

LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES COMME CIBLE DES STRATEGIES POLITIQUES DES ENTREPRISES. PEUT-ON INFLUENCER DES LIEUX D'INDECISION PONCTUEE DE DECISIONS ?

Maryvonne Lassalle-de Salins

Révision de la version du 11 janvier 2006

Les commentaires des évaluateurs ont fait apparaître que le positionnement de l'article n'était pas clair. Les modifications apportées à la version soumise le 11 janvier 2006 consistent principalement à le préciser. Le titre, l'introduction, la sous-section 4.4 et la conclusion ont ainsi été revus pour mettre en valeur que l'objectif est de mieux comprendre la décision dans les O.I.G. aux fins de l'étude des interactions entre les entreprises et les O.I.G.. La conclusion en particulier propose des pistes de recherche ultérieure sur les conséquences de cette analyse de la décision dans les O.I.G. pour les stratégies politiques des entreprises.

S'ajoutent à cela quelques modifications rédactionnelles mineures.

LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES COMME CIBLE DES STRATEGIES POLITIQUES DES ENTREPRISES. PEUT-ON INFLUENCER DES LIEUX D'INDECISION PONCTUEE DE DECISIONS ?

Maryvonne Lassalle-de Salins

Doctorante Groupe HEC

1 rue de la Libération 78341 Jouy-en-Josas Cedex, France
lassallem@hec.fr, lassalledesalins@hotmail.com
tél. : 32 (0)2 512 63 10

Résumé

Peu de recherches sur les stratégies politiques des entreprises se sont intéressées spécifiquement aux stratégies menées vis-à-vis de la cible que constituent les organisations intergouvernementales (O.I.G.). Comme première étape d'un tel travail, il apparaît nécessaire d'étudier les O.I.G. en tant que lieu de décision intergouvernementale. Nous nous intéressons tout d'abord aux travaux antérieurs de recherche sur la décision dans les O.I.G. et montrons qu'ils adoptent le plus souvent une perspective très générale de la décision. Nous proposons alors de confronter la décision intergouvernementale aux modèles de décision de la poubelle (Cohen et *al.* [1991]) et de Kingdon [1984]. Pour cela, nous choisissons une recherche qualitative par études de cas dont le terrain est le Codex Alimentarius. Nous montrons que le modèle de la poubelle peut, au moins pour partie, décrire la décision au Codex Alimentarius. Cependant, le hasard et les structures de décision et d'accès (Cohen et *al.* [1991]) ne sont pas les seuls déterminants de ce qui sort de la poubelle. Différents facteurs (acteurs, pressions institutionnelles) orientent aussi la décision. Comme dans le modèle de Kingdon, l'entrepreneur politique peut influencer à son avantage le processus décisionnel mais son travail est plus complexe que dans le modèle. Nous proposons ensuite plus généralement de voir les O.I.G. comme des organisations faiblement couplées et comme des lieux d'indécision ponctuée de décisions. En conclusion, nous envisageons les questions empiriques et théoriques que ces interprétations posent.

Mots-clés :

Stratégies politiques des entreprises, organisations intergouvernementales, négociation multilatérale, processus de décision, modèle du *garbage can*

INTRODUCTION

Alors que les entreprises sont invitées à mieux faire entendre leur voix dans l'établissement des règles commerciales et des normes internationales (MEDEF [2004 : 38], Club Demeter [1999 : 3]), sur le plan académique, les recherches sur les stratégies politiques des entreprises sont, implicitement ou explicitement, essentiellement centrées sur le niveau national d'élaboration des politiques publiques et des réglementations et peu d'auteurs se sont intéressés aux aspects internationaux de ces stratégies (Shaffer [1995]). Les comportements des entreprises vis-à-vis des organisations intergouvernementales mondiales ont ainsi été peu étudiés en tant que tels¹. Ces organisations connaissent pourtant une importance croissante et leurs décisions peuvent dans certains cas – à l'O.M.C.²) par exemple - s'imposer aux Etats (Reinalda et Verbeek [2004a : 10]) et par là aux entreprises.

Une première étape – qui fait l'objet de cet article – d'une recherche sur les stratégies politiques des entreprises vis-à-vis des organisations intergouvernementales (O.I.G.) consiste à étudier les caractéristiques de celles-ci en tant que lieu de décision : il s'agit, pour pouvoir étudier les interactions entre les entreprises et les O.I.G., de commencer par comprendre comment les O.I.G. décident.

Pour cela, nous nous référons tout d'abord aux travaux antérieurs sur la décision dans les O.I.G. (1) puis confrontons les modèles de décision de la poubelle et de Kingdon (2) à notre terrain de recherche (3). Nous proposons ensuite plus généralement de voir les O.I.G. comme des organisations faiblement couplées et comme des lieux d'indécision ponctuée de décisions (4). En conclusion, nous envisageons les questions que ces interprétations posent aux entreprises qui voudraient exercer leur influence dans des O.I.G..

1- LA DECISION DANS LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

Nous nous intéressons aux O.I.G. comme lieu de décision collective d'un groupe d'Etats, c'est à dire que dans « organisation intergouvernementale », nous privilégions le mot « intergouvernementale ». Ce n'est donc pas le fonctionnement bureaucratique des O.I.G. qui nous intéresse, mais la façon dont l'interaction des Etats membres conduit à des décisions sous la forme de textes, conventions ou normes.

1.1.- L'O.I.G. COMME DECIDEUR INTERGOUVERNEMENTAL

Le droit – en particulier en France - et les sciences politiques sont les principales disciplines qui se préoccupent des O.I.G. (Smouts [1995 : 5]), globalement un peu délaissées par la

recherche (Jönsson [1993 : 539]). C'est donc à ces deux champs de recherche que nous faisons appel en premier lieu.

1.1.1- Les organisations intergouvernementales, aspects généraux

Les ouvrages de droit et de sciences politiques utilisent le plus souvent le terme d'organisation internationale (O.I.). Cependant pour les juristes, une organisation internationale ne peut être qu'une organisation intergouvernementale³, c'est à dire : « *une association d'Etats, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes, chargé de poursuivre la réalisation d'objectifs d'intérêt commun par une coopération entre eux.* » (Virally [1980 : 52]). L'O.I. est aussi caractérisée par son autonomie de décision, qui en fait un acteur en tant que tel, capable de « *prendre des décisions qui ne se confondent pas avec la somme des décisions individuelles de ses membres.* »⁴ (*ibid.*, p. 54).

D'autres définitions rappellent qu'outre l'accord entre les Etats qui sert de constitution à l'organisation, et le secrétariat permanent, l'O.I.G. est caractérisée par une conférence des Etats - c'est-à-dire l'assemblée des Etats - où des représentants d'acteurs non étatiques peuvent exercer leur influence (Reinalda et Verbeek [2004a : 12]).

Le plus souvent les O.I.G. sont composées d'un organe intergouvernemental plénier, d'un secrétariat et d'un organe intergouvernemental restreint (Virally [1980 : 60]) qui prépare les travaux de l'organe plénier. La représentation des Etats est assurée selon les cas par les chefs d'Etats ou de gouvernement eux-mêmes, par des diplomates ou, surtout dans les institutions techniques, par des spécialistes des sujets traités (Weiss [1998 : 19 et 55]).

On peut distinguer des organisations normatives, qui visent à l'harmonisation et l'orientation des comportements et des actions de leurs membres y compris au travers d'actions collectives, et les organisations opérationnelles, qui ont la responsabilité d'actions opérationnelles et gèrent les moyens nécessaires à ces opérations⁵, mais dans la pratique, de nombreuses organisations internationales ont des fonctions mixtes (Virally [1980 : 61-66]).

Bien que le plus souvent les décisions des O.I. ne soient pas opposables aux Etats membres⁶, quatre caractéristiques leur confèrent une capacité d'influence : i/ les O.I. sont un lieu de dialogue permanent. En cela elles peuvent permettre de traiter des différends et empêcher qu'ils dégénèrent ; ii/ elles sont une instance de légitimation des Etats. Elles donnent une valeur symbolique, à défaut de valeur juridique, aux textes qu'elles adoptent ; iii/ elles sont une source d'information sur les situations et les comportements des Etats ; iv/ elles sont un

« *réducteur de tension* » à l'échelle internationale du fait que le principe égalitaire « *un Etat, une voix* » réduit l'expression des inégalités existant entre les Etats (Merle [1988 : 370-383]).

1.1.2- Les procédures de décision

Les membres des Nations Unies bénéficient du « *principe de l'égalité souveraine* »⁷ et de nombreuses O.I. sont régies par la règle « 1 Etat = 1 voix » et par le système majoritaire (Weiss [1998 : 20-23]). Dans la pratique, le grand nombre d'instances des O.I. (commissions, sous-commissions, groupes de travail...) et le manque de ressources humaines et financières des pays en développement empêchent ces derniers de participer pleinement aux travaux des O.I. et mettent à mal ce principe d'égalité (Bedjaoui [1980 : 250-251]). Par ailleurs, les Etats industrialisés peuvent utiliser divers moyens de pression pour s'assurer des voix favorables lors d'un vote (*ibid.*, p. 240-245). Les O.I.G. sont alors en tension permanente entre le principe juridique égalitaire et la réalité des inégalités internationales (Merle [1988 : 379]).

La méthode du consensus a commencé à se généraliser dans les O.I. à partir des 6^{ième} et 7^{ième} sessions extraordinaires⁸ de l'Assemblée générale des Nations Unies ; elle vise à « *parvenir à l'élaboration d'un texte par voie de négociation et à son adoption sans vote* » (Bedjaoui [1980 : 258]). Le consensus n'est pas l'unanimité ; il peut y avoir consensus malgré des réserves, à condition que celles-ci ne soient pas pour leurs auteurs des « *objections formelles* »⁹ (*ibid.*, p.288, note 57]). Certains textes peuvent être rédigés sans divergences d'opinion et d'autres nécessiter des concessions pour réduire les divergences (*ibid.*, p. 276]). Un des inconvénients du consensus est alors qu'il produit des textes de compromis, parfois vidés de tout contenu ou contradictoires entre eux (*ibid.*, p. 259-262), et empreints d'une « *ambiguïté créative* » (Benedick [1992 : 59]). Le consensus pouvant être atteint plus ou moins rapidement, la question se pose alors de qui évalue si le consensus est atteint, comment et à quel moment. Par conséquent, si sur un plan juridique la valeur d'une résolution ne dépend pas des conditions du consensus ayant conduit à son adoption, sur un plan politique il en est autrement (Bedjaoui [1980 : 276-277]).

1.1.3- La décision : reflet des rapports de force entre Etats ou autonomie des acteurs

Certains auteurs soulignent que, si juridiquement l'organisation internationale est une entité distincte des Etats membres, politiquement elle n'est pas pour autant un acteur autonome (Abi-Saad [1980 : 12]). Pour d'autres, certaines O.I. ont la capacité à « *écrire* » leur propre agenda (Smouts [1995 : 53]) et, bien que dépendantes des Etats, elles sont « *les dépositaires*

de principes et de normes qui confèrent à leur secrétariat une certaine autonomie d'action politique. » (Senarclens [1993 : 534]).

Pour Cox et Jacobson « [é]tudier la prise de décision revient [...] à étudier la dynamique des rapports de force » au cours du processus de décision [1980 : 82]. Leur célèbre étude comparative de 1973¹⁰ couvrant huit institutions internationales spécialisées, s'est intéressée à la fois aux acteurs individuels, au contexte général de la politique mondiale, et aux caractéristiques propres à chaque organisation. Elle montre que, pour quatre¹¹ de ces institutions, les Etats membres les plus puissants exerçaient un véritable contrôle sur les décisions, par l'intermédiaire de représentants ayant peu d'autonomie par rapport à la politique définie par leurs mandants. Pour les quatre autres institutions¹², dont les décisions avaient pour leurs Etats membres les plus puissants des conséquences moins importantes que dans les quatre premières institutions, les personnes intervenant directement dans les décisions de l'institution avaient une beaucoup plus grande marge de manoeuvre, ce qui laissait mécaniquement plus de poids dans les décisions au secrétariat de l'organisation et aux représentants des Etats membres moins puissants. (Cox et Jacobson [1980 : 83-89]).

Ainsi, dans certains contextes, les décisions peuvent être spécifiques et peu liées aux rapports de force mondiaux¹³ que l'on peut alors considérer comme un donné extérieur à l'étude (*ibid.*, p. 82-83). L'organisation internationale peut donc satisfaire à la fois la vision réaliste de l'organisation dominée par les Etats membres les plus puissants, et la vision plus pluraliste qui souligne l'influence des acteurs non étatiques (Reinalda et Verbeek [2004a : 18]).

Des travaux plus récents font plus de place aux interactions entre Etats. Ils étudient ainsi la construction progressive de compromis (Schemeil [2004]) et les phénomènes d'apprentissage (Dirks [2004]) qui parcourent le processus de décision.

1.1.4- Le rôle du secrétariat dans la décision

Les marges de manoeuvre du secrétariat ont quatre sources : i/ la délégation formelle d'autorité par les Etats membres, ii/ les divergences entre les Etats membres, iii/ le manque de volonté des Etats membres de traiter certains dossiers difficiles qui peut les conduire à laisser le secrétariat prendre en charge ces dossiers, et iv/ son expertise technique (Reinalda et Verbeek [2004b : 231-232]). Différents facteurs peuvent toutefois restreindre les possibilités d'utilisation de ces marges de manoeuvre par le secrétariat - les divergences de vue entre ses différents départements (Freitas [2004 : 130-131]), la loyauté de ses fonctionnaires à leur pays

d'origine (Marcussen [2004 : 99]) -, ou l'amener à en faire une utilisation mal orientée – par exemple quand sa structure favorise les phénomènes de « group think » (Woods [2004]).

Le secrétariat peut influencer à la fois le processus et le contenu de la décision. Il peut ainsi aider à l'établissement du consensus entre les Etats membres de l'O.I.G., notamment par des démarches informelles (Schemeil [2004 : 85-86]). En se comportant en « *acteur bureaucratique apprenant* » qui apprend des échecs des décisions passées, il peut aussi inciter les membres et les observateurs à redéfinir leurs intérêts (Dirks [2004 : 201-202]).

1.1.5- Les autres acteurs non étatiques

De nombreuses O.I.G. admettent des organisations non gouvernementales (O.N.G.) à leurs travaux, sous forme consultative ou en les associant à des actions de terrain (Merle [1988 : 400-402]). Par définition, les décisions des O.I.G. sont prises par les Etats et les O.N.G. n'ont pas le droit de vote ; en séance, les O.N.G. ont uniquement le droit d'exprimer leur position ou plutôt, souvent, le seul droit de demander la parole (Breton-Le Goff [2001 :100 et suiv.]). En fait, pour parvenir à influencer la décision, les O.N.G. doivent convaincre des Etats qui reprendront à leur compte leurs positions (*ibid.*, p.143 et 150 et suiv.).

L'opacité des procédures de décision et le caractère scientifique et technique des dossiers renforcent l'influence des experts (universitaires, consultants, et bureaucrates de l'O.I.G.) dont les compétences doivent néanmoins être aussi politiques, alors que les représentants des Etats doivent pour leur part ajouter des compétences techniques à leurs compétences politiques (Schemeil [2004]).

Le concept de « *communautés épistémiques* » souligne le rôle des connaissances et de l'information (Jönsson [1993 : 544]) dans certaines décisions internationales. Les « *communautés épistémiques* » sont « *[des] réseau[x] de professionnels ayant des connaissances spécialisées et des compétences reconnues dans un domaine particulier et pouvant se prévaloir à juste titre de connaissances utiles à la formulation de politiques dans ce domaine ou sur ce sujet* »¹⁴ (Haas [1992 : 3]). Leur rôle a été mis en évidence dans un certain nombre de décisions internationales qui mettaient en jeu une expertise scientifique ou technique (Adler et Haas [1992 : 376 et suiv.]).

Si les travaux consultés dans les champs du droit et des sciences politiques permettent d'aborder la prise de décision dans les O.I.G. dans sa dimension procédurale comme dans sa

dimension plus réaliste souvent marquée par les rapports de pouvoir et les inégalités entre Etats, le point de vue adopté par ces travaux est souvent global. Trondal note d'ailleurs que les études empiriques sur la façon dont les O.I.G. travaillent manquent ([2004 : 154]).

Les travaux récents font apparaître une pluralité d'acteurs (des Etats, des O.N.G., des experts, le secrétariat des O.I.G. - lui-même parfois divisée en sous-unités en désaccord) de la décision des O.I.G., mais nous restons cependant sur une interrogation : comment l'interaction entre les Etats débouche-t-elle sur une décision ? Comment parvient-on au consensus ?

Les travaux de recherche sur la négociation semblent pouvoir nous aider. En effet, le développement de la pratique du consensus rend plus visible que dans les O.I.G. les Etats négocient. En fait, « *la culture des organisations intergouvernementales est une culture de la négociation et du consensus* » (Smouts [1995 : 35]).

1.2- L'O.I.G., UN LIEU DE NEGOCIATIONS MULTILATERALES

La négociation est un processus se déroulant entre au moins deux parties, dans lequel les parties - en conflit -, peuvent interagir directement et tentent de trouver un accord sous contrainte de temps (Rojot [1994 : 22]). Elle peut être décrite comme un « concept à trois étages » : « *1/ la négociation se produit dans un environnement donné et a donc une structure préétablie, au moins dans le court terme ; 2/ c'est ensuite un processus qui oppose entre eux des intérêts divergents et des activités orientées ; 3/ c'est enfin l'interaction vécue d'individus en chair et en os.* » (*ibid.*, p.3). Alors que la recherche sur les O.I. s'intéresse surtout au premier de ces étages, la recherche sur la négociation fait entrer dans l'interaction des parties.

1.2.1- Quelques caractéristiques de la négociation

La négociation est caractérisée par « *une tension centrale [...] entre des actions de coopération pour créer conjointement de la valeur et des actions de concurrence pour gagner un avantage individuel* » (Sebenius [1992 : 330]). Dans une négociation intergouvernementale, les négociateurs partagent ainsi l'objectif de parvenir à un accord et en même temps défendent les intérêts propres de l'Etat qu'ils représentent (Dupont [1994 : 152]). Dans ces conditions, le négociateur cherche à modifier en sa faveur la zone d'accord possible, c'est-à-dire l'ensemble des accords possibles préférables, aux yeux de chaque partie, à des alternatives non coopératives (Sebenius [1992 : 333]).

La négociation met en jeu des personnes physiques, les négociateurs, munis d'une rationalité limitée, qui agissent chacun en fonction de sa perception de la situation et d'objectifs parfois

flous et changeants (Rojot [1994 : 29-31]). Dans de nombreux cas, les négociateurs négocient non pour eux-mêmes mais pour des parties qui peuvent être composées de plusieurs groupes ayant parfois des intérêts différents. Aux négociations inter-parties s'ajoutent donc dans la plupart des cas, des négociations intra-parties (Rojot [1994 : 45-46]). Dans les négociations intergouvernementales, il y a ainsi un jeu à deux niveaux, un niveau national où différentes demandes peuvent s'exprimer, et un niveau international où chaque gouvernement cherche à satisfaire ses demandes nationales tout en parvenant à un accord avec les autres gouvernements (Putnam [1988]). Ces deux niveaux sont entremêlés, chacun influençant l'autre : la négociation internationale peut amener un Etat à accepter une décision différente de celle qu'il aurait prise s'il n'y avait pas eu cette négociation, et en sens inverse, ce n'est que parce qu'une décision bénéficie d'un minimum de soutien politique interne qu'un Etat peut l'accepter (Putnam [1988 : 428]).

1.2.2- Les négociations multilatérales, des négociations « multi-tout »

Selon Zartman [1994a], les négociations multilatérales ont six spécificités. Elles sont : i/ multi-parties, chaque partie étant une entité autonome, avec une position propre, des intérêts et groupes d'intérêts propres ; ii/ multi-dossiers¹⁵ ; iii/ multi-rôles, c'est-à-dire que chaque partie peut jouer un rôle différent¹⁶ dans le processus ou le résultat de la négociation. Elles sont aussi caractérisées par : iv/ la mutabilité des parties, de leurs rôles et des évaluations qu'elles font¹⁷ ; v/ la production ou l'harmonisation de règles¹⁸ ; vi/ la formation de coalitions entre parties ou entre dossiers¹⁹ (Zartman [1994a]). Par ailleurs, la difficulté à atteindre un accord unanime dans les négociations multilatérales fait que le consensus est privilégié et cela même quand la règle formelle est celle du vote (Zartman [1994a : 5]).

La négociation multilatérale consiste à gérer la complexité (Zartman [1994b : 218]) qui est encore aggravée si à la négociation multilatérale, on ajoute la négociation intra-partie.

1.2.3- La construction de coalitions dans les négociations multilatérales

Les coalitions entre parties sont un caractère distinctif des négociations multilatérales (Lang [1994 : 208]) ce qui fait de leur analyse une clé d'explication des processus et des résultats de ce type de négociation (Dupont [1994 : 152]). Elles sont des « *efforts coopératifs pour la réalisation d'objectifs de court terme, sur un problème spécifique* » qui prennent place hors de tout accord ou structure formalisés (Dupont [1994 : 148]). Elles s'appuient avant tout sur la similitude des objectifs des acteurs concernés (*ibid.*, p. 152-153) mais leur formation nécessite aussi des initiateurs ou des leaders (*ibid.*, p. 170).

Les coalitions sont d'autant plus fortes et stables que les objectifs de leurs membres sont proches (Dupont [1994 : 152-153]). Elles restent cependant toujours fragiles et les désaccords entre membres peuvent aller jusqu'à leur éclatement en sous-coalitions, ce qui montre l'importance qu'il y a à s'intéresser aux négociations intra-blocs (*ibid.*, p. 173-174). Considérer qu'une négociation multilatérale peut être réduite à une négociation plurilatérale entre blocs (Zartman [1994b : 213]) néglige ainsi le fait que la composition des blocs n'est toujours que temporairement stable.

Au total, la littérature sur la négociation permet d'accorder plus de place à la coexistence du conflit et de la coopération dans les décisions intergouvernementales, et de mieux prendre la mesure de leur complexité. Avec la référence aux négociations multilatérales, on passe d'un processus décisionnel qui met en jeu une pluralité d'acteurs et des rapports de force, mais dans lequel la procédure reste une référence, à un processus complexe, instable et mouvant, dans lequel un élément clé est la construction de coalitions durables. Cependant, il nous semble qu'il y a la place pour une nouvelle interrogation sur la décision dans les O.I.G. : l'étudier non pas d'un point de vue global mais du point de vue de celui qui veut l'influencer. En se fondant sur une description fine de cas précis, une telle étude peut contribuer à une recherche sur les stratégies politiques des entreprises dans les O.I.G..

2- LA PROPOSITION D'UNE PROBLEMATIQUE CONSTRUITE AUTOUR DU MODELE DECISIONNEL DE LA POUBELLE

Devant le constat de l'instabilité du processus décisionnel des O.I.G., nous proposons d'examiner si le modèle du *garbage can* (Cohen et al. [1991]), qui semble fertile pour l'étude des O.I.G. (Keohane [2002 : 156]), et celui de Kingdon [1984] peuvent apporter un angle de vue intéressant.

Le modèle de la poubelle²⁰ décrit le processus de décision dans les « *anarchies organisées* » (Cohen et al. [1991]). Celles-ci sont des organisations ou des situations décisionnelles « *caractérisées par des préférences incertaines, une technologie floue et une participation fluctuante.* » (*ibid.*, p.163). Les préférences sont « *mal définies et peu cohérentes entre elles* », les procédures ne sont pas toujours comprises des propres membres de l'organisation, et les participants n'ont pas tous le même engagement en temps et en travail dans l'organisation ; de ce fait les problèmes ne sont pas résolus de manière explicite (*ibid.*, p. 164).

Il en résulte que la décision n'existe plus dans son aspect séquentiel (un problème, une analyse, une décision) mais provient de la rencontre de différents flux : des flux de problèmes,

de solutions, de personnes et d'occasions de choix (*ibid.*, p.166). Chaque occasion de choix est une poubelle dans laquelle sont jetés par différents participants et à différents moments, d'une part des problèmes, et d'autre part, des solutions, qui, parfois, se rencontrent (*ibid.*, p.166). Ainsi, tout peut toujours être remis en cause, personne ne mène le débat et les acteurs sont passifs. Néanmoins, des éléments de structure dépendant de l'organisation influencent pour partie la circulation des flux et leur rencontre : la structure de décision (les participants aux différents choix), et la structure d'accès (le moment où un problème accède à une occasion de choix) (*ibid.*, p.168).

S'inspirant du modèle de décision dans les anarchies organisées, Kingdon propose un modèle de la décision politique dans lequel la rencontre des problèmes et des solutions provient pour partie de phénomènes aléatoires – la composition des différents courants à un instant donné -, et pour partie de l'action d'entrepreneurs politiques habiles à saisir les opportunités pour promouvoir leurs solutions [1984 : 174-175]. Dans ce modèle, les courants qui traversent le processus de décision politique sont autonomes et c'est par sa capacité à voir qu'un couplage est possible pour sa proposition et sa persévérance à attendre cette occasion que l'entrepreneur politique peut influencer l'agenda décisionnel du gouvernement (*ibid.*, p.190-191).

Kingdon a donc une vision dynamique du modèle de la poubelle : la solution – la proposition – n'est pas jetée dans la poubelle par un participant n'importe quand mais au moment où le courant politique ou le courant des problèmes semble propice. La décision – la mise en relation d'un problème et d'une solution - n'est donc plus tout à fait fortuite mais favorisée par l'entrepreneur politique. Le rôle de l'entrepreneur politique reste toutefois limité à cela, dans un processus de décision publique largement imprévisible et chaotique.

Ces modèles ont été développés dans un contexte national, mais nous semblent pouvoir être transposés dans un contexte intergouvernemental en changeant simplement la « *structure de décision* ». On peut alors décliner plusieurs questions : En quoi l'anarchie organisée et le modèle de la poubelle reflètent-ils la réalité empirique des O.I.G. ? Les décisions dans les O.I.G. sont-elles plus fortuites que résultat d'une négociation ? Existe-t-il des éléments structurants de la décision intergouvernementale autres que le hasard temporel ?

Dans ce travail, nous suivons une démarche abductive qui « *consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester et de discuter* » (Koenig [1993 : 7]²¹) et choisissons une recherche qualitative par études de cas. Le terrain de recherche est une O.I.G.

normative, le Codex Alimentarius. Sur la base de données documentaires, d'observation directe, et de 72 entretiens semi-directifs avec des participants aux travaux du Codex (représentants de l'industrie et de l'administration françaises), nous avons étudié cinq cas²² d'élaboration de normes Codex. Nous ne présentons ici que les résultats de notre étude²³.

3- LE CAS EMPIRIQUE DU CODEX ALIMENTARIUS ET SA CONFRONTATION AU MODELE DE LA POUBELLE

3.1- LE CODEX ALIMENTARIUS

La Commission du Codex Alimentarius (ci-après « Codex Alimentarius » ou « Codex ») est un programme conjoint de la F.A.O.²⁴ et de l'O.M.S.²⁵ créé en 1963. Elle compte actuellement 172 membres et plus de 150 observateurs non gouvernementaux et élabore des normes dans le domaine alimentaire. Le Codex a pris une importance nouvelle depuis la signature des accords de l'O.M.C. puisque ses normes sont reconnues comme référence pour le règlement de différends commerciaux au titre des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (S.P.S.) et sur les obstacles techniques au commerce (T.B.T.)²⁶. Alors qu'elles n'étaient pour eux que des recommandations, les normes Codex sont maintenant opposables aux Etats membres de l'O.M.C.. De ce fait, dans l'élaboration des normes au Codex, les Etats sont devenus très attentifs aux conséquences indésirables pour eux en cas de litige à l'O.M.C..

La Commission du Codex a établi différents organes subsidiaires qui préparent les projets de normes soumis à son approbation. Certaines normes doivent faire des allers et retours entre les organes subsidiaires qui doivent approuver les dispositions particulières relevant de leur mandat (par exemple le comité sur l'étiquetage a dû valider les dispositions d'étiquetage de la norme définissant les laits fermentés élaborée par le comité sur les produits laitiers). La procédure en huit étapes qui régit le travail d'élaboration des normes par le Codex privilégie le consensus, le vote n'intervenant qu'en dernier recours.

Le fonctionnement du Codex repose essentiellement sur les membres. Seuls l'organisation des sessions de la Commission et le secrétariat réduit²⁷ sont financés par les organisations mères. L'organisation des sessions des organes subsidiaires est financée par les Etats hôtes des différents comités, qui en assurent aussi le secrétariat avec l'aide du secrétariat du Codex.

Le Codex Alimentarius décrit dans le manuel de procédures est un lieu organisé : les Etats font des propositions, les observateurs commentent, et sous la houlette d'un président neutre et dans le cadre de procédures de décision précises, ils produisent des normes consensuelles.

Les études de cas révèlent des négociations à plusieurs niveaux, officiels (groupes de travail, comités spécialisés, commission) ou de couloir, des procédures pas toujours bien connues des membres eux-mêmes et des processus bien plus incertains et flous que ce que décrivent les procédures. Ces données empiriques peuvent être confrontées aux trois caractéristiques de l'« *anarchie organisée* » de Cohen et *al.* [1991].

3.2- LES PREFERENCES INCERTAINES DU CODEX ALIMENTARIUS ET DES ETATS MEMBRES

3.2.1- Le double/triple objectif du Codex Alimentarius

Par la production de normes internationales, le Codex Alimentarius vise à protéger la santé des consommateurs, assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire, et harmoniser les réglementations pour améliorer les échanges²⁸, ce dernier objectif ayant été récemment renforcé par la référence que font les accords de l'O.M.C. aux normes du Codex Alimentarius. Ces objectifs sont déclinés en objectifs spécifiques pour chacun des comités spécialisés, et reliés de façon plus ou moins explicite au mandat du Codex. Les normes Codex peuvent répondre à l'un ou à l'autre des objectifs, même parfois à l'intérieur d'une même catégorie de texte. Dans l'étiquetage par exemple, certaines normes ont un objectif exclusif de loyauté des transactions (la norme sur l'étiquetage "halal"), d'autres sont des normes de protection de la santé (étiquetage des allergènes).

Ces différents objectifs font que plusieurs registres d'arguments peuvent être utilisés dans les discussions et être chacun cohérent avec le mandat du Codex. Par ailleurs, les Etats font des interprétations différentes du mandat même du Codex, certains Etats excluant du Codex des considérations sur la culture, les préoccupations des consommateurs sur les modes de production des aliments..., alors que d'autres Etats les considèrent comme compatibles avec le mandat du Codex dans sa composante sur les pratiques loyales.

Du fait de l'accord S.P.S., les aspects sanitaires semblent néanmoins peser plus que d'autres arguments. Ils ne constituent toutefois pas toujours une « *démonstration contraignante* », dont l'absence renforce le caractère anarchique du processus de décision politique (Dubot [1998 : 120-127]). En effet, les mêmes données scientifiques sur la nocivité d'un produit peuvent être vues comme une démonstration contraignante ou pas selon la perception et l'acceptation des risques qui sont influencées par la culture (Jasanoff [2000]).

Le double, voire triple, objectif du Codex est jugé générateur « *d'ambivalence politique* » (Thomas [2004 : 12]).

3.1.2- Les préférences des Etats

Les aspects culturels de l'alimentation²⁹ et de la relation aux risques ont pour conséquence que des préférences différentes peuvent s'exprimer d'un Etat à l'autre, dans les priorités données à des dangers différents (résidus de pesticides vs contaminants par exemple), dans les approches de l'hygiène alimentaire (prévention en amont et au cours de la transformation vs assainissement en fin de transformation), ou dans le niveau de risque considéré comme acceptable.

Par ailleurs, les préférences exprimées par un Etat donné sont elles-mêmes fluctuantes.

Un Etat peut être présent à une session d'un comité donné puis ne plus assister à ce comité. Tout en étant représenté régulièrement à un comité donné, il peut exprimer sa position à certains moments et pas à d'autres. La présence ou l'absence d'un Etat dans un comité ou à une session d'un comité dépend de ses préoccupations par rapport aux dossiers traités dans le comité et de ses choix d'allocation de ressources, mais révèle aussi l'incertitude de ses préférences ou ses difficultés à les traduire en actions.

Les préférences d'un même Etat peuvent être variables d'un comité à l'autre du fait d'angles d'analyse différents selon les comités, de la difficulté à assurer un bon suivi de l'ensemble des comités et de la difficulté à coordonner l'ensemble des délégués d'un même Etat. Nos données montrent aussi que les Etats peuvent changer de position dans le temps dans un même comité et sur une même norme³⁰.

Enfin, les Etats membres peuvent afficher des objectifs en ligne avec le mandat du Codex tout en poursuivant en réalité des objectifs différents (protection de son industrie par exemple).

3.2- DES PROCEDURES FLOUES

L'anarchie organisée est caractérisée par sa "*technologie floue*", c'est à dire que "*ses procédures ne [sont] pas comprises par ses propres membres*" (Cohen et al. [1991 : 164]).

Relevons tout d'abord que plusieurs personnes interrogées ont souligné que les procédures du Codex n'étaient pas bien connues de tous les délégués, qui ont aussi des niveaux très variables de connaissance des dossiers traités.

L'observation de l'élaboration des normes montre de nombreuses étapes interstitielles officielles (les groupes de travail), ou "off" par rapport aux huit étapes décrites dans le manuel de procédures.

En session, la charge de diriger les discussions pour faire émerger une décision revient au président de séance, qui évalue la force de l'opposition au projet en discussion et, selon la perception qu'il a de la situation, fait des propositions de compromis, propose le renvoi du projet à une étape antérieure ou au contraire son avancement. L'analyse détaillée des décisions du Codex montre que le consensus est une procédure confuse, dont l'appréciation fluctue selon le président de séance et même parfois pour un même président selon les sujets. C'est en fait un critère de fonctionnement flou et fluctuant, évoluant entre vote majoritaire informel et unanimité, à la discrétion du président de séance :

« même s'il y a des étapes et tout le système, on voit bien que la décision de dire on en sait assez pour passer à l'étape suivante est définitivement pleine de surprises »³¹.

3.3- UNE PARTICIPATION FLUCTUANTE

Différents niveaux de participation sont possibles : présence aux sessions de la Commission et de certains voire de tous les comités, envoi de commentaires écrits ou pas, participation active aux discussions³² ou aux groupes de travail ou non. D'un comité à l'autre, les Etats présents diffèrent, ce qui – quand bien même les Etats seraient constants dans leurs préférences - change la composition des préférences représentées selon les comités. Cet effet est encore plus marqué à la Commission, suivie par beaucoup plus d'Etats que les comités spécialisés, et dans laquelle entrent en jeu de nombreux acteurs qui n'ont pas participé aux premières étapes du processus d'élaboration du texte. Chaque comité est ainsi un lieu de négociation en soi, spécifique par son mandat propre, par les Etats présents, par les individus présents, et qui a sa propre dynamique.

Que les coalitions soient changeantes (Dupont [1994]) accentue les effets de la participation fluctuante des acteurs et participe à l'instabilité de l'organisation internationale. Les coalitions sont donc à prendre en compte si l'on veut pouvoir utiliser le modèle de l'anarchie organisée pour les organisations internationales.

3.4- DES DECISIONS POUR PARTIE FORTUITES ET INCOHERENTES

Pour Laroche et Nioche, le modèle de la poubelle est parcouru de flux d'intentionnalités qui ne peuvent pas être rassemblés en une intentionnalité globale [1998a : 7] et fait tomber la séquentialité des processus de décision [1998b : 350] ; le processus est sans but et sans ordre.

Il nous faut maintenant vérifier si le Codex Alimentarius décide sans but et sans ordre.

Les entretiens révèlent les surprises, les retournements de situation, les rebondissements, que peut connaître le travail du Codex :

« quelquefois ça se joue en 5 minutes, c'est à une pause un délégué qui dit « finalement je suis d'accord pour passer de 40% à 50% sur tel pourcentage » »³³

« on arrivait [...] en disant on a gagné parce que [...] le groupe de travail a dit que, [...] et puis [...] ils ont commencé à nous mettre des phrases entre crochets, des amendements... »³⁴

« c'est un jeu de négociation internationale qui consiste un peu à déplacer les buts pendant les matches [...] on pensait avoir acquis quelque chose et puis [...] on a redétricoté et puis après on a repris les choses dans un autre comité ou à la Commission pour détricoter »³⁵

« même si vous avez des idées assez claires au sein d'un comité, comme tout est croisé et bien dans un autre comité il y a des idées nouvelles qui apparaissent et qui peuvent être totalement en contradiction avec ce que vous êtes en train de construire [...] »³⁶

Le processus de décision du Codex apparaît comme anarchique, chaotique, imprévisible, où tout peut toujours être remis en cause et où la chance et les coïncidences jouent un rôle.

Les difficultés à décider du fait des préférences incertaines du Codex Alimentarius et de la compartimentation du travail entre les différents comités sont clairement mises en évidence dans les incohérences entre normes³⁷. De plus, les préférences incertaines aggravées par la règle du consensus aboutissent à des textes confus :

« le texte de consensus si on le soumet à une analyse sémantique élémentaire ne tient pas debout [...] vous demandez aux juristes ils vous disent ça c'est pas du droit, vous demandez aux scientifiques, ils vous disent ça c'est pas de la science »³⁸ ..

Au total, des préférences incertaines, des procédures floues et de la participation fluctuante, il peut résulter des normes Codex incohérentes entre elles et des textes confus, suivant ainsi le modèle de la poubelle. Cependant, considérées individuellement, de nombreuses décisions sont moins contingentes. Elles conduisent à des textes qui ont une cohérence interne et qui sont utilisés dans le quotidien réglementaire des Etats. Elles montrent l'existence d'une intentionnalité globale, qui s'exprime notamment par le fait que le consensus est rapidement atteint ce qui permet d'utiliser la procédure accélérée³⁹. D'autres montrent que sans qu'il y ait d'intentionnalité globale, certaines intentionnalités prennent l'avantage sur d'autres, certains acteurs guidant les flux d'intentionnalité et de ce fait la décision.

3.5- LES LIMITES DU MODELE DE LA POUBELLE APPLIQUE AU CODEX

Si globalement le Codex apparaît comme imprévisible, et certaines décisions singulières confuses, des éléments structurant le processus de décision et son résultat sont présents. Nous distinguons trois types d'éléments structurants - des contraintes institutionnelles, le type de texte en discussion, le rôle des acteurs – alors que le rôle du temps apparaît plus complexe que dans le modèle de la poubelle.

3.5.1- Des contraintes institutionnelles qui réduisent l'hétérogénéité des textes

Les seuls éléments structurants du modèle de la poubelle sont la structure de décision⁴⁰ et la structure d'accès (Cohen et *al.* [1991 : 168]). En rapprochant la théorie institutionnelle et le modèle de la poubelle⁴¹, Levitt et Nass [1989] montrent qu'en fait des contraintes institutionnelles pèsent sur ces structures de décision et d'accès, conduisant à une hétérogénéité des décisions plus limitée que dans le modèle de la poubelle.

Plusieurs sources de pressions normatives s'exercent sur le processus de décision du Codex : les procédures, le mandat de la Commission et des comités (qui définit les registres d'arguments possibles), le rôle de la science dans l'accord S.P.S., ainsi que les données scientifiques, les textes déjà adoptés, qui – pas toujours - contraignent la décision.

Se dessine alors un Codex Alimentarius pris entre, d'une part, une tendance à l'anarchie et à la décision selon le modèle de la poubelle et, d'autre part, l'introduction d'ordre par différentes pressions normatives. L'anarchie organisée est un peu moins anarchique et un peu plus organisée que dans le modèle.

3.5.2- L'influence du contenu des décisions sur le processus

Certaines normes du Codex prennent la forme d'un chiffre (par exemple la teneur maximale d'un aliment A en résidu du pesticide P). La discussion entre Etats tourne alors à "la discussion de marchand de tapis" et peut se terminer par un accord sur un chiffre intermédiaire. Pour ce type de texte, faire une nouvelle proposition est moins coûteux que dans le cas d'un texte de plusieurs pages et remettre en cause la proposition initiale peut ne nécessiter qu'une argumentation rapide.

D'autres normes du Codex ont la forme de textes parfois longs de plusieurs dizaines de pages (les normes de définition de produits ou les codes d'usage par exemple). Dans ces cas là, la discussion se réduit peu à peu à quelques questions centrales sur lesquels les Etats sont en désaccord, mais, à la différence du cas des limites maximales, plusieurs possibilités de les résoudre sont généralement possibles : sortir du texte le point litigieux, autoriser des exceptions, adopter une rédaction floue et ambiguë.

Le contenu de la décision a ainsi un effet sur l'évolution de la négociation et la façon de construire la décision.

3.5.3- Des acteurs qui tirent profit du flou

Le modèle de la poubelle ne détaille pas la figure des participants à la décision. Ils sont simplement présents, jettent des solutions et des problèmes dans la poubelle, mais sans que

l'on sache pourquoi ils jettent ces solutions et ces problèmes à ce moment et pas à un autre, ni même pourquoi ils sont là. Les participants subissent le fonctionnement flou du modèle de la poubelle. Le cas du Codex montre qu'au contraire, les acteurs utilisent le flou des procédures, les incertitudes des préférences collectives, la méconnaissance des procédures par les autres acteurs, s'appuient sur les arguments légitimes, pour promouvoir leurs propres préférences.

On voit alors l'intérêt qu'il y a à s'appuyer aussi sur le modèle de Kingdon. L'entrepreneur politique au Codex apparaît cependant plus actif que dans ce modèle. Sa capacité à voir qu'un couplage de sa proposition avec un problème ou un courant politique existant est possible, et sa capacité à attendre le bon moment ne suffisent pas. Il doit influencer le courant des problèmes et le courant politique de façon à pouvoir y accrocher sa solution. Il s'agit donc, avant le début d'une session, de construire une coalition qui accepte de reconnaître comme problème ce à quoi il se propose d'accrocher sa solution, et par la suite d'utiliser tous les points d'appui possibles pour favoriser le couplage de sa solution.

3.5.4- Le rôle plus complexe du temps

Selon le modèle de la poubelle, une décision ne dépend que de la composition de la poubelle au moment du choix (Cohen et *al.* [1991]). La logique de la décision dans le modèle de la poubelle est ainsi temporelle plus que causale (Levitt et Nass [1989 : 190]).

Cet aspect est bien présent au Codex, où les différents textes en cours d'élaboration inscrits à l'ordre du jour peuvent donner ou non des occasions de « troc » entre dossiers et font que la décision est bien liée au contenu de la poubelle à un instant *t*. C'est le cas en particulier à la Commission où arrivent à l'étape ultime de l'élaboration de nombreux projets de normes proposés indépendamment les uns des autres par les différents comités spécialisés. Les possibilités d'échanges de soutiens sont alors maximales. Les décisions les plus sensibles aux autres ingrédients présents dans la poubelle semblent être celles qui font l'objet des plus grands désaccords entre délégations. La décision n'est pourtant pas tout à fait fortuite, la composition de la poubelle au moment du choix donne des opportunités à l'acteur politique.

Le rôle du temps peut aussi s'analyser dans la durée. L'élaboration d'un texte s'étale sur plusieurs années, au cours desquelles la participation fluctuante et les préférences changeantes des Etats font que ce que les Etats croyaient avoir décidé à la session précédente peut être remis en cause. Au Codex, l'irréversibilité est difficile à créer et tout peut toujours être remis

en cause jusqu'à l'adoption de la norme, qui fige – au moins temporairement - la décision. La durée est donc facteur d'anarchie puisqu'elle permet de changer le cours de la décision.

Le temps qui passe pousse aussi à prendre la décision :

« L'épée de Damoclès c'était le président qui disait « vous n'êtes pas d'accord, votre norme je la rétrograde à l'étape 3, ou je la vire », alors là, « non, non, on va trouver » [...] tout le monde a envie quand même que ça avance»⁴²

« les délégations aiment bien rentrer en disant on a bien avancé, [...] quand on part à l'autre bout du monde [...] et qu'on dit il ne s'est rien passé... [...] on vous demande s'il faisait beau»⁴³

Dans les deux citations ci-dessus, le temps qui passe pousse à prendre une décision, pas à prendre une décision qui soit cohérente en elle-même et avec les autres.

Alors que la première section faisait apparaître le processus de décision des O.I.G. comme complexe et instable du fait qu'il s'agit d'une négociation à la fois internationale et multilatérale..., la confrontation du cas du Codex au modèle de la poubelle montre un processus global caractérisé par la confusion et l'absence de contrôle. En fait, même si chaque norme fait l'objet d'une négociation multilatérale dont l'objectif est de parvenir à un consensus sur un texte, le Codex, parce qu'il est composé de multiples lieux de négociation plus ou moins indépendants les uns des autres, parce qu'il met en jeu de multiples acteurs et de multiples dossiers (en résumé, parce qu'il est une O.I.G.) tend vers l'anarchie organisée dans laquelle l'accord est fortuit. En sens inverse, des pressions institutionnelles s'exercent pour limiter l'hétérogénéité des décisions mais elles n'y parviennent que partiellement car les différentes pressions peuvent s'exercer dans des directions différentes.

4- LES O.I.G. : DES ORGANISATIONS FAIBLEMENT COUPLEES, LIEUX D'INDECISION PONCTUEE DE DECISIONS

L'application du modèle de la poubelle au Codex Alimentarius nous amène à réfléchir de façon plus large à une vision des O.I.G. comme faiblement couplées (« *loosely coupled* »), c'est à dire « *un système à la fois ouvert et fermé, flou et rationnel, spontané et intentionnel* »⁴⁴ (Orton et Weick [1990 : 204-205]). Nous nous appuyons pour cela sur le classement de la littérature se rattachant au faible couplage fait par Orton et Weick.

4.1- PLUSIEURS ZONES DE FAIBLE COUPLAGE DANS LES O.I.G.

L'analyse du Codex à la lumière du modèle de la poubelle permet d'identifier plusieurs zones de faible couplage pour cette O.I.G. : entre les organes subsidiaires, entre les Etats, et entre les problèmes et les choix. Nous cherchons maintenant à voir si ces zones de faible couplage se retrouvent de façon générale dans les O.I.G..

De manière générale les O.I.G. établissent des comités, des commissions ou des groupes par thèmes. Puisque dans une négociation multilatérale, les parties sont instables dans leur participation (Zartman [1994a]), les différents comités varient dans la composition de leurs parties à la négociation, ce qui est source d'indépendance entre eux. La coordination assurée par l'assemblée plénière, formée elle-même de parties (les Etats) qui peuvent être différentes et faiblement couplées entre elle (cf. *infra*) ne peut être que réduite.

Les négociations intergouvernementales mettent en jeu un grand nombre d'Etats. Bien que reliés par l'objectif de parvenir à un accord, ceux-ci défendent chacun des intérêts propres (Dupont [1994 : 152]). Plus les intérêts sont divergents, plus le couplage entre les Etats est faible. De plus, les coalitions, qui rassemblent des Etats ayant des objectifs communs sont toujours fragiles et instables (Dupont [1994]), ainsi même si des liens unissent les Etats d'une même, le couplage entre ces Etats reste néanmoins faible dans la durée.

Nous avons montré que les problèmes et les décisions du Codex peuvent être faiblement couplés. De manière plus générale, la négociation et le consensus ont tendance à produire du faible couplage. Smouts estime que, dans une O.I.G., l'objectif est de parvenir à une solution quelconque pour entretenir le jeu plutôt que d'arriver à une solution rationnelle [1995 : 35]. Ainsi, dans les O.I.G., la négociation s'éloignerait peu à peu de son objet initial pour ne plus viser qu'un accord entre les Etats au risque que celui-ci n'ait aucune portée pratique. C'est ce que constate Bedjaoui pour qui la procédure du consensus souvent utilisée dans les O.I.G. conduit à des textes de compromis parfois creux et contradictoires entre eux [1980 : 259-262]. Benedick pour sa part estime que « *la politesse diplomatique devient l'ennemi de la rédaction rationnelle* » [1992 : 59].

Ce phénomène d'éloignement par rapport à la question initiale est facilité par le fait que les O.I.G. sont aussi marquées par un faible couplage entre décisions et mise en oeuvre.

4.2- DIFFERENTES CAUSES AU FAIBLE COUPLAGE

La première cause de faible couplage tient à ce que les nombreux Etats participants aux O.I.G. ont des buts différents, et des conceptions idéologiques et politiques différentes (Senarclens [1993 : 530]).

La deuxième cause est l'incertitude des préférences des Etats. Les positions des Etats peuvent ainsi évoluer dans le temps et selon les instances où elles s'expriment. Dans le cas du Codex, nous avons vu que son mandat lui donne un double voire un triple objectif. Il y a donc dans ce

cas là, une incertitude des préférences de l'O.I.G. dans son ensemble qui s'ajoute à l'incertitude des préférences des Etats.

Enfin, l'environnement interne est fragmenté (Orton et Weick [1990]), c'est à dire que l'organisation est découpée en comités subsidiaires différents, ce qui favorise le faible couplage.

4.3- LES COMPENSATIONS AU FAIBLE COUPLAGE

De manière générale, les O.I.G. ont tendance au désordre : les Etats changent d'avis, les différents comités travaillent de façon quasi-indépendante, la négociation peut finir par perdre de vue son objectif initial, les décisions ne sont pas appliquées... En sens inverse, différents facteurs contribuent à mettre de l'ordre dans les organisations faiblement couplées. Orton et Weick en discernent trois dans la littérature sur le « *loose-coupling* » - le leadership accru, l'attention focalisée sur certaines cibles, et les valeurs partagées - [1990 : 211-113].

Différentes études montrent que le leadership, qu'il soit exercé par certains Etats ou une coalition d'Etats (Sjöstedt [1994]), par le secrétariat de l'O.I.G. (Benedick [1992 : 55], Lovecy [2004 : 70], Dirks [2004]), ou par le président de session (Benedick [1992 : 58]), est un élément important des négociations intergouvernementales (Underdal [1994]). Nous voyons dans la possibilité de prendre le leadership un des effets directs du faible couplage. Parce qu'il y a faible couplage, les acteurs ont la capacité à agir de façon autonome (Orton et Weick [1990 : 210]), capacité qu'ils peuvent utiliser pour prendre le leadership.

Une seconde forme de compensation est ce qu'Orton et Weick nomment l'« *attention focalisée* » sur certaines relations spécifiques du système. Il s'agit de réduire l'incertitude en s'appuyant sur quelques points stables. La stratégie de l'entrepreneur politique, qui sélectionne certaines relations existant dans le système pour essayer de les renforcer par un travail d'influence, ou construit des coalitions, relève de cette seconde forme.

Enfin, une troisième forme de compensation est la catégorie des valeurs partagées (Orton et Weick [1990 : 212-213]), que nous suggérons d'élargir aux pressions institutionnelles. Lovecy [2004] a mis en évidence le rôle d'un « *cadre politique dominant* » comme moyen de rassembler les Etats. Dans le cas du Codex Alimentarius nous avons montré que les procédures, même floues et imprécises, offrent un cadre de travail aux acteurs, et que le mandat, même sujet à différentes interprétations, contribue à rapprocher les préférences des Etats et donc les décisions prises.

4.4- LES O.I.G. : DES LIEUX D'INDECISION PONCTUEE DE DECISIONS

Le concept de système faiblement couplé permet de comprendre la dualité des O.I.G. entre ordre et désordre. Les O.I.G. sont soumises à des forces centrifuges - l'indécision des Etats, les différences dans leurs préférences, la division du travail entre comités -, que les forces centripètes (le mandat, les valeurs partagées, le leadership) ne parviennent que partiellement à compenser. La décision intergouvernementale apparaît alors comme une notion floue. Faut-il dès lors parler des O.I.G. comme des décideurs ? L'O.I.G. n'est-elle pas plutôt indécise, tergiversant au gré des hésitations des Etats, des interrogations sur son mandat, des évolutions des coalitions, des trocs entre dossiers, des décisions d'un président de séance ou d'un autre ?

En nous inspirant de « *l'équilibre ponctué* » de Gersick⁴⁵ qui décrit des organisations dans lesquelles se succèdent des périodes de calme et de changements incrémentaux et des périodes de crises aboutissant à des changements profonds, nous suggérons d'interpréter les O.I.G. non comme des décideurs, ou même des lieux de décision où « des décisions sont prises », mais comme des lieux d'indécision ponctuée (de décisions). S'y succèdent de longues périodes d'indécision, de discussions entre Etats, de formation/modification de coalitions, où les textes se font et se défont, et de courtes périodes où l'accord se fait – soit du fait du hasard, soit du fait de pressions institutionnelles et de pressions exercées par certains acteurs qui poussent à la convergence – et permet l'adoption d'un texte. D'un lieu d'indécision, agité d'un mouvement permanent et désordonné, émergent ainsi des décisions, parfois vides de sens, parfois contradictoires avec des décisions précédentes, parfois, aussi, cohérentes, que les Etats vont considérer comme légitimes et qui constituent quelques îlots d'ordre.

CONCLUSION : DES QUESTIONS POUR LES STRATEGIES POLITIQUES DES ENTREPRISES

En abordant la prise de décision par le terrain et en confrontant nos données empiriques avec le modèle du *garbage can*, puis en nous tournant vers le concept d'organisation faiblement couplée, nous proposons d'interpréter les O.I.G. comme des lieux d'indécision ponctuée de décisions. Cette interprétation demande à être approfondie par une analyse fine des processus de décision dans des O.I.G. autres que le Codex Alimentarius. Elle pose néanmoins d'ores et déjà des questions empiriques et théoriques pour les stratégies politiques des entreprises. Dans un contexte aussi mouvant, comment les entreprises peuvent-elles intervenir pour influencer les décisions : Quels points d'appui peuvent-elles trouver ? Peuvent-elles réellement

influencer ? Comment ? Les concepts développés par les travaux antérieurs à partir de terrains nationaux sont-ils transposables au contexte intergouvernemental ?

DES POINTS D'APPUI INSTABLES ET SUR LESQUELS LES ENTREPRISES N'ONT PAS DE PRISE DIRECTE : LA NECESSITE D'ARTICULER DEUX NIVEAUX D'INFLUENCE

Les marges de manœuvre que laisse aux acteurs le faible couplage des O.I.G. permettent l'émergence d'acteurs politiques soucieux de faire valoir leurs positions. Pour mettre de l'ordre à leur avantage, ceux-ci peuvent construire une coalition qui resserre les liens entre certains Etats, ou utiliser les pressions institutionnelles - rappeler les procédures de décision, le mandat, et dans le cas du Codex, se référer à la science -. Cependant nous avons montré que ces points d'appui ne sont que partiellement stables : les coalitions peuvent se défaire, les procédures sont floues et imprécises, le mandat est sujet à interprétation....

Même si elles peuvent bénéficier du statut d'observateur, les entreprises-entrepreneurs politiques n'ont en fait pas de prise directe sur ces différents aspects puisque, dans une O.I.G., la décision est, par définition, prise par les Etats. On peut alors s'interroger sur la capacité des entreprises à articuler deux niveaux d'influence : l'influence de la négociation intergouvernementale en jouant sur des points d'appui instables et dont l'utilisation par les entreprises ne peut que transiter par les Etats, et l'influence directe des Etats considérés individuellement. Puisque l'influence ne peut passer que par les Etats, comment utiliser le statut d'observateur pour les influencer et comment améliorer l'influence d'un Etat donné (niveau national d'influence) pour améliorer l'influence de la négociation (niveau intergouvernemental d'influence) ?

DES DIFFICULTES A PERENNISER LE SUCCES : QUELS COMPORTEMENTS EFFICACES ?

De façon générale, Smouts estime le jeu très ouvert dans les O.I.G. : « *Aucun participant ne peut prétendre gagner à chaque fois et dans tous les domaines, mais, dans la longue durée et selon les dossiers, chacun peut espérer un jour gagner quelque chose. [...] Le perdant d'hier peut être le gagnant de demain et réciproquement.* » [1995 : 31]. Il nous semble alors qu'utiliser le terme de « *capture réglementaire* » (Stigler [1971]) pour qualifier l'élaboration de certaines normes du Codex (Victor [2000 : 887-888]) tend à décrire le Codex comme manipulé par un acteur politique – en l'occurrence un groupe d'industriels -⁴⁶ qui détiendrait un pouvoir permanent d'influence, et ne représente pas suffisamment le jeu qui existe à tous les niveaux du Codex. Même si l'entrepreneur politique parvient à créer du couplage, celui-ci n'est jamais « fort », il ne s'agit jamais que d'un ordre localisé, temporaire, et qui peut tenir aussi pour partie du hasard. Pour les entreprises se posent alors la question de l'ambition et du

réalisme des objectifs (obtenir tel résultat ou participer au processus et procéder pas à pas ?) et celle des comportements efficaces pour influencer un dossier donné.

Kingdon estime qu'une qualité nécessaire à l'entrepreneur politique est la persévérance [1984 : 190]. Celle-ci doit-elle s'exercer uniquement vis-à-vis des Etats considérés individuellement et comment, ou doit-elle concerner le processus dans son ensemble ? Comment peut-elle s'appliquer à des processus de décisions longs de plusieurs années, dans lesquels les participants et leurs positions fluctuent, les intervenants sont nombreux, plusieurs entrepreneurs politiques peuvent rivaliser, et différents organes subsidiaires peuvent être concernés directement ou indirectement ? Quelles sont alors les ressources à mettre en œuvre pour « tenir » dans la durée et dans l'espace ?

FAUT-IL DEVELOPPER DE NOUVEAUX CONCEPTS THEORIQUES ?

Ces différentes questions reviennent à s'interroger sur l'existence ou pas de comportements des entreprises qui seraient spécifiques d'un contexte décisionnel intergouvernemental. Les concepts issus des travaux antérieurs, le plus souvent à partir d'un contexte purement national de décision politique, suffisent-ils alors pour étudier les questions soulevées ci-dessus, sont-ils transposables à un contexte intergouvernemental ? Est-il nécessaire de développer de nouveaux concepts pour étudier ce type de décision publique et lesquels ?

BIBLIOGRAPHIE

- ABI-SAAB G. (1980), « Introduction », in ABI-SAAB G. (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 9-25
- ADLER E. et P. M. HAAS (1992), "Conclusion : epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program", *International Organization*, Vol. 46, n°1, p.368-390.
- ATTARÇA Mourad (1999), *Une introduction au concept de "Stratégie politique d'entreprise". Une étude du lobbying pratiqué par les entreprises en France*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, HEC, 499 pages
- BEDJAOUI M. (1980), « Un point de vue du tiers monde sur l'organisation internationale », in ABI-SAAB G. (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 223-292.
- BENEDICK R. E. (1992), "Behind the Diplomatic Curtain. Inner Workings of the New Global Negotiations", *Columbia Journal of World Business*, Vol. XXVII, n°III & IV, p. 53-61.
- BENSEDRINE J. (1997), *Les stratégies des entreprises dans les processus institutionnels : le cas des producteurs de CFC et la protection de la couche d'ozone*, Thèse de doctorat, ESSEC - Université d'Aix en Provence, 579 pages.
- BRETON – LE GOFF G. (2001), *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 263 pages.
- CHARREIRE S. et F. DURIEUX (1999), "Explorer et tester", in THIETART R.-A. et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, p.57-80
- CLUB DEMETER (1999), *Les normes sanitaires et techniques, nouvel enjeu du commerce international*, 57 pages
- COHEN M. D., J. G. MARCH et J. P. OLSEN (1991), « Le modèle du « Garbage Can » dans les anarchies organisées », in MARCH J.G., *Décision et organisation*, Editions d'Organisation, Chapitre 7, p.163-204. Initialement publié dans *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, n°1, mars 1972.
- COX R. W. et H. K. JACOBSON (1980), « Une première approche : l'analyse de la prise de décision », in ABI-SAAB G. (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 81-110

- DIRKS J. (2004), "Decision making in the International Maritime Organization. The cas of the STCW 95 Convention", in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.201-214.
- DUBOT J.-F. (1998), « Le lobby : un « acteur rhétorique » ? », *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août, p.117-130.
- DUPONT C. (1994), « Coalition Theory : Using Power to Build Cooperation », in ZARTMAN I. W. (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p.148-177
- FIDLER D. (2002), *Global Health Governance. Overview of the Role of International Law in Protecting and Promoting Global Public Health*, Discussion Paper n°3, London School of Hygiene & Tropical Medicine, Centre on Global Change & Health / W.H.O., Department of Health and Development, 54 pages, disponible sur <http://www.lshtm.ac.uk/cgch/ghg3.pdf>, consulté le 26/10/05.
- FISCHLER C. (1993), *L'Homnivore. Le goût, la cuisine et le corps*, nouvelle édition corrigée (première édition 1990), Ed. Odile Jacob, 440 pages.
- FREITAS R. (2004), « UNHCR's decision making on internally displaced persons : the impact of external and internal factors on policy strategy », in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.123-136.
- HAAS P. M. (1992), "Introduction : epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, Vol. 46, n°1, p.1-35
- JACOMET D. (2000), *Les stratégies d'entreprises face aux politiques publiques : le lobbying des producteurs occidentaux et la politique commerciale internationale dans le textile-habillement*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, Université Paris-Dauphine, 547 pages
- JASANOFF S. (2000), « Technological Risk and Cultures of Rationality », *Proceedings of the National Research Council's Conference on Incorporating Science, Economics and Sociology in Developing Sanitary and Phytosanitary Standards in International Trade*, Board on Agriculture and Natural Resources, 25-27 January 1999, Irvine, California, p.65-84.
- JÖNSSON C. (1993), « Organisation et coopération internationales : l'approche interorganisations », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 138, Novembre, p. 535-554
- KEOHANE R. (2002), "Intergovernmental Organizations and Garbage Can Theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 12, n°2, p.155-159
- KINGDON J. W. (1984), "The Policy Window, and Joining the Streams", Chapter 8, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Little Brown and Cy, Boston, p. 173-204
- LANG W. (1994), "Lessons Drawn from Practice. Open Covenants, Openly Arrived At", in ZARTMAN I. W. (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p.201-212
- LAROCHE H. et J.-P. NIOCHE (1998a), « Les nouveaux fondements de la stratégie », in LAROCHE H. et J.-P. NIOCHE (Dir.), *Repenser la stratégie. Fondements et perspectives*, p.1-24
- LAROCHE H. et J.-P. NIOCHE (1998b), « La fabrique de la stratégie : le cycle des paradigmes », in H. LAROCHE et J.-P. NIOCHE (Dir.), *Repenser la stratégie. Fondements et perspectives*, p.349-372
- LASSALLE-de SALINS M. (2006), *Le meta-lobbying ou comment les entreprises influencent les décisions des organisations intergouvernementales. Le cas des stratégies politiques de l'industrie française au Codex Alimentarius*, Projet de Thèse (soutenance prévue le 24 avril 2006)
- LEVITT B. et C. NASS (1989), "The Lid on the Garbage Can : Institutional Constraints on Decision Making in the Technical Core of College-Text Publishers", *Administrative Science Quarterly*, vol. 34, n°2, p.190-207.
- LOVECY J. (2004), « Framing decisions in the Council of Europe. An institutionalist analysis », in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p. 59-73
- MARCUSSEN M. (2004), « The Organization for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator. Reality or dream », in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p. 90-105.
- MEDEF-Mouvement des entreprises de France (2004), *Une Organisation Mondiale du Commerce, pour quoi faire ? Les entreprises françaises et l'avenir du système commercial multilatéral*, 59 pages
- MERLE M. (1988), *Sociologie des relations internationales*, 4^{ème} édition, revue et mise à jour, Dalloz – Etudes politiques, économiques et sociales, Paris, 560 pages.
- OLSEN J. P. (2001), "Garbage Can, New Institutionalism, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol. 95, n°1, p.191-198
- ORTON J. D. et K. E. WEICK (1990), « Loosely Coupled Systems : A Reconceptualization », *Academy of Management Review*, Vol. 15, n°2, p.203-223.
- PUTNAM R. D. (1988), « Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games », *International Organization*, Vol 42, n°3, Summer, p. 427-460

- REINALDA B. et B. VERBEEK (2004a), « The issue of decision making within international organizations », in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.9-41.
- REINALDA B. et B. VERBEEK (2004b), « Patterns of decision making within international organizations », in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.231-246.
- ROJOT J. (1994), *La négociation*, Vuibert, 220 pages.
- SCHEMEIL Y. (2004), “Expertise and political competence. Consensus making within the World Trade Organization and the World Meteorological Organization”, in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.77-89.
- SEBENIUS J. K. (1992), ‘Challenging conventional explanations of international cooperation : negotiation analysis and the case of epistemic communities », *International Organization*, vol. 46, n°1, Winter, p. 323-365
- SENARCLENS P. de (1993), “La théorie des régimes et l’étude des organisations internationales”, *Revue internationale des sciences sociales*, n° 138, Novembre, p. 527-537
- SHAFFER B. (1995), “Firm-level Responses to Government Regulation : Theoretical and Research Approaches”, *Journal of Management*, Vol. 21, n°3, p. 495-514
- SJÖSTEDT G. (1994), “Negotiating the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade”, in ZARTMAN I. W. (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 44-69.
- SMOUTS M.-C. (1995), *Les organisations internationales*, Armand Colin, 191 pages.
- STIGLER G. (1971), "The Theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, n°1, Spring, p. 3-21.
- THOMAS U. P. (2004), “The Codex Alimentarius and Environment-related Food Safety : the Functioning of the Global Standards”, *EcoLomic Policy and Law – Journal of Trade and Environment Studies*, Volume 2004, n°2, 30 pages.
- TRONDAL J. (2004), “An institutional perspective on EU committee decision making”, in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.154-168.
- UNDERDAL A. (1994), “Leadership Theory. Rediscovering the Arts of Management”, in ZARTMAN I. W. (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 178-197.
- VICTOR D. G. (2000), “The Sanitary and Phytosanitary Agreement of the World Trade Organization : an Assessment After Five Years”, *Journal of International Law and Politics*, Vol. 32 n°4, Summer 2000, p. 865-937.
- VIRALLY M. (1980), « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique » in ABI-SAAB G. (Dir.), *Le concept d’organisation internationale*, Unesco, p.51-67
- WEISS P. (1998), *Les organisations internationales*, Nathan Université, Paris, 128 pages.
- WOODS N. (2004), « Groupthink : the IMF, the World Bank and decision making regarding the 1994 Mexican crisis », in REINALDA B. et B. VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.109-122.
- ZARTMAN I. W. (1994a), “Introduction”, in ZARTMAN I. W. (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 1-10
- ZARTMAN I. W. (1994b), “The Elephant and the Holograph. Toward a Theoretical Synthesis and a Paradigm”, in ZARTMAN I. W. (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 213-222

¹ Hors du cas particulier de l’eurolobbying, les travaux récents qui ont pris des décisions intergouvernementales pour terrain d’étude des stratégies politiques des entreprises (Attarça [1999] et Bensédine [1997] sur la réglementation internationale sur les C.F.C. , Jacomet [2000] sur la politique commerciale internationale en matière de textile et d’habillement), n’avaient pas pour objet de mettre en évidence des spécificités liées à un contexte intergouvernemental et multilatéral.

² Organisation Mondiale du Commerce

³ De ce fait, nous utiliserons indifféremment O.I. et O.I.G. pour les organisations d’Etats.

⁴ du fait des modalités de participation des Etats membres à la prise de décision (Virally [1980 : 54]).

⁵ par exemple les institutions financières comme la Banque Mondiale.

⁶ La procédure de règlement des différends de l’O.M.C. qui fait obligation aux Etats de se conformer aux décisions de l’organe de règlement des différends est ainsi très inhabituelle (Fidler [2002 : 25]). Dans les organisations qui fournissent des services, les choix concernant les prestations et les bénéficiaires sont opposables aux tiers (Merle [1988 : 370-375]).

⁷ Article 2 de la Charte des Nations Unies

⁸ tenues en 1974 et en 1975 (<http://www.un.org/french/aboutun/agse.htm>, consulté le 13/07/2004).

⁹ Ainsi « on n'entend pas nécessairement par consensus une règle d'unanimité requérant l'appui affirmatif de tous les participants, ce qui reviendrait à donner à chacun un droit de veto. La pratique du consensus est essentiellement une manière de procéder qui évite les objections formelles. » (Stavropoulos Constantin, *Nouvelles de l'UNITAR*, vol. 6, n°1, p.23, cité par Bedjaoui [1980 : 288, note 57]). Pour Zartman, dans le consensus « les parties qui s'opposent peuvent être laissées de côté tant que leur nombre n'est pas significatif » [1994a : 6].

¹⁰ Robert Cox et Harold Jacobson, 1973, *The anatomy of influence : decision-making in international organization*, Yale University Press. Cité par Cox et Jacobson [1980]. L'étude portait sur la période 1945-1970.

¹¹ G.A.T.T. (General Agreement on Tariffs and Trade – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce), F.M.I. (Fonds Monétaire International), U.I.T. (Union Internationale des Télécommunications), A.I.E.A. (Agence Internationale de l'Energie Atomique).

¹² O.I.T. (Organisation Internationale du Travail), C.N.U.C.E.D. (Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement), O.M.S. (Organisation Mondiale de la Santé), Unesco (Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture).

¹³ L'évolution du monde des années 1970-1980 amène Cox et Jacobson à accorder plus de place aux rapports de force économiques dans leur grille d'analyse, alors que précédemment le pouvoir était avant tout envisagé sous l'angle de la puissance militaire (Cox et Jacobson [1980 : 89-92]).

¹⁴ Traduction reprise de l'article de Jönsson [1993 : 544], lui-même traduit de l'anglais.

¹⁵ Nous traduisons « issue » par « dossier ». L'aspect multi-dossiers n'est pas une caractéristique inhérente aux négociations multilatérales mais celles-ci portent très souvent sur plusieurs dossiers, ce qui permet des arbitrages entre dossiers d'autant plus facilement que les parties n'ont généralement pas le même niveau d'intérêt pour tous les dossiers.

¹⁶ Meneur, médiateur, frein, suiveur

¹⁷ Le jeu est plus limité dans une négociation bilatérale.

¹⁸ Une négociation multilatérale concerne des règles qui s'appliqueront à tous, plus que des redistributions de biens tangibles, même si des biens tangibles peuvent être redistribués à la suite de l'application de ces règles.

¹⁹ les négociations lient alors plusieurs dossiers initialement séparés.

²⁰ « Corbeille à papier » dans la traduction française à laquelle nous nous référons.

²¹ Koenig G, « Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n°9, novembre 1993, p.4-17. Cité par Charreire et Durieux [1999 : 61]

²² la norme sur les eaux minérales naturelles, les critères pour la prise en considération des facteurs autres que la science dans la prise de décision du Codex (« autres facteurs légitimes »), la norme sur les laits fermentés, la limite maximale pour la patuline dans le jus de pomme, la définition des allégations santé. Ces dossiers représentent une large palette des types de dossiers traités par le Codex et mettent en jeu différents organes subsidiaires du Codex.

²³ Voir Lassalle-de Salins [2006]

²⁴ Food and Agriculture Organization – Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

²⁵ Organisation Mondiale de la Santé.

²⁶ Voir par exemple Victor [2000] pour l'accord S.P.S. et Shaffer et Mosoti [2002] pour l'accord T.B.T./O.T.C..

²⁷ moins de quinze personnes y compris les assistants (Document Codex Alinorm 03/25/3, para. 34).

²⁸ L'objectif direct du Codex n'est pas de favoriser les échanges mais d'harmoniser les réglementations, ce qui a pour conséquence de faciliter les échanges. De ce fait les objectifs commerciaux ne sont pas directement apparents, ils transitent par la norme.

²⁹ voir par exemple Fischler [1993]

³⁰ cas de l'Espagne sur le yaourt ou de la France sur le chocolat.

³¹ Entretien. 15 juillet 2002.

³² Ne pas s'exprimer lors de l'établissement du consensus est équivalent à l'abstention lors d'un vote.

³³ Entretien. 29 août 2002.

³⁴ Entretien. 29 août 2002.

³⁵ Entretien. 16 février 2001.

³⁶ Entretien. 29 mars 2001.

³⁷ La norme Codex sur le beurre n'autorise que quelques additifs, alors que dans la norme générale sur les additifs, le beurre appartient à une catégorie pour laquelle plus d'une centaine d'additifs est autorisée (divers entretiens).

³⁸ Entretien. 15 juillet 2002.

³⁹ A cinq étapes au lieu de huit.

⁴⁰ Remarquons qu'au Codex, les procédures déterminent qui a le droit de participer à la décision, mais la décision de participer effectivement revient aux participants eux-mêmes, c'est à dire aux Etats et non à l'organisation.

⁴¹ Le modèle de la poubelle est « *institution free* » (Olsen [2001 : 193]).

⁴² Entretien. 29 août 2002.

⁴³ Entretien. 16 juillet 2002.

⁴⁴ Au-delà d'un concept unidimensionnel qui permet de décrire un certain type d'organisations, le faible couplage est donc un concept dialectique (*ibid.*, p.205).

⁴⁵ Gersick C.J.G. (1991), « Revolutionary Change Theories : A Multilevel Exploration of the Punctuated Equilibrium Paradigm », *Academy of Management Review*, Vol. 16, n°1, p.10-36.

⁴⁶ dans les cas cités l'industrie européenne de l'eau minérale naturelle et l'industrie européenne du miel.