

LES STRATEGIES POLITIQUES DES ENTREPRISES ENVERS LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES : ARTICULER NEGOCIATION INTERNATIONALE ET LOBBYING NATIONAL¹

INTRODUCTION

La fin du XX^{ième} siècle a vu se renforcer le rôle des organisations intergouvernementales (O.I.G.)² sur les politiques internationale et domestique (Senarclens [1993 : 527]). Différentes évolutions y contribuent : i/ la fin de la « guerre froide » qui figeait de nombreuses O.I.G., ii/ la globalisation qui élargit leur champ d'action et renforce les interrelations entre politiques domestique et transnationale, iii/ la nature contraignante³ pour les Etats des décisions de certaines organisations comme l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.) (Reinalda et Verbeek [2004a : 10]).

Ce rôle croissant des O.I.G. en fait des cibles pour les stratégies politiques des entreprises. Plusieurs études empiriques⁴ montrent qu'en effet les entreprises tentent d'influencer les décisions intergouvernementales et parfois y parviennent, dans ce que certains auteurs identifient comme des cas de « *capture réglementaire* » (Victor [2000 : 887]⁵).

¹ Ce papier est une version préliminaire d'un chapitre à paraître dans Attarça M. et J.P. Nioche (Eds), *Les stratégies politiques des entreprises : Théories, enjeux et mise en oeuvre* (2007, à paraître).

² Les O.I.G. sont vues ici comme des lieux de décision collective de groupes d'Etats, produisant des textes, conventions ou normes. On ne s'intéresse pas à la gestion de programmes par leur secrétariat. Par ailleurs, le champ de ce chapitre ne couvre pas les organisations à visée intégrative (et donc pas les institutions européennes).

³ Notons que, même quand leurs décisions ne sont pas opposables aux Etats, les O.I.G. peuvent avoir de l'influence ; notamment, elles donnent une valeur symbolique - à défaut de valeur juridique - aux textes qu'elles adoptent (Merle [1988 : 370-383]).

⁴ Voir par exemple Attarça (1999), Bensédrine (1998) et Murphy (2004) sur la réglementation internationale des C.F.C., Dirks (2004) sur l'Organisation Maritime Internationale, Jacomet (2000) sur les accords commerciaux internationaux sur le textile et l'habillement, Murphy (2004) sur l'accord de Bâle sur les fonds propres des banques, Woll (2004) sur la libération des services de télécommunications à l'O.M.C..

⁵ à propos des normes du Codex Alimentarius sur le miel et sur les eaux minérales.

Peu de travaux, cependant, se sont intéressés aux spécificités des stratégies politiques menées pour influencer les décisions des O.I.G.. Ce chapitre vise à les explorer.

La première section étudie le processus décisionnel des O.I.G. ; elle souligne l'existence de deux niveaux de jeu – national et international – ainsi que le flou, les incertitudes, les ambiguïtés de la décision dans les O.I.G..

La deuxième section étudie les effets du processus décisionnel, pour l'action politique des entreprises : articuler deux niveaux de jeu, « tenir » dans la durée et dans différentes instances en parallèle. Elle met aussi en lumière l'importance du canal national pour les entreprises qui souhaitent influencer la décision intergouvernementale.

Enfin, la troisième section examine ce qui se passe au niveau national dans les relations entre les pouvoirs publics⁶ et les entreprises. D'une part la configuration intergouvernementale de décision incite les entreprises à une stratégie politique fondée sur la légitimation de leurs intérêts plutôt que sur la pression. D'autre part, elle peut conduire à une véritable coopération entre pouvoirs publics nationaux et entreprises pour défendre une position commune.

Dans l'ensemble du chapitre, nous nous appuyons sur le cas empirique du Codex Alimentarius, une organisation intergouvernementale de normalisation comptant plus de 170 Etats membres⁷.

La Commission du Codex Alimentarius

La Commission du Codex Alimentarius (ci-après « Codex » ou « Codex Alimentarius ») est un programme conjoint de la F.A.O.⁸ et de l'O.M.S.⁹ créé en 1963. Elle compte actuellement 172 membres et plus de 150 observateurs non gouvernementaux (dont plus des deux tiers issus de l'industrie) et élabore des normes dans le domaine alimentaire.

Depuis la signature des accords de l'O.M.C., les normes du Codex 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.), et les réglementations nationales conformes aux normes Codex sont présumées compatibles avec ces accords internationaux. Alors qu'elles n'étaient pendant longtemps que des recommandations, les normes Codex sont maintenant opposables aux Etats membres de l'O.M.C. au travers des décisions de l'organe de règlement des différends.

⁶ Nous utiliserons indifféremment, pour le niveau national, les termes pouvoirs publics, décideurs publics et administration.

⁷ Nos données empiriques proviennent d'une analyse documentaire, de l'observation non participante de deux sessions du Codex, et de 72 entretiens semi-directifs avec des représentants d'entreprises ou d'associations professionnelles et des fonctionnaires participant directement aux travaux du Codex ou intervenant dans la préparation de la position française.

⁸ Food and Agriculture Organization – Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture.

⁹ Organisation Mondiale de la Santé.

1- LE PROCESSUS DE DECISION DANS LES O.I.G. : UN JEU A DEUX NIVEAUX, CHAOTIQUE ET INSTABLE

Cette première section a pour objectif de comprendre ce que sont les décisions des O.I.G. pour les entreprises qui cherchent à les influencer. Sont mobilisées successivement l'approche par la négociation et l'approche organisationnelle.

1.1- DU VOTE A LA NEGOCIATION

1.1.1- O.I.G., vote et consensus

Plutôt que le terme « organisation intergouvernementale », les juristes utilisent celui d'organisation internationale, définie comme « *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'organisation internationale 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.* »¹⁰ (*ibid.*, p. 54).

D'autres définitions rappellent que, 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]).

De nombreuses organisations sont régies par la règle « 1 Etat = 1 voix » et par le système majoritaire, en vertu du « *principe de l'égalité souveraine* »¹¹. Cependant, depuis le milieu des années 1970, la méthode du consensus, visant à « *parvenir à l'élaboration d'un texte par voie de négociation et à son adoption sans vote* », a commencé à se généraliser dans les organisations internationales (Bedjaoui [1980 : 258]).

La procédure de décision du Codex Alimentarius

La Commission du Codex a établi différents organes subsidiaires qui préparent les projets de normes soumis à son approbation :

- des comités ou groupes spéciaux¹² sur des sujets généraux : étiquetage, hygiène, additifs, méthodes d'analyse, principes généraux d'élaboration des normes et de fonctionnement du Codex, ...
- des comités ou groupes spéciaux par produits : graisses et huiles, produits laitiers, aliments dérivés des biotechnologies....
- des comités de coordination régionale pour la mise au point de normes régionales

¹⁰ du fait des modalités de participation des Etats membres à la prise de décision (Virally [1980 : 54]).

¹¹ Article 2 de la Charte des Nations Unies.

¹² Les groupes intergouvernementaux spéciaux fonctionnent comme les comités mais leurs mandats sont plus étroits, ils sont établis pour une période de temps déterminée, et ont des objectifs précis (Voir 14^{ème} Manuel de procédures, p. 84 et suivantes).

La procédure de décision du Codex privilégie le consensus. Elle compte huit étapes auxquelles participent alternativement la Commission plénière et un ou des organes subsidiaires. La décision ne peut être prise par vote qu'en cas d'échec de la procédure par consensus.

Les dispositions particulières qui relèvent du mandat d'un comité autre que celui qui a la charge d'élaborer la norme, doivent être validées par le comité concerné (par exemple le comité sur l'étiquetage doit valider les dispositions d'étiquetage des normes élaborées par le comité sur les produits laitiers).

1.1.2- Les O.I.G. : des lieux de négociation multilatérale

La pratique du consensus rend visible que, dans les O.I.G., les Etats négocient, c'est à dire suivent un « *processus par lequel des positions contradictoires sont combinées pour former une décision commune* » (Zartman [1994a : 4]¹³). Les représentants des Etats ont ainsi le double objectif de parvenir à un accord et de défendre les intérêts propres de leur Etat (Dupont [1994 : 152]).

Parce qu'elles regroupent un grand nombre d'Etats, les O.I.G. sont des lieux de négociations multilatérales. Les négociations multilatérales sont : i/ multi-parties, chaque partie étant une entité autonome, avec une position propre, des intérêts et groupes d'intérêts propres ; ii/ multi-dossiers¹⁴ ; iii/ multi-rôles, c'est-à-dire que chaque partie peut jouer un rôle différent¹⁵ 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 font¹⁶ ; v/ la production ou l'harmonisation de règles¹⁷ ; vi/ la formation de coalitions entre parties ou entre dossiers¹⁸ (Zartman [1994a]).

Caractéristiques des négociations multilatérales (Lang [1994 : 208]), les coalitions entre parties 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]). Leur formation nécessite des initiateurs ou des leaders (*ibid.*, p. 170) et elles sont d'autant plus fortes et stables que les objectifs de leurs membres sont proches (*ibid.*, p. 152-153). Elles restent cependant toujours fragiles, à la merci de désaccords entre leurs membres, d'où la nécessité, dans l'analyse de négociations, d'étudier les négociations entre coalitions mais aussi les négociations intra-blocs (*ibid.*, p. 173-174).

¹³ Elle même reprise de Zartman and Berman, 1982, *The Practical Negotiator*, p.1

¹⁴ 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 (Zartman [1994a]).

¹⁵ Meneur, médiateur, frein, suiveur ... (*ibid.*).

¹⁶ Le jeu est plus limité dans une négociation bilatérale (*ibid.*).

¹⁷ 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 (*ibid.*).

¹⁸ les négociations lient alors plusieurs dossiers initialement séparés (*ibid.*).

1.1.3- Un jeu à au moins deux niveaux, en présence de nombreux acteurs non étatiques

La négociation intergouvernementale est 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. En effet, 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'accepter¹⁹ (Putnam [1988 : 428]). Dans ce jeu à deux niveaux « *des mouvements rationnels pour un joueur pour un niveau [...] peuvent être maladroits pour le même joueur pour l'autre niveau* » (*ibid.*, p. 434). Notons que dans un certain nombre de cas (dans de nombreux domaines du ressort de l'O.M.C. par exemple), les Etats de la Communauté Européenne sont représentés par la Commission Européenne, le jeu est donc à trois niveaux puisqu'il faut que les Etats de l'U.E. se mettent d'accord entre eux sur la position à défendre (Meunier [2000]).

Le niveau international n'est cependant pas le lieu d'activités purement diplomatiques où seuls seraient présents des gouvernements ; les négociations économiques internationales en particulier sont peuplées d'organisations non-gouvernementales, de groupes d'intérêts, de représentants d'industries, d'instances régionales... (Landau [2000 : 13]).

Le niveau international est ainsi un lieu d'influence directe par les groupes d'intérêts admis au statut d'observateur et, dans le cas de dossiers à composante scientifique, par la participation à des groupes d'experts et par le financement de programmes collectifs (Bensédrine [1998] et Breton-Le Goff [2001 : chapitre II]).

Par ailleurs, le secrétariat de l'O.I.G. 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]).

¹⁹ Putnam entend ici à la fois la ratification formelle d'un projet d'accord international par les Etats (Putnam cite l'exemple de l'obligation de faire ratifier les projets de traités internationaux par un vote du Sénat aux Etats-Unis) mais aussi les procédures formelles ou informelles au niveau national pour l'approbation ou la mise en oeuvre de l'accord international (Putnam [1988 : 436]).

Les observateurs au Codex Alimentarius

Le Codex compte plus de 150 observateurs non gouvernementaux²⁰ qui se répartissent de la façon suivante :

- 71 % d'associations d'industriels (Fédération Internationale Laitière, Confédération de l'industrie agro-alimentaire de l'U.E....)
- 22 % d'associations de professionnels (Association Européenne pour le Droit de l'Alimentation, Institute of Food Technologists ...)
- 8 % d'associations de consommateurs.

Le statut d'observateur ne donne naturellement pas de droit de vote mais permet de faire des commentaires écrits avant les sessions, de demander la parole pendant les sessions et éventuellement de participer aux groupes de travail.

Le secrétariat du Codex Alimentarius

Le secrétariat du Codex est réduit²¹ : 6 personnes pour le secrétariat du Codex proprement dit et 7 personnes pour les assister²². Une grande partie de la charge du fonctionnement du Codex revient aux Etats hôtes des organes subsidiaires dont ils animent le travail.

La référence à la littérature sur les négociations multilatérales permet de quitter la procédure et la vision normative du droit et d'ouvrir un peu la « boîte noire » de la décision dans les O.I.G.. Cependant, alors même que les négociations multilatérales sont souvent conduites sous les auspices d'organisations qui influencent leurs formes et leurs déroulements, la théorie de la négociation ne prend pas en compte cette interface entre structures organisationnelles, cultures, procédures et négociation (Kolb et Faure [1994]).

A la lecture par la négociation doit donc s'ajouter une lecture organisationnelle de la décision dans les O.I.G..

1.2 - LES O.I.G. : DES ORGANISATIONS FAIBLEMENT COUPLEES ET AU PROCESSUS DECISIONNEL CHAOTIQUE

Le cas du Codex Alimentarius montre une organisation dans laquelle incertitudes et ambiguïtés pèsent sur la décision.

Les incertitudes et les ambiguïtés du Codex Alimentarius

Des objectifs multiples

Son mandat donne au Codex un double objectif : protéger la santé des consommateurs, et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire²³. Un autre objectif visé par les fondateurs du Codex est que cette normalisation conduise à une harmonisation des réglementations des Etats et à une réduction des obstacles au commerce. Ce triple objectif est générateur « *d'ambivalence politique* » (Thomas [2004 : 12]). Il a pour

²⁰ Voir Document Codex Alinorm 03/25/3, para. 48.

²¹ A titre indicatif, le secrétariat de l'I.S.O. (International Organization for Standardisation) compte 165 personnes (Alinorm 03/25/3, para. 55), celui de l'O.M.C. environ 500, celui de l'Organisation Maritime Internationale environ 300 (Weiss [1998 : 65 et 59]).

²² Alinorm 03/25/3, para. 34.

²³ Article 1 des statuts. 14^{ème} Manuel de procédures p. 3.

conséquence que plusieurs registres d'arguments peuvent être utilisés dans les discussions et être chacun cohérent avec le mandat du Codex, dont, par ailleurs, les Etats font des interprétations différentes.

Les données scientifiques (données toxicologiques par exemple), que peuvent employer les Etats dans les cas où des aspects sanitaires sont en jeu, semblent peser plus que d'autres du fait de l'accord S.P.S.. Néanmoins, comme la perception et l'acceptation des risques sont influencées par la culture (Jasanoff ([2000])), ces arguments ne sont pas toujours convaincants pour les autres Etats.

Une procédure décisionnelle confuse

L'analyse détaillée des décisions du Codex²⁴ 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, dans lequel tous les Etats n'ont pas le même poids²⁵. De plus, de nombreux Etats en développement n'ont pas « l'aptitude pratique » à participer à l'établissement du consensus (Thomé [2006]).

Des comités spécialisés quasi-indépendants les uns des autres

Les différents comités spécialisés qui préparent les projets de normes constituent chacun un lieu de négociation en soi, spécifique par son mandat propre, par les Etats présents (les Etats membres ne participent généralement pas à tous les comités et pour un comité donné, pas toujours de façon régulière), par les individus présents, et qui a sa propre dynamique. Comme un projet de texte passe au minimum par deux organes différents (un comité spécialisé et la commission plénière), des remaniements importants peuvent avoir lieu au cours du processus d'élaboration²⁶.

Les résultats pour partie incohérents et imprécis

Bien que de nombreuses normes du Codex aient une cohérence interne, et soient utilisées par les Etats²⁷, il résulte du processus de décision décrit ci-dessus, des textes confus²⁸ et des normes incohérentes entre elles. Un des cas les plus frappants est celui des additifs dans le beurre : 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 autorisée²⁹.

La confrontation du Codex Alimentarius au modèle de la poubelle de Cohen et *al.* [1991]³⁰ permet de faire apparaître, outre la participation fluctuante des Etats (que l'on peut rapprocher de la mutabilité des parties et de leurs rôles dans les négociations (Zartman [1994a])), le rôle des préférences incertaines de l'O.I.G. et de ses Etats-membres, et celui d'une procédure floue

²⁴ Voir Lassalle-de Salins (2006a)

²⁵ Voir aussi Truillhé-Marengo (2006)

²⁶ Ainsi le comité sur les additifs et les contaminants a modifié certaines dispositions de la norme sur les eaux minérales naturelles et a aligné les teneurs maximales en certaines substances sur les directives de l'O.M.S. sur la qualité des eaux de boisson (les directives de l'O.M.S. sur les eaux de boisson s'appliquent à l'eau embouteillée mais pas aux eaux minérales naturelles), alors que le comité sur les eaux minérales naturelles autorisait des teneurs maximales supérieures à celles de l'O.M.S. (Voir Lassalle-de Salins [2006a : 183 et suiv.]).

²⁷ L'objectif ici est de mettre en évidence les failles, les zones de flou, les incertitudes, les ambiguïtés qui existent dans cette organisation.

²⁸ « 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 ». Entretien. 15 juillet 2002.

²⁹ Divers entretiens. En 2006, la Commission du Codex Alimentarius a décidé que de façon générale, la norme générale sur les additifs alimentaires devait reprendre les dispositions des normes de définition de produits existant (Documents Codex : Alinorm 06/29/41 par. 41 et suiv., Alinorm 06/29/12 par. 63 et Annexe V).

³⁰ Le modèle de la poubelle (Cohen et *al.* [1991]) décrit le processus de décision dans les « anarchies organisées » dans lesquelles 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). 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). Seuls 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).

(Lassalle-de Salins [2006b]). De là découlent, conformément au modèle de la poubelle, des normes incohérentes entre elles et des textes confus.

Cependant, des contraintes institutionnelles conduisent à une hétérogénéité des décisions plus limitée que dans le modèle de la poubelle (Levitt et Nass [1989]). Sont aussi présents des acteurs entrepreneurs politiques, qui favorisent, à leur avantage, la rencontre d'un problème et d'une solution (Kingdon [1984]).

Dans le cas du Codex, si globalement le processus paraît imprévisible, et certaines décisions confuses, des éléments structurant le processus de décision et son résultat sont présents.

Les facteurs qui orientent les décisions du Codex Alimentarius

Les contraintes institutionnelles

- les procédures de décision qui définissent et rythment le travail des comités
- les mandats des comités et de la C.C.A. : ils limitent les registres d'arguments légitimes
- l'argument de la science, devenu plus important avec les effets de l'accord S.P.S..

Des entrepreneurs politiques

Ces acteurs utilisent le flou des procédures, les incertitudes des préférences collectives, la méconnaissance des procédures par les autres acteurs, et utilisent à leur avantage les contraintes institutionnelles.

Le concept d'organisation faiblement couplée - « *loosely coupled* » - (Orton et Weick [1990]) permet de préciser où et pourquoi il y a « du jeu » dans les O.I.G..

Les O.I.G. sont caractérisées par :

- un faible couplage entre les organes subsidiaires. Celui-ci provient d'un « *environnement interne fragmenté* » (*ibid.*), c'est à dire le découpage de l'organisation en différents comités subsidiaires ayant chacun un mandat spécifique, des participants (Etats, mais aussi négociateurs en tant que personnes physiques) différents, dont la coordination par l'assemblée plénière ne peut être que limitée ;
- un faible couplage entre Etats. La cause est la différence d'objectifs, de conceptions idéologiques et politiques des différents Etats, à laquelle peut s'ajouter un mandat ambigu de l'O.I.G.. De plus, les préférences exprimées par les Etats peuvent être instables ;
- un faible couplage entre problèmes et décisions puisque le recours fréquent à la décision par consensus conduit souvent à des textes vides de sens ou contradictoire (Bedjaoui [1980 : 259-262], Benedick [1992 : 59]).

Au total, au delà de la complexité inhérente aux négociations internationales (Zartman [1994b]), c'est l'incertitude et l'instabilité qui caractérisent les décisions des O.I.G.. La décision des O.I.G. apparaît, avant tout, floue, ballottée par les préférences instables, la participation fluctuante, les changements de coalitions... ce qui fait des O.I.G., non des lieux de décision, mais des « *lieux d'indécision ponctuée de décisions* » (Lassalle-de Salins [2006b]).

2- LES CONSEQUENCES POUR L'ACTION POLITIQUE DES ENTREPRISES

Les spécificités de la décision intergouvernementale ont des conséquences pour l'action politique des entreprises. Il s'agit d'une part de prendre en compte le fait même que la décision est intergouvernementale – à deux niveaux, multilatérale et internationale –, d'autre part, il s'agit de « faire avec » les incertitudes et les chaos du processus de décision.

2.1- UNE STRATEGIE POLITIQUE QUI PREND EN COMPTE LA NEGOCIATION INTERGOUVERNEMENTALE

2.1.1- L'influence d'un jeu à deux niveaux

Du fait des deux niveaux de jeu de la décision intergouvernementale, qu'une entreprise ou un groupe d'entreprises parvienne à influencer les décisions d'une O.I.G. fait intervenir deux processus : un processus réussi d'influence des décideurs nationaux – dans lequel d'autres groupes d'intérêt peuvent intervenir – et un processus de négociation entre Etats favorable aux attentes de l'entreprise. Ces deux processus sont liés par des itérations entre les niveaux national et international (Putnam [1988 : 436]) ; un processus d'ajustement des positions nationales est alors concomitant de la négociation intergouvernementale de façon à prendre en compte son évolution.

Ainsi, une stratégie politique qui se limiterait à tenter d'influencer les positions nationales de début de négociation sans prendre en compte les différents éléments de la négociation et qui ne suivrait pas son évolution perdrait de vue son objectif final – la décision intergouvernementale – et s'arrêterait à l'objectif intermédiaire – et nécessaire – d'influence d'une position nationale.

2.1.2- L'influence d'une décision multilatérale

Construire des coalitions durables est un élément clé dans le succès de la défense de sa position dans une négociation multilatérale (Dupont [1994]). Pour les entreprises qui voudraient influencer la décision des O.I.G., il ne suffit donc pas de parvenir à influencer séparément les positions de différents Etats mais il faut aussi réunir ces différents Etats dans une coalition.

Dans une procédure qui privilégie le consensus, où un Etat doit exprimer sa position pour participer à la décision, cela signifie rassembler des Etats autour d'une position commune qu'ils sont prêts à défendre publiquement. Le cas du Codex Alimentarius montre aussi que tous les Etats n'ont pas le même poids dans l'établissement d'un consensus. Une coalition aura ainsi plus ou moins d'efficacité selon le nombre d'Etats qui la composent mais aussi en fonction de quels Etats la composent.

« il faut faire la différence entre les gens qui sont d'accord avec nous, ceux qui sont d'accord avec nous et qui vont le dire, ceux qui sont d'accord avec nous, qui vont le dire, et qui vont être entendus ! [...] C'est bien de dire sur un tableau on a tant de délégations favorables, mais si ils ne parlent pas, ou s'ils parlent et que personne ne les écoute c'est comme s'ils n'étaient pas d'accord, quasiment. »³¹

Les observateurs interviennent directement au niveau multilatéral et visent l'ensemble des Etats membres de l'O.I.G.³². Cependant, dans tous les cas, pour parvenir à influencer la négociation entre Etats, ils doivent convaincre des Etats qui reprendront à leur compte leurs positions (Breton-Le Goff [2001 : 143 et 150 et suiv.]). Leur influence transite donc par les Etats.

2.1.3- L'influence d'une décision internationale

Le niveau intergouvernemental est aussi une négociation internationale. Chaque Etat constitue un environnement institutionnel spécifique qui influe sur les stratégies politiques que peuvent y mener les entreprises (Boddewyn et Brewer [1994], Hillman et Keim [1995]). De ce fait, il n'est pas envisageable de mener une stratégie hors marché qui soit globale ou internationale ; seule une stratégie hors marché multidomestique³³ est possible (Baron [1995 : 62-63]). Influencer en parallèle plusieurs Etats pour construire une coalition nécessite la connaissance des institutions de chacun et l'adaptation des actions politiques à chaque contexte.

2.2- PALLIER LA DIFFICULTE A PERENNISER LE SUCCES

2.2.1- Des points d'appui instables rendant le résultat incertain

Le faible couplage des O.I.G. donne aux acteurs la capacité d'agir de façon autonome (Orton et Weick [1990 : 210]) ce qui permet l'émergence d'entrepreneurs politiques soucieux de faire valoir leur position. Ceux-ci peuvent utiliser à leur avantage les trois types de compensation au faible couplage identifiés par Orton et Weick : le leadership accru, l'attention focalisée sur certaines relations spécifiques du système, et les valeurs partagées [1990 : 211-213]. L'entrepreneur politique peut prendre le leadership. Il peut sélectionner certaines relations

³¹ Entretien. Industrie. 29 août 2002.

³² L'observateur qui parle en séance ou fait un commentaire écrit a accès de la même façon à toutes les délégations.

³³ Par analogie avec les stratégies de marché globale (un marché mondial intégré), internationale (le transfert de l'expertise de la société-mère aux marchés étrangers) et multidomestique définies par Bartlett et Ghoshal (*Managing Across Borders : The Transnational Solution*, 1989, Harvard Business School Press, cité par Baron [1995])

existant dans le système pour essayer de les renforcer par un travail d'influence et construire une coalition pour resserrer les liens entre certains Etats. Il peut utiliser les pressions institutionnelles (rappeler les procédures, le mandat...) en sa faveur.

Chacun de ces points d'appui est néanmoins instable : les coalitions se font et se défont, les procédures ne sont pas toujours précises, le mandat peut être sujet à interprétation. Ainsi, alors même que le faible couplage des O.I.G. donne la possibilité d'agir pour ses propres intérêts, la difficulté à mettre en oeuvre les mécanismes de compensation de ce faible couplage rend la tâche difficile. Du fait du jeu qui existe à tous les niveaux, il est difficile de détenir un pouvoir permanent d'influence. 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. Le résultat est toujours incertain³⁴.

2.2.2- Persévérance et encerclement

L'influence des décisions des O.I.G. nécessite alors une action dans la durée et dans l'espace, en prenant appui sur tous les points stables qui se présentent, par moments et par endroits.

Kingdon voit dans la ténacité et la persévérance une qualité nécessaire à l'entrepreneur politique [1984 : 190]. Cette continuité dans la défense d'une position, peut être vue comme se jouant à la fois :

- dans le temps - la succession des sessions traitant d'un projet de texte -, c'est la persévérance de Kingdon. Soulignons que nous ne voyons pas la persévérance comme la défense envers et contre tout d'une position intangible mais comme la défense, à l'intérieur d'une proposition globale, et en tenant compte du contexte global du dossier, des autres dossiers liés, des propositions des autres entrepreneurs, de quelques items considérés comme centraux.
- et dans l'espace - les différents canaux d'influence étatiques et non étatiques et les différents comités qui peuvent traiter de sujets liés -, c'est l'« encerclement »³⁵.

C'est la persévérance et l'encerclement qui permettent aux entrepreneurs politiques de compenser les effets du faible couplage :

*« c'est du travail de fourmi, c'est une juxtaposition de prises de contact, de coopération, technique au départ, même sur des sujets qui paraissent annexes et qui après créent un courant »*³⁶.

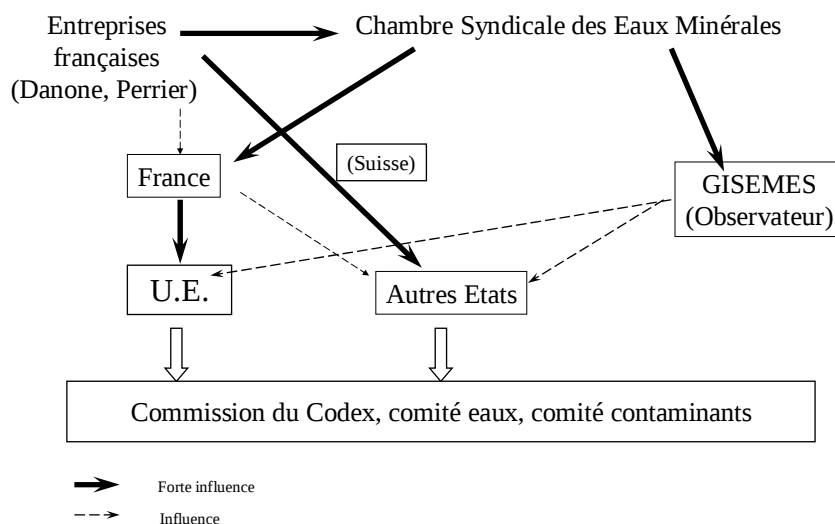
³⁴ A propos du Codex Alimentarius, une personne interrogée décrit ainsi : « même si vous avez des idées assez claires au sein d'un comité, [...] dans un autre comité il y a des idées nouvelles qui apparaissent et qui peuvent être totalement en contradiction avec ce que vous êtes en train de construire [...] c'est vraiment quelque chose de très, très difficile à suivre [...] C'est une mécanique difficile à maîtriser ». Entretien. Industrie. 29 mars 2001.

³⁵ « Si on coordonne bien nos activités c'est la politique de l'encerclement [...] on peut utiliser des choses acquises dans un comité pour les transposer dans un autre [...] C'est à dire qu'on est en position de force dans ces cas là, qu'on dise "attendez ça a déjà été accepté dans un autre comité" » (Entretien. Industrie. 18 juillet 2001).

2.3- LA HIERARCHIE DES CANAUX D'INFLUENCE ET L'IMPORTANCE DU CANAL NATIONAL

Le schéma ci-dessous représente graphiquement les canaux mis en oeuvre par les entreprises françaises pour influencer la norme Codex sur les eaux minérales naturelles³⁷.

Les canaux d'influence au Codex : le cas des entreprises françaises et de la norme sur les eaux minérales naturelles



L'association professionnelle française, menée par deux entreprises, a exercé son influence, d'une part sur la position de l'observateur du secteur, d'autre part sur la position de l'Etat français, avec lequel elle a établi une véritable coopération (voir *infra*.) pour faire valoir ses intérêts et organiser une coalition européenne.

L'influence des décisions des O.I.G. peut emprunter une multitude de canaux d'influence : de multiples canaux nationaux – dans lesquels l'influence est exercée au niveau national et vise spécifiquement un (ou des) Etat(s) -, et des canaux internationaux - les observateurs. Du fait même du statut d'observateur, susceptible d'être remis en cause par l'O.I.G. et aux prérogatives limitées (Merle [1995 : 345]), l'influence directe par le canal de l'observateur peut être modeste, même si dans certains cas, les observateurs ont pu asseoir leur influence³⁸.

³⁶ Entretien. Industrie. 29 août 2002.

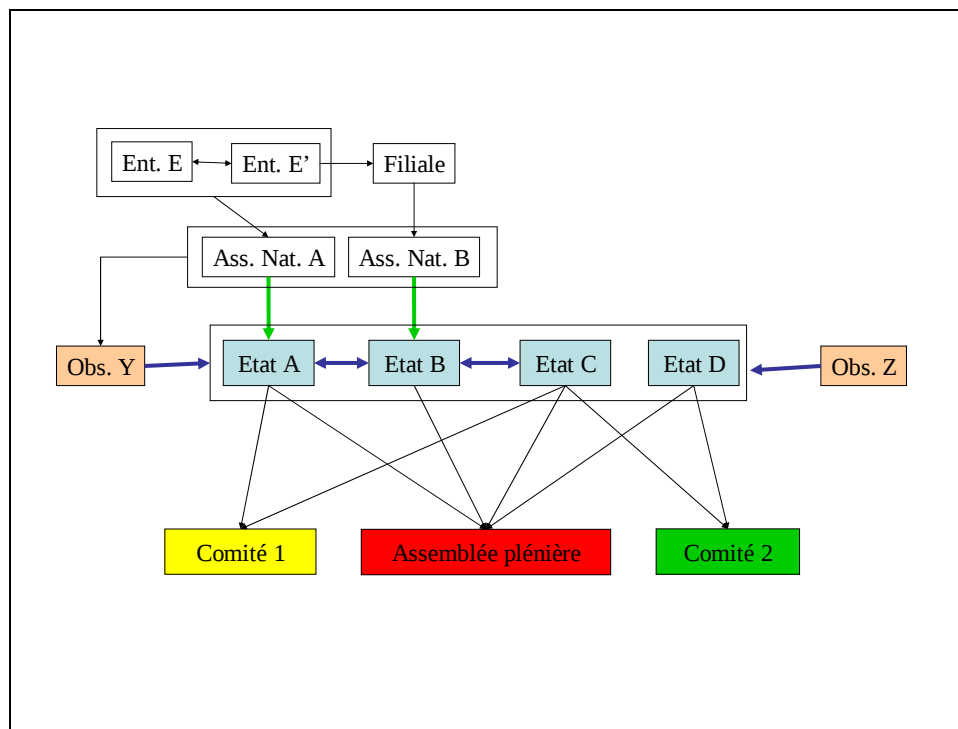
³⁷ Voir Lassalle-de Salins [2006a : 183 et suiv.]. La révision de la norme sur les eaux minérales naturelles, qui visait à définir l'« eau minérale naturelle », a été marquée par un très profond désaccord opposant d'une part les Etats européens, au premier rang desquels la France, et d'autre part les Etats-Unis, le Canada, le Japon et la Malaisie. Le débat s'est focalisé sur l'interdiction de tout traitement antimicrobien et sur l'embouteillage obligatoire à la source. Ce désaccord, exprimé au comité spécialisé sur les eaux minérales naturelles chargé de préparer la révision, s'est soldé par un vote à la Commission de 1997 et la norme, conforme à la conception européenne, a été adoptée avec une majorité de 2 voix sur 74 votants.

Pour l'industrie française et européenne en général, il s'agissait, par une dénomination spécifique, de protéger les marchés européens et surtout les exportations d'eaux minérales naturelles européennes, et de protéger les investissements faits pour le maintien de la qualité des sources.

³⁸ Dans le cas du Codex Alimentarius, il arrive qu'un observateur industriel soit chargé de préparer un avant-projet de norme relevant de son domaine d'activité.

Le canal de l'observateur vient ainsi plutôt en complément des canaux étatiques au premier rang desquels se trouve l'Etat d'implantation.

Le schéma ci-dessous représente ces différents canaux d'influence, dans le cas où la ou les entreprises entrepreneurs politiques mènent leurs actions politiques par l'intermédiaire d'une association professionnelle.



La stratégie politique dans les O.I.G. mixe donc lobbying³⁹ national (flèches vertes) et entrée dans la négociation (flèches bleues), soit par le biais du statut d'observateur, soit en participant à la formation de coalitions.

3- UNE INFLUENCE SUR LES RELATIONS ENTRE ADMINISTRATION ET ENTREPRISES AU NIVEAU NATIONAL ?

Cette troisième section se focalise sur le niveau national, c'est à dire sur les modalités d'influence de la position défendue par un Etat donné dans une instance intergouvernementale.

³⁹ Rappelons que les chercheurs en gestion ont tendance à réserver le terme « lobbying » aux actions d'influence touchant directement les décideurs publics – administration ou décideurs politiques. L'ensemble des activités d'influence des décisions publiques est regroupé dans le terme « stratégie politique », qui inclut, entre autres le lobbying – prendre contact directement avec un décideur – mais aussi des actions indirectes comme la mobilisation de l'opinion publique, la coordination d'actions de citoyens etc... Ici, la stratégie politique au niveau national prend la forme du lobbying.

3.1- LES AVANTAGES DE LA LEGITIMATION DANS UN CONTEXTE DE DECISION INTERGOUVERNEMENTALE

L'application des travaux de Bourgeois et Nizet [1995] aux stratégies politiques des entreprises permet de distinguer la stratégie politique de pression de celle de légitimation (Attarça [2005 : 34-35]). Il s'agit de tenter de modifier les perceptions, les attitudes, ou les décisions de la cible, soit par la menace ou la contrainte, soit par l'argumentation, la persuasion ou la référence à des valeurs dominantes (*ibid.*).

Nous plaçons que, dans un contexte de décision intergouvernementale, la pression est peu efficace, et, qu'à l'inverse, la légitimation peut avoir un certain nombre d'effets favorables, mais que cette légitimation ne peut s'exercer qu'à certaines conditions.

3.1.1- La faible efficacité de la pression

La pression apparaît peu efficace, à la fois pour influencer l'établissement d'une position, et pour intervenir dans la négociation entre Etats, en particulier dans le cas des O.I.G. normatives.

Utiliser la pression consiste par exemple à utiliser l'argument des suppressions d'emploi qui pourraient découler de la mise en oeuvre d'une réglementation donnée pour pousser les décideurs publics à défendre une position favorable à l'entreprise dans la négociation internationale. Une telle menace est difficilement crédible à court terme du fait que les décisions des O.I.G. ne sont en général pas directement contraignantes pour les Etats et ne sont donc pas automatiquement transcrites dans le droit national.

Cependant, même si, sous la pression, les pouvoirs publics adoptent la position défendue par une ou des entreprises, encore faut-il avoir les éléments pour défendre cette position dans la négociation internationale, or la menace – explicite ou intériorisée par les pouvoirs publics - ne fournit pas d'arguments recevables par les autres Etats. La défense de sa position par un Etat doit se placer dans les registres d'argumentation de l'O.I.G., si cet Etat veut faire avancer ses vues.

Ainsi, parce que la décision ne dépend pas des pouvoirs publics nationaux mais d'une collectivité d'Etats, le seul usage de la menace ne permet pas d'influencer la négociation internationale.

3.1.2- Les effets de la légitimation

A l'inverse, la légitimation a plusieurs effets positifs dans le cadre décisionnel des O.I.G. :

- la légitimation au niveau national peut fournir des arguments utilisables dans la négociation internationale. Au niveau européen, l'expertise étant une « *ressource centrale* » pour l'élaboration des politiques européennes, le groupe d'intérêt économique qui apporte de l'expertise au décideur public augmente sa capacité à défendre ses intérêts (Saurugger [2002 : 375]). De même, fournir à l'administration des éléments pour un argumentaire crédible peut contribuer à la défense d'une position au niveau international.
- la légitimation permet une adhésion durable de l'administration à la position défendue. La légitimation améliore la loyauté à la décision prise alors que la pression la réduit (Bourgeois et Nizet [1995 : 52]). La longueur du processus d'élaboration des décisions dans les O.I.G. et sa complexité nécessitent que l'administration adhère durablement à une position donnée, ce qui vient aussi en faveur de la légitimation de sa position par l'industrie.
- la légitimation aide à la création de coalitions. Pour influencer une décision intergouvernementale, il ne suffit pas d'exprimer sa position de manière argumentée en session, il faut aussi susciter une coalition d'Etats qui expriment leur soutien. C'est à dire qu'influencer une administration n'est efficace que si celle-ci participe ou organise une coalition favorable aux intérêts que l'on veut voir défendre. L'administration doit être profondément convaincue de la nécessité de défendre sa position pour se lancer dans une stratégie de création de coalition, coûteuse en ressources. Si sa position n'est qu'une position de surface, due au fait que l'industrie a employé la menace, son investissement est moindre. De plus, la décision par consensus nécessite que les Etats expriment leur position en prenant la parole, donc il faut que les alliés soient eux-mêmes convaincus d'exprimer leur position pour que la coalition soit efficace⁴⁰.

Ainsi la configuration intergouvernementale et le processus de décision complexe et incertain poussent à une stratégie d'influence fondée sur la légitimation.

3.1.3- Les conditions de la légitimation

La légitimation nécessite une certaine proximité entre les objectifs de celui qui tente d'exercer de l'influence (ici l'industrie) et ceux de sa cible (ici l'administration) sinon la cible est indifférente aux tentatives de légitimation (Bourgeois et Nizet [1995 : 85-86]).

⁴⁰ Nous faisons l'hypothèse qu'il est plus facile de convaincre des alliés de voter (même si les votes peuvent être par appel nominal) que de prendre la parole en séance.

Plusieurs objectifs peuvent rapprocher l'industrie et l'administration et rendre l'administration réceptive aux demandes de l'industrie. On peut citer entre autres :

- des intérêts économiques, il s'agit pour l'administration de défendre le marché domestique ou les exportations des entreprises implantées sur le territoire national ;
- une proximité culturelle⁴¹ ;
- le souhait de défendre une réglementation nationale que l'on considère efficace et valable.

A l'inverse, certains objectifs peuvent s'opposer ou les différents objectifs être hiérarchisés de façon différente. Ainsi, dans le secteur alimentaire, les questions de sécurité sanitaire – très importants dans l'agenda politique de l'Union Européenne (Clergeau [2003 : 110]) ou d'évaluation controversée des risques, sont un objectif prioritaire pour l'administration française.

3.2- DE L'INFLUENCE PAR LA LEGITIMATION A LA « COOPERATION NATIONALE »

La coopération entre l'administration et l'industrie française dans l'élaboration de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles

Lors de l'élaboration de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles, les grands producteurs français ont largement contribué à préparer et à défendre la position française. Ils ont apporté des données techniques, échangé avec l'administration sur la position défendue par la France et la façon de la défendre, préparé des propositions de réponses avant les sessions mais aussi en cours de session grâce à la présence d'un représentant de l'industrie dans la délégation française,... Ce cas est cité comme exemple d'une bonne coopération entre administration et industriels dans le cas de l'élaboration des normes du Codex⁴².

Pourquoi cette coopération a-t-elle pu s'organiser ? :

- l'industrie française souhaitait une réglementation internationale proche de la directive européenne en cours de révision à la même époque et cohérente avec la réglementation française, ce qui ne remettait pas en cause les dénominations auxquelles les consommateurs français étaient habitués ;
- elle présentait une position unifiée par le biais de la Chambre Syndicale des Eaux Minérales⁴³ ;
- il n'y avait pas de problème de sécurité sanitaire ou d'évaluation controversée des risques ;
- l'industrie et l'administration partageaient la même conception ce que l'on peut appeler « eau minérale naturelle »⁴⁴.

Au total, rien n'empêchait l'administration française de défendre l'industrie nationale, ses marchés nationaux, ses positions commerciales à l'exportation, son savoir-faire et ses investissements.

Le cas de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles montre que peut s'établir, entre les pouvoirs publics et l'industrie, une relation de « *coopération nationale* » (Lassalle-de Salins

⁴¹ Dans le cas de l'alimentation par exemple, les ressorts anthropologiques et les déterminants culturels sont bien documentés (voir par exemple Fischler [1993]).

⁴² Plusieurs entretiens.

⁴³ soit que les opinions divergentes aient pu être étouffées, soit que les deux groupes leaders se soient faits les sponsors de la position collective et aient assumé les coûts sans se soucier des passagers clandestins.

⁴⁴ « restreindre l'usage de la dénomination eau minérale naturelle à un produit qui est embouteillé à la source sans traitement d'assainissement microbien, pour nous c'est tellement évident » (Entretien. Administration française. 9 octobre 1999). « Les intérêts des autorités françaises dans ce domaine se recoupaient avec ceux des professionnels dans une large mesure, puisque les idées que l'on voulait faire passer c'était une idée de qualité des eaux minérales naturelles » (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).

[2006a]) ou de « symbiose » (Woll et Artigas [2005]), dans laquelle administration et industrie ont un objectif commun de défense d'une position nationale et pour la réalisation duquel ils collaborent.

3.2.1- Les attributs de la coopération entre l'administration et les entreprises

Cette coopération étroite recouvre des activités différentes : la préparation de textes (propositions d'avant-projets de normes ou d'amendements, commentaires écrits en réponse aux appels à commentaires) en commun ou par allers retours entre l'administration et l'industrie, la préparation de la négociation (construction de scénarii d'évolution, concertation pour l'organisation de coalitions), la défense de la position française pendant les sessions⁴⁵, des actions conjointes d'influence (par exemple voyages d'études à l'étranger pour rencontrer des administrations, des scientifiques, des industriels).

Le champ de la coopération couvre donc à la fois le niveau français (préparer la position) et le niveau international (défendre cette position en session dans les prises de parole et organiser des coalitions), des actions de court terme (préparer la session proprement dite) et des actions de long terme (voyages d'études).

Pour l'industrie, la coopération nationale est beaucoup coûteuse en ressources que la légitimation car elle nécessite la mise à disposition, dans la durée, de certaines de ses ressources politiques⁴⁶ pour la défense d'une position commune.

3.2.2- Les conditions de la coopération entre l'administration et les entreprises

Si la légitimation est une première étape pour la coopération, le passage de l'une à l'autre n'est pas automatique. Pour les entreprises, la coopération est un prolongement du choix de la légitimation, qui implique des coûts additionnels élevés, mais elle suppose que l'administration accepte d'entrer dans ce type de relation.

Quatre facteurs de facilitation de la coopération⁴⁷ ont été mis en évidence par les travaux sur la coopération (Faerman et al. [2001]) :

⁴⁵ La présence de représentants de l'industrie dans la délégation française permet de répondre aux objections imprévues des autres délégations, d'apporter des compléments d'information scientifique etc... :

« on s'est regardé avec [la déléguée de la France] et je la voyais dans les starting blocks, on a rentré un peu la tête dans les épaules et puis [le président] [...] a dit bon ça y est, mais si il y avait eu une autre objection elle serait partie avec l'argumentaire que je lui avais mis sur un papier et auquel elle adhérerait complètement » (Entretien. Industrie. 25 juillet 2001).

⁴⁶ Ressources d'information technique, scientifique ou concurrentielle, ressources relationnelles (contacts dans d'autres Etats par ex.), ressources organisationnelles (présence aux sessions des responsables des affaires scientifiques et réglementaires). Pour une typologie des ressources politiques des entreprises, voir Attarça (2002).

⁴⁷ Dans l'analyse de Faerman et al., l'alternative à la coopération est le conflit, ici il s'agit plutôt de l'absence de réponse de l'administration.

- i/ les dispositions initiales envers la coopération (*ibid.*). Les institutions françaises se prêtent plus que d'autres à une coopération entre entreprises et administrations (Hillman et Keim [1995]). Par ailleurs, une relation entre les fonctionnaires et les représentants de l'industrie préexiste le plus souvent à la préparation d'une position, soit du fait d'autres dossiers réglementaires (au niveau français ou européen), soit du fait de l'existence d'instances formelles de consultation des industriels par les pouvoirs publics⁴⁸.
- ii/ la question et l'incitation à coopérer (les avantages tirés d'une coopération) (*ibid.*). Pour l'industrie, l'amélioration de la défense de sa position est une forte incitation à coopérer. Du côté de l'administration, la coopération permet de bénéficier des ressources de l'industrie (par exemple l'information scientifique) en continu et donc de faire évoluer son argumentation en fonction des évolutions de la négociation. A cet égard, plus le dossier est technique –avec le risque de se trouver incompetent en cours de session – plus l'incitation à coopérer est grande pour l'administration.
- iii/ le leadership (l'engagement de leaders dans le processus de coopération) (*ibid.*) ;
- iv/ le nombre et la variété des groupes concernés qui affectent la dynamique du groupe et le coût d'obtention de l'accord (*ibid.*). La coopération est plus facile si le nombre de parties en jeu est réduit, notamment si une association professionnelle présente une position unique pour une industrie donnée. En revanche, si l'administration se trouve face à des demandes contradictoires, la coopération est plus difficile à envisager.

Des interactions multiples existent entre ces quatre facteurs (*ibid.*). La coopération entre entreprises et administration se construit peu à peu, et de manière informelle. L'industrie fait part à l'administration de sa position sur un dossier international, ou l'administration demande des éléments d'information à l'industrie, et par la réponse de l'autre partie peu à peu une coopération s'établit. Cette relation a une forte composante interpersonnelle, elle est basée sur des échanges entre personnes, entre lesquelles peu à peu une certaine confiance s'installe, échanges qui eux-mêmes vont renforcer la coopération.

3.2.3- La coopération pour passer du lobbying d'une position nationale à la négociation internationale

Du fait du contexte intergouvernemental de décision, et donc de la nécessité de faire des coalitions, l'objectif des stratégies d'influence de l'industrie n'est pas que l'administration ait

⁴⁸ Telles que le Conseil National de l'Alimentation, dans le cas de l'agro-alimentaire.

telle ou telle position mais qu'elle exprime cette position dans le processus décisionnel de l'O.I.G. , qu'elle la défende efficacement, qu'elle la fasse partager.

Par la coopération, l'industrie participe directement à la rédaction de la position française, seconde le délégué de la France pendant les sessions, étudie avec l'administration les compromis possibles, participe à l'organisation des coalitions etc... Elle augmente ainsi ses chances d'influence car la coopération permet un ajustement continu de la position défendue à l'évolution de la négociation internationale. En revanche, quand l'industrie se limite à la légitimation – ou est cantonnée par l'administration à la légitimation – elle reste en retrait de la négociation et en quelque sorte se contente d'énoncer sa position.

La coopération fait accéder l'industrie à la négociation internationale. Elle apparaît donc comme un élément de succès des stratégies politiques des entreprises envers les O.I.G..

3.2.4- Les contraintes et les limites de la coopération

La prise en compte de l'articulation des deux niveaux, national et international, amène les entreprises à faire des arbitrages dans leurs demandes. Ces arbitrages sont la conséquence d'une part de la volonté d'apparaître crédible aux yeux de l'administration avec des demandes « raisonnables », d'autre part de la prise en compte du contexte de la négociation. En effet, une industrie peut être concernée par plusieurs dossiers traités dans la même session du comité spécialisée et peut devoir hiérarchiser ces différents dossiers ou hiérarchiser les différents points en discussion dans un même dossier.

Par la coopération, l'industrie discute avec l'administration de ce qui peut constituer un compromis acceptable à ses yeux. Cependant, la coopération n'assure pas l'industrie d'un résultat favorable, d'une part du fait que la position défendue peut rencontrer une forte coalition d'Etats opposants, d'autre part parce que les décideurs publics peuvent être amenés à faire des arbitrages entre des dossiers qui ne concernent pas la même industrie, pour échanger le soutien d'un autre Etat sur le dossier A contre leur propre soutien sur un dossier B.

3.3- DES NUANCES A APPORTER SELON LE TYPE DE DECISION INTERGOUVERNEMENTALE

Pour Woll et Artigas (2005), qui étudient les négociations commerciales internationales, l'évolution du contenu des négociations – des tarifs douaniers aux plus complexes questions d'harmonisation réglementaire – modifie les relations entre entreprises et gouvernements. Du simple exercice de la pression sur les délégations gouvernementales, on passe à des relations de travail parfois très étroites.

Pour notre part, nous avons montré que la stratégie de légitimation est favorisée par la négociation intergouvernementale et peut se prolonger par une coopération entre entreprises et administration.

Le cas empirique étudié est marqué par les dimensions techniques et culturelles de la normalisation alimentaire. Plus le dossier est technique, plus les informations des entreprises sont nécessaires, et donc plus l'incitation à coopérer est grande pour l'administration. Cette incitation est encore plus grande quand les divergences de vues avec les autres Etats sont fortes et nécessitent d'avoir une bonne argumentation. A l'inverse, sur un dossier plus conceptuel, l'administration est moins dépendante des informations des entreprises et a moins d'incitation à coopérer. Par ailleurs, ces normes touchent à l'alimentation sur laquelle la culture a une forte influence, ce qui peut, là aussi, favoriser la légitimation et la coopération.

CONCLUSION

Dans un contexte intergouvernemental, la stratégie politique menée vis à vis d'une administration nationale ne peut être isolée de la négociation.

Pour l'industrie, l'enjeu est de se faire accepter au niveau national, à la fois pour influencer l'élaboration de la position nationale et pour la défendre ensuite tout au long du processus international de décision. Au delà du lobbying d'une position nationale, la stratégie politique inclut donc l'entrée dans la négociation, en fournissant des arguments légitimes pour la négociation internationale et en prenant en compte l'importance des coalitions. La légitimation et son prolongement dans une coopération entre entreprises et pouvoirs publics nationaux augmentent le potentiel d'influence de la décision intergouvernementale.

Le « retour sur investissement » n'est cependant jamais garanti. D'une part la décision dans les O.I.G. est un processus chaotique et plein de rebondissements. D'autre part, un Etat peut être amené, dans la négociation internationale, à faire des arbitrages entre dossiers et à faire des échanges de soutien entre Etats, ce qui peut réduire à néant, à la toute dernière étape de la procédure de décision, l'influence d'un dossier donné.

Enfin, il semble qu'un contexte international de décision – spécifiquement lorsque la négociation porte sur des questions de normalisation - joue en faveur de relations plus pacifiques entre Etats et entreprises à l'échelon national. L'importance croissante du niveau international ne se traduit pas par une désaffection du lobbying envers des autorités nationales, au contraire, elle renforce le lobbying national mais en le modifiant.

BIBLIOGRAPHIE

- 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
- ATTARÇA Mourad (2002), « Les ressources politiques de l'entreprise : proposition d'une typologie », *Actes de la XI^{ème} Conférence de l'Association internationale de management stratégique*, 25 pages.
- ATTARÇA M. (2005), « A Contribution to the Modelling of Corporate Political Environment Dynamics », *International Studies of Management and Organization*, Vol. 35, n°3, Fall 2005, p.29-45.
- BARON D. P. (1995), « Integrated Strategy : Market and Nonmarket Components », *California Management Review*, Vol. 37, n°2, p.47-65
- BEDJAOUI Mohammed (1980), « Un point de vue du tiers monde sur l'organisation internationale », in ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 223-292.
- BENEDICK Richard 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 Jabril (1998), « Les entreprises face aux controverses politico-scientifiques », *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août, p.91-106.
- BODDEWYN Jean J. et Thomas L. BREWER (1994), « International-Business Political Behavior : New Theoretical Directions », *Academy of Management Review*, Vol. 19, n°1, p. 119-143
- BOURGEOIS Etienne et Jean NIZET (1995), *Pression et légitimation*, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 224 pages
- BRETON – LE GOFF Gaëlle (2001), *L'influence des organisations non gouvernementales (ONG) sur la négociation de quelques instruments internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 263 pages.
- CLERGEAU Christophe (2003), « Vers une exception alimentaire ? La sécurité des aliments entre globalisation et crises politiques », *Politiques et Management Public*, Vol. 21, n°2, p.103-118.
- COHEN Michael D., James G. MARCH et Johan P. OLSEN (1991), « Le modèle du « Garbage Can » dans les anarchies organisées », in MARCH J.G., *Décision et organisation*, Les Editions d'Organisation, Chapitre 7, p.163-204. Article initialement publié dans *Administrative Science Quarterly*, Vol. 17, n°1, mars 1972.
- DIRKS Jan (2004), "Decision making in the International Maritime Organization. The cas of the STCW 95 Convention", in REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.201-214.
- DUPONT Christophe (1994), « Coalition Theory : Using Power to Build Cooperation », in ZARTMAN I. William (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p.148-177
- FAERMAN Sue R., David P. McCAFFREY et David M. VAN SLYKE (2001), « Understanding Interorganizational Cooperation : Public-Private Collaboration in Regulating Financial Market Innovation », *Organization Science*, Vol.12, n°3, May-June, p.372-388
- FISCHLER Claude (1993), *L'Homnivore. Le goût, la cuisine et le corps*, nouvelle édition corrigée (première édition 1990), Ed. Odile Jacob, 440 pages.
- HILLMAN Amy et Gerald KEIM (1995), "International variation in the business-government interface : institutional and organizational considerations", *Academy of Management Review*, Vol. 20, n°1, p.193-214
- JACOMET Dominique (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 Sheila (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.

- KINGDON John W. (1984), "The Policy Window, and Joining the Streams", Chapter 8, *Agenda, Alternatives and Public Policies*, Little Brown and Cy, Boston, p. 173-204
- KOLB D.M. et FAURE G.-O. (2004), « Organization Theory : The Interface of Structure, Culture, Procedures, and Negotiation Processes », in ZARTMAN I. William (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p.113-131
- LANDAU Alice (2000), "Analysing International Economic Negotiations : Towards a Synthesis of Approaches", *International Negotiation*, Vol. 5, n°1, p.1-19.
- LANG Winfried (1994), "Lessons Drawn from Practice. Open Covenants, Openly Arrived At", in ZARTMAN I. William (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p.201-212
- LASSALLE-de SALINS M. (2006a), *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*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, HEC, 486 pages.
- LASSALLE-de SALINS M. , (2006b), « Les organisations intergouvernementales comme cible des stratégies politiques des entreprises. Peut-on influencer des lieux d'indécision ponctuée de décisions ? », *Conférence 2006 de l'Association Internationale de Management Stratégique*, Annecy, 14 au 16 juin 2006
- LEVITT Barbara et Clifford 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.
- MERLE Marcel (1988), *Sociologie des relations internationales*, 4^{ième} édition, revue et mise à jour, Dalloz – Etudes politiques, économiques et sociales, Paris, 560 pages.
- MEUNIER S. (2000), « What Single Voice ? European Institutions and EU-U.S. Trade Negotiations », *International Organization*, Vol. 54, n°1, Winter, p. 103-135.
- MURPHY D.D. (2004), *The Structure of Regulatory Competition. Corporations and Public Policies in a Global Economy*, Oxford University Press, 312 pages.
- ORTON J. Douglas et Karl E. WEICK (1990), « Loosely Coupled Systems : A Reconceptualization », *Academy of Management Review*, Vol. 15, n°2, p.203-223.
- PUTNAM Robert D. (1988), « Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games", *International Organization*, Vol 42, n°3, Summer, p. 427-460
- REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (2004a), « The issue of decision making within international organizations », in REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.9-41.
- SAURUGGER Sabine (2002), "L'expertise : un mode de participation des groupes d'intérêt économiques au processus décisionnel communautaire", *Revue française de science politique*, vol.52, n°4, p.375-401.
- SCHEMEIL Yves (2004), "Expertise and political competence. Consensus making within the World Trade Organization and the World Meteorological Organization", in REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.77-89.
- SENARCLENS Pierre de (1993), "La théorie des régimes et l'étude des organisations internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, n° 138, Novembre, p. 527-537
- THOMAS Urs 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.
- THOME Nathalie (2006), "Participation et représentation des Etats dans l'élaboration des normes du Codex Alimentarius", in BROSSET Estelle et Eve TRUILHE-MARENGO (dir.), *Les enjeux de la normalisation technique internationale. Entre environnement, santé et commerce international : », La Documentation Française/CERIC, p.91-104.*
- TRUILHE-MARENGO Eve (2006), « Consensus comme modalité d'adoption des normes au sein du Codex Alimentarius » in BROSSET Estelle et Eve TRUILHE-MARENGO (dir.), *Les enjeux de la normalisation technique internationale. Entre environnement, santé et commerce international : », La Documentation Française/CERIC, p. 105-119..*

- VICTOR David 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 Michel (1980), « Définition et classification des organisations internationales : approche juridique » in ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p.51-67
- WOLL Cornelia (2004), "Learning world trade. Large firm lobbying on international service liberalization", *Colloque Les groupes d'intérêt au XXIe siècle*, I.E.P. Paris, 24-25 septembre 2004.
- WOLL Cornelia et Alvaro ARTIGAS (2005), "Trade liberalization as regulatory reform : on the transformation of business-government relations in international trade politics », *ECPR General Conference*, Budapest, 8-10 September,
http://www.essex.ac.uk/ecpr/events/generalconference/budapest/papers/3/13/woll_artigas.pdf
- ZARTMAN I. William (1994a), "Introduction", in ZARTMAN I. William (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 1-10
- ZARTMAN I. William (1994b), "The Elephant and the Holograph. Toward a Theoretical Synthesis and a Paradigm", in ZARTMAN I. William (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 213-222