter par ses membres (45). Mais le fait que différents gouvernements expriment des idées semblables à l'O.M.P.I. n'est pas, en soi, suffisant pour conclure qu'un processus de socialisation s'est produit.

Étant donné les limites de l'analyse lexicométrique, une deuxième série de données a été mobilisée pour tester les trois hypothèses. Il s'agit des listes de participants aux réunions de négociation du conseil de l'O.M.C./A.D.P.I.C., de la C.D.B./A.P.A. et de l'O.M.P.I./C.I.G. Ces listes contiennent les noms, les institutions et les fonctions de tous les délégués nationaux à ces négociations. Comme mentionné dans le point 3 de ce chapitre, il est plus probable de voir apparaître une (in)cohérence stratégique lorsqu'un groupe restreint de négociateurs gouvernementaux représente le même pays dans les trois forums. Ce groupe disposerait alors d'une vue d'ensemble et serait mieux à même d'adopter un comportement rationnel et d'élaborer des stratégies. La seconde hypothèse, celle de la (in)cohérence bureaucratique, dépend des différentes entités bureaucratiques envoyées à chaque forum. Elle pourrait faire apparaître un processus de cloisonnement et un manque de coopération interministérielle, ou au contraire une forte coordination entre administrations. Enfin, l'hypothèse de l'(in)cohérence inversée exige que les mêmes individus participent régulièrement au même forum. Ils pourraient alors être socialisés, soit par d'autres délégués, soit par des acteurs qui gravitent autour de l'organisation, soit encore par le secrétariat lui-même. En outre, pour que l'hypothèse de la socialisation se vérifie, ces individus doivent d'une certaine manière se montrer « fidèles » à ce forum international afin d'y être socialisés. Cela signifie qu'ils ne devraient pas, entre-temps, participer à des négociations sur les ressources génétiques dans d'autres forums. Sinon, ils risquent de socialiser avec d'autres négociateurs, et donc de perdre leur spécificité.

L'analyse des listes de participants comporte une lacune importante : elle ne comprend pas les représentants gouvernementaux aux réunions du conseil de l'O.M.C./A.D.P.I.C., puisque les listes de l'O.M.C. ne sont pas disponibles. Pour les deux autres processus de négociations, à la C.D.B. et à l'O.M.P.I., nous avons procédé à la description des données en enco-

dant, dans une base de données Access, les différentes caractéristiques de chaque représentant gouvernemental envoyé par l'Union européenne, le Japon, la Norvège, la Suisse et les États-Unis. Ces caractéristiques incluaient le prénom, le nom, le pays, l'institution et les domaines de spécialisation de chaque délégué national (46). Ensuite, nous avons élaboré trois formules statistiques afin d'obtenir les résultats sur : la similitude des individus envoyés à l'O.M.P.I. et à la C.D.B. – afin de tester l'hypothèse de l'(in)cohérence stratégique ; la similitude des entités bureaucratiques envoyées à l'O.M.P.I. et à la C.D.B. – afin de tester l'hypothèse de l'(in)cohérence bureaucratique ; et le renouvellement des individus envoyés à l'O.M.P.I. – afin de tester l'hypothèse de l'(in)cohérence inversée. Le tableau 5 résume les formules appliquées pour obtenir ces résultats chiffrés. Le tableau 6 présente les résultats obtenus grâce à l'analyse statistique appliquée à l'U.E. en comparaison avec les autres acteurs gouvernementaux.

Tableau 5. Formules appliquées afin d'obtenir les indicateurs quantitatifs pour les trois hypothèses

% de représentants identiques envoyés à l'O.M.P.I. et à la C.D.B.	% d'administrations identiques envoyées à l'O.M.P.I. et à la C.D.B.	% de représentants ayant participé à au moins 7 réunions de l'O.M.P.I.
$\frac{1}{S_{WIPO} + S_{CDB}} \sum_{i=1}^j (n_{WIPOi} + n_{CDBi})$	$\sum_{i=1}^a \min \left(\frac{m_{WIPOi}}{S_{WIPO}}, \frac{m_{CDBi}}{S_{CDB}} \right)$	$\frac{1}{S_{WIPO}} \sum_{i=1}^{h_{WIPO}} [(n_{WIPOi}) \geq 7]$

S_{WIPO} = Nombre de représentants envoyés aux réunions de l'O.M.P.I.

S_{CDB} = Nombre de représentants envoyés aux réunions de la C.D.B.

n_{WIPOi} = Nombre de réunions de l'O.M.P.I. suivies par le délégué i

n_{CDBi} = Nombre de réunions de la C.D.B. suivies par le délégué i

j = Nombre de délégués ayant suivi au moins une réunion de l'O.M.P.I. et une réunion de la C.D.B.

a = Nombre d'administrations différentes

m_{WIPOi} = Nombre de représentants de l'administration i envoyés aux réunions de l'O.M.P.I.

m_{CDBi} = Nombre de représentants de l'administration i envoyés aux réunions de la C.D.B.

(46) Bien qu'utile, cette série de données comporte plusieurs limites. Il existe souvent des différences entre le contenu de ces listes et le nombre et la nature des représentants effectivement présents au cours des négociations.

(45) C. MAY, *The World Intellectual Property Organization : Resurgence and the Development Agenda*, op. cit.

h_{WIPO} = Nombre de délégués envoyés aux réunions de l'O.M.P.I.

NB : Le nombre de délégués est équivalent au nombre de représentants différents envoyés.

$\sum_{i=1}^j$ se lit « somme des i, pour i allant de 1 à j ». min (a ; b) est le plus petit des deux nombres a et b.

Tableau 6. Analyse de l'identité des négociateurs auprès de la C.D.B. et de l'O.M.P.I. et évaluation d'une possible socialisation à l'O.M.P.I.

Pays	Niveau de cohérence	Listes de participants		
		Représentants identiques envoyés à l'O.M.P.I. et à la C.D.B.	Administrations envoyées à la fois à l'O.M.P.I. et à la C.D.B.	Représentants ayant assisté à au moins 7 réunions de l'O.M.P.I.
U.E.	Élevé	Faible (11,29 %)	Faible (5,00 %)	Faible (23,81 %)
Suisse	Élevé	Élevé (70,27 %)	Élevé (63,33 %)	Élevé (63,49 %)
États-Unis	Moyen	Élevé (36,81 %)	Élevé (42,45 %)	Moyen (24,24 %)
Norvège	Faible	Faible (21,65 %)	Moyen (26,28 %)	Élevé (46,03 %)
Japon	Faible	Moyen (23,98 %)	Faible (24,75 %)	Faible (17,71 %)

En ce qui concerne la première hypothèse, celle de l'(in)cohérence stratégique, le pourcentage de participants européens envoyés à la fois à l'O.M.P.I. et à la C.D.B. s'avère très faible – aux environs de 11 %. En réalité, le nombre total de représentants européens envoyés aux négociations se limite à un individu de la Direction générale (D.G.) Commerce qui a assisté à six réunions de l'O.M.P.I. mais à un seul groupe de travail de la C.D.B. – ce qui semble indiquer que cette personne a une connaissance limitée du contexte des négociations à la C.D.B. De plus, ce participant n'a été impliqué activement qu'au début de ces deux processus de négociation, les quittant dès 2004. L'hypothèse stratégique se trouve, par conséquent, invalidée dans le cas de l'U.E., puisque la délégation européenne n'est pas unitaire sur la question des ressources génétiques (critère de l'État unitaire invalidé, voy. tableau 2 ci-dessus).

De la même manière, l'hypothèse de l'(in)cohérence inversée est peu convaincante pour le cas de l'U.E. Même si près de 24 % des représentants européens ont assisté à au moins la moitié des réunions de l'O.M.P.I., ce pourcentage ne correspond en réalité qu'à un seul individu envoyé par la D.G. Marché intérieur. Même si la cohérence dépend des individus, il est difficile de considérer un seul représentant comme un facteur déterminant pour la cohérence de la politique extérieure européenne.

Pour ce qui est de l'hypothèse de l'(in)cohérence bureaucratique, le tableau 6 montre que la part des entités bureaucratiques de l'U.E. envoyées à la fois à l'O.M.P.I. et à la C.D.B. n'est que de 5 %. Cela s'explique par la prédominance de la D.G. Environnement aux négociations de la C.D.B., tandis que c'est la D.G. Marché intérieur qui l'emporte à l'O.M.P.I. Il semble, par conséquent, qu'il y ait un département administratif spécialisé pour chaque forum de négociation. À ce stade, l'hypothèse de l'(in)cohérence bureaucratique semble donc elle aussi invalidée. Cependant, nous avons vu qu'une forte cohérence pouvait s'expliquer par une bonne coordination entre les différentes administrations spécialisées dans chacun des forums. Les données quantitatives ne nous permettent pas de constater – ou non – l'existence d'une telle coordination. C'est pourquoi nous avons utilisé la littérature disponible et mené une série d'entretiens auprès de négociateurs européens impliqués dans la gestion internationale des ressources génétiques pour approfondir notre analyse. La liste des personnes interviewées est disponible en annexe.

Dans la littérature, au contraire, des éléments probants indiquent, pour d'autres domaines politiques, que le cloisonnement des administrations de la Commission s'accompagne d'une forte coordination entre les D.G. Christiansen a déjà souligné ce « paradoxe apparent : alors que la politique intra-institutionnelle se fragmente de plus en plus, la relative cohérence des relations interinstitutionnelles s'améliore au sein de l'U.E. [...] La complexité croissante de la gouvernance européenne signifie que la connaissance par les décideurs des environnements politiques plus spécifiques et leur identification à ces environnements – et, par conséquent, la gestion des relations interinstitutionnelles – occupe une place relativement plus importante que leur identification institutionnelle » (47).

Une explication possible de ce phénomène est que l'identification institutionnelle des bureaucrates européens appartient à la Commission dans son ensemble. Les D.G. spécifiques doivent se serrer les coudes pour résister à la pression et à la concurrence exercées par le Conseil et par le Parlement. Dans une Europe qui est toujours en construction, la concurrence bureaucratique apparaît entre les institutions européennes plutôt qu'au sein de la Commission. En dépit de leurs compétences et de leurs préférences diverses, les D.G. possèdent des instruments de coordination qui leur permettent de gérer ensemble différentes questions

(47) T. CHRISTIANSEN, « Intra-Institutional Politics and Inter-Institutional Relations in the EU : Towards Coherent Governance ? », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 5, 2001, p. 747.

de manière plus efficace que les instruments nationaux en place dans plusieurs pays pour coordonner les différents ministères (48).

Dans le cas de la gestion internationale des ressources génétiques, plusieurs points focaux – les principaux représentants des différentes D.G. compétentes – ont été désignés au sein de la Commission européenne pour aborder les questions des droits des populations autochtones (49). Parmi ces points focaux, trois individus clés sont engagés dans les négociations sur les ressources génétiques à l'O.M.P.I. et à la C.D.B. : un de la D.G. Environnement, un de la D.G. Marché intérieur et un de la D.G. Commerce. Si ces individus coopèrent déjà sur les questions de droit des populations autochtones, on peut raisonnablement penser qu'ils collaboreront aussi sur des questions de ressources génétiques.

Les données d'entretiens confirment cette tendance. Au sein de l'Union européenne, la concurrence bureaucratique est résolue par la collaboration régulière entre les D.G. La proposition européenne au sujet de la divulgation de l'origine des ressources génétiques naturelles lors du dépôt des brevets est une initiative de la D.G. Environnement – elle émane d'un représentant de la D.G.E. en particulier – qui s'est efforcée de convaincre les autres D.G., et en particulier la D.G. Commerce, de l'utilité de ce type d'instrument politique. La D.G. Environnement tente de convaincre les États membres et les autres D.G. que cette divulgation n'est pas une tâche insurmontable car son imposition ne nécessite pas de changements majeurs dans la législation européenne sur les systèmes de propriété intellectuelle. La proposition formulée à l'O.M.P.I. est conçue comme une démarche progressive – plus progressive qu'une modification de l'accord A.D.P.I.C. Elle découle d'un accord entre la D.G. Environnement et les différents ministères nationaux en charge de la propriété intellectuelle : si ces derniers acceptent effectivement la divulgation dans les brevets, la D.G.E. promet que les sanctions appliquées en cas de non-divulgation ne conduiront pas à la révocation des brevets. La proposition semble satisfaire un grand nombre d'acteurs politiques européens, y compris les États membres plus réticents.

Les avancées effectuées par les institutions européennes, qui ont pris les devants sur les États membres sur cette question, peuvent s'expliquer par le caractère technique des négociations. Au début des différents processus de négociations internationales, les États

membres connaissaient peu de choses au sujet des ressources génétiques naturelles, ce qui a permis à la Commission de manœuvrer avec souplesse et de mener les débats. À l'origine, la position européenne sur les ressources génétiques naturelles était peu élaborée en raison des pressions exercées par les États membres qui ne souhaitaient pas avancer sur un agenda de négociation qu'ils comprenaient peu. Elle s'est cependant peu à peu renforcée.

La coordination bureaucratique opérée sur la question des ressources génétiques vise non seulement à permettre à l'U.E. de jouer un rôle de *leader* international, qui formule des propositions consensuelles, mais également à réconcilier l'ensemble des intérêts européens. L'Union européenne s'est volontairement située au carrefour des attentes américaines et de celles des pays en développement : « L'U.E. a, par exemple, favorisé les droits des obtenteurs [une position proche de la position américaine] mais s'est expressément opposée aux brevets pour les innovations dans le domaine végétal [une position proche de celle des pays en développement] » (50). D'un côté, tout en soutenant plusieurs revendications des pays en développement, l'U.E. lie les débats sur les ressources génétiques à d'autres points de négociation qui lui étaient chers. Ce type de stratégie de liaison se traduit ainsi par des discussions sur les indications géographiques : « pour obtenir un paquet global, ils [la Suisse et l'U.E.] ont suggéré de lier leur demande d'extension des dispositions en matière d'indication géographique à la proposition d'amendement des A.D.P.I.C. sur la divulgation (tel que demandé par les pays en développement) » (51). La question des restrictions au commerce basées sur des critères environnementaux est un autre point de négociation sur lequel l'U.E. souhaite progresser, alors que les pays en développement y sont plutôt réticents, craignant un protectionnisme vert. Pour arriver à ses fins, l'U.E. est ainsi prête à appuyer les revendications de ces mêmes pays pour la révision des accords A.D.P.I.C., en échange de leur appui sur la question des critères environnementaux (52).

D'un autre côté, l'U.E. est un important utilisateur de ressources génétiques naturelles et sa position dans le processus de négociation

(50) K. RAUSTIALA et D. VICTOR, « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *op. cit.*, p. 293.

(51) A. PALMER et R. TARASOFFSKY, *The Doha Round and Beyond : Towards a Lasting Relationship between the WTO and the International Environmental Regime*, Londres, Royal Institute of International Affairs, Chatham House Report, 2007, pp. 43-44, disponible sur <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108402>.

(52) F. BJERMANN, Ph. PATTERGET et F. ZELLI (dir.), *Global Climate Governance Beyond 2012 : Architecture, Agency and Adaptation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010, p. 91.

(48) M. FRENNEHOFF-LARSEN, « Trade Negotiations between the EU and South Africa : A Three-Level Game », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 4, 2007, pp. 857-881.

(49) B. SALA, « Indigenous Rights as Customary Law and Treaty Law : The EU and Indigenous Issues », sans lieu ni date, manuscrit transmis par l'auteur.

international ne peut pas être dissociée des intérêts économiques de ses industries utilisatrices de ressources génétiques. La conclusion du Conseil des ministres européens de l'environnement qui s'est tenu en mars 2008 indique que l'U.E. devrait promouvoir des instruments internationaux contraignants pour la gestion des ressources génétiques naturelles à l'échelle internationale, à condition qu'elle parvienne à maintenir une certaine garantie en matière d'accès à ces ressources (53). Cette solution lui permet également de maintenir de bons rapports avec les pays utilisateurs de ressources génétiques et notamment les États-Unis.

CONCLUSION

Cette étude soulève plusieurs implications de nature théorique, méthodologique et politique. Du point de vue théorique, elle propose trois explications du niveau de cohérence de la politique étrangère, les testant sur le cas de l'Union européenne. En fonction des acteurs impliqués – un petit groupe de négociateurs, plusieurs administrations, ou le contexte de négociation –, la politique étrangère peut être le résultat d'une (in)cohérence stratégique, bureaucratique ou inversée.

Au niveau de la méthodologie, nous avons proposé l'analyse lexicométrique comme indicateur de cohérence. La lexicométrie permet d'opérer une première sélection parmi les hypothèses les plus plausibles, notamment par rapport à celles de l'(in)cohérence stratégique et de l'(in)cohérence inversée. Cette méthode a été complétée par une analyse quantitative de l'identité des négociateurs et une analyse qualitative d'entretiens.

En ce qui concerne les implications sur le plan des politiques, les résultats de cette étude montrent que plusieurs mécanismes ont un impact sur la cohérence de la politique étrangère. Fait plus important encore, ces mécanismes sont indépendants du type de gouvernement qui les met en œuvre. Nous avons constaté que l'U.E. est parvenue à une cohérence relativement élevée grâce à la coordination administrative préalable aux réunions de négociation et grâce au partage d'un même agenda politique par des bureaucraties spécialisées. On constate qu'elle adopte le fonctionnement d'une polyarchie hiérar-

(53) Données d'observation, réunion d'information sur les positions française et européenne au sujet des négociations internationales sur les ressources génétiques naturelles, organisée par le Ministère français de l'Écologie, Paris, France, 5 mars 2008.

chisée où la Commission a opéré une dynamique de centralisation institutionnelle.

Notre étude montre également que les États membres sont pour l'heure passifs sur la question des ressources génétiques naturelles et se fient au processus de coordination entre les différentes directions générales de la Commission. Alors que les compétences sont habituellement mixtes sur les questions environnementales et de propriété intellectuelle, l'eupéanisation de la politique étrangère est élevée dans ce domaine.

Naturellement, ces résultats sont limités. Tout d'abord, le degré de cohérence a été évalué non pas comme un résultat *en soi*, mais par rapport à celui d'autres pays. Il est probable que le petit échantillon de cinq acteurs internationaux n'ait pas été suffisant pour évaluer adéquatement le degré de cohérence. En second lieu, les données qui concernent les participants aux réunions de l'O.M.C. n'ont pas été analysées parce qu'elles ne sont pas disponibles. Cela signifie que les résultats reflètent la dynamique des acteurs présents à l'O.M.P.I. et à la C.D.B. plutôt que de celle qui se produit à l'O.M.C. Enfin, et de façon peut-être plus significative, notre étude sous-estime probablement le rôle des experts nationaux dans l'élaboration des politiques européennes, puisque nous avons centré nos entretiens sur des experts européens. La recherche a suivi une forme d'entonnoir, allant du plus général (la cohérence de la position européenne) au plus particulier (une analyse statistique puis des entretiens ciblés) mais aurait pu approfondir davantage la question de la préparation concrète des positions européennes lors des réunions préparatoires à l'élaboration des documents.

Outre ces limites en termes de données, plusieurs hypothèses devraient être approfondies pour obtenir davantage de clarté. C'est le cas de l'hypothèse de l'(in)cohérence bureaucratique. En effet, nous avons noté que, si une délégation gouvernementale comprenait des délégués issus de plusieurs administrations, il est difficile en pratique de déterminer s'il s'agissait d'un signe de coordination interministérielle ou d'un signe de méfiance entre les ministères. Dans le même ordre d'idées, nous n'avons mesuré que les possibilités de socialisation (les mêmes individus assistant aux mêmes réunions pendant une longue période de temps et ne participant pas à d'autres réunions) et l'impact probable d'un processus de socialisation réussi (similitude avec les positions des autres délégations). Toutefois, nous n'avons pas mesuré le changement diachronique dans le discours pour décrire la socialisation.

Enfin, on pourrait donner de nouvelles dimensions au protocole de recherche. Dans cette étude, nous avons examiné la cohérence de

la politique étrangère dans différents forums, mais nous pourrions envisager d'étudier la cohérence sur le plan de la mise en œuvre, de la ratification à l'application (54). De même, le protocole de recherche pourrait être étendu à différentes catégories d'acteurs, incluant les associations commerciales, les organisations non gouvernementales, et les experts – qui ont également un impact déterminant sur la cohérence des politiques.

BIBLIOGRAPHIE

- ABBOTT, F., « The Future of the Multilateral Trading System in the Context of TRIPS », *Hastings International and Comparative Law Review*, vol. 20, 1997, pp. 661-682.
- AFIONIS, S., « European Union Coherence in UNFCCC Negotiations Under the New Treaty of Lisbon (Reform Treaty) », *Sustainable Development Law & Policy*, vol. 9, n° 2, 2009, pp. 43-47.
- ALLISON, G., « Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis », *American Political Science Review*, vol. 63, n° 3, 1969, pp. 689-718.
- ALLISON, G. et ZELIKOW, Ph., *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, 2^e éd., Reading, Addison-Wesley, 1999.
- ANDERSEN, R., « The Time Dimension in International Regime Interplay », *Global Environmental Politics*, vol. 2, n° 3, 2002, pp. 98-117.
- BARKDULL, J. et HARRIS, P. G., « Environmental Change and Foreign Policy: A Survey of Theory », *Global Environmental Politics*, vol. 2, n° 2, 2002, pp. 63-91.
- BARNETT, M. et FINNEMORE, M., « The Politics, Power and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, vol. 53, n° 4, 1999, pp. 699-732.
- BARONCELLI, E., « The EU at the World Bank: Institutional and Policy Performance », *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 6, 2011, pp. 637-650.
- BEARCE, D. et BONDANELLA, S., « Intergovernmental Organizations, Socialization, and Member-State Interest Convergence », *International Organization*, vol. 61, n° 4, 2007, pp. 703-733.
- BENDIEK, A. et KRAMER, H., « The EU as a "Strategic" International Actor : Substantial and Analytical Ambiguities », *European Foreign Affairs Review*, vol. 15, 2010, pp. 453-474.
- BENDOR, J. et HAMMOND, T. H., « Rethinking Allison's Model », *American Political Science Review*, vol. 86, n° 2, 1992, pp. 301-321.
- BEYERS, J., « Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials », *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, pp. 899-936.
- BIERMANN, F., PATTBERGET, Ph. et ZELLI, F. (dir.), *Global Climate Governance Beyond 2012: Architecture, Agency and Adaptation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2010.
- BLAVOUKOS, S. et BOURANTONIS, D., « The EU's Performance in the United Nations Security Council », *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 6, 2011, pp. 731-742.

(54) M. LERCH et G. SCHWELLENUS, « Normative by Nature ? The Role of Coherence in Justifying the EU's External Human Rights Policy », *op. cit.*

BLÉD, A., « Technological Choices in International Environmental Negotiations: an Actor-Network Analysis », *Business & Society*, vol. 49, n° 4, 2010, pp. 370-390.

BRAITHWAITE, J. et DRAHOS, P., *Global Business Regulation*, Cambridge University Press, Cambridge, 2000.

BREHERTON, C. et VOGLER, J., « The European Union as a Sustainable Development Actor: the Case of External Fisheries Policy », *Journal of European Integration*, vol. 30, n° 3, 2008, pp. 401-417.

BUSCH, M., « Overlapping Institutions, Forum Shopping, and Dispute Settlement in International Trade », *International Organization*, vol. 61, n° 4, 2007, pp. 735-761.

CARBONE, M., « Mission Impossible: the European Union and Policy Coherence for Development », *Journal of European Integration*, vol. 30, n° 3, 2008, pp. 323-342.

CHRISTIANSEN, T., « Intra-Institutional Politics and Inter-institutional relations in the EU: Towards Coherent Governance? », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 5, 2001, pp. 747-769.

COMMISSION EUROPÉENNE, *Cohérence des politiques au service du développement – Accélérer la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement*, COM(2005) 134 final, 2005.

DEBIÈVRE, D. et THOMANN, L., « Forum Shopping in the Global Intellectual Property Rights Regime », Papier présenté lors de la réunion annuelle de *Theory vs. Policy? Connecting Scholars and Practitioners*, New Orleans Hilton Riverside Hotel, The Loews New Orleans Hotel, New Orleans, LA, 17 février 2010.

DELREUX, T., « The European Union in International Environmental Negotiations: a Legal Perspective on the Internal Decision-Making Process », *International Environmental Agreements*, vol. 6, n° 3, 2006, pp. 231-248.

DUKE, S., « Consistency as an Issue in EU External Activities », *EIPA Working Paper*, 99/W/06, 1999, disponible sur <http://publications.eipa.eu/en/details/&tid=1723>.

DUTFIELD, G., « TRIPS-related Aspects of Traditional Knowledge », *Case Western Reserve Journal of International Law*, vol. 33, n° 2, 2001, pp. 233-275.

ECKERSLEY, R., « A Critical Constructivist Theory of Regime Interplay: The Kyoto Protocol and the World Trade Organization », Papier présenté lors de la Convention annuelle de l'International Sociological Association (ISA), San Francisco, 26-29 mars 2008.

ECKERSLEY, R., « The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements », *Global Environmental Politics*, vol. 4, n° 2, 2004, pp. 24-50.

EICHHORST, W., KENDZIA, M., KNUDSEN, J. et WAHL-BRINK, D., « External Dimension of EU Social Policy », *IZA Research Report*, n° 26, juillet 2010, disponible sur http://www.iza.org/en/webcontent/publications/reports/report_pdfs/iza_report_26.pdf.

FINNEMORE, M., « International Organizations as Teachers of Norms: The United Nations Educational, Scientific, and Cultural Organization and Science Policy », *International Organization*, vol. 47, n° 4, 1993, pp. 565-597.

FORSBERG, T. et ANTTI, S., « Power without Influence? The EU and Trade Disputes with Russia », *Europe-Asia Studies*, vol. 61, n° 10, 2009, pp. 1805-1823.

FRENNHOFF-LARSEN, M., « Trade Negotiations between the EU and South Africa: A Three-Level Game », *Journal of Common Market Studies*, vol. 45, n° 4, 2007, pp. 857-881.

GHECIU, A., « Security Institutions as Agents of Socialization? NATO and the New Europe », *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, pp. 973-1012.

GÖRG, Ch. et BRAND, U., « Contested Regimes in the International Political Economy: Global Regulation of Genetic Resources and the Internationalization of the State », *Global Environmental Politics*, vol. 6, n° 4, 2006, pp. 101-123.

GOUREVITCH, P., « Second Image Reversed: The International Sources of Domestic Politics », *International Organization*, vol. 32, n° 4, 1978, pp. 881-912.

GREENHILL, B., « The Company You Keep: International Socialization and the Diffusion of Human Rights Norms », *International Studies Quarterly*, vol. 54, n° 1, 2010, pp. 127-145.

HAAS, P., « Epistemic Communities and International Policy Coordination », *International Organization*, vol. 46, n° 1, 1992, pp. 1-35.

HELPER, L. R., « Regime shifting: The TRIPs Agreement and New Dynamics of International Intellectual Property Lawmaking », *Yale Journal of International Law*, vol. 29, 2004, pp. 1-83.

HÉRITIER, A., « The accommodation of diversity in European policy-making and its outcomes : Regulatory policy as a patchwork », *Journal of European Public Policy*, vol. 3, n° 2, 1996, pp. 149-167.

JOHNSTON, A. I., « Treating International Institutions as Social Environments », *International Studies Quarterly*, vol. 45, n° 4, 2001, pp. 487-515.

JORDAN, A., « National Environmental Ministries: Managers or Ciphers of European Union Environmental Policy? », *Public Administration*, vol. 79, n° 3, 2001, pp. 643-663.

LERCH, M. et SCHWELLENUS, G., « Normative by nature? The Role of Coherence in Justifying the EU's External Human Rights Policy », *Journal of European Public Policy*, vol. 13, n° 2, 2006, pp. 304-321.

LEWIS, J., « The Janus Face of Brussels: Socialization and Everyday Decision Making in the European Union », *International Organization*, vol. 59, n° 4, 2005, pp. 937-971.

LIGHTFOOT, S. et BURCHELL, J., « The European Union and the World Summit on Sustainable Development: Normative Power Europe in Action ? », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 1, 2005, pp. 75-95.

MAY, C., *The World Intellectual Property Organization: Resurgence and the Development Agenda*, Oxford, Routledge, 2007.

NUTALL, S., « Consistency and the CFSP: a categorization and its consequences », *EFPU working paper series*, 2001-3, 2001, disponible sur <http://www2.lse.ac.uk/internationalRelations/centresandunits/EFPU/EFPUworkingpapersseries.aspx>.

OBERTHÜR, S., « The European Union's Performance in the International Climate Change Regime », *Journal of European Integration*, vol. 33, n° 6, 2011, pp. 667-682.

OBERTHÜR, S. et ROCHE-KELLY, C., « EU Leadership in International Climate Policy: Achievements and Challenges », *The International Spectator*, vol. 43, n° 3, 2008, pp. 35-50. *On the EU as a global actor: its role in multilateral organisations*, Parlement européen, Commission des affaires étrangères, Rapport 2010/2298 (INI), rapporteur : Maria Muñoz De URQUIZA.

PALMER, A. et TARASOFSKY, R., *The Doha Round and Beyond: Towards a Lasting Relationship between the WTO and the International Environmental Regime*, Royal Institute of International Affairs, Chatham House report, Londres, 2007, disponible sur <http://www.chathamhouse.org/publications/papers/view/108402>.

PARK, S., « How Transnational Environmental Advocacy Networks Socialize International Financial Institutions: A Case Study of the International Finance Corporation », *Global Environmental Politics*, vol. 5, n° 4, 2005, pp. 95-119.

PECK, R., « Socialization of Permanent Representatives in the United Nations: Some Evidence », *International Organization*, vol. 33, n° 3, 1979, pp. 365-390.

PETIT, M., FOWLER, C., COLLINS, W., CORREA, C. et THORNSTROM, C.-G., *Why Governments can't make Policy, The Case of Plant Genetic Resources in the International Arena*, Lima (Pérou), International Potato Centre, 2001.

PISTORIUS, R., « Forum Shopping: Issue Linkages in the Genetic Resources Issue », in R. V. BARLETT, P. A. KURIAN et M. MALIK (dir.), *International Organisations and Environmental Policy*, Westport, Greenwood Press, 1995, pp. 209-222.

RAUSTIALA, K. et VICTOR, D., « The Regime Complex for Plant Genetic Resources », *International Organization*, vol. 32, n° 2, 2004, pp. 147-154.

REINALDA, B. et VERBEEK, B. (dir.), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, Londres, Routledge, 1998.

RISSE, Th., ROPP, S. et SIKKINK, K. (dir.), *The Power of Human Rights: International Norms and Domestic Change*, Cambridge, Cambridge University Press, 1999.

ROSENDAL, G. K., « Impacts of Overlapping International Regimes: The Case of Biodiversity », *Global Governance*, vol. 7, n° 1, 2001, pp. 95-117.

SALA, B., « Indigenous Rights as Customary Law and Treaty Law : The EU and Indigenous Issues », sans lieu ni date, manuscrit transmis par l'auteur.

SMITH, K., « Speaking with One Voice? European Union Co-ordination on Human Rights Issues at the United Nations », *Journal of Common Market Studies*, vol. 44, n° 1, 2006, pp. 113-37.

SMITH, M., « The European Union's commercial policy: between coherence and fragmentation », *Journal of European Public Policy*, vol. 8, n° 5, 2001, pp. 787-802.

SMITH, S., « Allison and the Cuban Missile Crisis: A Review of the Bureaucratic Politics Model of Foreign Policy Decision Making », *Millennium Journal of International Studies*, vol. 9, n° 1, 1980, pp. 21-40.

SZYMANSKI, M. et MICHAEL, S., « Coherence and Conditionality in European Foreign Policy : Negotiating the EU-Mexico Global Agreement », *Journal of Common Market Studies*, vol. 43, n° 1, 2005, pp. 171-92.

VOGLER, J. et BRETHERTON, C., « The European Union as a Protagonist to the United States on Climate Change », *International Studies Perspectives*, vol. 7, n° 1, 2006, pp. 1-22.

ANNEXE.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS (PAR ORDRE CHRONOLOGIQUE)

1. Fernando Casas, délégation colombienne, co-président du 5^{ème} groupe de travail A.P.A. et du 6^{ème} groupe de travail A.P.A. de la C.D.B., Paris, le 9 juillet 2007.

2. Matthias Buck, Commission européenne, D.G. Environnement, responsable politique sur les questions de biodiversité – biosécurité, Paris, le 10 juillet 2007.

3. Marie-Anne Vautrin, délégation française, Ministère de l'Agriculture, Direction générale des politiques économiques européennes et internationales, Paris, le 12 juillet 2007.

4. Nicola Notaro, Commission européenne, D.G. Environnement, par téléphone, 8 juin 2010.

5. Sergio Balibrea, délégation européenne auprès de l'O.M.C. et des Nations unies à Genève, par téléphone, 29 juin 2010.

6. Patrick Ravillard, Commission européenne, D.G. Commerce, par téléphone, 30 juin 2010.

TROISIÈME PARTIE L'EUROPÉANISATION ET LES FRONTIÈRES EXTÉRIEURES DE L'UNION