



HAL
open science

L'Organisation mondiale du commerce, l'industrie et le territoire : le cas des normes alimentaires

Andy Smith

► **To cite this version:**

Andy Smith. L'Organisation mondiale du commerce, l'industrie et le territoire : le cas des normes alimentaires. Thierry Berthet, Olivier Costa, Rodolphe Gouin, Xabier Itçaina et Andy Smith (dir.). Les nouveaux espaces de la régulation politique, L'Harmattan, pp.257-282, 2008, Logiques politiques, 978-2-296-05668-8. halshs-00332882

HAL Id: halshs-00332882

<https://shs.hal.science/halshs-00332882>

Submitted on 22 Oct 2008

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'Organisation mondiale du commerce, l'industrie et le territoire : le cas des normes alimentaires

Andy Smith

Si les multiples enjeux que recouvre le terme de « commerce extérieur » commencent à engendrer des recherches en science politique, force est de reconnaître que l'on sait peu de choses sur les acteurs publics qui participent à leur définition et à leur régulation. Or, loin d'être un champ investi principalement par des diplomates, la régulation du commerce international est désormais un objet de négociation *transgouvernementale* à laquelle participe beaucoup d'acteurs politiques et de hauts fonctionnaires nationaux et supranationaux. En résumé, autant sur un plan théorique qu'empirique, il importe de réactualiser la définition des « relations transgouvernementales » de Joseph Nye et Robert Keohane anciennes de trente ans (1971, p. 733) : « les interactions qui traversent les frontières des États en impliquant des unités étatiques (*governmental subunits*) ». Ce faisant, la recherche se mettrait mieux en position pour générer des connaissances sur deux « angles morts » de la science politique contemporaine : la dimension extranationale des nouveaux espaces du politique en général et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en particulier.

Partant d'une revue de la littérature existante sur le commerce extérieur ciblée spécifiquement sur son traitement des échanges transgouvernementaux, ce texte présente une démarche de recherche fortement inspirée de l'analyse des politiques publiques et de la sociologie du « travail politique ». Cette démarche de recherche est ensuite illustrée à l'aide d'une enquête portant sur une controverse particulière qui oppose les représentants de l'Union européenne et leurs homologues des États-Unis et de l'Australie : la protection des noms d'origine géographique dans le domaine du commerce alimentaire. En reconstituant l'évolution de cette controverse, nous cherchons à montrer l'émergence d'un nouvel espace du politique centré sur l'OMC, ainsi que la valeur ajoutée d'un mode d'analyse fortement inspiré par un débat scientifique sur les approches de recherche qui, depuis cinq ans, est particulièrement vif en France.

TROIS COURANTS DE RECHERCHE ET LE PROBLEME DE « NIVEAUX » EN SCIENCE POLITIQUE

Dans la littérature croissante sur les aspects politiques de la « mondialisation » des échanges économiques, trois courants de recherche ont émergé et tendent fortement à s'autonomiser. Soulignons que cette courte revue de la littérature ne prétend pas présenter pleinement chaque courant. L'objectif ici est plutôt d'exposer les acquis des travaux existants, tout en identifiant comment, en restant obnubilés par la notion de « niveau » de gouvernement, ces courants se mettent dans l'incapacité d'agir sur les échanges qui traversent constamment les scènes d'interaction qui composent la politique transgouvernementale (*transgovernmental politics*).

L'intergouvernemental : des « jeux à deux niveaux »

Un premier courant de recherche sur la régulation internationale du commerce extérieur est basé essentiellement sur la métaphore de jeux à deux niveaux formalisée par Robert Putnam (1988) afin de saisir les stratégies diplomatiques des États-Unis. Le postulat de base de cette approche affirme que les positions défendues par les gouvernements nationaux dans les négociations internationales sont le résultat d'un premier jeu d'acteurs qui consiste à anticiper l'acceptabilité des résultats pour leurs intérêts organisés respectifs, ainsi que pour leurs interlocuteurs au sein des institutions politiques nationales (notamment le Congrès et l'administration américaine). Ce premier jeu est complété par un second impliquant les représentants officiels de tous les pays participant à la négociation internationale. Le résultat final de l'ensemble des deux jeux est donc la conséquence de ce que les représentants de

chaque pays sont prêts à accepter et de ce que leurs intérêts organisés peuvent ratifier. Au cours des années quatre-vingt-dix, plusieurs chercheurs ont tenté de développer ce modèle en l'appliquant aux négociations du GATT¹ et de l'OMC, et à l'analyse du comportement des négociateurs de l'Union européenne en particulier. Dans cette perspective, les partisans de la métaphore de R. Putnam considèrent que la position de négociation de l'Union européenne est en fait le résultat de deux jeux à deux niveaux : celui joué par chaque pays membre et celui joué par les représentants officiels de l'Union européenne, notamment le commissaire chargé du commerce extérieur. En découle la nature inachevée des institutions communautaires, l'implication continue dans ce champ des gouvernements nationaux, et la capacité de pays tiers (notamment les États-Unis) à diviser la position européenne, qui constituent trois caractéristiques inédites de la manière dont l'Union européenne aborde la régulation du commerce international.

Les spécialistes de cette approche analytique divergent quant aux pays communautaires qui profitent le plus de ces jeux à multiples niveaux. Certains considèrent que leur nature favorise les « gouvernements protectionnistes » qui veulent sauvegarder les normes communautaires existantes, telles que celles de la Politique agricole commune (MEUNIER, 1998). D'autres, au contraire, affirment que le double jeu communautaire favorise plutôt les partisans d'une libéralisation des politiques communautaires (HANSON, 1998 ; YOUNG, 2000). Si ces deux hypothèses méritent sans doute d'être retenues et développées, pour notre propos il importe davantage de souligner quatre traits d'un schéma d'analyse qui occulte très largement les acteurs transgouvernementaux.

Le premier trait problématique consiste justement à minimiser le rôle des acteurs précis en les fondant dans des catégories valises que sont les pays, les gouvernements nationaux ou, au mieux, les institutions nationales. Non seulement cette approche élimine d'office le rôle des services et des équipes au sein de ces instances, mais il réduit la sectorialisation des négociations internationales à un enjeu qui exacerbe les difficultés informationnelles.

La deuxième faiblesse des analyses de la régulation du commerce extérieur conduites en termes de jeux à deux niveaux concerne leur approche de la décision. Essentiellement linéaire, cette démarche considère que les négociations internationales sont au fond des rapports de forces construits autour de problèmes publics qui sont déjà définis comme internationaux. Semblable aux problèmes publics nationaux ou locaux, en réalité, la fixation de problèmes internationaux est toujours une source de conflits. En tout cas, la définition de telles difficultés est rarement durablement acquise.

L'épistémologie de choix rationnels à la base des théories de jeux à multiples niveaux engendre également une troisième faiblesse concernant la ratification nationale des accords internationaux. Si les partisans de cette approche ont certainement raison de souligner l'importance des intérêts organisés dans la formulation de positions nationales, conceptualiser une partie de cette relation comme de la ratification *a posteriori* conduit à simplifier la temporalité et la nature itérative des négociations internationales.

Enfin, et peut-être surtout, l'analyse de ces négociations comme des jeux à multiples niveaux nous semble analytiquement dangereuse parce qu'elle perpétue l'idée que, du moins en politique, les échelons national et international demeurent des scènes d'interaction étanches. Particulièrement bien ancrée dans les études sur la façon dont les représentants des États-Unis interviennent dans les négociations internationales sur le commerce extérieur²(), cette perspective mérite une contestation forte appuyée sur des recherches empiriques rigoureuses.

L'extragouvernemental : la transnationalisation des intérêts organisés

¹ *General Agreement on Tariffs and Trade.*

² Une partie majeure des études de la politique américaine est consacrée à la manière dont le Congrès et le Sénat restreignent l'autonomie d'action de la Présidence. Depuis le milieu des années quatre-vingt-dix, ces spécialistes de l'analyse quantitative transposent cette question générale de plus en plus souvent à l'analyse de la politique de commerce extérieur des États-Unis, sans pour autant s'intéresser à la manière dont l'exécutif agit dans ce domaine. Cf. KAROL, 2000.

L'étanchéité des niveaux de gouvernement et de négociation est généralement contestée par un deuxième courant de recherche centré sur les activités extranationales des représentants des intérêts organisés. En effet, au cours des vingt dernières années, ce sujet est devenu le terrain d'un nombre important de chercheurs connaissant des trajectoires scientifiques opposées. D'un côté des chercheurs formés en relations internationales s'investissent progressivement dans l'étude des instances non gouvernementales³, de l'autre des spécialistes de la représentation des intérêts locale ou nationale étendent leur champ d'étude aux échanges transnationaux. De manière générale, deux types de recherche tendent à se distinguer.

Le premier tente d'analyser la manière dont les acteurs privés se font représenter dans les scènes d'interaction internationales. L'étude empirique des confédérations de groupes d'intérêts localisées à Bruxelles constitue un premier exemple de ce type d'approche (GREENWOOD, 1997). L'étude comparée des stratégies nationales et européennes des groupes d'intérêt en Europe en constitue un second (MAZEY ET RICHARDSON, 1993). Enfin, cette catégorie de recherche comprend aussi des études plus pointues sur la manière dont les firmes individuelles sont représentées auprès des instances communautaires (COHEN, 2001). En dépit de l'émergence d'un discours politique contre le poids des lobbies autour de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), force est de reconnaître que pour l'instant ce premier type de recherche s'est penché plus rarement sur l'activité mondiale des groupes d'intérêts économiques. Plus exactement, les recherches conduites sur ce sujet tendent fortement à rester à un niveau d'analyse global⁴.

Le second type de recherche à s'intéresser à la transnationalisation des intérêts organisés se centre davantage sur les associations à vocation d'intérêt général (*Critique internationale*, 2001). Plus exactement, en conduisant des recherches empiriques sur les organisations humanitaires, environnementalistes (ROOTES, 2002 ; GOLUB, 1998) etc., un nombre croissant de chercheurs ont tenté de reconstituer comment celles-ci ont œuvré pour revendiquer ou proposer de nouvelles formes de réglementation internationale.

Si les interrogations précises, ainsi que les conclusions atteintes par cette deuxième manière d'aborder les négociations internationales en matière de commerce extérieur sont certes diverses, l'hypothèse centrale testée est que la mobilisation transnationale constitue désormais une contrainte majeure sur la politique contemporaine. Plus exactement, en montrant comment les représentants des intérêts transnationaux tentent de peser sur la construction de problèmes internationaux, ce courant de recherche constitue une avancée majeure par rapport aux théories de jeux à multiples niveaux traitées plus haut. Tout d'abord, ce type de recherche porte un intérêt réel sur les acteurs précis, ainsi que sur les motivations, les ressources et les contraintes qui structurent leur comportement. Ensuite, en embrassant une épistémologie plus cognitiviste ou constructiviste, le rôle des idées en politique internationale est réhabilité. Enfin, la catégorie « niveau de gouvernement » n'empêche pas, loin s'en faut, les chercheurs de ce courant d'appréhender les échanges qui traversent les espaces nationaux et extranationaux.

Nonobstant les qualités indéniables de la recherche sur les acteurs transnationaux, force est toutefois de constater que les relations qu'entretiennent ces protagonistes avec les représentants des gouvernements nationaux et des organisations internationales ne sont pas toujours gratifiées d'un traitement approfondi. Plus exactement, on a souvent du mal à expliquer comment la présence des experts ou des « entrepreneurs moraux » des réseaux transnationaux dans les *forums* de la politique transnationale pèse sur les échanges plus ritualisés qui ont lieu dans les *arènes* transgouvernementales⁵.

³ Pour une introduction générale à ce courant de recherche qui dépasse très largement la question du commerce extérieur, voir les travaux précurseurs de James N. ROSENAU (1969 ; 1980 ; 1990 ; 1997).

⁴ Cf., par exemple, l'analyse de Susan Strange du « retrait de l'État » face au « pouvoir des marchés », (1996).

⁵ Cette distinction analytique entre forum et arène a été formalisée par Bruno JOBERT (1995). Selon lui, les « forums » regroupent essentiellement les experts d'une politique publique, tandis que les « arènes » sont les instances de négociation où ont lieu des arbitrages finaux.

L'infra-organisationnel : les instances internationales

Le troisième courant de recherche qui aborde partiellement la politique transgouvernementale en matière de commerce extérieur porte sur le fonctionnement interne et externe des organisations internationales telles que l'OCDE⁶, l'OMC et la Commission européenne. D'une interrogation classique des relations internationales : « est-ce que les organisations internationales pèsent sur la politique internationale ? », ce courant de recherche s'est progressivement recentré sur la double question : « comment le font-elles ? » et « quelles en sont les conséquences substantives et normatives ? ».

En dépit de leurs similitudes, les recherches sur l'OCDE et sur l'OMC se distinguent finalement assez nettement de celles sur la manière dont la Commission européenne intervient dans le commerce extérieur. L'OCDE est essentiellement étudiée comme un forum où se confrontent des idées sur le « bon » gouvernement des économies et des échanges globaux. Dans cette perspective, on souligne notamment la contribution de cette instance à l'introduction en Europe du « tournant néolibéral » des années quatre-vingt (MARCUSSEN, 2001 ; HENDERSON, 1996). Pour sa part, jusqu'ici l'OMC a surtout fait l'objet de présentations descriptives de sa structure et de ses défis (JACKSON, 1998).

Étant donné sa complexité, il n'est pas étonnant de découvrir que le fonctionnement formel de la Commission en matière de commerce extérieur a également fait l'objet d'abondantes descriptions (PETITEVILLE, 2002). En premier lieu, sur le plan juridique, on souligne que c'est le traité de Rome⁷ qui a rendu la Communauté européenne compétente pour conclure des accords commerciaux internationaux. Sur un plan plus organisationnel et procédural, le Conseil des ministres « affaires générales » définit un mandat de négociation préparé par la Commission et défendu par cette dernière lors des négociations internationales (multilatérales ou bilatérales). Si les réunions ministérielles attirent plus l'attention des médias, ce double processus implique surtout les hauts fonctionnaires nationaux regroupés dans un groupe de travail du Conseil (le comité de l'article 133), les services de la Direction générale RELEX de la Commission, ainsi que le commissaire chargé du commerce extérieur et son cabinet. Sarah Collinson prolonge cette étude en soulignant qu'il faut également y inclure d'autres Conseils des ministres, des DG sectorielles (agriculture, industrie, etc.) et des commissaires qui n'ont pas de responsabilité directe en matière de commerce extérieur (1999, p. 209-211). En termes théoriques, elle propose d'appréhender cette complexité en empruntant à James Rosenau le concept d'*issue system*. Malheureusement, elle complète son schéma d'analyse prometteur par un retour à l'analyse en termes de jeux à multiples niveaux critiquée plus haut. Ainsi, plutôt que d'aborder directement les traits, les causes et les conséquences des arènes transgouvernementales, ce choix théorique la renvoie à la question stérile de savoir si ces arènes sont plus intergouvernementales ou supranationales.

Plus généralement, si les interrogations investies par les spécialistes des organisations internationales ne sont pas homogènes, le débat central qui structure ces études consiste à savoir si chaque instance arrive à se supranationaliser en devenant plus puissante que les délégations nationales où si, au contraire, ces dernières continuent à dominer les négociations conduites au sein de ces instances et ainsi à faire perdurer une logique de décision intergouvernementale.

Au total, il ne fait pas de doute que ces trois courants de recherche ont généré des nouvelles connaissances extrêmement précieuses. En même temps, on ne peut qu'être frappé par la tendance du premier et du troisième courant à s'enfermer dans un débat, à notre sens stérile, pour déterminer à quel niveau (national ou supranational) se situe le pouvoir de déterminer les règles des échanges internationaux de biens et de services. Cette tendance constitue un handicap majeur pour la production de données sur la politique transgouvernementale en général, et sur le comportement des représentants des États-Unis et de l'Union européenne en particulier.

⁶ Organisation de coopération et de développement économiques.

⁷ Article 113 devenu article 133 avec le traité d'Amsterdam.

Au terme de cette brève revue de la littérature sur la dimension politique du commerce extérieur, il en ressort que si la politique transgouvernementale (*transgovernmental politics*) est rarement étudiée en science politique, ce n'est pas la conséquence directe du niveau de confidentialité qui l'entoure. Cet angle mort est plutôt le résultat accumulé d'une concentration de la recherche sur d'autres questions et d'une tendance à négliger les problématiques et les méthodologies sociologiques. En définissant notre propre objet de recherche autour du « travail politique »⁸ effectué par des acteurs transgouvernementaux engagés dans la régulation du commerce extérieur, nous souhaitons dépasser les interprétations fournies par les spécialistes de ce champ. Cette démarche de recherche se nourrit des choix théoriques suivants⁹ :

- afin de surmonter les limites d'une analyse en termes de niveaux de gouvernements, il est nécessaire de s'intéresser davantage à la *multipositionnalité* des acteurs transgouvernementaux ;
- plutôt que de se concentrer sur les exemples ponctuels de « lobbying », il importe d'appréhender les études de cas sectorielles dans une perspective longitudinale et multiacteur focalisée sur la construction et le déplacement de *problèmes transnationaux* ;
- si les règles et les institutions structurent une partie importante des négociations en matière de commerce extérieur, le politique n'en est pas absent pour autant. Tant sous l'angle du cadrage des positions de négociation que sous celui de leur légitimation, une réflexion en termes de *leadership politique* demeure pertinente.

L'hypothèse centrale que nos enquêtes chercheront à valider est donc que loin de voir leur influence diminuer face au poids des marchés et des lobbies économiques, les arènes transgouvernementales demeurent des dispositifs de décision primordiaux. En revanche, depuis une quinzaine d'années, le rapport au politique des acteurs qui participent à ces arènes s'est modifié considérablement et contribue sensiblement à la sectorialisation de ce champ d'activité.

Afin d'étayer cette hypothèse, notre point de départ rejoint une approche néoinstitutionnaliste développée par Jefferey Checkel : “Not only in the distant future, but in the near-term, institutions constitute actors and their interests. What exactly does it mean for institutions to constitute? It is to suggest they can provide agents with understandings of their interests and identities. This occurs through interaction between agents and structures – mutual constitution to IR scholars. The effects of institutions thus reach much deeper; they do not simply constrain behaviour. As variables, institutions become independent – and strongly so” (CHECKEL, 2001, p. 21).

Plus exactement, en considérant que certaines arènes transgouvernementales, tels que les groupes de travail du Conseil des ministres européen, deviennent des institutions et donc des variables indépendantes, il s'agit de mieux comprendre deux facettes de leur institutionnalisation : leur *membership* et la lutte pour construire les problèmes publics au cœur de leurs interactions.

⁸ Employé fréquemment mais rarement de manière rigoureuse en science politique, ce terme renvoie ici à au moins trois phénomènes :

- les registres de légitimation employés tant par les acteurs industriels que par leurs interlocuteurs au sein des pouvoirs publics ;
- les alliances *infra et extrasectorielles* qui participent à la construction et à la régulation de chaque industrie ;
- la *multipositionnalité* de certains acteurs qui effectuent la médiation entre les différents univers sociaux qui composent les secteurs industriels.

⁹ Cette orientation théorique a émergé progressivement autour de recherches collectives sur les commissaires européens (JOANA et SMITH, 2006), les groupes de travail du Conseil des ministres (FOUILLEUX, DE MAILLARD et SMITH, 2002), ainsi que lors des recherches en cours menées sur la viticulture (avec J. DE MAILLARD et COSTA), sur l'agroalimentaire (JULLIEN et SMITH, 2004) et sur la production contemporaine des armements (JOANA et SMITH, 2006, *op. cit.*). Sur un plan plus théorique, notre positionnement a également pu se développer en préparant des publications sur les défis de l'analyse des politiques publiques (HASSENTEUFEL et SMITH, 2002), les médiateurs contemporains (Nay et SMITH, 2002) et le leadership politique (SMITH et SORBETS, 2003).

Le membership des arènes transgouvernementales

Plutôt que de considérer que les frontières des arènes transgouvernementales sont simplement décrétées par les traités internationaux ou les chefs de gouvernement, dans chaque secteur étudié, il importe de reconstituer leur trajectoire précise. Nos travaux sur les groupes de travail du Conseil ont montré que loin d'être homogène, leur composition varie par secteur et, moins souvent, dans le temps. Certains pays membres, voire certains ministères, dépêchent systématiquement des diplomates de carrière aux réunions de ces instances, tandis que d'autres mandatent des fonctionnaires spécialisés dans tel ou tel domaine de l'action publique. Notre enquête a suggéré à maintes reprises que la distinction généraliste/spécialiste a eu une incidence forte, non seulement sur la cohésion interne de chaque groupe, mais sur son mode de travail et son rapport aux instances extérieures (tels que le COREPER¹⁰ ou les commissions du Parlement européen).¹¹

Sans prétendre que dans le domaine du commerce extérieur, ni les arènes qui élaborent la position de l'Union européenne ou des États-Unis, ni celles où se négocient les accords internationaux, ressemblent tout à fait aux groupes de travail du Conseil, il nous semble possible et utile de développer un questionnement sur la sociologie de leur *membership*.

La définition de « problèmes transgouvernementaux »

Bien entendu, étudier la composition et les règles internes des arènes transgouvernementales aurait peu d'intérêt sans lier cette interrogation avec une autre portant sur leur contribution à la production des normes internationales. Nous cherchons à appréhender cette deuxième question en étudiant de près comment ces arènes construisent « les problèmes transnationaux », d'une part, et fixent la nature des règles censées les traiter, d'autre part. Dans cette perspective, le préfixe « trans » est employé à dessin pour souligner non seulement la manière dont ces processus de négociation établissent des connexions durables entre les composants d'ordres institutionnels nationaux, mais également sur la façon dont ces connexions interviennent en *traversant* les relations que les délégués nationaux entretiennent avec leurs interlocuteurs des autres ministères, ainsi qu'avec ceux des milieux privés et associatifs.

Sur la base d'entretiens et d'analyse documentaire, dans une enquête récente (JULLIEN et SMITH, 2004) nous avons abordé cette interrogation en deux étapes dont seule la seconde, pour des questions de place, sera exposée en fin de ce chapitre. En s'appuyant sur des enquêtes sur l'institutionnalisation d'un secteur (ex. le jambon sec, le foie gras, la viticulture) qui visent à saisir « par le bas » les évolutions récentes du rapport entre les industriels et les pouvoirs publics, il s'est agi tout d'abord de développer une série d'hypothèses quant au déroulement global des négociations internationales les concernant. Puis dans un second temps une campagne d'entretiens a été effectuée à Paris, Bruxelles et Genève, auprès de personnes identifiées comme membres des arènes transgouvernementales. Cette stratégie de recherche a permis de réaliser les grilles d'entretien de la seconde phase de notre enquête. Elle nous a également poussé à inclure (et interviewer) une série d'acteurs publics et privés qui, sans être membres d'une arène transgouvernementale, ont participé plus indirectement aux négociations étudiées.

En somme, il convient de rappeler que notre démarche analytique cherche à proposer un regard sur la régulation du commerce extérieur qui aborde le transgouvernemental dans une perspective résolument relationnelle. Plutôt que de simplement réintroduire l'acteur, un tel angle de recherche nous semble le seul à même d'appréhender la diversité des dimensions de pouvoir qui structurent les relations internationales.

UN REGLEMENT EUROPEEN FACE A LA REGULATION DU COMMERCE MONDIAL

¹⁰ Comité des représentants permanents.

¹¹ Dans sa thèse sur la PESC, Yves BUCHET DE NEULLY montre également l'importance d'un tel clivage qu'il caractérise comme opposant « les diplomates » et les « communautaires », (2001). Voir aussi Marie-Christine KESSLER (1999, chap. 6 et 7) et Donna LEE et David E. HUDSON, (2002).

La démarche de recherche esquissée ci-dessus a d'abord été appliquée à une étude, actuellement en cours, sur l'internationalisation d'un mode de régulation du rapport entre le territoire et les marchés alimentaires. Plus exactement, nous avons cherché à comprendre une controverse politique qui, depuis la fin des années quatre-vingt, a émergé autour de l'application d'un règlement communautaire qui établit un mode de protection et de certification de produits alimentaires faisant prévaloir leur lien au terroir : les indications géographiques protégées – IGP (JULLIEN et SMITH, 2004, *op. cit.*). Ponctuellement abordée lors des débats à l'OMC sur l'avenir des politiques agricoles, la légitimité des IGP est en fait plus souvent l'objet d'une négociation continue sur la régulation internationale de la propriété intellectuelle. En effet, c'est sous cet angle que l'on peut mieux discerner le poids des idéologies qui pèsent sur les tentatives à défendre les IGP au niveau de l'OMC. Au-delà de ces approches différentes des signes liés aux produits alimentaires, il importe d'explorer une configuration d'acteurs fortement éclatée. En effet, à l'inverse du lieu commun d'une confrontation intergouvernementaliste entre deux monolithes – les États-Unis et l'Union européenne – seule une sociologie des acteurs, de leurs stratégies et de leurs interdépendances permet d'analyser la complexité de la dimension internationale des IGP.

Une lutte entre deux « cultures commerciales » : les IGP vs les marques

En parallèle d'une interprétation intergouvernementaliste de la contestation internationale des IGP réside l'argument, fortement imprégné du paradigme du choix rationnel, que les représentants des États ne font que de défendre leurs intérêts économiques. S'il est absurde de nier des connivences qui peuvent exister entre, d'un côté les responsables d'IGP individuelles et les services de la Commission et, de l'autre, les grandes entreprises américaines et les représentants de leur gouvernement, une explication en termes d'intérêt pur ne permet ni de saisir l'importance politique des divers acteurs économiques impliqués, ni de comprendre le degré d'engagement et d'émotion investi dans la défense des positions pour ou contre les IGP. Afin de progresser dans ce sens, il importe de prendre en compte la place des doctrines et les règles de la protection de la propriété intellectuelle au sein de chaque système politico-économique. Plus exactement, si l'on considère que la culture n'est pas un ensemble de valeurs fixes mais plutôt un cadre cognitif à travers lequel les acteurs interprètent le monde et développent leurs stratégies d'action¹², l'opposition aux IGP peut être appréhendée comme la manifestation d'une lutte profonde entre deux « cultures commerciales »¹³.

À la base de l'opposition aux IGP menée par les gouvernements américain, australien¹⁴, argentin et chilien se trouve un engagement en faveur d'une forme de protection de la propriété intellectuelle fondée sur les marques déposées par les entreprises industrielles. Au fondement de cette perspective se trouvent quatre arguments. Le premier concerne la propriété de la marque que l'on considère, qui doit relever avant tout d'entreprises individuelles plutôt que des pouvoirs publics ou de formes d'action collective. Implicitement, et parfois même explicitement, l'entreprise privée est considérée comme l'unité de base d'une économie mondiale libéralisée tandis que l'existence même des formes d'action collective et publique tend automatiquement vers le protectionnisme et la bureaucratie contreproductive. Comme l'écrit un représentant du *United States Patent and Trademark Office*, Eleanor Meltzer, « il est difficile d'éviter de penser que les arguments de l'Union européenne contre

¹² Pour Ann SWIDLER, la signification causale de la culture ne réside pas dans son impact sur « les fins d'une action, mais en fournissant des composantes cognitives qui participent à la construction de stratégies d'action ». Il s'ensuit que la continuité qui frappe la plupart des ordres institutionnels ne découle pas des valeurs déclarées ou implicites des acteurs. Ce qui perdure « c'est la manière dont l'action est organisée, non pas ses fins » (1986, p. 273 et 276). Pour un développement de cette approche de la culture voir CARTER et SMITH, 2004.

¹³ Kenneth DYSON et Stephen WILKS définissent la notion de « culture industrielle » comme « un regroupement spécifique de croyances, de valeurs et d'attitudes à travers lesquelles le comportement des acteurs est évalué et les structures organisationnelles définissent leur sens. Ainsi, elle fournit un vocabulaire commun qui facilite la communication » (1983, p. 35). Partant de cette définition générale, nous la précisons autour de la question de la régulation du commerce, d'une part, et en soulignant qu'une culture commerciale n'est pas forcément nationale, d'autre part.

¹⁴ Selon un fonctionnaire européen, les Américains et les Australiens « sont devenus des ayatollahs de l'opposition contre les indications géographiques ». Entretien, décembre 2003.

les marques et pour un système de protection fondé sur les indications géographiques ne sont pas, en réalité, simplement des arguments commerciaux (*trade arguments*) » (MELTZER, 2003, p. 15).

Le deuxième argument avancé par les partisans de la protection de la propriété intellectuelle par les marques concerne la durée de vie. Alors que de nombreux spécialistes persistent à considérer que c'est la Constitution américaine qui interdit d'accorder des droits de propriété intellectuelle permanents (CHEN, 1997, p. 35), le véritable enjeu ici concerne la manière dont le droit américain oblige les propriétaires d'une indication géographique à démontrer l'usage réel de leurs signes d'origine respectifs. Selon E. Meltzer, « L'usage est central pour les indications géographiques. Le fait qu'une zone géographique existe, et qu'un bien pourrait éventuellement s'en réclamer comme une de ses caractéristiques spécifiques, contredit la définition d'une indication géographique dans l'article 22(1) de l'accord ADPIC » (MELTZER, 2003, *op. cit.*, p. 7). Dit autrement, la crainte majeure des adversaires de l'Union européenne concerne la possibilité pour les producteurs de « l'ancien monde » de se réserver des noms géographiques valorisant, sans en montrer l'investissement afin de conférer une « vie économique » à ses références territoriales.

Cette crainte d'un système basé sur la permanence est étroitement liée à un troisième argument contre la conception européenne des indications géographiques concernant les références au territoire qui, au fil de l'histoire, sont devenues des génériques, c'est-à-dire qui désigne un style de production mais pas sa source géographique (*Californian Champagne, Parmesan-style cheese*). Dans les pays du « nouveau monde » peuplés en grande partie par l'immigration européenne, on souligne que l'usage commercial des références aux terroirs de l'Europe fait partie de leur propre histoire. Protéger aujourd'hui des références géographiques européennes en interdisant de tels usages est donc souvent stigmatisé comme un acte non seulement déloyal sur le plan commercial, mais fondamentalement « néocolonial » dans la façon dont « il met en cause le patrimoine culturel des pays des Amériques, de l'Océanie et de l'Afrique qui sont basés sur l'immigration »¹⁵. Dans cette perspective, les représentants de ces pays aux négociations de commerce extérieur soulignent que l'article 24(6) de l'accord ADPIC stipule que les termes génériques ne sont pas une indication de source et donc ne peuvent pas être protégés comme des marques. À partir de ce raisonnement, ils considèrent qu'il demeure légitime de les autoriser « afin d'expliquer les caractéristiques de certains biens » (MELTZER, 2003, *op. cit.*, p. 6).

Enfin, et plus globalement, un quatrième argument en faveur d'un système de propriété intellectuelle basé sur les marques concerne le rapport entre un produit et son origine. Selon Erik Thévenod-Mottet (2001) : « Pour des pays européens, et plus particulièrement ceux du Sud de l'Europe, l'indication géographique EST le produit (...). Pour les pays comme les États-Unis, l'Australie et l'Argentine, l'indication géographique est, généralement, considérée comme une des composantes distinctives d'une marque, une marque qui demeure toujours la manière dominante de distinguer un produit dans un marché. Dans ce cas de figure, l'indication géographique (...) est considérée comme une information qu'on met sur le produit, tout comme le nom et l'adresse du producteur »¹⁶.

Dans le contexte de négociations internationales, ce clivage entre deux paradigmes de la protection des références au territoire produit beaucoup de confusion. Selon un représentant américain, il se traduit notamment dans une opposition erronée entre deux visions des marques.

« L'Union européenne considère que les marques doivent être protégées parce qu'elles permettent de distinguer les produits d'une société de ceux d'une autre. Mais, bien entendu, l'objectif des marques n'est pas de distinguer les produits. Les marques distinguent plutôt la source des produits, même si cette source est inconnue pour le consommateur. Il se peut que les produits soient identiques. Il s'ensuit qu'en termes d'identification de sources, les

¹⁵ Cette position est présentée avec force par le représentant de l'Australie auprès de l'OMC, David SPENCER (2003, p. 3-4).

¹⁶ L. BOY (2003) considère que l'approche des Américains revient à protéger un produit alors que celle des Européens s'intéresse principalement au processus de production. Ces vues « induisent des contenus différents quant aux valeurs concurrentielles concernées et interpellent de façon radicalement différente le droit de la propriété intellectuelle ».

marques et les indications géographiques ont la même fonction » (MELTZER, 2003, *op. cit.*, p. 7).

Or, lorsqu'on essaie de comprendre les arguments en faveur des indications géographiques, notamment ceux développés par les représentants de l'Union européenne, il importe de saisir d'emblée que les acteurs concernés ne mettent pas en cause le système international de protection des marques. En revanche, ils défendent les indications géographiques comme une forme complémentaire de protection de certains types d'opérateurs économiques. Si une telle approche s'appuie sur des accords et du droit internationaux relativement anciens (voir encadré), l'argumentaire européen en faveur des IGP met en avant trois apports fondamentaux d'un tel système de protection de la propriété intellectuelle.

Tout d'abord, on considère que les indications géographiques participent à l'amélioration de la qualité alimentaire et donc à protéger les intérêts du consommateur. Dans les présentations officielles des indications géographiques publiées par la Commission européenne, le lien entre qualité et origine d'un produit alimentaire est considéré comme indiscutable¹⁷. En ce qui concerne l'avis du consommateur, cette même instance appuie son argument sur un sondage conduit en 1999 qui montre que « les consommateurs de l'Union européenne sont très attachés aux indications géographiques ». Cette enquête conclut que 40 % des consommateurs « sont disposés à payer 10 % de plus pour les produits d'origine garantie »¹⁸.

Ensuite, on souligne qu'une IGP donne aux producteurs et aux transformateurs une protection gratuite de leurs produits. Alors que la protection d'une marque comporte des frais juridiques souvent importants, celle d'une IGP transfère une partie importante de la responsabilité du respect du droit de la propriété intellectuelle aux pouvoirs publics : « On dit aux opérateurs, vous dépenserez moins d'argent pour protéger vos produits, donc vous en aurez plus pour en faire de la promotion ou autre chose »¹⁹. Plus concrètement, l'argument de l'Union européenne est qu'une fois qu'une indication géographique est enregistrée selon un mode multilatéral, les litiges n'opposeraient plus les producteurs ou les transformateurs individuels dans le cadre hasardeux d'une multiplicité de systèmes juridiques nationaux forts hétérogènes. De tels litiges auraient lieu au sein de l'OMC et par le truchement des gouvernements nationaux.

La troisième démonstration en faveur des IGP avancée par les représentants de l'Union européenne est que de telles marques collectives peuvent constituer des leviers puissants pour le développement économique local. Plus exactement, on considère qu'une IGP permet d'ancrer un système productif sur un territoire et donc de minimiser les risques de délocalisations ainsi que leurs effets néfastes (pertes d'emplois, destruction du tissu économique...).

Il importe de souligner que ces prises de position ne sont pas défendues au niveau international uniquement par la Commission européenne. Depuis 1990, les dirigeants du Pruneau d'Agen ont mis en place un réseau mondial de producteurs de prunes (*The International Prune Association*) qui tente de créer une forme de solidarité économique.²⁰ Depuis juin 2003, des arguments similaires sont avancés de manière plus transversale et systématique par un réseau d'acteurs socioprofessionnels : *Organisation for an international geographical indications network (ORIGIN)*²¹. Ce réseau multiproduit regroupe plus de cent groupements de producteurs provenant d'une trentaine de pays²². Il se positionne donc à

¹⁷ DG AGRI, "Protection of geographical indications, designations of origin and certificates of specific character for agricultural products and foodstuffs. A working document of the Commission services", mars 2004, p. 4.

¹⁸ Source : site web de la DG TRADE (relevé le 7 juin 2004).

¹⁹ Entretien, consultant spécialisé, Bruxelles, décembre 2003.

²⁰ Cette initiative est applaudie à l'INAO où l'on souligne que « c'est aussi dans ce type de lieu qu'on peut faire comprendre que la protection de l'origine, c'est pas du protectionnisme. Les professionnels sont bien placés pour faire comprendre à d'autres professionnels quel est leur intérêt réciproque d'une valorisation des produits, chacun s'identifiant avec leurs propres spécificités ». Entretien, janvier 2004.

²¹ [www.origin-gi.com].

²² Voir notamment la table ronde que ce réseau a réussi à monter dans le cadre du *Symposium public de l'OMC : le multilatéralisme à la croisée des chemins*, Genève, 27 mai 2004. Notons le titre donné à cette table ronde : « La localisation dans la globalisation : mieux protéger les indications géographiques pour soutenir le développement durable ».

la fois sur un plan transnational et transsectoriel. Comme nous le verrons plus loin, la mise en place et l'activation de ce réseau a reçu un accueil très favorable de la part des représentants de la Commission, du ministère de l'Agriculture français et de l'INAO. Enfin, notons la création en mai 2004 d'une Association européenne pour les productions d'origine (AREPO) regroupant les socioprofessionnels et les collectivités territoriales²³. Plusieurs défenseurs de la position européenne investissent de l'espoir dans la mobilisation des opérateurs économiques qui bénéficient actuellement d'indications géographiques. Selon un représentant du ministère de l'Agriculture français par exemple : « Il y a deux manières d'aborder la négociation – soit par le haut à travers les négociateurs à l'OMC, soit par le bas avec les producteurs qui travaillent ensemble, qui développent les modèles et qui remontent les informations aux administrations. Il faut attaquer par les deux côtés. Aujourd'hui l'attaque par le bas n'existe pas vraiment. Grâce à ORIGIN, on espère que ça permettra de développer des coopérations entre producteurs (...) et, par ce biais, de changer l'état d'esprit des gouvernements »²⁴.

Si, aujourd'hui, les réseaux comme ORIGIN et AREPO et leurs liens avec les pouvoirs publics sont embryonnaires, ce paragraphe a permis de souligner que les « cultures commerciales » qu'ils véhiculent ont un ancrage plus fort. Dans chaque système politique, les valeurs et d'autres représentations sociales à la base de chacune de ces conceptions du commerce sont fortement institutionnalisées dans le droit national, ainsi que dans les stratégies et les pratiques des acteurs privés et publics. Même si on a tort de penser que tous les producteurs et transformateurs partagent automatiquement les prises de position de leur gouvernement respectif²⁵, on comprend mieux pourquoi les échanges entre, par exemple, les négociateurs américains et européens ressemblent souvent à un dialogue de sourds.

Le débat à l'OMC : entre l'accord ADPIC et les négociations agricoles

Loin d'être un débat peu structuré et intermittent qui anime les diplomates et se diffuse par voie de presse depuis une dizaine d'années, la confrontation entre les défenseurs des marques et ceux des indications géographiques a lieu dans un cadre institutionnalisé. En premier lieu, des forums d'experts se réunissent régulièrement, notamment lors de réunions organisées par l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI).²⁶ Désormais, il existe deux arènes de négociation au sein de l'OMC : l'une axée spécifiquement sur les indications géographiques comme partie de l'accord ADPIC, l'autre qui s'établit plus ponctuellement comme sous-produit d'une négociation sur la refonte des politiques agricoles. En cherchant à saisir « en action » une multiplicité d'acteurs et d'alliances, il importe d'abord de revenir sur le contenu précis de deux enjeux controversés qui sont l'extension d'un niveau élevé de protection pour les IG et l'établissement d'un registre multilatéral d'indications géographiques. Toutefois, puisque ces négociations ont lieu dans le cadre plus large du *Doha round* qui se terminera, sans doute, par des compromis et des marchandages, il importe tout autant de saisir comment le débat agricole risque de rejaillir sur celui de la propriété intellectuelle.

[http://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/symp_devagenda_04_f.htm].

²³ *Sud Ouest*, 15 mai 2004.

²⁴ Entretien, janvier 2004.

²⁵ On sait, par exemple, que certains spécialistes américains sont très attirés par le modèle européen (BABCOCK et CLEMENS, 2004).

²⁶ Depuis 1988, l'OMPI organise tous les deux ans des colloques internationaux sur les indications géographiques.

Les accords multilatéraux sur la propriété intellectuelle alimentaire¹

À la suite du phylloxera, à la fin du XIX^e siècle la pénurie des vins français a entraîné de nombreuses contrefaçons. Face à ces usurpations, divers États, et surtout la France, se sont engagés dans la protection internationale des indications géographiques. Cinq étapes de portée et de caractère différents ont marqué l'histoire de ce processus.

1883 – *La Convention d'Union de Paris*. Considérée par les spécialistes comme un « acte fondateur », cette convention protège les créations industrielles (brevets, certificats d'auteurs...) et les signes distinctifs (marques de fabrique et de commerce, indications de provenance et appellations d'origine agricole). Gérée depuis 1970 par l'OMPI, cette convention est jugée trop générale pour garantir une protection efficace des IG. En particulier, le problème des IG devenues des noms génériques n'y est même pas évoqué.

1891 – *L'Arrangement de Madrid*. Concernant la répression des indications fallacieuses, cet accord introduit deux principes clés. Premièrement, les contrefaçons seront saisies par les autorités publiques au moment de leur importation. Deuxièmement, on cherche à préciser des critères pour interdire les usages des IG comme noms génériques. Pourtant, ce dernier point demeure confus. En outre, de nombreux États, notamment les États-Unis et l'Australie, ne sont pas signataires de l'Arrangement.

1951 – *Convention de Stresa sur le fromage*. Outre une définition du fromage, cet accord consacre aussi un principe d'enregistrement des produits. Toutefois, il n'engage que huit États...

1958 – *Arrangement de Lisbonne sur la protection des appellations d'origine*. Cet accord révisé l'Arrangement de Madrid en définissant une appellation d'origine (AO) et en instituant leur enregistrement international par les offices de l'OMPI. D'origine française, la définition a vocation à s'appliquer à tous les produits naturels ou manufacturés. L'enregistrement donne un caractère absolu aux AO (les empêchant de devenir des génériques), ainsi qu'une protection illimitée dans le temps. Cependant, à nouveau les États-Unis et l'Australie ne sont pas signataires de cet accord.

1994 – *L'accord ADPIC*. Le dossier de la propriété intellectuelle a constitué une composante centrale des négociations de l'*Uruguay round* du GATT. L'accord final introduit un niveau de protection pour divers types de propriété intellectuelle qui est censé devenir contraignant pour tous les gouvernements des pays membres de l'OMC. En particulier, l'accord prévoit une distinction nette entre le traitement dont devrait bénéficier les marques et les indications géographiques. Force est toutefois de constater que les articles de l'accord qui se réfèrent aux indications géographiques ne sont pas encore mis en œuvre. L'explication centrale de ce fait est que la seule obligation imposée aux États par l'accord ADPIC consiste à mettre en place un système juridique pour la protection des indications géographiques.

« L'extension » : quel niveau de protection pour les indications géographiques ?

Une des caractéristiques clé de l'accord ADPIC concerne le haut niveau de protection accordé aux vins et aux spiritueux. Arrachée par l'Union européenne en 1994 lors des dernières péripéties de la négociation sur les accords du GATT, et codifiée dans son article 23, cette protection concerne l'usage de termes, tels que *Bordeaux style wine*, qui peuvent induire en erreur (*mislead*) le consommateur. Cet article vise donc à mettre fin à ces usages qui peuvent conduire à transformer une indication géographique en un terme générique (une pratique parasitaire souvent nommée *delocalizing*).

Les représentants de l'Union européenne cherchent à étendre ce niveau de protection à d'autres produits et ainsi l'instituer en principe fondamental du nouveau système de protection de la propriété intellectuelle mondiale. L'extension relève tout d'abord d'un

¹ Sources : Entretiens et dossier spécial dans *Chambres d'agriculture*, n° 883, novembre-décembre 1999.

argument de principe : éviter la discrimination entre les produits alimentaires. Mais privilégier l'extension d'un haut niveau de protection comporte également un registre stratégique parce qu'il permet aux représentants de l'UE de s'attacher des alliés dans de nombreux pays, notamment ceux « en voie de développement » (les PVD) : « À l'INAO, on a toujours considéré que, et c'est un point basement politique et tactique, que si on voulait faire avancer les négociations sur le registre, il fallait qu'on trouve des partisans. Que parmi les producteurs viticoles dans le monde, les choses étaient calées entre les pro et les anti registres. Mais ce qui pouvait faire évoluer les choses, c'était les autres pays qui n'étaient pas producteurs viticoles. Donc, si on ne voulait pas que les discussions tournent en rond entre l'Europe, l'Australie, les Etats-Unis et l'Argentine, il fallait une perspective de l'extension »².

L'opposition à l'extension se fonde d'abord sur une interprétation stricte de l'accord ADPIC. Les représentants américains et australiens soulignent que son article 23 prend son sens uniquement dans le cadre très politique des négociations du GATT de 1994³. Il a été concédé aux Européens lors de ce processus, il n'y a donc pas de raison de prévoir une extension d'un article de droit qui n'établit pas de principe juridique. Selon un représentant du gouvernement australien : « Les vins et spiritueux bénéficient d'un certain niveau de protection. Ici nous avons fait une concession et nous nous sommes même engagés à agir dessus dans le cadre d'accords bilatéraux contraignants. Par exemple, il y a bien des années nous avons arrêté les pratiques comme '*Burgundy style*' ou '*Champagne style*'. Au final, nous sommes satisfaits de cet accord (...). Donc en toile de fond du différend actuel il y a une situation où nous considérons que nous avons honoré nos engagements tandis que l'Union européenne n'a pas fait preuve de la même souplesse »⁴.

Derrière cette opposition d'apparence formelle, émerge l'idée que l'extension d'un niveau plus élevé de protection aboutirait à mettre en cause un nombre important de marques du « nouveau monde ». Plus particulièrement, ils craignent qu'une telle extension de l'article 23 aboutisse à de nombreux changements de label (*relabelling*) très coûteux en argent et en temps pour les entreprises⁵.

Au total, la proposition d'étendre un haut niveau de protection juridique à tous les produits alimentaires provoque des résistances qui dépassent très largement la défense contemporaine des intérêts des producteurs et des transformateurs du « nouveau monde ». Il s'agit davantage d'une lutte sur un principe organisateur du commerce qui pourrait inaugurer un changement profond dans la manière dont elle se régit tant politiquement que juridiquement.

Un registre mondial : l'enjeu de la juridification des indications géographiques

Pour les représentants de l'Union européenne, la demande déposée à l'OMC d'étendre un haut niveau de protection à toutes les indications géographiques s'enchevêtre avec un deuxième objectif politique : créer un registre mondial des indications géographiques. Selon ces acteurs, et en s'appuyant sur l'article 23.4 de l'accord ADPIC, la centralisation de

² Entretien, représentant de l'INAO, janvier 2004. Pour un exemple d'allié d'un PVD, voir la communication du président du *Tea Board* indien, "*Protection of Darjeeling tea*", présentée au colloque de l'OMPI, *Worldwide symposium on geographical indications*, San Francisco, 9-11 juillet 2003.

³ Cette vision de l'histoire est partagée par un ancien membre du secrétariat du GATT, « La seule raison pour laquelle il y a des clauses sur les indications géographiques dans l'accord ADPIC c'était le 'package deal' du GATT - et pas seulement dans le domaine de la propriété intellectuelle, dans beaucoup de domaines par exemple l'agriculture. Le lien entre l'agriculture et les IG était évident dans l'*Uruguay Round*. C'est clair que la Communauté européenne a dit 'nous sommes prêts à changer notre système de subventions agricoles si nous obtenons certains avantages dans le *package deal*. Un domaine du *deal* était la propriété intellectuelle. Ils ont vraiment fait le lien entre les deux politiquement ». Entretien, mai 2004.

⁴ Entretien, décembre 2003.

⁵ Cette crainte des conséquences de *relabelling* a été soulignée par un représentant de la fédération américaine puissante *The Grocery Manufacturers of America*. S. Fogarty-Thorn, communication au *Worldwide symposium on geographical indications*, San Francisco, 9-11 juillet 2003. Face à cet argument, la Commission présente souvent le *success story* du vin catalan « Cava ». Anciennement labellisé *Spanish style champagne*, suite à son changement de label, ce vin se vend mieux qu'auparavant. Toutefois, les adversaires de la Commission affirment que ce succès s'explique uniquement par le fait que l'entreprise avait reçu d'importantes subventions...

l'enregistrement des indications géographiques dans un seul registre comporterait au moins trois avantages. Tout d'abord, ce registre permettrait une certaine mise en conformité des différences entre systèmes nationaux d'indications géographiques autour de l'idée que cela garantirait une forme absolue de protection. Ensuite, il pourrait devenir l'outil juridique à la base d'un mécanisme d'opposition multilatéral qui permettrait de mettre fin à, ou au moins diminuer, la privatisation des conflits juridiques concernant l'usurpation des indications géographiques. Ici il importe de noter que l'introduction d'un tel mécanisme d'opposition anime les représentants de l'Union européenne notamment parce qu'il recouvrirait les vins et les spiritueux.

Enfin, sur un plan plus stratégique, il importe à nouveau de saisir comment, pour les représentants de l'Union européenne, une liaison forte entre les enjeux de l'extension et de la mise en place d'un registre leur permet, du moins théoriquement, de tisser des alliances avec des gouvernements des PVD. Selon un haut fonctionnaire français : « On estime, la Commission aussi, qu'il y a beaucoup de pays qui sont neutres par rapport aux vins et spiritueux, mais si ce registre comprenait d'autres produits, ils seraient plus intéressés. Il y a beaucoup de PVD qui ne font pas de vin et ils n'en feront jamais. Par contre, ils ont des tas de produits traditionnels pour lesquels ils souhaiteraient une protection améliorée »⁶.

En effet, au sein de cette stratégie consistant à séduire les gouvernements des PVD, le ministère de l'Agriculture français et l'INAO jouent un rôle important. Le service international du premier comporte des chargés de mission par zone géographique qui accomplissent des actions de diplomatie économique afin de promouvoir les indications géographiques⁷. Pour sa part, l'INAO effectue également de nombreuses activités de « promotion et de coopération »⁸. Les représentants de ces deux organisations se réjouissent que de plus en plus de gouvernements des PVD s'intéressent aux principes et à la démarche des indications géographiques. Néanmoins, ils soulignent qu'en cherchant à traduire cet engouement en votes à l'OMC, ils se trouvent face à un défi considérable qui résulte des fragmentations internes de chaque État : « Le problème qu'on a c'est que souvent les actions de coopération sont menées avec les organismes qui ne vont pas négocier à l'OMC. En général, on se trouve avec le cas de figure étrange où on arrive à nouer une coopération efficace, on aide un pays à mettre en place une législation et, parallèlement, à l'OMC ce pays n'a pas changé sa position parce que le ministère de l'Agriculture n'a pas forcément des liens étroits avec le ministère du Commerce »⁹.

Or, bien entendu, les opposants aux indications géographiques sont conscients à la fois de la stratégie européenne et française, ainsi que des points de faiblesse des gouvernements des PVD. En conséquence, en résistant avec vigueur à la proposition d'un registre mondial des indications géographiques, les représentants de pays comme les États-Unis ou l'Australie avancent trois arguments principaux.

Tout d'abord, on montre le caractère bureaucratique d'un tel registre, ainsi que les aléas juridiques qu'il serait susceptible de produire. En invoquant les recours juridiques contre les registres européens des IGP concernant la Feta et le jambon de Parme (voir *supra*), les adversaires d'un tel système d'enregistrement mettent en doute la capacité administrative de l'Union européenne à mettre en œuvre un système européen enregistrant les indications géographiques des pays tiers¹⁰. Selon un représentant du gouvernement australien : « Nous avons un système plus simple basé sur les marques, le *common law* et un usage d'indications géographiques comme les outils de marketing. Il s'ensuit que nous n'avons pas un système structuré pour l'enregistrement des produits autres que les vins. Nous considérons qu'il relève du producteur de s'assurer qu'il protège son produit à travers des marques et des recours juridiques »¹¹.

Face à l'argument européen qu'un registre permettrait d'interdire l'usage générique des noms enregistrés, les représentants des États-Unis et de l'Australie soulignent que

⁶ Entretien, janvier 2004.

⁷ Des actions qui coûtent environ 1 million d'euros par an. Entretien, ministère de l'Agriculture, janvier 2004.

⁸ INAO, *Rapport d'activité*, 2002, p. 37.

⁹ Entretien, janvier 2004.

¹⁰ En 2005, cette question a fait objet d'un « panel OMC ».

¹¹ Entretien, décembre 2004.

l'introduction d'une base de données sans obligations juridiques comporterait l'avantage de faciliter la lutte contre l'abus de termes génériques¹². De toute manière, ils affirment que, dans un système d'opposition fondé sur un registre multilatéral, les propriétaires d'indications géographiques seraient obligés de convaincre leur gouvernement respectif de se battre pour eux – et estiment que c'est encore plus hasardeux que les recours juridiques actuels entre deux parties civiles¹³ constituent les mécanismes d'opposition¹⁴. De même, on se demande si un dispositif multilatéral doit être obligatoire ou facultatif. Selon un fonctionnaire de l'OMC, « ici l'*Uruguay Round* a laissé des choses dans un état d'ambiguïté constructive »¹⁵.

Enfin, et plus globalement, les adversaires de l'Union européenne soulignent que l'accord ADPIC n'a jamais prévu la mise en place d'un registre et que, par conséquent, la demande européenne fait partie d'une nouvelle négociation qu'ils stigmatisent comme l'ADPIC +.

En somme, tout comme le principe d'une extension d'un haut niveau de protection pour toutes les indications géographiques, la proposition d'introduire dans le droit de la propriété intellectuelle international un registre multilatéral suscite des oppositions fermes. En effet, les articles de l'ADPIC concernant les IGP ne sont pas prêts à être véritablement mis en œuvre. Au contraire, la plupart des observateurs considèrent que cette partie de l'accord est « complètement bloquée ».

Les négociations agricoles : des interventions ponctuelles, un enjeu omniprésent

Tout comme lors des négociations finales du *Uruguay Round*, il semble peu probable qu'un déblocage sur l'accord ADPIC soit obtenu avant celui des négociations agricoles, voire du *Doha Round* dans son ensemble. En effet, en janvier 2003, la Commission européenne a explicitement fait le lien entre ces deux négociations en annonçant qu'afin d'avancer sur le dossier agricole elle exigerait au moins la protection immédiate et permanente de 41 produits bénéficiant d'une indication géographique. Cette liste de rattrapage (*clawback list*) a naturellement suscité beaucoup d'opposition de la part des pays « anti IGP ». Ces derniers réfutent le fond de la proposition de l'UE (protection permanente, *relabeling* obligatoire...) et récusent la tactique de négociation employée¹⁶. Mais il importe également de comprendre les divisions qu'elle a suscitées au sein même du camp des Européens.

Dans la négociation agricole, l'Union européenne semble défendre une position relativement homogène et cohérente sur la place qu'elle accorde aux indications géographiques. Selon un haut fonctionnaire français : « En tout cas il y a un parallèle fait aujourd'hui par la Commission pour dire 'nous, on est offensifs sur les indications géographiques et défensifs sur l'agriculture. Il faudra que l'on obtienne quelque chose sur les indications géographiques parce qu'on a lâché quelque chose sur l'agriculture' »¹⁷.

En même temps, il importe de se demander si l'introduction d'une liste de rattrapage n'est pas révélatrice du niveau d'engagement des négociateurs européens à défendre *toutes* les indications géographiques actuellement protégées dans l'Union. *In fine*, disent certains acteurs, la tactique de négociation adoptée dans les échanges sur l'agriculture risque d'avoir à évaluer poids économique de chacune d'entre elles et ainsi mettre en question la logique interne du système de signes d'origine dont elles relèvent. Selon un haut fonctionnaire français : « au

¹² Voir papier produit par le secrétariat de l'OMC : TN/IP/W/7/Rev.1

¹³ Cette représentation du public et du privé est au cœur de la communication précitée du négociateur E. MELTZER : « On n'a pas besoin d'élaborer pour comprendre la frustration et les opportunités pour l'imprévisibilité bureaucratique (*bureaucratic mischief*) que créerait un tel système (...) des acteurs privés seraient obligés à passer encore plus de temps que d'habitude à travailler avec les représentants des pouvoirs publics pour s'assurer que les bureaucrates avaient l'énergie et la volonté de s'opposer à des demandes illégitimes de protection renforcée » (2003, *op. cit.*, p. 10).

¹⁴ Voir papier produit par le secrétariat de l'OMC sur la base d'un questionnaire auquel 44 pays ont répondu : TN/IP/C/W/253/Rev.1

¹⁵ Entretien, mai 2004.

¹⁶ Par exemple, le représentant australien à l'OMC, David SPENCER, critique la manière dont l'UE cherche à avancer ses intérêts par « la porte de la cuisine ». Cette tactique constitue une « rupture de la confiance » investie dans les procédures et les règles de l'OMC (2003, *op. cit.*, p. 4).

¹⁷ Entretien, janvier 2004.

niveau international, il est clair que ce qui est important de protéger pour nous c'est le champagne, le cognac... la tendance aujourd'hui, pour ne pas alourdir le système international, c'est de dire qu'on est prêt à protéger un certain nombre d'indications géographiques »¹⁸.

Ce changement de stratégie de négociation ne plaît pas à tous les défenseurs des indications géographiques, notamment les représentants de l'INAO. Pour ces derniers, un tel changement, même tactique, revient à reconnaître le principe d'indications géographiques notoires, alors que selon leur propre doctrine les IGP sont notoires par définition parce que ce critère fait partie de tout cahier des charges : « Pour nous, en France, le débat est compliqué parce que la position de l'INAO pour toujours est : tous les produits, quels qu'ils soient, doivent faire l'objet de protection. (...) Mais on est obligé de faire le constat que tout le monde n'a pas le même degré de risque d'usurpation et donc est-ce que tout le monde devrait avoir les mêmes outils de protection. (...) À l'INAO il y a une difficulté politique majeure si on aboutit à deux niveaux de protection. Forcément ça coince »¹⁹.

Enfin, plusieurs interlocuteurs en faveur de la position européenne en matière d'indication géographique regrettent fortement que la Commission ne s'engage pas davantage dans une défense plus active : « La Commission n'a pas assez de pouvoir et manque de ressources. De plus, elle manque d'ambition. Alors que l'IGP est une mine d'or politique parce que l'on peut faire le lien avec une politique commerciale plus en phase avec les PVD, il n'y a que deux services qui s'en occupent, chacun avec peu de monde »²⁰.

Parallèlement, les fonctionnaires de la Commission regrettent souvent de ne pas être plus épaulés par les acteurs politiques et administratifs des États membres : « Finalement, la plupart des États membres ne s'intéressent pas à ça. Et tous ceux qui s'y intéressent, dans la mesure que nous on peut faire le travail, on a une expertise, ils nous laissent faire. Ils sont plutôt passifs. Au lieu d'avoir une attitude active, dire 'allez on va contribuer à la politique communautaire', ils sont plutôt en attente. S'ils font quelque chose que l'on n'aime pas, on le dit, mais pas l'inverse. C'est un peu bête de mon point de vue parce qu'ils ratent une opportunité d'influencer la politique communautaire »²¹.

En somme, si l'on ne sait pas encore ce que produira la tactique de la Commission consistant à distinguer une liste de « rattrapage » d'un registre plus permanent, il est certain que le lien entre négociation agricole et négociation sur la propriété intellectuelle sera déterminant pour la régulation internationale des indications géographiques²².

*

* *

Si le cas des IGP nous a permis de tester la validité de notre démarche de recherche, il va de soi qu'afin de la rendre généralisable il faudra l'appliquer à d'autres controverses politiques et secteurs. En dépit des limites d'une seule monographie, nous pouvons néanmoins souligner que la démarche de recherche permet d'éclairer les trois questions centrales traitées dans cet ouvrage.

Tout d'abord, le cadre analytique aide à cerner avec précision l'imbrication du politique et de l'économique dans la régulation de l'industrie alimentaire. Loin d'intervenir ponctuellement dans l'économie, le politique structure fortement les marchés et les rapports de forces qui s'y déroulent. Malgré ses acquis sur ce sujet, la science politique contemporaine

¹⁸ Entretien, janvier 2004.

¹⁹ Entretien, représentant de l'INAO, janvier 2004.

²⁰ Entretien, consultant spécialiste des IGP, décembre 2003.

²¹ Entretien, fonctionnaire européen, décembre 2003.

²² Selon ce fonctionnaire de la Commission par exemple : « Je pense que les pays tiers devraient faire preuve de souplesse, parce qu'on ne peut pas demander le démantèlement de la PAC sans mettre en place de nouvelles règles. Nous allons ouvrir nos marchés mais nous voulons des règles. Et une de ces règles c'est justement de ne pas abuser de certains noms qui ont acquis une renommée depuis des années. Ça semble *self evident*, mais ce n'est pas *self evident* (...) Il faudrait qu'il y ait de la souplesse de ces pays et on va négocier. On ne peut passer à la caisse de la banque, demander de l'argent et ne pas payer les intérêts ». Entretien, décembre 2003.

y consacre très peu de réflexion théorique et de recherche empirique. Pire, en laissant ce champ d'étude aux économistes, notre discipline a contribué à dépolitiser la problématisation de la régulation des industries.

A posteriori, en appliquant notre grille d'analyse à l'étude des IGP, nous avons pu montrer comment, en science politique, on peut effectuer des recherches empiriques approfondies sur un des nouveaux espaces du politique : la régulation multilatérale du commerce extérieur. Loin d'être un domaine anonyme, où des forces politiques désincarnées se confrontent et où le néolibéralisme est constamment le vainqueur, notre démarche de recherche permet de mettre en lumière les acteurs qui « s'acharnent » chaque jour à orienter la régulation du commerce extérieur en leur faveur. Il se peut que l'ordre institutionnel international centré sur l'OMC favorise des résultats de négociation néolibéraux, mais de tels effets ne sont pas inévitables.

Enfin, sur le plan des outils d'analyse développés, cette étude a également montré l'intérêt d'un croisement entre les fondamentaux et les innovations récentes de la sociologie politique : celui des relations internationales et de l'analyse des politiques publiques. Construite non pas par goût d'éclectisme, mais en raison de débats fructueux au sein des sciences sociales françaises, cette démarche de recherche sera confrontée dans le futur à de nouveaux terrains empiriques. En même temps, en cherchant, par la voie de nos écrits, à être entendu dans un débat scientifique international, nous participons à une lutte, qui ne fait que commencer, en vue de convaincre nos collègues étrangers de l'apport incontournable de la sociologie politique pour analyser tous les espaces du politique contemporain.

RÉFÉRENCES

- BABCOCK B. et CLEMENS R., "Geographical Indications and Property Rights: Protecting Value-added Agricultural Products", Matric briefing paper 04-MBP7, Université d'Iowa, mai 2004, [www.matric.iastate.edu].
- BOY L., « Quel rôle pour la politique de la concurrence dans les négociations internationales ? », *Économie rurale*, n° 277-278, 2003, p. 61-79.
- BUCHET DE NEUILLY Y., *Les cheminements chaotiques de la politique étrangère européenne : interdépendances, concurrences, échanges croisés et processus d'institutionnalisation dans un univers de jeux multiples*, Thèse de science politique, Université de Paris I, 2001.
- CARTER C. et SMITH A., "Conceptualizing Multi-level Orders of Scottish Fish and Bordeaux Wine: The Role of Territory and Political Assignment", communication au colloque : *Les idéologies des politiques territoriales*, IEP de Rennes, 4-5 mars 2004.
- CHECKEL J., "Constructing European Institutions", in G. SCHNEIDER et M. ASPINWALL (eds.), *The rules of integration- Institutional approaches to the study of Europe*, Manchester University Press, n° 19, mars 2001, coll. "ARENA Reprint series", p. 19-39.
- CHEN J., « Le statut légal des appellations d'origine contrôlée aux États-Unis d'Amérique », *Revue française de droit rural*, n° 249, janvier 1997, p. 35-47.
- COEN D., "Business Interests and European Integration", in R. BALME et D. CHABANET et V. WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe [Collective action in Europe]*, Paris, Presses de Sciences po, coll. « Collection académique », 2002, p. 255-277.
- COHEN E., *L'ordre économique mondial : essai sur les autorités de régulation*, Paris, Fayard, 2001.
- COLLINSON S., "Issue-systems, 'Multilevel Games' and the Analysis of the EU's External Commercial and Associated Policies: A Research Agenda", *Journal of European Public Policy*, vol. 6, n° 2, 1999, p. 206-224.
- Critique internationale*, Dossier sur « Une société civile internationale », n° 13, octobre 2001.
- DYSON K. et WILKS S. (eds), *Industrial Crisis: Comparative Study of State and Industry*, Oxford, Blackwell Publishers, 1983.
- FOUILLEUX E., DE MAILLARD J. et SMITH A., "The Impact of Council Working Groups", in G. SCHAEFER (ed.), *Committees in EU governance, rapport pour la Commission européenne*, 2002.
- GOLUB J. (ed.), *Global Competition and EU Environmental Policy*, Londres/New York, Routledge, coll. "EUI environmental policy series", 1998.
- GREENWOOD J., *Representing Interests in the European Union*, London, Macmillan, 1997.
- HANSON B.T., "What Happened to Fortress Europe? External Trade Policy Liberalization in the European Union", *International Organization*, vol. 52, n° 1, 1998, p. 55-85.
- HASSENTEUFEL P. et SMITH A., « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques 'à la française' », *Revue française de science politique*, vol. 52, n° 1, février 2002, p. 53-73.

- HENDERSON D., "The Role of the OECD in Liberalising International Trade and Capital Flows", in S. ARNDT et C. MILNER (eds), *The World Economy: Global Trade Policy*, Oxford, Blackwells, 1996, p. 11-28.
- JACKSON J.H., *The World Trade Organization: Constitution and jurisprudence*, London, Royal Institute of International Affairs, 1998.
- JOANA J. et SMITH A., *Les commissaires européens : technocrates diplomates ou politiques ?*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, coll. « Collection académique ».
- ANA J. et SMITH A., "Changing French Procurement Policy: The State, Industry and 'Europe' in the Case of the A400M", *West European Politics*, 2006, vol. 29, n° 1, p. 70-89.
- JOBERT B., « Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles : esquisse d'un parcours de recherche », in A. FAURE, G. POLLET et P. WARIN, *La construction du sens dans les politiques publiques : débats autour de la notion de référentiel*, Paris, l'Harmattan, 1995, coll. « Logiques politiques », p. 13-25.
- JULLIEN B. et SMITH A., *Organisation industrielle et politique des Indications géographiques protégées, rapport de recherche commandité par le conseil régional et la DRAF d'Aquitaine*, juillet 2004.
- KAROL D., "Divided Government and U.S. Trade Policy: Much Ado about Nothing?", *International Organization*, vol. 54, n° 4, 2000, p. 825-844.
- KATZENSTIEN P.J., KEOHANE R.O. et KRASNER S.D., "International Organization: Exploration and Contestation the Study of World Politics", *International Organization*, vol. 52, n° 4, octobre 1998, p. 645-686.
- KERREMANS B., "Where does learning end and does socialization begin? The role of institutions in the EU's decision-making on multilateral trade negotiations", communication au colloque du ECPR standing group on *International relations*, Canterbury, Royaume Uni, septembre 2001.
- KESSLER M.-C., *La politique étrangère de la France : acteurs et processus*, Paris, Presses de Sciences Po, 1999, coll. « Références inédites ».
- KNODT M., "Governance in an Extended Multi-level System: EU Institutional Change as a Consequence of its Embeddedness in the WTO", communication au colloque du ECPR standing group on *International relations*, Pan-European International Relations Conference, Panel, Canterbury, Royaume Uni, septembre 2001.
- KRUEGER A.O. (ed.) et KRUEGER (ass.), *The WTO as an International Organization*, Chicago, University of Chicago Press, 1998.
- LAMY P., « L'administration extérieure de la Commission européenne et les défis de la mondialisation », *Revue française d'administration publique*, n° 95, juillet-septembre 2000.
- LAMY P., *L'Europe en première ligne*, Paris, éd. du Seuil, 2002, coll. « Points. Série Essais ».
- LEE D. et HUDSON D.E., "Diplomacy and Globalization: Towards an International Political Economy of Commercial Diplomacy", communication au congrès annuel de l'*International Studies Association*, Nouvelle Orléans, USA, mars 2002.
- MARCUSSEN M., "The OECD in Search of a Role: Playing the Idea Game", communication aux *ECPR joint sessions*, Grenoble, avril 2001.
- MAZEY S. et RICHARDSON J. (eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford/New York, Oxford university press, 1993.
- MAZEY S. et RICHARDSON J., « Pluralisme ouvert ou restreint ? Les groupes d'intérêt dans l'Union européenne », in R. BALME et D. CHABANET et V. WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe [Collective action in Europe]*, Paris, Presses de Sciences Po, 2002, coll. « Collection académique », p. 123-162.
- MELISSEN J. (ed.), *Innovation in Diplomatic Practice*, London/Basingstoke, Macmillan, 1999, coll. "Studies in diplomacy".
- MELTZER E., "Geographical Indications and Trademarks: Intellectual Property any Way you Slice it", communication au colloque de l'*Organisation mondiale de la propriété intellectuelle : Worldwide symposium on geographical indications*, San Francisco, USA, 9-11 juillet 2003.
- MEUNIER S. et NICOLAÏDIS K., "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the EU", *Journal of Common Market Studies*, septembre, vol. 37, n° 3, 1999, p. 477-501.
- MEUNIER S., "What Single Voice? European Institutions and EU-US Trade Negotiations", *International Organization*, vol. 54, n° 1, hiver 2000, p. 103-135.
- MILNER H.V., *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1997.
- MITCHELL D., "Advisors in U.S. Foreign Policy: An Evaluation of the Formal and Collegial Advisory Systems", communication au congrès annuel de l'*International Studies Association*, New Orleans, USA, mars 2002.
- NAY O. et SMITH A. (dir.), *Le gouvernement du compromis : courtiers et généralistes dans l'action politique*, Paris, Economica, 2002, coll. « Études politiques ».
- NYE J. et KEOHANE R.O. (eds), "Transnational Relations and World Politics: A Conclusion", *International Organization*, vol. 25, n° 3, 1971, p. 721-748.
- PATTERSON L.A., "Agricultural Policy Reform in the European Community: A Three-Level Game Analysis", *International Organization*, vol. 51, n° 1, 1997, p. 135-165.

- PETITEVILLE F., « Quel rôle pour l'Union européenne dans la régulation de la globalisation commerciale ? », communication au colloque CERI : *L'Union européenne, acteur international*, Paris, 20-21 juin 2002.
- PUTNAM R.D., "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games", *International Organization*, vol. 42, n° 3, Summer 1988, p. 427-460.
- REINALDA B. et VERBEEK B. (eds), *Autonomous Policy Making by International Organizations*, London/New York, Routledge, 1998.
- ROCHESTER J.M., "The Rise and Fall of International Organizations as a Field of Study", *International Organization*, vol. 40, n° 4, automne 1986, p. 777-813.
- ROOTES C., "The Europeanization of Environmentalism", in R. BALME, D. CHABANET et V. WRIGHT (dir.), *L'action collective en Europe [Collective action in Europe]*, Paris, Presses de Sciences po, 2002, coll. « Collection académique », p. 377-404.
- ROSENAU J.N. (ed.), *Linkage politics: Essays on the study of national-international linkages*, New York, The Free Press, 1969.
- ROSENAU J.N. (ed.), *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*, London, Pinter, 1980.
- ROSENAU J.N., *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- ROSENAU J.N., *Along the Domestic-foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*, Cambridge/New York, Cambridge University Press, 1997.
- SKOGSTAD G., "The WTO and Food Safety Regulatory Policy Innovation in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, vol. 39, n° 3, septembre 2001, p. 485-505.
- SMITH A. et SORBETS C. (dir.), *Le leadership politique et le territoires : les cadres d'analyse en débat*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2003, coll. « Res Publica ».
- STRANGE S., *The Retreat of the State: The Diffusion of Power in the World Economy*, New York, Cambridge University Press, 1996.
- SPENCER D., "A Way Forward for Geographical Indications", communication au colloque de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle *Worldwide Symposium on Geographical Indications*, San Francisco, USA, 9-11 juillet 2003.
- SWIDLER A., "Culture in Action: Symbols and Strategies", *American Journal of Sociology*, vol. 51, n° 2, avril 1986, p. 273-286.
- THÉVENOD-MOTTET E., "The Protection of Geographical Indications in Multilateral Systems: A Cultural Clash", communication au 1^{er} colloque international du réseau DOLPHINS, Florence, Italie, 10-12 septembre 2001.
- YOUNG A.R., "The Adaptation of European Foreign Economic Policy: From Rome to Seattle", *Journal of Common Market Studies*, vol. 38, n° 1, march 2000, p. 93-116.