HAL
open science

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

Maryvonne Lassalle-de Salins

To cite this version:

Maryvonne Lassalle-de Salins. 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. Sciences de l'Homme et Société. HEC PARIS, 2006. Français. NNT : . pastel-00004621

HAL Id: pastel-00004621

https://pastel.hal.science/pastel-00004621

Submitted on 23 Jan 2009

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

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

ECOLE DES HAUTES ETUDES COMMERCIALES

THESE

POUR L'OBTENTION DU TITRE
DE DOCTEUR ES SCIENCES DE GESTION

Nouveau doctorat (arrêtés du 30 mars 1992, du 21 juillet 1999 et du 25 avril 2002)

Sujet

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

Candidate

Maryvonne LASSALLE-DE SALINS

Jury

Président
Bernard CHEVASSUS-AU-LOUIS
Directeur de Recherche (INRA), Président du Muséum National d'Histoire Naturelle

Directeur de thèse
Jean-Pierre NIOCHE
Professeur, Ecole des Hautes Etudes Commerciales

Rapporteurs
Pierre MULLER
Directeur de Recherche (CNRS), Institut d'Etudes Politiques, Paris

Roland PEREZ
Professeur Emerite, Université de Montpellier I

Suffragant

Eve CHIAPELLO
Professeur Associé, Habilitée à Diriger des Recherches, Ecole des Hautes Etudes Commerciales

2006

Le Groupe HEC n’entend donner ni approbation ni improbation aux opinions émises dans la thèse, celles-ci devant être considérées comme propres à leur auteur.

A mon mari, qui a supporté - au sens français et au sens anglo-saxon - ce travail, et m'a sans cesse encouragée sans douter de mes capacités à le mener à bien.

A nos deux enfants, arrivés pendant ces « années thèse », et qui n'imaginent peut-être pas que cela puisse avoir une fin…

« *[M]ost research starts off with a vague apprehension of interest in a certain area of study and rare indeed is the man who knows what his thesis is about before he has written it* »
Nigel Barley [1983], *The innocent anthropologist (Notes from a mud hut)*, Penguin Travel Library, p.11.

Remerciements

Ce travail n'aurait pas été possible sans les personnes qui m'ont permis l'accès au « terrain » : toutes celles qui ont accepté d'être interviewées, et en particulier Roselyne Lecourt et Jean-Pierre Doussin, dont les noms ont souvent été des sésames pour obtenir d'autres rendez-vous, celles qui m'ont permis d'assister aux travaux du Codex ou au réunions préparatoires au S.G.C.I. (Roselyne Lecourt et Pascal Audebert), Geneviève Raoux pour sa gentillesse à me fournir des documents du Codex indisponibles sur le site Internet, et les deux personnes qui ont accepté de relire deux des cas empiriques.

Je remercie tous les doctorants et chercheurs qui ont bien voulu échanger sur mon sujet – notamment Mourad Attarça, Jabril Bensédrine, Nicolas Dahan, Dominique Jacomet, Karine Le Joly, Diahanna Lynch-Post, David Vogel - et tous ceux que j'ai croisés dans des séminaires ou lors d'ateliers. Merci à Tracy Murray pour les collaborations fructueuses qu'il m'a offertes. Leurs travaux et leurs remarques m'ont été particulièrement utiles.

Je remercie l'Ecole Doctorale H.E.C., et en particulier Bertrand Quélin qui l'a animée pendant la majeure partie de ma recherche, d'avoir offert un cadre propice à mon retour aux études ainsi qu'un soutien financier en 2001/2002 durant la période de collecte des données. Merci à Lydie Tournaire, de la bibliothèque HEC, pour son efficacité à m'aider « à distance » dans mes recherches bibliographiques.
Je remercie également l'Ecole Supérieure de Commerce de Toulouse, et tous ceux et celles qui m'y ont chaleureusement accueillie, en particulier Jacques Lauriol, auprès de qui j'ai fait mes premières armes d'enseignante.

Enfin et surtout, une mention particulière doit être faite pour Jean-Pierre Nioche, mon directeur de thèse, ses encouragements, ses questions stimulantes et ses précieux commentaires. Je le remercie tout spécialement de s'être montré toujours disponible quand je souhaitais le rencontrer et d'avoir accepté mes contraintes professionnelles, géographiques et familiales, sans les voir comme des obstacles à l'aboutissement de ce travail.

Résumé

Les recherches sur les stratégies politiques des entreprises ont peu étudié les comportements des entreprises vis-à-vis des organisations intergouvernementales mondiales qui tiennent pourtant un rôle croissant et dont les décisions peuvent dans certains cas s'imposer aux Etats. Notre étude se focalise sur cette cible particulière. D'une part, il s'agit de comprendre les caractéristiques des organisations intergouvernementales (O.I.G.) et de leurs processus de décision qui en font un contexte particulier pour les entreprises ; d'autre part, il s'agit d'étudier les comportements politiques des entreprises dans ce contexte.

La recherche est de type exploratoire par études de cas. Le terrain de recherche est le Codex Alimentarius, une O.I.G. qui produit des normes alimentaires. Cinq études de cas d'élaboration de normes permettent d'étudier différentes configurations de décisions et différents types d'interaction entre l'industrie et l'administration.
Le premier volet des enseignements de ce travail concerne le processus de décision des O.I.G.. En nous appuyant sur le modèle décisionnel de la poubelle et sur le concept d'organisations faiblement couplées, nous proposons de voir les O.I.G. comme des lieux d'« indécision ponctuée de décisions». Le deuxième volet concerne les entreprises. Nous qualifions de « meta-lobbying » les stratégies politiques menées vis-à-vis des O.I.G., combinant lobbying national et entrée dans la négociation internationale. Nous montrons que peut s'établir entre l'administration et les entreprises une relation de « coopération nationale », liée à la négociation internationale. L'étude d'une cible intergouvernementale permet aussi d'apporter des compléments aux travaux antérieurs sur les ressources politiques des entreprises.

MOTS CLES : Lobbying, Meta-Lobbying, Stratégie politique d'entreprise, Relations Etat – Entreprise, Organisations intergouvernementales, Processus de décision, Négociation multilatérale, Codex Alimentarius, Industrie agro-alimentaire.

TITLE : Meta-lobbying : how firms influence the decisions of the intergouvernmental organizations. The case of the political strategy of French industry at Codex Alimentarius.

Summary

Political corporate strategy research has largely ignored the strategy of firms towards worldwide intergovernmental organizations which nevertheless play an increasing role and whose decisions may be binding for governments. We aim at contributing to this research domain by focusing on this specific target. On the one hand the question is to understand the characteristics of intergovernmental organizations (I.G.Os.) and of their decision process, that make them specific as a context for firms which want to influence their decision; on the other hand, the question is to study the political action of firms in this specific context.

We chose an exploratory research with case studies. The case studies share the same background : Codex Alimentarius, an I.G.O. producing norms for food. They show the development of five Codex Alimentarius texts, which offer various configurations for decision-making and various types of interaction between industry and Civil Service.
The research yielded two main results. One is about decision process in I.G.Os.. Building on the "garbage can" model of decision and on the concept of loosely coupled organizations, we suggest that I.G.Os. can be described as a place of "indecision punctuated by decisions". The other one is about firms. We suggest to name "meta-lobbying" the political strategy with respect to I.G.Os., which combines national lobbying and access to the international negotiation. We show how, in the context of an international negotiation, national Civil Service and firms can collaborate, creating a specific form of relation that we term "national cooperation". The study of an intergouvernmental target gives also further results for previous research about political resources.

KEY WORDS : Lobbying, Meta-Lobbying, Political Corporate Strategy, Business–Government Relations, Intergouvernmental Organizations, Decision Process, Multilateral Negotiation, Codex Alimentarius, Food Industrie.

Sommaire

Introduction générale **1**

PREMIERE PARTIE
LA CONSTRUCTION D'UNE RECHERCHE SUR LES STRATEGIES POLITIQUES DES ENTREPRISES DANS UNE ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE **8**
Chapitre 1 – Les stratégies politiques des entreprises 9
Chapitre 2 – La décision dans les organisations intergouvernementales 41
Chapitre 3 – La construction d'une problématique et d'un cadre d'analyse 67
Chapitre 4 – Méthode de recherche 87

DEUXIEME PARTIE
LE CODEX ALIMENTARIUS ET SON CONTEXTE **111**
Chapitre 5 - Le Codex Alimentarius : une organisation internationale productrice de normes 112
Chapitre 6 - Le Codex Alimentarius : une organisation devenue une référence internationale 139
Chapitre 7 – Le contexte des travaux du Codex Alimentarius : les spécificités des aliments pour l'activité réglementaire 159

TROISIEME PARTIE
L'ANALYSE DES CAS EMPIRIQUES **182**

Chapitre 8 - La norme sur les eaux minérales naturelles 183
Chapitre 9 – Les « autres facteurs légitimes » ou O.L.F. 217
Chapitre 10 – La norme sur les laits fermentés 242
Chapitre 11 – La limite maximale pour la patuline 268
Chapitre 12 – Les allégations santé 287
Chapitre 13 – Synthèse empirique transversale des dossiers 313

QUATRIEME PARTIE
LES ENSEIGNEMENTS SUR LA DECISION DANS LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET LES STRATEGIES POLITIQUES QUI Y SONT MENEES **344**

Chapitre 14 – Les organisations intergouvernementales : des lieux d'indécision ponctuée de décisions. 345
Chapitre 15 – La stratégie politique des entreprises françaises au Codex Alimentarius : du lobbying au « meta-lobbying » 371

Conclusion générale **414**

Bibliographie generale **428**
Acronymes **445**
Annexes **448**
Index **473**
Table des tableaux **476**
Table des figures **477**
Table des matières **478**

Introduction générale

Comme objet de recherche, les stratégies politiques des entreprises sont un sujet récent et centré sur le niveau national de décision politique.

Des travaux de recherche visant à décrire l'action politique dans l'Union Européenne se sont toutefois développés depuis une douzaine d'années (Getz [2002 : 308]). Cet « eurolobbying » a certaines singularités, liées aux caractéristiques institutionnelles du niveau supranational européen et à la rencontre de différentes traditions, qui rendent la pratique du lobbying plus complexe, mais aussi plus répandue qu'au niveau national des Etats-membres de l'U.E. (Dahan [2003 : 167-169]).

Le niveau de décision supérieur, celui des organisations intergouvernementales mondiales, semble faire l'objet de moins d'intérêt.

Les chercheurs sont pourtant invités à s'intéresser aux stratégies politiques internationales (Meznar [2002], Windsor [2002 : 405]), puisque, dans une économie globale, les stratégies politiques des entreprises ne peuvent plus être pensées seulement en terme « uni-national » (Meznar [2002 : 330]). L'internationalisation des entreprises a en effet un impact sur les stratégies politiques et confronte les entreprises à différents types d'Etats, démocratiques ou autoritaires, socialistes ou capitalistes (Meznar [2002]). Un certain nombre d'études ont d'ailleurs été menées dans cette direction, et insistent sur le lien entre institutions politiques nationales et comportements politiques (Boddewyn et Brewer [1994], Hillman et Keim [1995]). Ces travaux, qui sont les plus fréquemment cités à propos des stratégies politiques internationales des entreprises (Shaffer [1995], Meznar [2002]), se rattachent en fait à la question des stratégies hors marché multi-domestiques (Baron [1995b]).

Curieusement, alors que l'émergence de différents blocs commerciaux puissants est vue comme un défi pour le champ des affaires publiques (Harris et Moss [2001 : 8]), les stratégies politiques qui peuvent être développées vis-à-vis des organisations intergouvernementales (O.I.G.) ne sont pas évoquées.

Les organisations intergouvernementales connaissent pourtant une importance croissante du fait i/ d'un nouveau contexte issu de la fin de la « guerre froide » qui figeait de nombreuses O.I.G., ii/ de la globalisation qui élargit leur champ d'action, renforce les interrelations entre politique domestique et politique transnationale et offre diverses opportunités d'intervention à des acteurs non-étatiques, iii/ de la nature contraignante pour les Etats des décisions de certaines organisations comme l'Organisation Mondiale du Commerce (O.M.C.) (Reinalda et Verbeek [2004 : 10]).

Ce rôle croissant du niveau intergouvernemental justifie que l'on s'y s'intéresse.

Quelques travaux, en France l'ont fait. Bensédrine [1997], Attarça [1999] et Jacomet [2000] ont en effet pris des décisions intergouvernementales pour terrain d'étude des stratégies politiques. L'objet principal de leur étude n'était cependant pas de mettre en évidence si ce terrain avait des spécificités propres, si des comportements politiques particuliers s'y développaient et, dans l'affirmative, quelles pouvaient en être les causes.

Une étude centrée sur une cible particulière d'action politique, les organisations intergouvernementales, apparaît ainsi de nature à contribuer au champ de recherche sur les stratégies politiques des entreprises.

Bien que nous privilégiions le point de vue des entreprises, ce sujet nous entraîne du côté du droit et des sciences politiques. Il nous faut en effet comprendre si les O.I.G. constituent un contexte spécifique pour les stratégies politiques des entreprises, comment elles décident, et ce qu'elles sont pour qui veut influencer leurs décisions. Les travaux consultés dans le champ des sciences politiques et du droit nous ont apporté différents éléments sur ces points, mais ils adoptent souvent une perspective globale et ne se placent pas du point de vue de l'entreprise qui veut influencer les décisions.

De ces constats découlent les deux objectifs fixés à notre recherche :

- comprendre quelles sont les caractéristiques des organisations intergouvernementales et de leurs processus de décision, qui en font un contexte particulier pour les entreprises qui veulent les influencer,
- étudier les comportements politiques des entreprises dans ce contexte.

Parce que les recherches sur ce sujet sont rares et que nous étudions des processus et des interactions, nous avons choisi une recherche de type exploratoire par études de cas.

Nous avons choisi pour terrain de recherche la Commission du Codex Alimentarius, qui élabore des normes dans le domaine alimentaire et compte environ cent soixante dix Etats-membres et plus de cent cinquante observateurs non gouvernementaux.

Alors que la réduction des barrières tarifaires à laquelle nous assistons a eu pour corollaire l'augmentation de l'importance relative des barrières non tarifaires (Vogel [1995 : 1]), il semble pertinent de s'intéresser aux questions de réglementation et à leurs impacts sur le commerce. Depuis la fin des années 1980, l'attention se porte en effet vers les obstacles au commerce créés par les réglementations nationales, qui sont maintenant sous la surveillance de l'O.M.C. (Landau [2000 : 6]). Dans le secteur alimentaire, le Codex Alimentarius a ainsi 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 (O.T.C.).

Deux litiges portés devant l'O.M.C. ont contribué à faire prendre conscience de l'importance des normes du Codex Alimentarius et donc de l'attention à porter à ses travaux : le litige « hormones » au titre de l'accord S.P.S., et, peut-être moins connu, le litige « sardines » au titre de l'accord O.T.C..

Le Codex Alimentarius reste pourtant à la fois encore peu utilisé comme terrain de recherche académique et peu connu du grand public alors que les préoccupations liées à la sécurité sanitaire des aliments sont fortes chez les consommateurs.

Nous avons donc aussi l'objectif complémentaire d'observer et décrire cette organisation et son mode d'élaboration des normes alimentaires internationales.

Le travail présenté ici est la « restitution organisée » de notre recherche. Pour la clarté de cette restitution, nous avons repris une trame classique (théorie, problématique, méthode, terrain, résultats) bien qu'elle ne reflète pas la construction progressive de notre réflexion. C'est par allers et retours entre les travaux de recherche antérieurs et les données de terrain recueillies que nous avons sélectionné les travaux sur lesquels nous nous appuyons, élaboré la problématique, et tiré les enseignements de notre recherche.

Nous avons articulé notre travail en quatre parties : une première partie consacrée à la construction de notre recherche, une deuxième partie centrée sur le Codex Alimentarius et le contexte de son travail, une troisième partie regroupant les études de cas, et une quatrième et dernière partie dans laquelle nous tirons les enseignements de notre recherche.

La première partie est consacrée à la construction de notre recherche.
Dans les deux premiers chapitres nous cherchons à éclairer notre réflexion partie du terrain par l'étude de différents travaux de recherche. Nous commençons par reprendre les principaux résultats des recherches sur les stratégies politiques des entreprises souvent menées dans un contexte national, en insistant sur quelques aspects dont les données issues des premiers entretiens ont rapidement montré l'importance. Nous nous intéressons ensuite aux travaux les plus proches de notre thème des stratégies politiques des entreprises dans les O.I.G., pour constater que peu de travaux s'intéressent aux aspects internationaux des stratégies politiques des entreprises et que ces travaux ne cherchent pas à mettre en évidence des comportements des entreprises qui seraient spécifiques d'un contexte intergouvernemental.

Nous nous tournons ensuite vers les travaux de recherche sur les O.I.G. et les négociations internationales et multilatérales pour comprendre comment se prennent les décisions intergouvernementales.

Dans le troisième chapitre, nous fixons le cadre d'analyse de notre recherche et nous formulons la problématique de cette recherche. Au travers de l'analyse de la littérature et de la confrontation de nos observations de terrain aux travaux antérieurs, quatre questions sont peu à peu apparues centrales : les spécificités des organisations intergouvernementales pour l'action politique des entreprises, le processus de décision dans les O.I.G., l'existence ou non de comportements politiques spécifiques à un contexte intergouvernemental, les facteurs d'influence des décisions par les entreprises. La problématique recouvre donc deux niveaux d'analyse, le niveau intergouvernemental et le niveau national d'interaction entre l'industrie et l'administration.

Dans le quatrième chapitre, nous présentons la méthode utilisée pour notre recherche, une recherche exploratoire, abductive et basée sur des études de cas.

La deuxième partie présente notre terrain de recherche, le Codex Alimentarius, son histoire, ses objectifs, son organisation, ainsi que quelques éléments d'information sur l'organisation de la participation de la France et de l'Union Européenne à ses travaux (Chapitre 5). Nous consacrons ensuite le chapitre 6 à la portée des normes du Codex notamment du fait qu'elles ont été choisies comme référence par les accords S.P.S. et T.B.T. de l'O.M.C.. Nous analysons aussi les changements récents du Codex, dont certains sont une conséquence de ce nouveau rôle du Codex.

Dans le septième chapitre, nous nous référons à différents domaines théoriques et normatifs qui constituent le contexte des travaux du Codex Alimentarius : les relations entre réglementation et commerce, les conséquences des risques alimentaires sur l'élaboration des réglementations, les relations que l'homme entretient avec son alimentation.

La troisième partie est consacrée à l'analyse de cinq études de cas portant sur l'élaboration d'un texte du Codex Alimentarius – norme destinée aux gouvernements ou texte à

destination du Codex Alimentarius lui même. Les études de cas permettent d'étudier différentes configurations de décisions du Codex Alimentarius et différents types d'interaction entre l'industrie et l'administration françaises. Nous étudions successivement le cas « eaux minérales naturelles» (norme de définition de produits, position commune des Etats de l'Union Européenne, étroite collaboration entre l'industrie et l'administration françaises), le cas « autres facteurs légitimes » (définition d'un concept pour usage propre du Codex Alimentarius, implication de l'industrie très en amont des négociations Codex), le cas « laits fermentés » (norme de définition de produits, pas de position commune des Etats de l'Union Européenne, étroite collaboration entre l'industrie et l'administration françaises), le cas « patuline » (norme de protection sanitaire, désaccord entre l'industrie et l'administration françaises), le cas « allégations santé » (norme couvrant tous types de produits, règlement européen en cours d'élaboration, forte implication des industriels français tout au long du processus).

Nous concluons cette partie par un chapitre de synthèse transversale des données empiriques issues des cas (Chapitre 13).

Dans la quatrième et dernière partie, nous tirons les enseignements de notre recherche, en deux chapitres différents correspondant aux unités d'analyse de notre recherche : le processus de décision intergouvernementale d'une part, les entreprises et les interactions entreprises/administration d'autre part. Dans un premier temps (Chapitre 14), nous nous plaçons au niveau intergouvernemental et nous essayons de distinguer des caractéristiques spécifiques des O.I.G. pour les stratégies politiques des entreprises. Nous comparons ensuite le Codex Alimentarius au modèle décisionnel de la poubelle (Cohen et *al*. [1991]) et montrons que de manière générale, les O.I.G. sont des organisations faiblement couplées. Nous montrons que les O.I.G., plutôt que des lieux de décision, sont des lieux d'« indécision ponctuée de décisions».

Dans un deuxième temps (Chapitre 15), nous nous centrons sur les entreprises comme acteurs politiques. Nous analysons tout d'abord comment l'entrepreneur politique de Kingdon [1984] peut intervenir dans une O.I.G. comme le Codex Alimentarius et nous proposons pour

les stratégies politiques menées le terme de « meta-lobbying ». Nous étudions ensuite les modes d'influence de l'administration française par les entreprises et nous définissons une modalité particulière de relation dont nous montrons qu'elle est liée à la négociation internationale et que nous proposons d'appeler « coopération nationale ». Nous examinons ensuite l'aspect collectif de l'action politique ainsi que les ressources mises en oeuvre par les entreprises pour influencer la décision internationale pour terminer en précisant quels autres concepts des stratégies politiques des entreprises paraissent pertinents ou non pertinents dans un contexte décisionnel intergouvernemental.

N.B. : La bibliographie spécifique aux différents cas figure en annexes. Les publications des O.I.G. (F.A.O., O.M.C., O.M.S.) sont regroupées à la fin de la bibliographie générale.

PREMIERE PARTIE

LA CONSTRUCTION D'UNE RECHERCHE SUR LES STRATEGIES POLITIQUES DES ENTREPRISES DANS UNE ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE

Dans cette partie, nous construisons notre travail de recherche.

Notre étude de la littérature fait appel à deux champs de recherche bien séparés ; d'une part la littérature sur les stratégies politiques des entreprises, et d'autre part la littérature sur les O.I.G. notamment celle qui concerne l'aspect décisionnel.

Nous nous référons tout d'abord à la littérature sur les stratégies politiques des entreprises d'une part sur un plan général, d'autre part en nous focalisant sur les aspects internationaux des stratégies politiques (Chapitre 1).

Nous abordons ensuite les travaux de recherche sur la décision dans les organisations intergouvernementales de façon à mieux cerner où s'exercent les stratégies politiques que nous voulons étudier (Chapitre 2).

Puis, au chapitre 3, nous construisons le cadre d'analyse de notre recherche et formulons sa problématique.

Enfin, nous exposons la méthode retenue pour cette recherche (Chapitre 4).

Chapitre 1 – Les stratégies politiques des entreprises

Introduction

1- Les entreprises, des acteurs politiques

1.1- Les entreprises face aux politiques publiques
1.1.1- Les effets des décisions publiques
1.1.2- Les objectifs des stratégies politiques
1.2- Stratégies et activités politiques des entreprises
1.2.1- Les stratégies politiques des entreprises
1.2.2- Le degré de participation politique
1.2.3- Les activités politiques des entreprises
1.3- Les modes d'influence des pouvoirs publics par les entreprises
1.4- L'action politique collective
1.4.1- Les problèmes des groupes
1.4.2- Participer à l'action collective ou la mener – bénéfices et coûts privés
1.5- Les ressources mises en oeuvre dans l'action politique
1.5.1- Deux typologies récentes des ressources politiques
1.5.2- La combinaison des ressources politique
1.5.3- Origine, nature et utilisation des ressources

2- Les aspects internationaux des stratégies politiques des entreprises

2.1- Peu de travaux spécifiques aux stratégies politiques des entreprises dans les décisions intergouvernementales
2.2- L'eurolobbying
2.2.1- Des aspects spécifiquement européens mais aussi un poids important de l'intergouvernemental et des coalitions
2.2.2- La multiplicité de canaux d'influence possibles pour l'action politique
2.2.3- Les administrations nationales comme canal d'influence
2.2.4- La représentation des intérêts par les organisations professionnelles européennes
2.2.5- Le cas spécifique des grandes entreprises internationales
2.3- Institutions politiques nationales et comportement politique

Conclusion

Introduction

Nous adoptons d'emblée une vision de l'entreprise comme située dans un environnement de marché mais aussi dans un environnement « hors marché » composé des « *arrangements sociaux, politiques et légaux qui structurent les interactions entre les entreprises et leur public* » (Baron [1995a : 73]). Cet environnement hors marché, qui inclut les pouvoirs publics, suscite de la part de l'entreprise une « *stratégie hors marché* » (*ibid.*, p. 73). L'entreprise est ainsi vue comme capable d'agir sur son environnement hors marché et non de le subir comme une donnée (*ibid.*, p. 75).

Le concept de « parties prenantes » ou « *stakeholder* » (Freeman [1983]) permet lui aussi d'inclure les acteurs politiques dans l'environnement de l'entreprise. Les parties prenantes sont « *des groupes ou des individus qui peuvent affecter et sont affectés*[1] *par la réalisation de la mission de l'organisation* » (*ibid.*, p. 38) et vis à vis desquels l'entreprise peut agir pour qu'ils soient plus favorables ou moins défavorables à l'entreprise (*ibid.*, p. 49).

Un dernier concept voisin des deux précédents est celui des stratégies relationnelles qui visent à établir des relations privilégiées avec certains partenaires parmi lesquels l'Etat (Anastossopoulos *et al.* [1985 : chapitre 4] et Stratégor [1997 : chapitre 11]).

Ces trois concepts permettent de voir l'Etat comme un acteur de l'environnement de l'entreprise et comme une cible potentielle pour une stratégie menée par l'entreprise dans l'objectif de faire évoluer son environnement. A la suite d'Attarça, nous qualifions cette stratégie de « politique ». Plus précisément nous retenons une définition de la stratégie politique comme « *un ensemble d'activités relationnelles en rapport avec des institutions publiques, ou en rapport avec un processus de décision publique* »[2] (Attarça [2002 : 3]). Implicitement cette définition est plus large que celle d'Epstein, sur laquelle Attarça s'appuie, qui voit les activités politiques comme « *toutes les activités engagées avec l'intention*

[1] L'influence peut être positive ou négative (Freeman [1983 : 38]).

[2] A la suite d'Attarça, nous ne lions pas donc pas la notion de stratégie politique des entreprises et celle de stratégie hors marché de Baron [1995a] qui concerne plus largement l'environnement social, politique et réglementaire de l'entreprise. Cela étant on peut noter que les départements « affaires publiques » des entreprises peuvent avoir la charge des relations avec toutes les parties prenantes de l'environnement sociopolitique de l'entreprise (Attarça [1998]).

d'orienter, d'affecter ou d'influencer l'action gouvernementale »[3]. Elle nous permet de prendre en compte différents niveaux de décision publique, le niveau gouvernemental et national, ou même local, ou mettant en jeu une collectivité d'Etats.

Dans ce premier chapitre, nous examinons tout d'abord les principaux concepts théoriques de la littérature sur les stratégies politiques des entreprises (sous-chapitre 1), dans la perspective de confronter ultérieurement à un contexte international des concepts élaborés le plus souvent dans un contexte national. Nous centrons ensuite notre étude de la littérature sur les aspects internationaux des stratégies politiques des entreprises (sous-chapitre 2). Les travaux qui s'y rapportent sont peu nombreux et n'ont pas pour objet la recherche de comportements des entreprises qui pourraient être spécifiques d'un contexte intergouvernemental.

1- Les entreprises, des acteurs politiques

Nous cherchons ici à situer les entreprises comme acteurs politiques, c'est à dire qui tentent d'intervenir sur les décisions publiques par des stratégies politiques. Attarça [1999] et Dahan [2003] proposant chacun une large revue de la littérature sur les stratégies politiques des entreprises[4], nous n'en exposons que les principaux résultats (Sections 1 et 2). Nous nous concentrons ensuite sur quelques points spécifiques dont les données de terrain ont rapidement montré l'importance particulière pour notre objet de recherche : les modes d'influence utilisés par les entreprises (Section 3), l'action politique collective (Section 4) et les ressources politiques (Section 5).

1.1- Les entreprises face aux décisions publiques

1.1.1- Les effets des décisions publiques

Les décisions publiques peuvent prendre différentes formes bénéfiques pour une industrie (Stigler [1971])[5]. Elles peuvent aussi prendre la forme de contraintes notamment dans le

[3] Epstein, E.M. (1969), *The Corporation in American Politics*, Englewoods Cliffs, NJ : Prentice Hall, cité par Attarça [2002 : 3].
[4] On pourra aussi se référer à la revue et à l'évaluation faites par Getz [2002] des bases théoriques – explicites ou implicites – des recherches sur les stratégies politiques. Pour une présentation de l'évolution des recherches américaines en sciences politiques sur les relations entre entreprises et gouvernement, voir Vogel [1996].
[5] attribution de subvention, contrôle de l'entrée de nouveaux concurrents (par l'attribution de licences, par des quotas de production ou d'importation), décisions qui affectent les substituts ou les compléments des produits de l'industrie considérée, contrôle des prix (Stigler [1971 : 4-6]).

domaine de l'environnement où entreprises et pouvoirs publics sont souvent des adversaires (Vogel [1996 : 153]). Enfin, l'Etat peut avoir un rôle de client (commandes publiques) ou de fournisseur (de services ou de matières premières) pour les entreprises (Stratégor [1997 : 251-252]). En fait, les décisions publiques peuvent mettre des obstacles au développement des entreprises mais offrent aussi des opportunités stratégiques fondées sur les nouvelles règles du jeu (Nioche et Tarondeau [1998 : 70]). Selon les cas, les effets des décisions publiques peuvent être individuels - une entreprise aux dépens des autres - (Mitnick [1981]) ou collectifs - un groupe stratégique (Yoffie [1987])[6] ou une industrie (Stigler [1971])[7] aux dépens d'un autre.

Au total, une caractéristique générale des réglementations touchant les entreprises est leur effet différentiel (Dahan [2003 : 62]).

1.1.2- Les objectifs des stratégies politiques

De nombreuses études de cas sur les effets des réglementations sont sous-tendues par les concepts d'avantage concurrentiel et de barrières à l'entrée (Dahan [2003 : 52 et 61]). Mener une stratégie politique pour influencer la réglementation peut alors conduire à un avantage concurrentiel durable, selon un cheminement que Dahan s'efforce d'expliciter.

Se référant à l'approche fondée sur les ressources[8], Dahan considère que certaines ressources politiques permettent à l'entreprise d'obtenir un accès politique, qui, grâce à la mise en oeuvre d'autres ressources politiques, peut conduire à un *avantage politique* durable[9] [2003 : 96 et suiv.]. Plus précisément, certaines ressources (des ressources relationnelles par exemple) donnent directement un accès politique, d'autres ressources (l'organisation collective de la représentation des intérêts par exemple) donnent une

[6] Par exemple les producteurs purement domestiques d'un produit donné peuvent bénéficier des protections contre les importations alors que des entreprises verticalement intégrées qui importent, produisent et distribuent peuvent en être pénalisées (Yoffie David B. (1981), « Ordely Market Agreements as an Industrial Policy : The Case of Footwear Industry", *Public Policy*, Vol.29 (Winter), cité par Yoffie [1987]).

[7] transport routier vs transport par rail dans Stigler [1971].

[8] « *Resource-based view of the firm* ». Pour un examen de l'approche par les ressources, voir Tywoniak S. (1998), « Le modèle des ressources et des compétences : un nouveau paradigme pour le management stratégique », dans Nioche J.-P. et Laroche H., *Repenser la stratégies (fondements et perspectives)*, Ed. Vuibert, p.166-204.

[9] L'avantage politique durable correspond pour l'entreprise à « *une relation privilégiée avec les décideurs publics qui acceptent de prendre en compte ses intérêts* » (*ibid.*, p.244), ce qui suppose que les ressources politiques de l'entreprise soient valorisées par les décideurs publics (*ibid.*, p. 226). A ce stade, l'entreprise est en concurrence avec d'autres acteurs politiques qui cherchent eux aussi une décision favorable des pouvoirs publics (*ibid.*, p.82).

légitimité politique – supérieure ou inférieure à celle d'autres acteurs – et l'ensemble se combine pour donner accès au décideur politique (*ibid.*, p.270-272).

L'avantage politique (c'est à dire une capacité à influencer) permet d'obtenir un *avantage réglementaire*[10], qui, s'il peut être exploité par les ressources stratégiques de l'entreprise, est lui même source d'*avantage concurrentiel* (Dahan [2003 : 96 et suiv.]). Après l'obtention d'un avantage politique durable, l'objectif de l'entreprise est donc que la réglementation corresponde aux ressources stratégiques dont elle dispose, dans une co-évolution durable (*ibid.*, p. 76). Objectifs politiques et objectifs économiques sont donc articulés (Baron [1995b], Attarça [1999 : 390 et suiv.]).

Schuler rappelle toutefois que la relation entre les actions politiques de l'entreprise et une politique publique est difficile à mettre en évidence[11] et que l'étape suivante, c'est à dire l'évaluation des conséquences d'une politique publique sur la performance d'une entreprise pose des problèmes pratiques et méthodologiques (Schuler [2002 : 344-348]).

Baysinger pour sa part distingue dans les objectifs politiques des entreprises ce qui est la recherche d'un soutien direct à l'entreprise aux dépens des tiers (la « *gestion du domaine*[12] », par exemple par des subventions ou la protection du marché), et la défense contre des menaces portées par les pouvoirs publics à la légitimité de l'entreprise, dans ses objectifs (« *défense du domaine* ») ou dans ses méthodes (« *maintenance du domaine* »[13]) (Baysinger [1994]).

C'est donc aussi bien pour la légitimation de l'entreprise que pour la construction et le maintien d'un avantage concurrentiel que les stratégies politiques sont menées (Shaffer [1995 : 500-501]).

[10] que l'entreprise peut devoir partager avec d'autres (*ibid.*, p.76).
[11] notamment du fait de la multiplicité des tactiques politiques qui peuvent être mises en oeuvre, des aspects temporels (fréquence des actions politiques, différentes étapes de la décision politique), des liens entre dossiers différents, et de la multiplicité des acteurs qui peuvent influencer la décision politique.
[12] Comme le précise Dahan, il s'agit du « domaine stratégique » de l'entreprise (Dahan [2003 : 53]).
[13] Ce dernier objectif est plus récent et c'est en fait l'augmentation des actions de mobilisation politique qui amène à le définir.

1.2- Stratégies et activités politiques des entreprises

1.2.1- Les stratégies politiques des entreprises

La stratégie politique d'une entreprise découle de, mais aussi influe sur, à la fois ses objectifs politiques et différents facteurs internes ou externes à l'entreprise[14] (Boddewyn et Brewer [1994]).

Trois dimensions semblent pouvoir caractériser les différentes typologies de stratégies politiques :

- le degré de participation politique de l'entreprise,
- le mode de relation avec les pouvoirs publics,
- le caractère collectif ou individuel des actions menées[15] (Dahan [2003 : 122-123]).

Nous approfondissons les deux dernières dimensions dans les sections 4.3 et 4.4.

1.2.2- Le degré de participation politique

L'entreprise peut mener une stratégie politique plus ou moins active. Oliver combine le degré de participation politique avec le mode de relation avec les pouvoirs publics et compte cinq stratégies de réponse aux processus institutionnels : soumission[16], compromis, évitement, défi et manipulation [1991 : 152], parmi lesquels compromis, défi et manipulation correspondent à une participation active.

Yoffie pour sa part propose une typologie qui prend en compte à la fois le degré de participation et la dimension collective ou individuelle de l'action politique. Nous la résumons dans le tableau ci-après.

---

[14] Différentes études empiriques quantitatives ont ainsi montré l'influence des facteurs internes à l'entreprise (taille de l'entreprise, incidence de la réglementation sur l'entreprise, perception des managers, existence d'une réserve de ressources, existence d'un bureau de représentation), de caractéristiques sectorielles (jeu des forces concurrentielles, structure du secteur, nombre d'entreprises et concentration, richesse du secteur, concentration géographique du secteur, degré d'encadrement réglementaire du secteur, poids des clients industriels, répartition de la chaîne de rente - concept proposé par Baron [1995] pour l'environnement hors-marché par analogie avec le concept de chaîne de valeur de l'environnement de marché-, impact de la demande, cycle de vie du secteur), et de caractéristiques de l'environnement hors marché (le problème public posé et le stade auquel il est dans son cycle de vie, le système politique, le type de réglementation (générale *vs* spécifique), le degré d'encadrement réglementaire de l'entreprise, le jeu des forces politiques, l'impact de la médiatisation, auxquels on peut ajouter le type d'avantage réglementaire (collectif *vs* individuel) et le type de décideur public (élu *vs* administration)). Les résultats sont parfois contrastés pour une même variable. (Dahan [2003 : 100 et suiv.])

[15] que Dahan lie au caractère collectif ou individuel de l'avantage recherché. Cependant l'entrepreneur politique utilise l'action collective pour un bénéfice privé (Yoffie [1987]). Voir *infra*.

[16] Deux comportements sont possibles : anticiper l'évolution de la réglementation (pionnier) ou à attendre que la réglementation entre en vigueur (suiveur) (Demil [1998]).

Passager clandestin	Pas de participation à l'action politique collective Bénéfice collectif
Suiveur	Faible participation à l'action politique collective Bénéfice collectif
Leader	Participation active à l'action politique collective Bénéfice collectif qui peut être assorti de bénéfice privé
Biens privés	Action politique individuelle Bénéfice privé
Entrepreneur politique	Organise l'action politique et mobilise des coalitions Bénéfice privé

Tableau 1.1 : Typologie des stratégies politiques (d'après Yoffie [1987])

La particularité et l'intérêt de cette typologie est la figure de l'entrepreneur politique. L'entrepreneur politique de Yoffie[17] ne se contente pas de répondre aux décisions publiques[18] mais peut aussi les susciter[19] (Yoffie et Bergenstein [1985 : 127]). Il est aussi capable d'agir rapidement et s'il n'a pas les ressources nécessaires, il les emprunte, y compris en créant des coalitions *ad hoc* ; son objectif est de créer un avantage politique pour son entreprise mais il le fait au travers de la défense d'un intérêt collectif (Yoffie [1987 : 51-52]).

On retrouve le même type d'acteur dans l'approche de l'"*issue management*" qualifiée de « *competitive cooperation* » par Littlejohn [1986], parce qu'elle vise la compétitivité de l'entreprise et utilise la construction active de coalitions, y compris avec des adversaires traditionnels.

1.2.3- Les activités politiques des entreprises

Les stratégies politiques peuvent prendre différentes formes, que l'on peut résumer de la façon suivante :

[17] Nous précisons « de Yoffie » pour ne pas introduire de confusion avec l'entrepreneur politique de Kingdon [1984].
[18] Notons qu'Oliver [1991] lui ne s'intéresse qu'aux modalités de réponse aux pressions institutionnelles et n'envisage pas de stratégie politique pro-active.
[19] Pour l'identification des problèmes émergents, voir Littlejohn [1986].

Activités politiques[20] ponctuelles (visant une décision précise)		Activités politiques permanentes (pour créer un climat politique favorable à l'entreprise[21])	
Lobbying	Actions d'influence des décideurs publics	Financement politique[22]	Financement de responsables ou partis politiques, de campagnes électorales
Mobilisation politique	Mobilisation des individus qui peuvent être affectés par la décision publique	Information politique	Echanges réguliers avec des responsables publics pour établir un climat de confiance favorable à l'entreprise
Communication politique	Mobilisation de la société civile et de l'opinion publique	Constitution de coalitions durables	Structures d'influence collectives et stables, non liées à une décision précise
Constitution de coalitions ad hoc	Constitution ou participation à une structure collective créée pour l'occasion		
Activités juridiques	Procédures devant les tribunaux ou les administrations ad hoc pour contester une décision publique ou retarder son application		

Tableau 1.2 : Les activités politiques des entreprises (d'après Attarça [2002 : 4-5])

Certaines de ces activités mettent en jeu des parties prenantes de l'entreprise autres que des décideurs publics, dans un jeu visant, in fine, à influencer les décideurs publics (Attarça [1999 : 80]).

1.3- Les modes d'influence des pouvoirs publics par les entreprises

S'appuyant sur Bourgeois et Nizet [1995], Attarça [1999] distingue deux modes d'influence des pouvoirs publics par les entreprises, la pression et la légitimation. Dans les deux cas il s'agit pour A de tenter[23] d'obtenir un changement de comportement (perceptions, attitudes ou décisions) de B (Attarça [1999 : 117 et 119]).

La pression consiste pour A à menacer B, ou même à mettre à exécution ses menaces, pour l'inciter à changer de comportement, ce qui suppose, pour être efficace, que B soit en

[20] que Dahan qualifie de tactiques (Dahan [2003 : 126]).
[21] Il nous semble que l'on pourrait ajouter aux activités politiques permanentes les pratiques d'embauche d'anciens responsables publics ou politiques, existant tant en France qu'aux Etats-Unis (Attarça [1999 : 33 et 26]).
[22] La littérature sur le financement de partis politiques par les entreprises est particulièrement développée dans la recherche américaine (Vogel [1996 : 149]).
[23] Bourgeois et Nizet pour leur part s'intéressent à la relation de pouvoir au sens où les actions de B sont *modifiées* par le pouvoir exercé par A sur B (Bourgeois et Nizet [1995 : 29]). Attarça précise que si la tentative

relation de dépendance envers A (Attarça [1999 : 121]) et que ses objectifs propres puissent être affectés par A (Bourgeois et Nizet [1995 : 34]).

La pression peut s'exprimer par la menace (par exemple menaces de suppressions d'emploi parfois « *enrobée[s] d'un discours de légitimation* » consistant par exemple en des études économiques), la médiatisation de la position de l'entreprise, la mobilisation politique (pétitions, manifestations), et la défiance[24] (actions menées en contrevenant au droit en vigueur) (Attarça [1999 : 380 et suiv.]). Elle est en fait une forme de chantage (Bensédrine et Demil [1996]), « *la version dissonante du lobbying* » (Attarça [1999 : 379]).

Dans la pratique, la pression pure est peu utilisée (Bourgeois et Nizet [1995 : 108]). De plus, la menace n'a pas toujours besoin d'être explicite, B peut être conscient de sa dépendance vis à vis de A et l'intégrer dans son comportement sans que A ait besoin de la lui rappeler (Attarça [1999 : 123]).

La légitimation consiste, pour A, à « *faire en sorte que les demandes qu'il adresse à B soient <u>légitimes</u> aux yeux de celui-ci*» (Bourgeois et Nizet [1995 : 12]). Attarça souligne que la légitimation « *nécessite une certaine habilité dans le choix des normes de légitimité auxquelles se référer* », habileté qui peut aller jusqu'à la manipulation (Attarça [1999 : 122]). Cette mise en conformité aux normes de B peut porter sur le contenu de la décision souhaitée par A, sur l'acteur A et sur les procédures suivies (Bourgeois et Nizet [1995 : 39-41]).

Parce qu'il insiste sur le discours – il voit le lobby comme un « *acteur rhétorique* »[25] - Dubot préfère pour sa part parler de persuasion que de légitimation[26] [1997 : 501]. C'est peut-être sous-estimer le rôle du réseau relationnel. Celui-ci est en effet une source de légitimation en soi, et donne aussi plus d'efficacité à la légitimation par l'information, qui est l'autre ressource principale de la légitimation[27] (Attarça [1999 : 383 et suiv.]). La légitimation est « *la*

---

d'influence réussit et que A obtient un changement de comportement de B, cela traduit une relation de pouvoir ponctuelle de A sur B (Attarça [1999 : 119]).

[24] Nous suggérons de remplacer ce terme par défi ou provocation.

[25] Dubot [1998].

[26] Dubot estime que le terme persuasion rend mieux compte de la diversité des arguments échangés alors que la légitimation semble faire référence à des normes sociales, référence couverte, pour lui, par la persuasion [1997 : 501].

[27] L'information peut aussi être une source de pression (menace de divulguer des informations gênantes par exemple) (Bourgeois et Nizet [1995 : 63]).

version harmonieuse du lobbying» et serait mieux acceptée par les pouvoirs publics français[28] que la pression (*ibid.*, p.383]).

Entre les deux, Attarça définit le « *troc politique* », consistant pour l'entreprise à présenter aux pouvoirs publics une demande, assortie non pas d'une menace, mais d'une promesse d'action vue comme favorable pour l'Etat (par exemple des créations d'emploi). L'entreprise légitime ainsi ses intérêts par sa promesse d'action, mais c'est aussi une pression puisque la promesse d'action ne sera mise en oeuvre que si les pouvoirs publics accèdent à la demande de l'entreprise. (Attarça [1999 : 384-385]).

La pression et la légitimation peuvent être exercés à des moments différents ou simultanément, en alternant ou en conjuguant menaces et argumentation (Attarça [1999 : 122]).

Ces modes de relations n'ont pas les mêmes effets sur les pouvoirs publics. La pression fait courir à l'entreprise qui l'exerce le risque de décrédibiliser ses positions, de provoquer des réactions négatives des pouvoirs publics et finalement d'être inefficace à long terme ; par ailleurs la stratégie de pression qui met en jeu des tiers fait courir le risque de ne plus maîtriser le processus d'influence (Attarça [1999 : 382]). Pour Bourgeois et Nizet, si B agit sous la pression de A il sera moins loyal à la position de A qu'en cas de légitimation ; en revanche pour que la légitimation soit efficace il faut une certaine proximité entre les objectifs de A et ceux de B (Bourgeois et Nizet [1995 : 52-53]).

Jacomet [2000 : 61 et suiv.] et, à sa suite, Dahan [2003 : 122-123] proposent le concept d'« interaction » pour le mode modéré de relation avec les pouvoirs publics. Cette interaction correspond à une certaine coopération entre les entreprises et les autorités publiques (Jacomet [2000 : 361]) ; concrètement il s'agit de « *trouver un terrain d'entente* » (*ibid.*,

[28] Ainsi que par la Commission Européenne. Eberlie conseille ainsi aux membres de l'association professionnelle qu'il représente à Bruxelles de « *se montrer constructifs et de proposer des alternatives possibles permettant d'atteindre les buts désirés. C'est une piètre tactique de lobbying que de seulement se plaindre et protester à propos d'une proposition de la Commission.* » (Eberlie [1993 : 209-210]).

p.371]) avec les pouvoirs publics. Cependant, même si la coopération est évoquée, les mécanismes de l'interaction ne sont pas détaillés par les deux auteurs.

L'interaction permet d'englober à la fois la légitimation et l'échange de ressources politiques de l'entreprise contre l'avantage réglementaire donné par les pouvoirs publics ; elle constitue une vision plus réaliste des décideurs publics qui sont à la recherche de ressources telles que des soutiens politiques et des informations (Dahan [2003 : 122-123]). Avec l'interaction, le jeu des groupes d'intérêts concurrents et celui des pouvoirs publics sont pris en considération ce qui conduit les entreprises à faire des arbitrages dans leurs préférences (Jacomet [2000 : 78-87]).

Pour notre part, nous pensons que les unités d'analyse d'Attarça et de Jacomet/Dahan ne sont pas les mêmes et que les concepts ne peuvent être comparés car, à l'inverse de la légitimation ou de la pression qui sont des modes d'influence des entreprises sur les pouvoirs publics et ne prennent pas en compte la « réponse » des pouvoirs publics, l'interaction a pour unité d'analyse la relation dans ses deux sens, de l'entreprise vers les pouvoirs publics et des pouvoirs publics vers l'entreprise[29]. Rien n'assure par ailleurs que la légitimation conduise à un avantage réglementaire, les arguments de la légitimation peuvent ne pas être entendus si les objectifs des pouvoirs publics sont trop éloignés de ceux des entreprises ; on n'a alors pas d'interaction au sens de coopération ou d'échange de ressources contre l'avantage réglementaire.

Prenant en compte lui aussi la réponse de la cible, Dubot estime qu'il existe différentes formes de relation : i/ la relation sans échange dans laquelle la cible ne répond pas au discours de l'entrepreneur politique, ii/ l' « *interaction simple* », dans laquelle l'échange ne dure pas soit parce que l'accord est rapide, soit au contraire que les positions apparaissent très vite irréconciliables, iii/ l' « *interaction critique approfondie* » dans laquelle l'entrepreneur politique et son auditoire échangent des arguments jusqu'à ce qu'il n'y ait plus de

[29] La modalité « agressive » qui pourrait s'opposer à l'interaction pourrait être l'affrontement. Cependant, le terme interaction est en lui-même insatisfaisant puisqu'il signifie « action réciproque » (Le Nouveau Petit Robert [1994]) sans que celle-ci soit spécifiquement du registre de l'opposition ou de la collaboration, sauf à entendre l'interaction comme une conversation, par analogie avec l'adjectif « interactif ».

modification des arguments utilisés de part et d'autre ou qu'il y ait accord entre les deux parties (Dubot [1998]).

1.4- L'action politique collective

1.4.1- Les problèmes des groupes

Dans son célèbre ouvrage « *Logique de l'action collective* » [1978], Olson, montre que l'existence d'un intérêt commun ne fait pas l'action commune et qu'un comportement rationnel, visant à maximiser ses gains et minimiser ses coûts, conduit à ne pas participer à une action collective puisque le bien obtenu par l'action collective bénéficiera à tous, participants ou pas à l'action collective. Certaines conditions favorisent toutefois le regroupement pour l'action collective : un petit nombre d'individus concernés par le bien collectif[30], des bénéfices sélectifs qui ne sont offerts qu'aux membres du groupe[31], ou encore des mesures coercitives[32] (Olson [1978]). Sauf conditions particulières au groupe, l'acteur rationnel a donc intérêt à rester « passager clandestin ».

Une fois passés les obstacles à sa création, et même si le groupe permet le partage des coûts d'obtention du bien collectif, il se heurte encore à un certain nombre de difficultés. Les groupes d'intérêt établis présentent en effet un certain nombre d'inconvénients pour l'action politique : le processus de décision est lent, le consensus réduit la flexibilité et les bénéfices de l'action politique doivent être partagés avec les autres membres (Yoffie & Bergenstein [1985]).

Une étude empirique sur le lobbying de la Commission Fédérale des Communications aux Etats-Unis montre que quand les bénéfices sont exclusivement partagés par les membres

[30] Ce qui fait que chaque individu obtient une fraction du bénéfice total assez élevée pour être incité à assumer le coût de l'obtention du bien (*ibid.*, p.50 et suiv.). C'est cet effet d'échelle qui explique, d'après Olson, que les lobbies des secteurs industriels soient mieux organisés que les lobbies d'affaires plus généralistes (*ibid.*, p.171-172).
Douglas critique fermement l'exception que fait Olson à sa théorie pour les petits groupes et son explication par les économies d'échelle ; pour elle les difficultés de l'action collective ne sont pas liées à la taille d'un groupe (Douglas [1999]).
[31] Tarifs préférentiels, revues techniques par exemple (*ibid.*, p. 167 et suiv.). D'autres incitations sont plus immatérielles : Olson cite aussi, en passant, la pression sociale des membres du groupe, la soif de prestige et de respect (*ibid.*, p.83).
[32] Le contrôle des emplois par les syndicats par exemple (*ibid.*, p.107 et suiv.)

des associations[33], et qu'elles ont des intérêts communs, les grandes entreprises[34] ont tendance à mener leur lobbying par l'intermédiaire des associations professionnelles. En revanche, plus la nécessité de dévoiler des informations sensibles pour pouvoir mener à bien l'action de lobbying est grande, moins elles passent par leur association professionnelle et plus elles favorisent l'action individuelle – tout en réduisant leur activité totale de lobbying. (De Figueiredo et Tiller [2001]).

1.4.2- Participer à l'action collective ou la mener – bénéfices et coûts privés

Dans sa réflexion sur les bénéfices sélectifs, Olson [1978] ne s'intéresse pas à ce qui se passe à l'intérieur des groupes d'intérêts et à la façon dont les décisions y sont prises, or participer à un groupe donne la possibilité d'en influencer les positions (ne serait-ce que dans un but défensif pour bloquer une position défavorable) et constitue un bénéfice sélectif (McLaughlin & Jordan [1993]).

Olson ne fait aussi qu'aborder la question de l'entrepreneur politique [1978 : 196 et suiv.], alors que celui-ci a un rôle essentiel dans l'organisation de l'action collective (Salisbury [1969][35], et Moe [1980][36], cités par Jacomet [2000 : 67]).

La stratégie de leader peut être adoptée par une entreprise qui retire d'une action collective menée par elle[37] une part[38] du bénéfice collectif supérieure à ses coûts d'organisation[39] de cette action, mais cette entreprise peut aussi tirer des bénéfices privés, tels qu'un accès privilégié aux décideurs politiques[40] (Yoffie [1987 : 48]).

---

[33] Excluant les non-membres des bénéfices.

[34] Pour les petites entreprises il semble plutôt que le choix ne soit pas entre action collective et action individuelle mais entre le lobbying via une structure collective ou pas de lobbying, mais l'étude ne permet pas vraiment de conclure.

[35] Salisbury R.H. (1969), « An exchange theory of interest group », *Midwest Journal of Political Science*, Vol. 13, n°1.

[36] Moe T.M. (1980), *The organization of Interests*, The University Chicago Press

[37] Yoffie voit le leadership passer par la création d'associations professionnelles nouvelles dont le leader peut modeler les structures. Il nous semble que la stratégie de leadership peut aussi être menée à l'intérieur de groupes existants.

[38] Olson engage à ne pas ignorer les négociations entre individus d'un groupe pour la répartition des gains et des coûts [1978 : 197-198]. Implicitement ceci pose la question de la gouvernance des associations professionnelles.

[39] La participation active à un groupe représente des coûts souvent très supérieurs à la seule cotisation (McLaughlin & Jordan [1993]).

[40] Sargent (1993) fait remarquer que la participation active confère une réputation favorable aux entreprises.

Pour conserver son influence dans le groupe, l'entreprise leader doit asseoir sa position face à des rivaux potentiels intéressés par les bénéfices politiques qu'elle tire de sa situation (Yoffie [1987]). Pour cela, elle procède de façon similaire à ce qu'elle fait vis à vis des décideurs politiques : fournir de l'expertise, utiliser ses ressources relationnelles, obtenir le soutien d'autres adhérents (Dahan [2003 : 251]).

Elle doit par ailleurs faire circuler l'information dans le groupe, faire émerger un consensus, mettre en place des incitations sélectives pour limiter le phénomène de passager clandestin et conserver les suiveurs, organiser les activités politiques et y participer. Ce rôle est plus aisé quand les différentes entreprises du groupe sont d'accord entre elles sur les priorités de leur secteur et perçoivent les mêmes menaces ; à l'inverse, plus elles perçoivent les conséquences comme différenciées, plus les bénéfices privés liés au leadership augmenteront et entraîneront des tensions dans le groupe. (Yoffie [1987]).

1.5- Les ressources mises en oeuvre dans l'action politique

1.5.1- Deux typologies récentes des ressources politiques

Appliquant la théorie des ressources à l'action politique de l'entreprise, des travaux récents se sont attachés à définir les ressources politiques. Les plus approfondis sont ceux d'Attarça [1999, 2000 et 2002] et de Dahan [2003].

Attarça [2002] propose une typologie des ressources politiques de l'entreprise en six catégories, pour lesquelles il distingue des ressources-stocks et des savoir-faire permettant de d'entretenir ou d'augmenter les ressources-stocks.

Ressources	Actifs (stocks)	Capacités (savoir-faire)
Information	Information	Expertise économique, technique, scientifique, juridique
Relationnelle[41]	Réseau de contacts politiques, économiques, médiatiques	Capacité à entretenir et développer le réseau relationnel
Symbolique	Image de l'entreprise auprès des responsables publics, du public, des médias...	Capacité à élaborer un discours, à façonner une image, à se constituer une réputation
Organisationnelle	Procédures, méthodes de travail	Connaissance de l'environnement institutionnel, capacité à élaborer et à mettre en oeuvre une stratégie politique
Economique	Pouvoir économique (richesses matérielles, parts de marché, emplois créés, marchés couverts...)	Capacité à légitimer les intérêts de l'entreprise et/ou à faire pression sur les autres parties prenantes
Financière	Argent	Capacité à utiliser à bon escient les ressources financières de l'entreprise

Tableau 1.3 : Typologie des ressources politiques (Attarça [2002 : 13])

Avec le souci d'être plus exhaustif, Dahan propose sa propre typologie en huit catégories de ressources individuelles de l'entreprise et trois catégories de ressources collectives si l'entreprise participe à une action collective (cf. *infra* pour les ressources collectives) :

Ressources de l'entreprise	Expertise
	Ressource financière
	Ressource relationnelle formelle et informelle
	Ressource organisationnelle
	Réputation auprès des acteurs hors marché
	Image auprès du public
	Soutien de parties prenantes
	Compétences récréatives
Ressources collectives	Organisation collective de la représentation des intérêts
	Unité des intérêts
	Mode de gouvernance du collectif

Tableau 1.4 : Typologie des ressources politiques (d'après Dahan [2003 : 259 et 270])

Il nous semble possible de considérer que la typologie d'Attarça englobe les huit catégories de ressources individuelles de la typologie de Dahan, à condition de voir les catégories de la première comme des catégories génériques. Les catégories « *réputation auprès des acteurs hors marché* », « *image auprès du public* » et « *soutien des parties prenantes* » sont à notre sens différents types de ressources symboliques de la typologie d'Attarça. Nous considérons aussi les « *compétences récréatives* », créée pour inclure différentes actions telles que dîners et voyages offerts par les entreprises aux décideurs publics et aux journalistes

[41] Dans une approche plus générale, issue de la vision institutionnelle et de ses apports sur les relations entre l'entreprise et son environnement, Persais parle de « *compétence relationnelle pour désigner cette capacité d'une entreprise à tisser et entretenir un lien positif et durable avec un acteur-clé de l'environnement* » qui peut être une autre entreprise ou d'autres parties prenantes (Persais [2004, p. 131 pour la citation]).

(Dahan [2003 : 88]), peuvent être vues comme entretenant et développant les ressources relationnelles (de même que des campagnes de publicité institutionnelle contribuent à l'entretien de l'image de l'entreprise).

Au total, la typologie d'Attarça nous semble avoir l'avantage d'être plus globalisante et plus ramassée.

1.5.2- La combinaison des ressources politiques

Une seule ressource apporte rarement un avantage politique. Généralement les ressources sont combinées pour l'obtention d'un avantage politique, le choix des ressources mises en oeuvre dépendant du mode d'influence choisi (Dahan [2003 : 91-93]). Dans cette combinaison, les ressources ont des rôles différents ; certaines donnent accès au décideur public, d'autres donnent de la légitimité politique à l'entreprise, d'autres encore sont surtout efficaces pour obtenir un avantage politique et influencer la décision (*ibid.*, p. 272).

Comme Saurugger le souligne à propos de l'influence des groupes d'intérêt dans les décisions de l'U.E., « [*n]e pas être autorisé*[42] *à fournir de l'expertise aux acteurs politico-administratifs peut priver un acteur de sa capacité à défendre ses intérêts* » (Saurugger [2002 : 375]). Ainsi, si les ressources d'information sont les plus stratégiques (Attarça [2002 : 17]) et d'autant plus importantes que le dossier en jeu est technique et spécifique (Attarça [1999 : 383]), elles ne peuvent être mises en oeuvre seules et nécessitent d'être articulées avec d'autres ressources.

1.5.3- Origine, nature et utilisation des ressources

On peut affiner encore la notion de ressources politiques en distinguant : i/ les ressources internes à l'entreprise et les ressources externes qui peuvent être mobilisées grâce à une relation avec la partie prenante qui les détient, ii/ les ressources individuelles – contrôlées directement par une entreprise et les ressources collectives partagées avec d'autres parties prenantes dans une ou un groupe d'intérêt (Attarça [2002 : 17-19]), iii/ les ressources liées à un dossier spécifique et les ressources semi-permanentes, iv/ les ressources principales,

[42] Parce que la Commission a déjà une expertise dans le domaine ou parce qu'elle fait appel à d'autres sources d'expertise (Saurugger [2002 : 377]).

celles de support et celles de renfort[43] (Dahan [2003 : 90-93]), v/ les ressources de légitimation, celles d'accès et celles d'influence (*ibid.*, p. 270).

Nous nous limitons ici au développement de la distinction entre ressources individuelles et ressources collectives puisque très vite notre terrain a montré l'importance de l'action collective[44].

Pour Attarça, que les ressources soient mobilisées directement par l'entreprise dans des activités politiques individuelles, ou apportées à une structure collective qui mutualise les ressources individuelles de différentes entreprises en y ajoutant éventuellement des ressources propres de la structure collective, leur nature reste la même (Attarça [2002 : 17-19]). A contrario, Jacomet [2000], et à sa suite Dahan [2003] introduisent l'idée que certaines ressources collectives sont par nature différentes des ressources individuelles. Ces ressources collectives sont : l'organisation collective de la représentation des intérêts[45], l'unité des intérêts[46], le mode de gouvernance du collectif[47] (Dahan [2003 : 270]). Il nous semble toutefois que la catégorie des ressources symboliques de la typologie d'Attarça peut être aménagée pour inclure l'organisation collective de la représentation des intérêts et l'unité des intérêts, en soulignant que ces ressources collectives peuvent être porteuses d'une légitimité supérieure à celles de ressources individuelles[48].

La distinction entre ressources collectives et ressources individuelles faite par Jacomet et Dahan a aussi l'avantage de poser la question de la gouvernance dans l'action politique collective qui peut permettre ou non l'expression des autres ressources. Ainsi la ressource organisationnelle que représente le chargé d'affaires réglementaires d'une association professionnelle peut rester inemployée dans un dossier si les membres de l'association ne

[43] Les ressources principales sont celles qui ont le plus d'impact sur le décideur, les ressources supports en sont le vecteur (par exemple les ressources organisationnelles), et les ressources renfort viennent renforcer l'impact des ressources précédentes (image et réputation par exemple). Le rôle de chaque ressource dépend de la stratégie politique retenue.
[44] Aussi bien dans les relations entre l'industrie et les pouvoirs publics nationaux qu'au niveau international avec le statut d'observateur que peuvent demander les associations professionnelles.
[45] car elle procure une forte légitimité (*ibid.*, p. 255).
[46] qui simplifie le travail des décideurs (*ibid.*, p. 256)
[47] permettant de dégager des consensus, donnant un mandat précis aux représentants... (*ibid.*, p.257).
[48] Parce qu'une position donnée est présentée par une organisation collective, elle aura plus de légitimité et sera mieux valorisée par le décideur politique que la même position présentée par une entreprise.

sont pas parvenus à dégager une position commune. Nous pensons que l'on peut considérer le mode de gouvernance du collectif comme une ressource organisationnelle.

Nous proposons alors une nouvelle typologie des ressources politiques qui tienne compte de ces différents compléments et soit valable quelle que soit l'origine des ressources, individuelle ou collective.

Ressources	Actifs (stocks)	Capacités (savoir-faire)
Information	Information	Expertise économique, technique, scientifique, juridique
Relationnelle	Réseau de contacts politiques, économiques, médiatiques	Capacité à entretenir et développer le réseau relationnel
Symbolique	Image de l'entreprise *ou du collectif d'entreprises* auprès des responsables publics, du public, des médias... *Organisation collective des intérêts* *Soutien des parties prenantes*	Capacité à élaborer un discours, à façonner une image, à se constituer une réputation *Capacité à organiser le soutien des parties prenantes*
Organisationnelle	Procédures, méthodes de travail, personnel dédié[49] *Mode de gouvernance du collectif*	Connaissance de l'environnement institutionnel, capacité à élaborer et à mettre en oeuvre une stratégie politique *Capacité du collectif à dégager une position commune*
Economique	Pouvoir économique *de l'entreprise ou du collectif* (richesses matérielles, parts de marché, emplois créés, marchés couverts...)	Capacité à légitimer les intérêts de l'entreprise *ou du collectif* et/ou à faire pression sur les autres parties prenantes
Financière	Argent *de l'entreprise ou du collectif*	Capacité à utiliser à bon escient les ressources financières de l'entreprise *ou du collectif*

Tableau 1.5 : Typologie aménagée d'après la typologie des ressources politiques d'Attarça [2002] et celle de Dahan [2003]

Nous avons dans ce sous-chapitre repris les résultats les plus importants des travaux antérieurs sur les stratégies politiques des entreprises. Nous nous tournons maintenant vers les travaux qui concernent spécifiquement les aspects internationaux des stratégies politiques des entreprises.

2- Les aspects internationaux des stratégies politiques des entreprises

Implicitement ou explicitement, la plupart des travaux théoriques ou empiriques (voir la revue de 27 études de cas faite par Dahan [2003 : 57-60]) sur les stratégies politiques des

[49] Les ressources organisationnelles telles que définies par Attarça sont les moyens humains, matériels et procéduraux dédiés à l'action politique [2002 : 15]. Il nous semble plus précis de les faire figurer dans le tableau.

entreprises se situent au niveau national[50]- souvent aux Etats-Unis - et le gouvernement est vu comme fabricant de politiques publiques et de réglementations nationales (Shaffer [1995 : 499]). Seuls quelques auteurs se sont intéressés spécifiquement aux aspects internationaux des stratégies politiques des entreprises et ouvrent des perspectives moins liées au système politique américain (*ibid.*, p. 504)[51].

Parmi les travaux sur les aspects internationaux des stratégies politiques, très peu portent sur des cas empiriques en environnement intergouvernemental « pur »[52]. Les travaux sur les stratégies politiques dans l'Union Européenne deviennent en revanche plus courants (Getz [2002 : 308]), bien qu'il n'existe que peu de synthèses récentes (Dahan [2003 : 155]). Nous relevons par ailleurs des recherches soulignant les différences institutionnelles entre Etats et leurs liens avec les spécificités nationales des comportements politiques des entreprises.

2.1- Peu de travaux spécifiques aux stratégies politiques des entreprises dans les décisions intergouvernementales

En France, des travaux ont été menés sur les stratégies politiques des producteurs de chlorofluorocarbones (C.F.C.) vis à vis de la réglementation internationale pour la protection de la couche d'ozone, par Bensédrine dans une étude des relations entre les entreprises et leur environnement institutionnel (Bensédrine [1997 et 1998]) et par Attarça qui fait de ce dossier un des cas de son étude du lobbying pratiqué en France (Attarça [1999]).

Bensédrine montre que, dans un contexte d'incertitude scientifique[53], les entreprises sont intervenues par différents canaux dans les négociations internationales[54] menées sous l'égide du Programme des Nations-Unies pour l'Environnement (P.N.U.E.) : participation aux comités d'experts du P.N.U.E. à la fois directement et par le financement collectif de programmes de recherches scientifiques, contacts directs avec les pouvoirs publics nationaux, participation comme observateur aux réunions internationales (Bensédrine [1997 : chapitre 4]). Trois niveaux d'autorité étaient en fait en jeu pour les entreprises européennes - le niveau international puisqu'il s'agissait d'un traité international, le niveau régional puisque

[50] ici au sens d'Etat souverain ou d'Etat membre d'une fédération.
[51] Les travaux cités par Shaffer sont ceux de Boddewyn et Brewer [1994] et Hillman et Keim [1995] ; ces travaux mettent l'accent sur les conséquences des différences institutionnelles entre les Etats (cf. *infra* Section 2.3)
[52] Nous voulons dire par là sans l'aspect d'intégration que présente l'Union Européenne.
[53] Dans ce contexte, la frontière entre des motivations économiques et des motivations éthiques est floue, tant pour les scientifiques que pour les entreprises (Bensédrine [1998 : 93]).

les Etats de la Communauté Européenne étaient représentés par la Commission et le niveau national pour l'intégration en droit national et pour la mise en oeuvre – contribuant à la complexité et la longueur du processus de décision (Attarça [1999 : 346]).

Dans la négociation, les intérêts des Etats ont rejoint ceux de leurs entreprises (Attarça [1999 : 347]). A une interprétation de cette proximité des pouvoirs publics et des producteurs comme illustration du phénomène de capture réglementaire (Stigler [1971]), Bensédrine préfère celle d'« *accommodation* » (Padioleau[55] [1982 : 115], cité par Bensédrine) qui montre « *que la collaboration est décidée – ou du moins acceptée – aussi bien par les entreprises que les fonctionnaires et les parlementaires* » doués d'une capacité d'initiative (Bensédrine [1998 : 102]).

A partir d'un terrain d'étude très différent, puisqu'il s'agit de la politique commerciale internationale en matière de textile et d'habillement, Jacomet met en avant lui aussi l'empilement des niveaux d'autorité[56] et l'existence d'interaction – « *une négociation qui implique un processus de coopération entre les acteurs* » ([2000 : 58]) - entre administration et entreprises (*ibid.*, p. 375-377). Pour lui, la préférence pour une stratégie d'interaction (par rapport à une stratégie de pression sur les pouvoirs publics[57]) découle du niveau intergouvernemental des décisions étudiées (*ibid.*, p. 378]). Cette stratégie est marquée par la complexité du processus et l'incertitude sur les résultats. En effet, de nombreux arbitrages doivent être faits par les entreprises dans leurs préférences (*ibid.*, p. 371) et les décideurs publics peuvent également être amenés à faire des arbitrages entre dossiers différents d'un même ensemble de négociations internationales (*ibid.*, p. 357)[58].

Si ces travaux concernent l'influence des entreprises sur des décisions intergouvernementales, ils ne s'intéressent pas spécifiquement à l'aspect intergouvernemental et multilatéral, et ne cherchent pas à caractériser les organisations

---

[54] qui ont conduit en 1987 à la signature du Protocole de Montréal prévoyant une réduction de 50 % du marché des C.F.C. à l'horizon 2000, puis à des amendements interdisant totalement les C.F.C. (Bensédrine [1998 : 100].
[55] Padioleau (1982), *L'Etat au concret*, PUF
[56] Voir Jacomet [2000 : 352-353] pour une description du dispositif de négociation communautaire pour l'Uruguay Round où la Commission Européenne était chargée de négocier pour le compte des Etats européens.
[57] Voir section 1.3. de ce chapitre.

intergouvernementales ou à mettre en évidence de possibles spécificités pour les stratégies politiques des entreprises. Ils permettent toutefois d'observer (i) la diversité des canaux d'influence utilisés par les entreprises, (ii) la complexité et la longueur de processus de décision qui font intervenir différents niveaux d'autorité, (iii) l'existence de divergences entre industriels qui défendent des positions différentes[59] et (iv) la possible existence d'une grande proximité entre les entreprises et les autorités d'un même Etat. Le travail de Jacomet donne aussi au passage quelques éléments sur les négociations intergouvernementales tels que : (i) les interférences entre différents dossiers traités en parallèle par la même (textile et agriculture par exemple) [2000 : 330-331[60]] ou, à l'inverse, (ii) les stratégies de « découplage » entre comités différents de dossiers qui pourraient être liés (*ibid.,* p.356), (iii) l'importance des négociations parallèles à la négociation officielle (*ibid.,* p.340), (iv) le rôle du secrétariat de l'organisation dans la dynamique de la négociation (*ibid.,* p.341) ainsi que (v) les coalitions des Etats changeantes au fil du temps (*ibid.,* p.349 et 355).

L'influence des entreprises ou d'autres groupes d'intérêts dans des décisions intergouvernementales a aussi été étudiée dans des domaines autres que les sciences de gestion. En sciences politiques, le travail de Woll sur les relations entreprises/gouvernements dans les négociations de l'O.M.C. portant sur les services rejoint nos préoccupations[61]. Le plus souvent toutefois, les mécanismes précis mis en oeuvre par les entreprises pour influencer les décisions ne sont pas étudiés dans les travaux[62] dont nous avons connaissance.

---

[58] Par exemple lors de l'Uruguay Round des négociations du G.A.T.T., le dossier agricole était prioritaire sur le dossier textile pour la Communauté Européenne.
[59] Voir Bensédrine [1998 : 99] et Attarça [1999 : 327 et suivantes] pour le cas des producteurs de C.F.C..
[60] Voir aussi pages 344 et 359.
[61] Woll [2004] étudie et compare le lobbying des opérateurs de télécommunications européens et américains lors des négociations du G.A.T.S. (General Agreement on the Trade of Services) sur les services de télécommunications et des compagnies aériennes européennes et américaines lors des discussions sur l'espace commun transatlantique dans le domaine de l'aviation (Transatlantic Commun Aviation Area). Elle montre notamment comment les institutions politiques influent sur la façon qu'ont les entreprises d'aborder les négociations et sur le contenu des demandes des entreprises.
[62] Citons par exemple, dans le champ des sciences économiques, l'étude de la relation entre les groupes de pression nationaux et les négociations de l'O.M.C. faite par Abida, qui s'est appuyé sur la théorie des jeux et des incitations, dans une approche très normative (ABIDA Montej [1999], *Groupes de pression nationaux et négociations commerciales internationales : le rôle de l'O.M.C.*, Thèse de doctorat en sciences économiques, Université Montpellier 1, 291 pages.). Aux confins du droit et de la science politique, on peut citer le travail de Murphy (Murphy Dale D. (2004), *The Structure of Regulatory Competition. Corporations and Public Policies in a Global Economy*, Oxford University Press, 312 pages) sur les préférences réglementaires des entreprises et leurs effets sur une harmonisation réglementaire « par le haut », « par le bas » ou en faveur de l'hétérogénéité des réglementations des différents Etats.

2.2- L'eurolobbying

Les recherches sur l'eurolobbying ouvrent la question des stratégies politiques des entreprises par rapport à des décisions publiques mettant en jeu plusieurs Etats dans le cadre de l'Union Européenne[63]. Il s'agit toutefois de négociations à quinze Etats[64], alors que certaines organisations internationales comptent plus de 150 membres. Zartman fait d'ailleurs la distinction entre les négociations plurilatérales (telles que les négociations européennes de préparation de l'Acte unique), et les négociations multilatérales comme celles du G.A.T.T. (Zartman [1995 : 10])[65].

2.2.1 - Des aspects spécifiquement européens mais aussi un poids important de l'intergouvernemental et des coalitions

Les institutions de l'Union Européenne conjuguent des aspects d'intégration et des aspects intergouvernementaux (Mazey et Richardson [1993a :14]), et ne peuvent être comparées ni à celles d'un Etat, ni à celle d'une organisation internationale (Doutriaux et Lequesne [2001 : 8]). De manière générale, « *[l]e système européen c'est l'interaction constante entre des Etats – plus concrètement les administrations [...] des quinze Etats membres – et les institutions de l'Union et leurs services administratifs.* » (*ibid.*, p. 16).

Le caractère intergouvernemental du Conseil Européen – réunion des chefs d'Etats et de gouvernements, et du Conseil des ministres de l'Union est lié à la nature même de ces organes européens. Par contraste, le Parlement européen qui, depuis 1986 avec l'instauration de la procédure de coopération[66] - et surtout plus récemment avec les procédures de co-décision[67] introduites par le traité de Maastricht - a pris plus de poids dans

[63] Pour une description des institutions européennes de l'Europe voir Doutriaux et Lequesne [2001]. Par facilité de langage nous utiliserons indifféremment les termes Union européenne et Communauté européenne, bien que le « pilier communautaire » ne soit qu'un des trois piliers de l'U.E. (les deux autres relèvent d'une procédure intergouvernementale et concernent la coopération intergouvernementale en matière de politique étrangère et de coopération policière et judiciaire). Nous nous intéressons ici au domaine proprement « communautaire » qui regroupe la plupart des politiques économiques – hors fiscalité. (Doutriaux et Lequesne [2001 : 6-9], Dahan [2003 : 140])

[64] 25 Etats depuis le 1ier mai 2004.

[65] Il estime toutefois que les négociations multilatérales tendent à se réduire à des négociations plurilatérales entre quelques parties leaders (Zartman [1994b : 213]).

[66] Le Parlement peut proposer des amendements sur le projet de « position commune » du Conseil des ministres, qui peut les refuser par un vote à l'unanimité (Mazey et Richardson [1993a : 11]).

[67] Dans la procédure de co-décision, deux lectures du texte en discussion sont prévues au Parlement, qui peut proposer des amendements, et a un droit de veto si le comité de conciliation entre les deux institutions a échoué à trouver un accord (Mazey et Richardson [1993a : 13]).

les décisions communautaires, et la Commission peuvent être qualifiés d'« *organisations européennes* » (Mazey et Richardson [1993a : 11-14]).

Du fait de son rôle comme initiateur et rédacteur des projets de textes, la Commission européenne est une cible essentielle dans le lobbying d'une décision européenne[68] alors que par ailleurs, les groupes d'intérêt accordent plus d'attention qu'antérieurement au Parlement européen[69] (Mazey et Richardson [1993a : 10-13]). Il reste que les décisions européennes sont prises le plus souvent à la majorité qualifiée au Conseil des ministres[70] et que la négociation entre les Etats amène fréquemment à des compromis dans lesquels un gouvernement peut être conduit à abandonner sa position sur un dossier donné (Grant [1993 : 28-29]). Du fait de cette règle de la majorité qualifiée – qui fait qu'un Etat isolé ne peut ni faire valoir sa position ni bloquer une décision - de nouvelles stratégies de lobbying mettant l'accent sur la construction de coalitions sont nécessaires (Tenbücken [2002 : 64]) mais ces stratégies sont difficiles à organiser (Eberlie [1993 : 208])[71].

Les systèmes politiques et administratifs nationaux restent ainsi un canal d'influence prépondérant[72] puisque même dans les domaines où les décisions sont prises à Bruxelles, « *une dépendance existe entre les groupes et « leurs » ministères, ces derniers étant en fait des « intermédiaires » entre les groupes et la Communauté Européenne, en particulier dans les dernières étapes du processus de décision politique* »[73] (Mazey et Richardson [1993b : 247]).

---

[68] Hull [1993 : 83] estime que le rédacteur d'un projet de texte communautaire retrouve sa proposition pour environ 80 % dans le texte adopté par le Conseil.

[69] Le transfert de ressources politiques vers le Parlement Européen se fait toutefois lentement (Coen [1997 : 103]).

[70] qui est l'organe central de décision

[71] Expliquant que pour parvenir à changer une proposition avec la procédure européenne de coopération et de la règle de la majorité qualifiée il faut faire des alliances, Eberlie écrit « *les entreprises ont dû essayer d'identifier ces alliances et chercher à influencer leur composition. Cela paraît simple mais c'est extrêmement difficile à faire en réalité : il doit y avoir une action internationale, il doit y avoir un seul message, et il doit y avoir une coordination au niveau européen* » (Eberlie [1993 : 208]).

[72] Mazey et Richardson voient deux autres raisons à l'importance persistante du lobbying national : i/ malgré l'intégration européenne, de nombreux champs des politiques publiques restent de la responsabilité des Etats, ii/ la mise en oeuvre des politiques publiques européennes dépendent pour une large part des gouvernements (Mazey & Richardson [1993b : 246-249).

[73] « *there is a dependence which exists between groups and « their » ministries, with the latter effectively being « intermediaries » between the groups and the EC [European Community], particularly in the final stages of the policy-making process* ». C'est à dire au Conseil des ministres et au Conseil européen, les organes qui ont le caractère intergouvernemental le plus évident.

Au total, malgré le rôle très important des instances « de niveau européen », et notamment de la Commission, l'intergouvernemental reste largement à l'oeuvre dans les processus de décision européens.

2.2.2- La multiplicité des canaux d'influence possibles pour l'action politique

Mazey et Richardson décrivent la Communauté Européenne du point de vue du lobbying comme : « *d'une énorme complexité, avec un vaste et foisonnant ensemble de groupes, des intérêts nationaux divergents, une bureaucratie fortement fragmentée mais peu nombreuse, des agendas imprévisibles, et des règles de décision changeantes* » [1993a : 24]. Ceci rend les résultats des actions des groupes d'intérêt très imprévisibles et Grossman soutient que « *[l]e caractère multi-niveaux du système politique communautaire rend impossible toute prise de contrôle durable* » [2003 : 745].

De cette complexité, il résulte que les actions d'influence peuvent être menées via un grand nombre de points d'entrée[74]. Ainsi, dans la procédure de co-décision, une entreprise ou un groupe d'intérêt prévenu d'un projet dès son initiation par la Commission peut intervenir :

- à la Commission (par contact direct avec les fonctionnaires européens) : lors des premières consultations informelles de l'administrateur rédacteur du projet, lors de la circulation de l'avant-projet de texte,
- au Comité Economique et Social des Communautés Européennes où les groupes d'intérêt sont consultés sur la proposition officielle de la Commission
- au Parlement européen (par contact direct avec les parlementaires) : lors de la lecture de la proposition officielle de la Commission, au moment de la lecture de la position commune du Conseil
- au Conseil (via les représentations permanentes à Bruxelles et les ministères nationaux) : lors de l'examen de la proposition officielle, lors de l'examen des amendements proposés par le Parlement (Dahan [2003 : 143-143]).

[74] McLaughlin et Jordan [1993] arguent que, en retour, l'utilisation de stratégies multiples par les entreprises et les groupes nationaux rendent l'environnement très complexe pour la Commission et les décideurs européens.

Du fait de ces différentes institutions, mais aussi des différentes procédures de décision de l'Union Européenne, une grande diversité de canaux et d'itinéraires d'influence possibles existe comme le montre le schéma suivant de Tenbücken [2002] établi pour une entreprise multinationale.

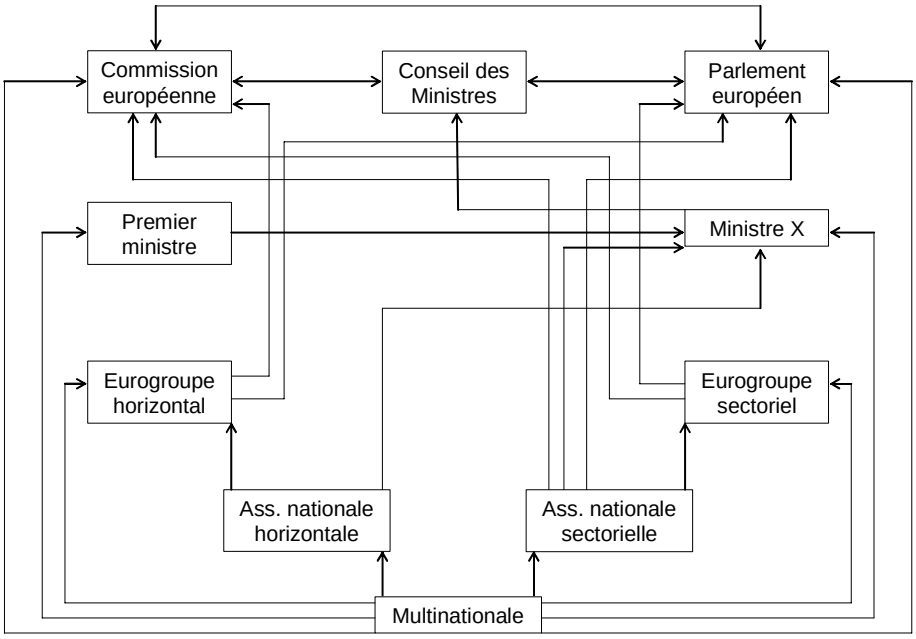

Figure 1.1 : Les canaux d'influence possibles dans l'U.E. (Tenbücken [2002 : 133])

Les canaux d'influence mettent en jeu différents types d'acteurs collectifs qui peuvent être des coalitions ad hoc ou des associations professionnelles permanentes avec différents niveaux d'agrégation d'intérêt[75].

Pour décrire l'enchaînement des canaux d'influence, Tenbücken définit une « *influence route* » (que nous traduisons par *itinéraire d'influence*), comme « *la combinaison de plus d'un canal dans un enchaînement logique* »[76] [2002 : 132]. Un canal d'influence permet à A d'influencer B, qui à son tour peut par un deuxième canal influencer C. La combinaison du canal de A à B puis du canal de B à C est un itinéraire d'influence. Les entreprises peuvent utiliser plusieurs itinéraires simultanément (*ibid.*, p. 18]).

[75] Voir Dahan [2003 : 147-151] pour une description des différents types d'associations.
[76] « [*t*]*he combination of more than one channel in a logical sequence* »

Le choix par une entreprise des itinéraires d'influence à mettre en oeuvre dépend d'une part des caractéristiques institutionnelles du champ de politique publique concerné[77] qui déterminent les points d'entrée possible et les itinéraires d'influence potentiels, d'autre part des caractéristiques du secteur d'activité concerné[78] qui se traduisent dans le mode d'organisation des intérêts du secteur et conditionnent les itinéraires d'influence réellement utilisables (*ibid.*, p. 56).

Ceci nécessite de coordonner les différentes actions d'influence au niveau national et au niveau communautaire pour faire face, parfois, à des intérêts opposés provenant d'autres Etats membres, qui peuvent s'ajouter aux intérêts opposés traditionnels de l'Etat d'origine (Mazey et Richardson [1993a : 16-17]). Un groupe national d'intérêt peut ainsi mener des actions de lobbying visant directement les instances communautaires et son gouvernement et en même temps, participer à une fédération européenne pour y faire valoir ses positions. Il privilégie le lobbying direct des instances européennes s'il ne partage pas les positions de ses homologues d'autres Etats européens, ou s'il ne parvient pas à faire partager ses vues par « son » administration (*ibid.*, p. 7).

La multiplicité des canaux d'influence possible permet ainsi de contourner les acteurs peu réceptifs à la position défendue et de trouver un autre canal d'influence.

2.2.3- Les administrations nationales comme canal d'influence

L'utilisation d'un canal national a principalement un rôle défensif, pour limiter les effets négatifs d'un projet de texte (McLaughlin et Jordan [1993]) dans ce que Tenbücken appelle une « *stratégie d'urgence* » (Tenbücken [2002 : 129-130]). Ceci suppose que le groupe d'intérêt a déjà convaincu « son » gouvernement d'adopter sa position.

---

[77] Tenbücken relève deux caractéristiques générales de la structure politique de l'U.E. : la structure politique à plusieurs niveaux (combinaison d'éléments régionaux, nationaux et supranationaux), la co-existence d'un acteur intergouvernemental (le Conseil des Ministres) et d'acteurs supranationaux (la Commission et le Parlement Européen) ; et deux caractéristiques liées au processus de décision qui peut varier selon le champ politique considéré : le changement des acteurs au cours du processus de décision (le rôle central est à la Commission en début de processus puis passe au Parlement et au Conseil, et pour finir aux Etats membres pour la mise en oeuvre), la distribution des compétences entre les institutions européennes selon les procédures en jeu (co-décision ou co-opération) (Tenbücken [2002 : 72-77]). Les changements institutionnels de l'UE de même que les évolutions commerciales et industrielles plus générales ont amené des changements dans l'action politique des entreprises et dans les allocations de ressources aux différents canaux utilisés (Coen [1997]).

[78] structure de marché (concentration), niveau d'européanisation des intérêts sectoriels organisés, l'exposition du secteur au dossier (Tenbücken [2002 : 103-106]). Notons avec Dahan [2003 : 80] que Tenbücken ne prend pas en compte les ressources politiques.

Bien qu'ils n'entrent pas dans le processus de construction de la position d'un Etat donné, Mazey et Richardson estiment que l'interdépendance entre administrations et groupes nationaux pour les questions européennes est reconnue et que la nécessité d'une stratégie commune et coordonnée entre eux l'est aussi [1993b : 247-248]. Pourtant le lobbying des groupes d'intérêt peut se heurter à diverses priorités politiques du fait de sources d'influence multiples, intérieures ou extérieures à l'Etat concerné et parfois hors de la Communauté Européenne, ce qui peut conduire à une position nationale peu favorable à des intérêts particuliers privés (Spence [1993]).

2.2.4- La représentation des intérêts par les organisations professionnelles européennes

Au delà des aspects généraux de l'action collective (voir *supra*, section 1.4), la représentation des intérêts par les organisations professionnelles européennes présente certaines caractéristiques spécifiques.

De nombreuses organisations professionnelles européennes sont des fédérations d'associations nationales (Dahan [2003 : 148]), dont une des grandes difficultés est de réconcilier les intérêts divergents de leurs membres (Grant [1993 : 31]). En effet des différences de structure de l'industrie selon les Etats peuvent se traduire par des intérêts différents ; les positions des fédérations européennes peuvent alors n'être que les dénominateurs communs des positions des associations nationales membres, elles-mêmes dénominateurs communs des positions de leurs différents membres (McLaughlin et Jordan [1993 : 137]). De ce fait, la préparation des positions est très longue et conduit à des avis souvent vagues et/ou difficilement modifiables puisque toute modification doit à nouveau susciter l'accord des membres ; parfois même aucun accord n'est possible entre les membres pour une position commune (Grant [1993 : 31]). Pour une entreprise donnée, le risque est alors grand que sa position ne se retrouve pas dans la position du groupe (McLaughlin et Jordan [1993]).

Ainsi les questions de gouvernance (rôle des associations nationales, possibilité ou pas d'adhésion directe des grandes entreprises, règle de l'unanimité ou de la majorité ...) jouent

un rôle important dans l'efficacité des fédérations européennes en matière de lobbying (Grant [1993], McLaughlin et Jordan [1993], Coen [1997], Greenwood et Webster [2000]).

La faiblesse des fédérations européennes encourage le lobbying direct à Bruxelles par les associations nationales (Mazey et Richardson [1993a : 8]) ou par les entreprises à travers l'établissement de leur propre bureau « affaires publiques » à Bruxelles (Grant [1993 : 34], Greenwood et Webster [2000 : 5]) ; en retour l'existence de ces autres canaux d'influence affaiblit les groupes européens (Greenwood et Webster [2000 : 5]). Pourtant si une fédération européenne parvient à ce que ses positions soient bien relayées par ses membres auprès des différents gouvernements, elle améliore beaucoup son pouvoir d'influence (Collie [1993 : 221]).

Pour accélérer la prise de décision et renforcer les ressources, l'adhésion directe des entreprises ou l'octroi d'un statut direct[79] a été développée par de nombreuses fédérations (Greenwood et Webster [2000 : 5]), mais ce n'est toutefois pas une garantie d'efficacité (Tenbücken [2002 : 156]).

La tentation peut être alors à la spécialisation autour d'un produit ou d'un dossier, ce qui va à l'encontre du souhait de la Commission qui préfère les relations avec des groupes d'intérêts généralistes pour des questions de gain de temps (Greenwood et Webster [2000 : 3-4] et Hull [1993 : 85-86]).

2.2.5- Le cas spécifique des grandes entreprises internationales

En adhérant aux associations nationales des différents Etats dans lesquels elles sont présentes, les multinationales peuvent jouer un rôle très actif dans les fédérations européennes (McLaughlin et Jordan [1993]). Les fédérations européennes peuvent même se révéler contrôlées par un ou deux groupes industriels qui dominent les différentes associations nationales (Greenwood et Webster [2000 : 3]). Par les associations nationales, les multinationales peuvent aussi faire valoir leurs positions auprès des différents

[79] Par exemple un statut de membre consultatif (voir l'exemple de l'évolution de CEFIC (European Chemical Industry Council) décrite par Grant [1993 : 33]).

gouvernements concernés et de ce point de vue la procédure de décision à la majorité qualifiée peut les aider (Sargent [1993]).

Elles peuvent aussi adhérer à plusieurs Eurogroupes[80], à la fois parce qu'elles sont multiproduits, qu'elles peuvent être très décentralisées, et que cela leur permet d'utiliser simultanément plusieurs canaux de représentation de leurs intérêts (Greenwood et Webster [2000 : 4]. Cependant cela peut aussi refléter des divergences de vue entre différentes activités de l'entreprise (*ibid.*, p. 6).

Grâce à leur taille les multinationales peuvent aussi exploiter les différents points d'entrée dans le processus européen de décision sans le truchement d'une structure collective (Greenwood et Webster [2000 : 2]), notamment en ayant une représentation à Bruxelles.

2.3- Institutions politiques nationales et comportement politique

Boddewyn et Brewerestiment que l'hypothèse que « *le comportement politique est « universel » plutôt qu'affecté par « l'espace » (c'est à dire le franchissement des frontières)* »[81] [1994 : 123] sous-tend les recherches sur les stratégies politiques des entreprises. Or les entreprises multinationales rencontrent des environnements hors marché variés et des Etats souverains différents et on ne peut pas appliquer mécaniquement aux situations internationales des concepts développés dans un contexte d'action politique domestique (*ibid.*, p. 122-125). Cette question de la géographie du comportement politique est étudiée empiriquement par Rival qui compare les pratiques de lobbying des entreprises anglaises et des entreprises françaises et constate qu'il existe des spécificités nationales (Rival [2003]).

Hillman et Keim entrent plus avant dans le détail des différences entre Etats et s'attachent à montrer que « *l'interface entre entreprises et gouvernements [...] est caractérisée par des arrangements institutionnels différents dans différents Etats* » (Hillman et Keim [1995 :194]), ces arrangements étant tout autant formels qu'informels (*ibid.*, p. 195). Dans les relations entreprises/gouvernements, les institutions politiques des Etats-Unis[82] favoriseraient ainsi les

[80] Greenwood et Webster ont compté jusqu'à 30 Eurogroupes pour les plus actives des multinationales.
[81] « *political behavior is « universal » rather than affected by « space » (i.e., by the crossing of borders)* »
[82] Voir aussi Vogel [1996 : 153].

aspects de court terme, atténueraient les effets des arguments du type calcul coût/bénéfice, pousseraient à des modes d'interactions entre entreprises et gouvernement moins coopératives et plus conflictuelles que dans des systèmes parlementaires du type japonais, allemand ou français[83] (*ibid.*, p. 210-212). En d'autres termes, le lobbying aux Etats-Unis serait plus « agressif ». Bien que la présence à Bruxelles de groupes d'intérêts américains conduise à des transferts de savoir-faire politique vers les entreprises européennes, le résultat, du fait des différences institutionnelles et culturelles, est un style européen de lobbying distinct et vraisemblablement plus « subtil » que le style américain (Coen [1999 : 40-41]).

Plus largement, Lenway et Murtha [1994] distinguent quatre dimensions qui différencient les Etats dans la littérature politiste et peuvent affecter les stratégies internationales des entreprises. Deux de ces quatre dimensions[84] sont plus particulièrement pertinentes pour les stratégies politiques des entreprises :

- la capacité politique ou pas de l'Etat à mettre en oeuvre des stratégies économiques internationales, c'est à dire à soutenir et orienter le développement de certaines entreprises ou de certains secteurs industriels[85] par l'existence d'agences étatiques qui élaborent et mettent en oeuvre des actions de soutien. Le Japon et le MITI, son agence de politique industrielle, s'opposeraient ainsi aux Etats-Unis où le rôle de l'Etat est beaucoup plus global dans ce domaine[86] (Lenway et Murtha [1994 : 515-518]).
- l'individualisme *vs* le communautarisme[87], qui limite ou favorise la capacité à construire un consensus national sur la stratégie économique (*ibid.*, p. 518-520).

[83] Rival montre néanmoins que le lobbying français est mené à plus de 70 % par pression [2003 : 11], mais l'article ne donne pas d'information sur la manière dont a été effectué le classement des données entre la modalité pression et la modalité interaction.
[84] Les deux autres dimensions concernent i/ l'indépendance internationale de l'Etat et le choix entre objectifs de sécurité et prospérité économique, ii/ l'équilibre entre valeurs économiques et non économiques (équité dans la distribution des gains vs efficience par la croissance économique) (*ibid.*, p. 520-522) .
[85] Par exemple soutenir les entreprises nationales et soumettre à des conditions strictes l'investissement d'entreprises étrangères sur le territoire national (*ibid.*, p. 516-517).
[86] Aux Etats-Unis les politiques discriminatoires entre industries ou entreprises sont plus le fruit des pressions des groupes d'intérêt que d'un programme politique de soutien a priori (*ibid.*, p.517).
[87] Lenway et Murtha indiquent qu'ils reprennent la distinction de Lodge (Lodge Georges C., 1990, *Perestroika for America*, Harvard Business School Press) entre idéologies politiques "individualiste" et "communautariste".

L'idéologie individualiste combine un Etat simplement « régulateur »[88] et une concurrence entre groupes d'intérêts des démocraties pluralistes (*ibid.*, p. 518]). Avec une dispersion du pouvoir politique, une multiplicité des agences d'Etat, et une prolifération de groupes d'intérêts très spécialisés, les Etats-Unis illustrent ce système qui favorise des relations d'adversaires entre pouvoirs publics et entreprises (*ibid.*, p. 518]). Lenway et Murtha rejoignent ainsi les conclusions de Hillman et Keim [1995]. Le communautarisme, pour sa part, se traduit par des réseaux de nature corporatiste (Lenway et Murtha [1994 : 519]), qui permettent des relations durables entre entreprises et pouvoirs publics (Dahan [2003 : 39]).

Dans ces travaux, même si on admet que les Etats se trouvent pris dans des relations transnationales (Boddewyn et Brewer [1994 : 123] et que les entreprises multinationales peuvent mobiliser un gouvernement contre un autre (*ibid.*, p. 125), les stratégies politiques internationales des entreprises sont avant tout traitées comme une juxtaposition de relations bilatérales entreprises/Etat indépendantes les unes des autres. L'aspect international est abordé uniquement sous l'angle des différences entre les contextes nationaux et la possibilité que les différentes relations entreprise/Etat soient liées entre elles n'est pas explicitement envisagée.

Ces travaux mettent l'accent sur le fait que chaque Etat constitue un environnement institutionnel spécifique. On perçoit alors qu'une stratégie politique ayant l'ambition de couvrir plusieurs Etats ne pourra pas être la simple duplication dans d'autres Etats de ce qui est pratiqué dans un Etat donné, mais que chaque Etat devra faire l'objet d'une stratégie politique spécifique[89]. Pour Baron, même dans le cas de dossiers couvrant plusieurs Etats, il n'est pas envisageable de mener une stratégie hors marché qui soit globale ou internationale ; seule une stratégie hors marché multidomestique[90] est possible du fait des différences entre institutions des différents Etats (Baron [1995b : 62-63]).

[88] « regulatory state », c'est à dire l'Etat qui n'influence pas directement les stratégies des entreprises et limite son rôle aux politiques monétaires et fiscales (*ibid.*, p.516).
[89] En d'autres termes, les économies d'échelle d'une stratégie politique globale sont faibles.
[90] 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

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons tout d'abord rappelé les principaux concepts théoriques de la littérature sur les stratégies politiques des entreprises. Nous avons vu que les entreprises peuvent être influencées à des degrés différents par une décision publique, individuellement ou collectivement. Face à ces décisions publiques, les stratégies politiques des entreprises visent à la fois leur avantage concurrentiel et leur légitimation. Les stratégies politiques possibles sont d'une grande variété dans les degrés d'implication et dans les types d'activités politiques qui peuvent être mises en oeuvre. Parmi les choix stratégiques qui s'offrent à l'entreprise nous avons relevé plus particulièrement le choix du mode de relation avec les pouvoirs publics – plus ou moins « agressif », et le choix entre action individuelle ou action collective. Enfin nous avons rappelé que la stratégie politique met en jeu des ressources politiques.

Nous avons ensuite souligné le faible nombre de travaux sur les stratégies politiques que mènent les entreprises pour influencer des décisions intergouvernementales. Ces quelques travaux, complétés par ceux plus nombreux sur l'eurolobbying, et par la mise en évidence que les différences institutionnelles entre Etats ont un impact sur les stratégies politiques des entreprises, indiquent que la présence de plusieurs Etats dans un processus de décision multiplie les canaux d'influence possibles, met en jeu différents niveaux d'autorités et différents Etats qui correspondent à autant d'environnements institutionnels différents avec des processus de décision propres, et fait intervenir des acteurs d'une grande diversité.

Cependant, à l'exception des travaux sur l'eurolobbying, ces recherches n'ont pas pour objet d'examiner si le choix de tenter d'influencer une décision intergouvernementale se traduit par des stratégies politiques particulières. S'y intéresser nécessite de mieux caractériser les organisations intergouvernementales, notamment dans leur aspect décisionnel. C'est ce que nous faisons au chapitre suivant.

(*Managing Across Borders : The Transnational Solution*, 1989, Harvard Business School Press, cité par Baron [1995b])

Chapitre 2 – La décision dans les organisations intergouvernementales

Introduction

1- L'organisation intergouvernementale (O.I.G.) comme décideur intergouvernemental

1.1- Les organisations intergouvernementales, aspects généraux
1.1.1. Organisation Internationale et O.I.G.
1.1.2. Typologie des organisations internationales
1.1.3- Structure des organisations internationales
1.1.4- Des décisions sans influence ?
1.2- Les O.I.G. et la décision intergouvernementale
1.2.1- Les procédures de décision et le poids des inégalités entre Etats
1.2.2- L'évolution vers la décision par consensus
1.2.3- La prise de décision : reflet des rapports de force entre Etats ou autonomie des acteurs
1.3- Des décisions sous influence : les acteurs non étatiques
1.3.1- Le rôle du secrétariat
1.3.2- Les relations entre O.N.G., O.I.G. et Etats
1.3.3 - Comment les O.N.G. influencent les décisions des O.I.G.
1.3.4- Les experts et les « communautés épistémiques »

2- L'O.I.G., un lieu de négociations multilatérales

2.1- Quelques caractéristiques de la négociation
2.1.1- La présence d'éléments de conflit et d'éléments de coopération
2.1.2- La mise en jeu d'un pouvoir de négociation
2.1.3- L'interaction de personnes physiques
2.1.4- Le négociateur et ses mandants
2.2- Les négociations multilatérales, des négociations « multi-tout »
2.3- La construction de coalitions dans les négociations multilatérales

Conclusion

Introduction

Dans ce deuxième chapitre d'étude de la littérature, nous précisons ce qu'est une organisation intergouvernementale (O.I.G.), en tant que lieu de décision collective (sous-chapitre 1), ce qui nécessite de faire appel à des travaux de recherche en droit et en sciences politiques. Puis nous ouvrons un peu plus la « boîte noire » des O.I.G. grâce aux travaux sur les négociations internationales et multilatérales (sous-chapitre 2).

1- L'O.I.G. comme décideur intergouvernemental

Le droit et les sciences politiques sont les principales disciplines qui se préoccupent des organisations intergouvernementales avec pour ce qui concerne la France un rôle prépondérant des juristes (Smouts [1995 : 5]). C'est donc à ces deux champs de recherche que nous faisons appel pour éclairer notre recherche[1].

Dans ce premier sous-chapitre, nous nous intéressons aux organisations intergouvernementales essentiellement comme lieu de décision collective d'un groupe d'Etats, c'est à dire que dans « organisation intergouvernementale », nous privilégions le mot « intergouvernementale ». C'est donc moins l'origine, la raison de la création des organisations intergouvernementales, leur rôle, leur place dans les relations internationales, leur fonctionnement bureaucratique qui nous intéressent, que la façon dont l'interaction des Etats membres conduit à des décisions sous la forme de textes, conventions ou normes.

Après avoir rapidement défini les O.I.G. et explicité leur structure, nous nous focalisons donc sur la prise de décision collective par les Etats, et voyons que dans les O.I.G. les Etats sont entourés d'acteurs non-étatiques qui influent eux aussi sur les décisions.

[1] Soulignons qu'il ne s'agit pour nous que de nous appuyer sur ce qui dans la littérature sur les O.I.G. concerne directement notre travail. Pour une critique des différentes théories des relations et des organisations internationales, voir par exemple le numéro 138 (Novembre 1993) de la *Revue internationale des sciences sociales* portant sur « Les organisations internationales. Perspectives théoriques et tendances actuelles ».

1.1- Les organisations intergouvernementales, aspects généraux

1.1.1- O.I. et O.I.G.

Plutôt que le terme d'organisation intergouvernementale, les ouvrages de droit et de sciences politiques utilisent le plus souvent le terme d'organisation internationale (O.I.) [2]. Cependant pour les juristes, une organisation internationale ne peut être qu'une organisation intergouvernementale[3], c'est à dire : « *une association d'Etats, établie par accord entre ses membres et dotée d'un appareil permanent d'organes[4], 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.* »[5] (*ibid.*, p. 54).

D'autres définitions rappellent qu'avec l'accord entre les Etats qui sert de constitution à l'organisation et le secrétariat permanent, l'O.I.G. est aussi 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]).

Les organisations intergouvernementales doivent être « *sépar[ées] soigneusement* » (Virally [1980 : 53]) des organisations non gouvernementales dont elles se distinguent par leur base interétatique.

En science politique, des tentatives ont été faites pour voir les organisations internationales plus largement comme des organisations à caractère non territorial, englobant « *les forces transnationales qui s'organisent par-delà les frontières étatiques et les gouvernements.* » (Abi-Saab [1980 : 12]). Galtung définit les organisations internationales comme des « *acteurs*

---

[2] L'ouvrage collectif dirigé par Reinalda et Verbeek et intitulé *Decision Making Within International Organizations* traite exclusivement des O.I.G. [2004 : 37].

[3] terme auquel Virally préfère « interétatique » (Virally [1980 : 53]).

[4] Par l'appareil d'organe permanent, l'organisation internationale se distingue par ailleurs de la conférence internationale, même si les deux ont néanmoins des points communs, par exemple pour ce qui concerne le processus de décision (Virally [1980 : 52-56]).

[5] Ceci s'obtient « *soit par les modalités de participation des Etats membres à la prise de décision (application du système majoritaire, existence d'organes restreints auxquels ne participent pas tous les membres en même temps), soit par la constitution d'organes de décision indépendants, au moins relativement, des gouvernements.* »(Virally [1980 : 54]).

non territoriaux», un « *continent invisible* », où l'appartenance est fondée non pas sur la localisation dans un espace géographique donné mais « *sur le fait de se trouver dans une sorte d'espace socio-fonctionnel, défini par la similitude et l'interaction* » (Galtung [1980 : 68-69]). Il distingue trois types d'organisations internationales, selon le degré de « non territorialité »[6] :

- les organisations intergouvernementales (OIG), dont les membres sont les gouvernements nationaux ;
- les organisations inter non gouvernementales (OING), dont les membres sont des associations ou des organisations nationales non gouvernementales. Une sous-catégorie des OING est constituée des organisations inter non gouvernementales commerciales (OINGC), c'est à dire des entreprises multi ou transnationales.
- les organisations transnationales non gouvernementales (OTRANG), dont les membres sont directement des individus[7]. (Galtung [1980 : 68-77]).

Malgré ces velléités d'extension, la plupart des travaux portent[8] sur les O.I.G. et notamment sur celles du système des Nations Unies (Jönsson [1993 : 539], Thérien [1993 : 575-576]).

Par souci d'homogénéité avec le vocabulaire des champs de recherche auxquels nous faisons appel, nous utiliserons les termes d'organisation internationale ou d'organisation intergouvernementale pour les organisations d'Etats, et pour les organisations non étatiques, nous n'utiliserons que le terme d'organisation non gouvernementale.

1.1.2- Typologie des organisations internationales

Les organisations internationales ont une double origine historique, d'une part les conférences internationales et les traités multilatéraux ayant pour but d'aider au maintien de la paix entre les Etats, d'autre part des accords de coopération technique notamment en matière de communication (Abi-Saab [1980 : 10-11]). Le début du XIXième siècle a été marqué par la signature de traités régissant la navigation commerciale et une cinquantaine

[6] La non-territorialité est composée des « composantes territoriales » (le découpage territorial est visible/non visible dans l'organisation) et des « relations territoriales » (les rapports de force entre Etats ont une influence directe/ pas d'influence directe dans l'organisation) (Galtung [1980 : 73]).
[7] Galtung cite l'exemple de sociétés scientifiques, du mouvement hippie... [1980 : 72-73].

d'organisations internationales techniques[9] ont été créées dans la seconde moitié du XIXième siècle et dans les premières années du XXième siècle (Gerbet [1980 : 37-38]). C'est seulement après la première guerre mondiale que le Pacte de la Société des Nations, adopté le 28 avril 1919, créa une organisation internationale traitant des relations politiques entre Etats. L'organisation des Nations Unies fut créée après l'échec de la SDN et la seconde guerre mondiale et entra en fonction en 1946, avec un champ d'activité plus global que la SDN. Certaines des organisations techniques anciennes ont alors été transformées en institutions spécialisées rattachées au système des Nations-Unies (Gerbet [1980 : 47-48]). Ces institutions spécialisées ont une grande autonomie par rapport à l'O.N.U. (Weiss [1998 : 50]).

Virally propose plusieurs façons de classer les organisations internationales[10], que nous résumons dans le tableau ci-après.

Organisations mondiales	Ont vocation à accueillir tous les Etats pour traiter de problèmes à l'échelle de la planète
Organisations partielles	Regroupent certains Etats, sur la base d'intérêts communs, distincts de ceux des autres Etats
Organisations générales	Large domaine de coopération Forte sensibilité aux questions politiques
Organisations sectorielles	Coopération limitée à un secteur d'activité ou un ensemble de secteurs d'activité délimité Dominées par questions techniques
Organisations normatives	Harmonisation et orientation des comportements et des actions des membres y compris la réalisation d'objectifs communs par des opérations collectives
Organisations opérationnelles	Actions opérationnelles sous la responsabilité de l'organisation qui gère les moyens nécessaires[11]

Tableau 2.1 : Typologies des organisations internationales (d'après Virally [1980 : 61-66]).

Merle [1988] distingue pour sa part les organisations qui sont des forums où sont négociés des textes de conventions et de résolutions, et les organisations qui fournissent des

[8] Implicitement ou explicitement. Voir par exemple la plupart des chapitres de Abi-Saab (dir.) [1980].
[9] Parmi les exemples cités par Gerbet [1980] : l'Union télégraphique internationale (1865), la Convention sanitaire internationale (1853), l'Office international pour l'agriculture (1905).
[10] Virally fait une catégorie en soi – et non un sous-ensemble des organisations internationales - des organisations qui ont une fonction d'intégration de certaines fonctions de l'Etat et donc un caractère supranational (Virally [1980 : 55-56]). De ce choix découle le critère de coopération dans la définition de Virally [1980 : 56], qui vise à marquer la différence avec les organisations à visée intégrative.
Ce n'est pas le choix fait par Merle [1988] qui inclue le Conseil de l'Europe et la Communauté Economique Européenne parmi les O.I.G., en relevant les particularités de leur organisation interne et la relative indépendance de la Commission par rapport aux Etats [1988 : 366]. Voir *infra*.
[11] Virally cite comme exemple les institutions financières comme la Banque Mondiale.

services[12], mais tant Merle que Virally soulignent qu'en fait dans la pratique de nombreuses organisations internationales ont des fonctions mixtes.

1.1.3- Structure des organisations internationales

Le plus souvent les organisations intergouvernementales[13] sont composées d'un organe intergouvernemental plénier, d'un secrétariat et d'un organe intergouvernemental restreint (Virally [1980 : 60]) qui en général prépare les travaux de l'organe plénier. Le fonctionnement est assuré par les contributions financières des Etats, peu d'organisations internationales ayant des ressources propres (Weiss [1998 : 17-18]).

Merle distingue i/ les organisations qui n'ont qu'un organe plénier et un secrétariat, ii/ celles qui, à côté d'un organe plénier où siègent tous les Etats membres, disposent d'un organe restreint de membres élus, iii/ les organisations disposant d'un conseil des ministres et d'une assemblée parlementaire, tous les Etats étant représentés dans les deux instances (ex. le Conseil de l'Europe), iv/ les organisations ébauchant la séparation des pouvoirs (ex. Communauté Economique Européenne) (Merle [1988 : 365-366]).

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[14] (Weiss [1998 : 19 et 55]).

1.1.4- Des décisions sans influence ?

Le plus souvent les décisions des organisations internationales ne sont pas opposables aux Etats membres[15] mais cela ne permet pas de conclure pour autant que les organisations internationales n'ont pas d'influence (Merle [1988 : 370-375]). Merle distingue quatre aspects des organisations intergouvernementales qui leur confèrent une capacité d'influence :

---

[12] Merle cite la lutte contre les épidémies pour l'O.M.S., ou la fourniture d'informations pour l'Organisation météorologique mondiale.

[13] Pour une description des structures du système des Nations Unies on peut lire Weiss [1998]. Pour un organigramme du système des Nations Unies : http://www.un.org/french/aboutun/frchart2002.pdf (consulté le 28/10/2005).

[14] Par exemple les chefs des services météorologiques ou hydrologiques à l'Organisation Météorologique Mondiale (exemple cité par Weiss [1998 : 55]).

[15] C'est le cas des résolutions ou des recommandations de l'Assemblée générale de l'O.N.U. par exemple. En revanche dans les organisations qui fournissent des services, les choix concernant les prestations et les bénéficiaires sont opposables aux tiers. (Merle [1988 : 370-375]). A cet égard, 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 très inhabituelle (Fidler [2002 : 25]).

- les organisations internationales sont un lieu de dialogue permanent. En cela elles peuvent permettre de traiter des différends et empêcher qu'ils dégénèrent ;
- elles sont une instance de légitimation des Etats[16]. Elles donnent une valeur symbolique, à défaut de valeur juridique, aux textes qu'elles adoptent ;
- elles sont une source d'information sur les situations et les comportements des Etats ;
- elles sont un « *réducteur de tension* » à l'échelle internationale par le fait que le principe égalitaire « un Etat, une voix » réduit l'expression des inégalités existant entre les Etats. (*ibid.*, p. 375-383).

Toutefois les influences de différentes O.I.G. peuvent s'exercer dans des sens contradictoires. Merle souligne ainsi les problèmes d'harmonisation des travaux des différentes O.I.G., même à l'intérieur du système des Nations Unies, dus au fait que les organisations internationales subissent les conséquences des contradictions internes aux politiques des Etats[17] (*ibid.*, p. 363).

1.2- Les O.I.G. et la décision intergouvernementale

1.2.1- Les procédures de décision et le poids des inégalités entre Etats

Les membres des Nations Unies bénéficient du « *principe de l'égalité souveraine* » (Article 2 de la Charte des Nations Unies)[18]. Néanmoins même si de nombreuses organisations sont régies par la règle « 1 Etat = 1 voix » et par le système majoritaire, d'autres cas de figure existent. Les règles de décision peuvent prévoir l'unanimité et l'existence d'un droit de veto (par exemple les droits de veto des membres permanents du conseil de sécurité de l'ONU), une majorité qualifiée (comme pour certaines décisions de l'Assemblée générale de l'ONU), ou le consensus. Les droits de vote peuvent par ailleurs être pondérés, par exemple par le poids économique des Etats comme c'est le cas au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale[19]. (Weiss [1998 : 20-23 et 61]).

[16] L'admission d'un Etat comme membre des Nations Unies bien que n'imposant rien aux autres Etats membres donne une légitimité protectrice (Merle [1988 : 377]).
[17] Qui s'ajoutent à la défense par les différentes organisations internationales de leurs prérogatives respectives (Merle [1988 : 363]).
[18] cité par Roche [1999 : 89].
[19] Et par le poids démographique dans l'Union Européenne (Weiss [1998 : 22]).

Au delà des droits de vote statutaires, le principe d'égalité est mis à mal dans la pratique par « *l'inégalité flagrante de chances entre les Etats développés et les autres pour faire valoir leurs positions respectives* » (Bedjaoui [1980 : 251]). En effet, le grand nombre d'instances des organisations internationales (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 organisations internationales (*ibid.*, p. 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 organisations intergouvernementales sont alors en tension permanente entre le principe juridique égalitaire et la réalité des inégalités internationales[20] (Merle [1988 : 379]).

1.2.2- L'évolution vers la décision par consensus

La méthode du consensus a commencé à se généraliser dans les organisations internationales à partir des 6ième et 7ième sessions extraordinaires[21] 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]).

Pour Bedjaoui, le passage à la méthode du consensus est dû à la constatation par les grandes puissances que les Etats du tiers monde étaient devenus majoritaires[22] dans les organisations internationales et que cela sapait la suprématie dont elles avaient bénéficié pendant longtemps. Il fallait donc trouver des moyens de « riposte », parmi lesquels Bedjaoui relève les pressions exercées sur les Etats du tiers monde pour obtenir des votes favorables, l'utilisation des divergences entre Etats du tiers monde, le transfert de décisions dans des organes restreints etc., ainsi que l'abandon du vote majoritaire au profit d'autres modalités parmi lesquelles le consensus était la plus acceptable (Bedjaoui [1980 : 233 et suiv.]). Ce serait donc pour contrer la montée du tiers monde dans les O.I.G. depuis les années 1960-

[20] Cette tension a amené en plusieurs occasions des Etats puissants, mécontents des orientations prises par certaines organisations intergouvernementales, à les quitter, les privant ainsi d'une partie de leurs ressources (Merle [1988 : 379]).

[21] qui se sont tenues respectivement en 1974 et en 1975 (http://www.un.org/french/aboutun/agse.htm, consulté le 13/07/2004).

[22] Cela étant, si les Etats du tiers monde détiennent la majorité des droits de vote, cela n'assure en rien qu'ils vont voter de la même façon (Bedjoui [1980]).

1970 que les Etats occidentaux auraient tenté de substituer le consensus au vote majoritaire (*ibid.*, p. 256).

En prolongeant le modèle de Bedjaoui, on déduit que les Etats occidentaux pensent avoir une meilleure capacité d'influence dans un processus de décision par consensus que dans un processus par vote majoritaire. On peut en effet imaginer que le manque de ressources des Etats du tiers monde pour participer aux travaux des organisations internationales (Bedjaoui [1980 : 250-251] peut être plus handicapant encore pour faire valoir une position dans les discussions de construction d'un consensus que pour participer à un vote.

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* »[23] (Bedjaoui [1980 : 288, note 57]). En revanche, si les Etats émettent des réserves qui leur permettent de considérer qu'ils ne sont pas liés par un texte et qui remettent en cause l'existence même du texte, les réserves équivalent alors à un droit de veto ; c'est pourquoi il est parfois recouru au vote si le consensus n'a pas pu être atteint[24] (*ibid.*, p. 259-262).

Le consensus peut être atteint plus ou moins rapidement. La question se pose alors de qui évalue si le consensus est atteint (c'est à dire que le nombre des opposants n'est pas assez significatif pour que l'on en tienne compte), comment et à quel moment.

Certains textes peuvent être rédigés sans divergences d'opinion et d'autres nécessiter des concessions pour réduire les divergences (Bedjaoui [1980 : 276]) ; par conséquent, si sur un

[23] Le consensus est ainsi « *une pratique en vertu de laquelle la minorité des délégations qui n'approuvent pas entièrement un texte se contentent de formuler leurs réserves aux fins d'inscription au compte-rendu sans insister pour voter contre ; 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]).
Zartman a une définition plus courte, pour lui le consensus est atteint quand « *un nombre de parties significatif mais non spécifié est en faveur et que les autres ne s'opposent pas* » [1994a : 5]. En fait, « *les parties qui s'opposent peuvent être laissées de côté tant que leur nombre n'est pas significatif* »» (*ibid.*, p.6).
[24] C'est par exemple le cas à l'O.M.C. (Smouts [1995 : 171]).

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[25] (*ibid.*, p. 276-277).

Un des inconvénients du consensus - qui « *signifie avant tout compromis et concession de part et d'autre* » (Bedjaoui [1980 : 262]) - est qu'il produit des textes de compromis, parfois vidés de tout contenu ou contradictoires entre eux (*ibid.*, p. 259-262), des textes empreints d'une « *ambiguïté créative* » (Benedick [1992 : 59]).

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

L'organisation internationale peut être vue comme une arène, dans laquelle les Etats interagissent, ou comme un acteur autonome capable d'influencer le système international (Abi-Saab [1980 : 17]). Cette question du statut d'acteur des O.I.G. fait l'objet de débats entre différents courants de la recherche en sciences politiques (Smouts [1995 : 22-28])[26]. Certains auteurs soulignent ainsi 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 auteurs, 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* », en analysant comment la structure des rapports de force telle qu'évaluée initialement peut être maintenue ou modifiée pendant le processus de décision [1980 : 82].

[25] Pour M'Bow : « *la portée véritable du consensus varie selon les conditions dans lesquelles il est intervenu. Toutes les nuances sont possibles, depuis l'adhésion sincère de tous les intéressés à un texte négocié, donnant satisfaction à toutes les parties, jusqu'à la lassitude ou l'indifférence de la minorité. Pour apprécier la valeur, la portée et la signification politique du consensus, il importe dans chaque cas d'examiner les circonstances qui l'ont vu naître et d'analyser tout particulièrement les déclarations faites au moment de l'adoption formelle du texte qui en est résulté ou aussitôt après cette adoption.* » (M'BOW Amadou-Mahtar, *Le consensus dans les organisations internationales*, Conférence donnée le 21 mars 1978 à Paris, à l'Académie diplomatique internationale, cité par Bedjaoui [1980 : 277]).

[26] Nous ne rentrons pas ici dans l'analyse des mérites de ces différents courants, on pourra pour cela voir Smouts [1995 : 22-28].

La célèbre étude comparative qu'ils ont menée à la fin des années 1960[27] dans huit institutions internationales spécialisées et constituant chacune un contexte relativement restreint, s'est intéressée à la fois aux acteurs individuels (fonction officielle, puissance de l'entité représentée, qualités personnelles...), au contexte général de la politique mondiale, et aux caractéristiques propres à chaque organisation. L'étude montre que pour quatre[28] de ces institutions, les Etats membres les plus puissants[29] exerçaient un véritable contrôle sur les décisions de l'organisation, par l'intermédiaire de représentants ayant peu d'autonomie par rapport à la politique définie par leurs mandants (les « *sous-systèmes représentatifs* » qui déterminent la politique à suivre par leur Etat). Pour les quatre autres institutions[30], dont les décisions avaient pour leurs Etats membres les plus puissants des conséquences moins importantes que dans les quatre premières institutions, les « *sous-systèmes participants* » (les personnes intervenant directement dans les décisions de l'organisation internationale), avaient une beaucoup plus grande marge de manoeuvre, laissant 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, selon la portée des décisions prises, les rapports de force mondiaux ont plus ou moins d'influence sur la décision. Dans des contextes bien délimités, les décisions peuvent être spécifiques et peu liées aux rapports de force mondiaux 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]). Précisons que l'évolution du monde dans les années 1970-1980 amène Cox et Jacobson à accorder plus de place aux rapports de force

[27] 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.

[28] 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).

[29] La puissance était définie par cinq indicateurs : PNB, PNB/habitant, population, capacité nucléaire, prestige (degré de dépendance de la politique extérieur par rapport à un système d'alliance). Voir la critique de la combinaison de ces critères par Merle [1988 : 110-111].

[30] 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).

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]).

Selon la formule de Smouts, grâce à ces travaux « *[o]n sait maintenant que la bureaucratie internationale peut avoir une certaine autonomie et que les organisations intergouvernementales ne sont pas seulement des arènes diplomatiques où les Etats poursuivent leur politique de puissance par d'autres moyens* » (Smouts [1998 : 143]).

1.3- Des décisions sous influence : les acteurs non étatiques

Outre le secrétariat, d'autres acteurs influencent les décisions des O.I.G.. Des organisations non gouvernementales peuvent aussi intervenir, ainsi que des experts (universitaires, consultants, scientifiques). Par ailleurs, le concept de communautés épistémiques souligne le rôle des connaissances et de l'information (Jönsson [1993 : 544]) dans certains types de décisions internationales.

1.3.1- Le rôle du secrétariat

Différents auteurs de Reinalda et Verbeek [2004] s'attachent, en partant de différents points de vue théoriques, à étudier les marges de manoeuvre de la bureaucratie des O.I.G. et la façon dont celle-ci se sert de son autonomie[31].

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, comme le montre Schemeil dans une étude de la construction du consensus à l'O.M.C. et de l'Organisation Météorologique Mondiale (Schemeil [2004 : 85-86]). Dans une autre étude empirique, qui concerne l'Organisation Maritime Internationale, Dirks montre qu'en se comportant en « *acteur bureaucratique apprenant* »[32] qui apprend des échecs des décisions passées, en interrogeant les théories qui guident son activité et en proposant des idées innovatrices aux Etats, le secrétariat incite les membres et les observateurs à redéfinir leurs intérêts, ce qui permet la révision profonde d'un ensemble de normes sur la formation et le contrôle des équipages (Dirks [2004 : 201-202]).

1.3.2- Les relations entre O.N.G., O.I.G. et Etats

De nombreuses organisations intergouvernementales admettent des organisations non gouvernementales[33] (O.N.G.) à leurs travaux, soit sous forme purement consultative en les autorisant à participer aux débats selon des règles propres à chaque O.I.G.[34], soit en les associant à des actions de terrain (Merle [1988 : 400-402]).

Merle décrit par le schéma suivant les relations entre les O.N.G., les O.I.G. et les Etats.

---

[31] Le fait que les O.I.G. aient gagné en autonomie au cours des quinze dernières années est une prémisse pour Reinalda et Verbeek [2004a : 11].

[32] « *bureaucratic learning actor* »

[33] Merle ne fait pas de distinction formelle entre OING et O.N.G.. Il utilise le terme O.N.G., qui désigne « *tout groupement, association pour mouvement constitué de façon durable par les particuliers appartenant à différents Etats en vue de la poursuite d'objectifs non lucratifs.* » (Merle [1988 : 388]). Par rapport à la typologie de Galtung, les O.N.G. de Merle incluent les OING hors OINGC, et les OTRANG. Breton-Le Goff utilise elle aussi le terme d'O.N.G. tout en ne s'intéressant qu'à celles qui ont une activité internationale (Breton-Le Goff [2001]).
Pour quelques données (un peu anciennes maintenant) sur la diversité des O.N.G., voir Merle [1988 : 391-398].

[34] L'Organisation Internationale du Travail (O.I.T.) présente la particularité d'instances tripartites avec la représentation directe des organisations de travailleurs et d'employeurs aux côtés de celle des Etats (Weiss [1998 : 51-52]).

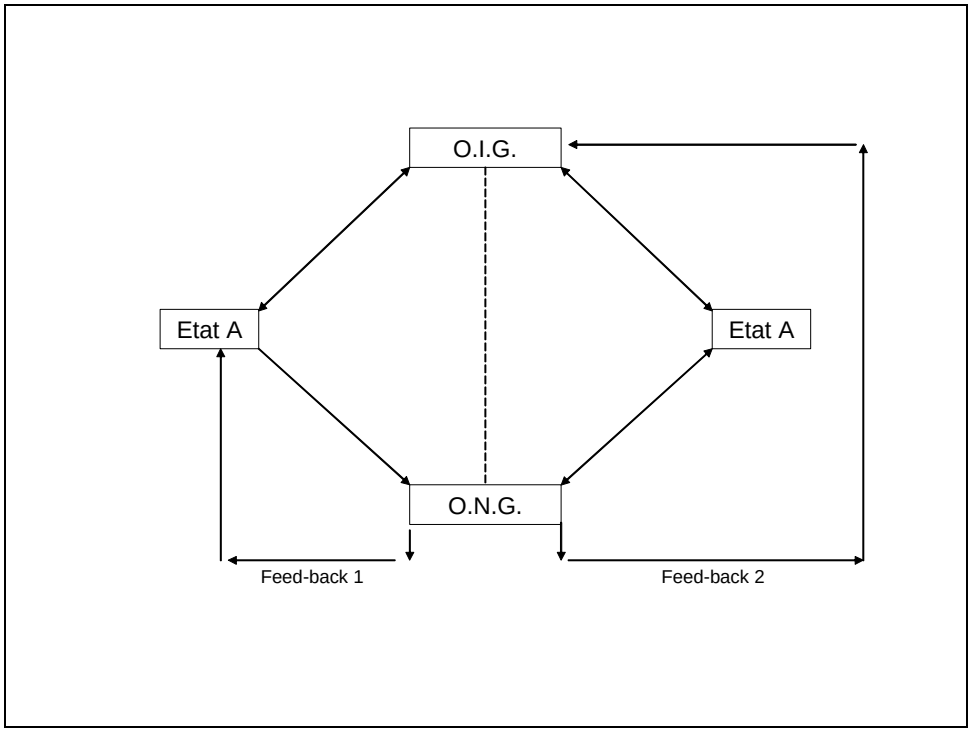

Figure 2.1 : Le circuit des relations et des interactions entre O.N.G., O.I.G. et Etats (Merle [1988 : 401]).

Bien que le statut consultatif permette aux O.N.G. de contribuer aux travaux des O.I.G., ces dernières ont toutefois une certaine méfiance vis à vis des O.N.G., notamment parce que celles-ci peuvent être influencées par des Etats, et ont la possibilité de retirer aux O.N.G. leur statut consultatif (Merle [1988 : 398-405]).

La décennie des années 1990 a toutefois marqué une nette augmentation de la participation des O.N.G. aux conférences internationales et une forte augmentation du nombre d'O.N.G. ayant le statut consultatif de l'ECOSOC[35] (Breton-Le Goff [2001 : 59 et suiv.]).

1.3.3- Comment les O.N.G. influencent les décisions des O.I.G.

Si en 1958, Meynaud notait l'insuffisance d'études des modes d'action des groupes de pression internationaux dans les O.I.G. [1958 : 340], des recherches effectuées depuis permettent de comprendre comment les O.N.G. peuvent contribuer aux décisions des O.I.G..

Au travers de l'analyse de quatre instruments internationaux[36] mettant en jeu des aspects scientifiques et techniques et dans lesquelles des O.N.G.[37] se sont largement impliquées,

[35] Conseil Economique et Social de l'ONU (voir par exemple Weiss [1998 : 37-38]). Entre 1909 et 1992, le nombre d'O.I.G. référencées dans le *Yearbook of International Organizations* est passé de 37 à 286, alors que le nombre d'O.N.G. est passé de 176 à 4696 (*Yearbook of International Organizations 1992/1993*, cité par Smouts [1995 : 97]).

[36] La Convention sur la diversité biologique (1992), le Protocole de Carthagène additionnel à la Convention sur la diversité biologique sur la prévention des risques biotechnologiques (2000), la Convention sur l'interdiction de

Breton-Le Goff [2002] décrit de manière très détaillée et précise comment ces dernières sont intervenues et ont influencé les textes adoptés.

L'influence de la décision à son niveau international[38] suppose tout d'abord une présence physique des représentants des O.N.G. dans la salle de conférence elle-même, qui permet une confrontation directe des idées[39] (Breton-Le Goff [2001 : 55]). Deux accès sont possibles :

- l'accès direct, par lequel l'O.N.G. envoie une délégation à son nom. L'accès direct peut se faire soit sur accréditation, selon les critères de sélection de chaque instance, soit sur invitation, mais dans tous les cas les Etats restent maîtres de l'accès des O.N.G., et peuvent toujours modifier les règles d'accréditation ou ne pas renouveler les invitations. La reconnaissance de l'expertise scientifique et technique de l'organisation accréditée est un critère déterminant, qui peut être plus important que la structure formelle[40].
- l'accès indirect. L'O.N.G. doit alors se faire accepter dans la délégation d'un ou de plusieurs Etats, ce qui suppose de s'être fait connaître et reconnaître à l'échelle nationale. Dans la délégation, l'O.N.G. a un rôle de conseil, voire de lien avec les autres O.N.G., mais dans certains cas elle travaille directement avec les délégués gouvernementaux, participe à la rédaction de documents et même est autorisée à prendre la parole. Les O.N.G. peuvent aussi, mais cela suppose une très bonne réputation d'expertise, intervenir comme conseiller du secrétariat ou d'organisations scientifiques chargées de conseiller les Etats, ou participer aux consultations d'experts scientifiques organisées par les comités scientifiques des organisations

---

l'emploi, du stockage, de la production et du transfert des mines interpersonnel et sur leur destruction (Convention d'Ottawa, 1997), le Protocole de Madrid sur la protection de l'environnement en Antarctique (1991). Bien qu'une convention ne dispose par d'organes permanents et à ce titre ne soit pas une O.I.G., les processus de décision sont proches de ceux des O.I.G. (Virally [1980 : 54]). En l'occurrence seule la Convention d'Ottawa a été préparée hors de toute structure existante (Breton-Le Goff [2001 : 50]).

[37] Breton-Le Goff s'est intéressée essentiellement aux O.N.G. de défense (de l'environnement, des droits de l'homme...).

[38] Breton-Le Goff s'intéresse spécifiquement à la partie internationale des négociations et non à ce qui se passe au niveau national [2001 : 57].

[39] Ce qui n'empêche pas aussi un travail d'influence à l'échelle nationale (Breton-Le Goff [2001 : 57]).

[40] Breton-Le Goff fait remarquer que les procédures de la Convention sur la Biodiversité parlent d'organes et d'agences et n'évoquent aucun des critères qui, dans sa définition caractérisent une O.N.G. internationale (« *L'organisation non gouvernementale internationale est une structure privée de droit interne regroupant des personnes privées ou publiques originaires de plusieurs Etats, et qui oeuvre sans esprit de lucre à la réalisation d'un but d'intérêt général international dans des Etats autres que celui de sa fondation* », Breton-Le Goff [2001 :

internationales. Breton-Le Goff relève aussi que les O.N.G. peuvent participer à des programmes de recherche des O.I.G., dont les résultats seront ensuite distribués officiellement aux Etats ([2001 : Chapitre II]).

Toutes les réunions ne sont toutefois pas accessibles aux représentants des O.N.G. accréditées ou invitées, soit du fait de la scission de la conférence en comités ou en groupes de travail, ce qui multiplie les ressources nécessaires pour suivre l'ensemble des discussions, soit du fait que les statuts ou les pratiques ferment l'accès de certains sous-groupes aux O.N.G. (*ibid.*, p.104-110).

Après l'accès à la salle de conférence, se pose la question des modalités de participation. 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, elles n'ont pas non plus de possibilités d'intervention directe sur l'agenda. En séance, les O.N.G. ont donc uniquement le droit d'exprimer leur position ou plutôt, souvent, le seul droit de demander la parole. (*ibid.*, p. 100 et suiv.). Il est en revanche largement admis que les O.N.G. reçoivent les documents officiels des sessions et puissent elles-mêmes diffuser à leurs frais des documents écrits ; dans certains cas, les O.N.G. peuvent faire diffuser des documents comme documents officiels de la session (*ibid.*, p.110-111).

Les O.N.G. ont aussi la possibilité d'organiser des rencontres non officielles sous forme d'ateliers d'information, qui leur permettent de diffuser des informations scientifiques et techniques et d'asseoir leur crédibilité, de réceptions, d'organisation de visites sur le terrain (*ibid.*, p.113-115).

Enfin, Breton-Le Goff signale l'utilité pour les O.N.G. de « *savoir rendre service* » (*ibid.*, p.115) par exemple par l'édition de bulletins d'information sur les négociations en cours ou par la mise à disposition de représentants pour servir d'interprète dans des discussions entre Etats (*ibid.*, p.115-116).

En fait, pour parvenir à influencer la décision des Etats, qu'il s'agisse de la mise à l'agenda d'une question ou de la négociation proprement dite, les O.N.G. doivent convaincre des

---

14]), ce qui a permis, par exemple, à des entreprises privées d'assister en tant que telles à la négociation (*ibid.*, p.203).

Etats qui reprendront à leur compte leurs positions (*ibid.*, p.143 et 150 et suiv.). Dans certains cas, les relations entre les Etats et les O.N.G. vont jusqu'à une étroite collaboration, comme celle qui s'est établie lors de la Convention d'Ottawa entre le Canada et la coalition des O.N.G. demandant l'interdiction des mines antipersonnel, et dans laquelle des représentants du gouvernement canadien et des représentants des O.N.G. ont rédigé ensemble certains textes (*ibid.*, p.147-178).

Comme le montre Breton-Le Goff, l'influence des O.N.G. dépend de la proximité de vue, par idéologie ou par intérêt, entre elles et les Etats. Elle est plus forte sur les aspects techniques des accords internationaux que sur les aspects liés aux institutions à mettre en place ou aux responsabilités des Etats dans la mise en oeuvre des accords. (*ibid.*, p.199-200).

1.3.4- Les experts et les « communautés épistémiques»

L'opacité des procédures de décision et le caractère scientifique et technique des dossiers renforcent l'influence des experts (Schemeil [2004 : 77-79]). Il serait cependant artificiel de vouloir distinguer les compétences techniques qui seraient du domaine des experts (parmi lesquels Schemeil classe, outre les universitaires et les consultants, les bureaucrates de l'O.I.G.) et les compétences politiques qui seraient celles des représentants des Etats : « *pour être influents, les politiques doivent devenir experts et les experts doivent apprendre la politique* » (*ibid.*, p. 87).

Les experts peuvent former des « communautés épistémiques », c'est à dire « *[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* » (Haas [1992 : 3])[41], communautés dont le 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 le recours aux experts par les décideurs n'est pas toujours exempt d'arrière-pensées politiques (Adler et Haas [1992 : 381], Saurugger [2002]), les experts, même intégrés dans des bureaucraties nationales (Haas [1992 : 19]) ou dans des entreprises (*ibid.*, p.26) restent fidèles à leur communauté épistémique et à ses normes partagées (*ibid.*, p.20). Les communautés épistémiques diffusent ainsi leurs idées au niveau international ou au niveau domestique par la participation de leurs membres à des organes consultatifs, des agences réglementaires, des « *think tanks* » (*ibid.*, p.30-31) et contribuent de ce fait à la coopération internationale (Senarclens [1993 : 535]).

Dans ce sous-chapitre nous avons tenté de comprendre ce que sont les organisations intergouvernementales, notamment du point de vue d'un acteur qui voudrait les influencer. Nous avons en particulier mis l'accent sur l'aspect intergouvernemental de la prise de décision dans les O.I.G.. A cet égard la littérature sur les O.I.G. nous a laissée sur une interrogation : comment l'interaction entre les Etats débouche-t-elle sur une décision ? Comment parvient-on au consensus ? Si la décision est prise par vote, comment est établi le texte qui fait l'objet d'un vote ?

Brucan souligne que du fait de la baisse du poids relatif du pouvoir militaire au bénéfice des pouvoirs économique, technologique et politico-diplomatique, les relations entre Etats ont évolué de la confrontation à la négociation [1980 : 167]. Par ailleurs, le développement de la pratique du consensus qui permet d'adopter un texte par la négociation et sans vote rend plus visible que dans les O.I.G. les Etats négocient[42]. En fait, « *la culture des organisations intergouvernementales est une culture de la négociation et du consensus* » (Smouts [1995 :

[41] Nous avons repris la traduction de cette citation de Haas telle qu'elle figure dans l'article de Jönsson [1993 : 544], lui-même traduit de l'anglais.

[42] Pendant de nombreuses années, l'étude des décisions dans les O.I.G. a porté sur les votes. Au cours de la période 1960-1980, de nombreux travaux de recherche ont été consacrés aux votes par appel nominal aux Nations-Unis sur les problèmes politiques ; ils ont permis de déterminer des groupes d'Etats ayant le même comportement de vote, de relier les caractéristiques politiques, économiques et sociales des Etats à leur comportement de vote etc. (Malitza [1980 : 115-119]). En revanche, la facilité d'accès à ces données a fait que, à cette époque, d'autres aspects des organisations internationales ont été délaissés, par exemple la négociation et la formation des coalitions (Malitza [1980 : 119-121]).

35]). Il apparaît donc nécessaire de s'intéresser à la négociation pour compléter l'étude de la décision dans les O.I.G..

2- L'O.I.G., un lieu de négociations multilatérales

La négociation est un processus se déroulant entre au moins deux parties et leurs représentants, dans lequel les parties - qui sont en conflit[43] (actif ou latent) -, peuvent interagir directement[44] et tentent de trouver un accord sous contrainte de temps (Rojot [1994 : 22]) [45]. Avec, entre autres, le combat, le vote, la référence à un arbitrage ou à un jugement, la négociation est une des méthodes de réduction des divergences (*ibid.*, p. 18).

La négociation 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.* »[46] (Rojot [1994 : 3]).

Alors que la recherche sur les organisations internationales s'intéresse surtout au premier des trois étages de Rojot – la structure de la négociation, les rapports de forces et le pouvoir de négociation des parties à la négociation, et éventuellement la façon dont ces parties construisent leur position - la recherche sur la négociation permet d'entrer dans l'interaction des parties, d'une part en tant que processus qui conduit à un accord entre les parties, et d'autre part en tant qu'interaction entre des personnes physiques[47].

[43] Rojot exclut les cas de coopération pure (Rojot [1994 : 22]).
[44] Rojot inclut la négociation tacite et les cas où les parties n'ont pas de contact (Rojot [1994 : 22]).
[45] Plus simplement, la négociation est « *le processus par lequel des positions opposées sont combinées pour former une décision commune »* (Zartman and Berman, 1982, *The Practical Negociator*, p.1, cité par Zartman [1994 : 4]).
[46] On pourrait ajouter que le processus de négociation est lui-même à deux niveaux : un niveau officiel, qui suit des procédures formelles et produit des documents, et un niveau informel de discussions dans lequel les rôles des personnes en tant que telles est essentiel (Faure et al. [2000 : 8]).
[47] Rojot engage à bien distinguer conceptuellement la relation entre les parties de la relation entre les négociateurs (Rojot [1994 : 46]). Cependant, dans la pratique, dans des relations de long terme, un négociateur peut devenir aux yeux de l'autre négociateur l'incarnation d'un problème dans la négociation (Lewicki et al. [2002 : 180]).

Après avoir souligné quelques caractéristiques des négociations en général, nous abordons plus spécifiquement les négociations multilatérales - ce que sont par nature les négociations dans les O.I.G. - et la construction de coalitions.

2.1- Quelques caractéristiques de la négociation

2.1.1- La présence d'éléments de conflit et d'éléments de coopération

La négociation est caractérisée par la coexistence d'éléments de conflit et d'éléments de coopération (Rojot [1994 : 101]). Il y a ainsi « *une tension centrale, à laquelle on ne peut échapper 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]).

2.1.2- La mise en jeu d'un pouvoir de négociation

Le pouvoir de négociation est à la base de la négociation et repose sur « *[l]a capacité [d'une partie] à influencer les résultats de la négociation à son avantage* » (Rojot [1994 : 55-56]) ; il est à la fois relatif[48] (à l'environnement, aux parties en relation, et aux enjeux de la négociation pour les parties) et subjectif car dépendant de la perception que chaque partie a de la situation (*ibid.*, p.57-62]). Il peut être vu comme fondé sur la dépendance (le pouvoir de négociation d'une partie s'appuie sur la dépendance de l'autre partie à son égard), ou comme fondé sur l'incertitude (chaque partie contrôle la possibilité pour l'autre d'obtenir ce qu'elle souhaite, son pouvoir dépend des zones d'incertitude qu'elle contrôle et sont importantes pour l'autre partie) (*ibid.*, p. 62-67).

[48] Il s'établit pour chaque partie indépendamment de l'autre mais c'est le rapport des pouvoirs de négociation des parties à la négociation qui est important pour l'analyse de la négociation (Rojot [1994 : 58-59]).

2.1.3- L'interaction de personnes physiques

La négociation met en jeu des personnes physiques, les négociateurs, munis d'une rationalité limitée, qui ne partagent pas forcément la même rationalité et ne connaissent pas forcément la rationalité de l'autre et qui agissent chacun en fonction de sa perception de la situation et d'objectifs parfois flous et changeants (Rojot [1994 : 29-31]).

Chaque négociateur est marqué par sa culture, qui est une combinaison de différents sous-systèmes culturels (national, régional, professionnel, organisationnel....) (Faure [2000 : 77-81]). Celle-ci influence les prédispositions comportementales des parties (relation au groupe, au pouvoir, perception du risque par exemple), la façon de concevoir la négociation, le processus de négociation (rapport au temps, style de communication...), et les résultats de la négociation (Usunier [1996]). Des difficultés pouvant naître des différences culturelles entre les négociateurs, les facteurs culturels ont un rôle déterminant dans les négociations internationales (Faure [2000]).

2.1.4- Le négociateur et ses mandants

Dans de nombreux cas, les négociateurs négocient non pour eux-mêmes mais pour des parties. Celles-ci 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. 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'accepter[49] (Putnam [1988 : 428]). Dans ce jeu à deux niveaux « *des*

[49] 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]).

mouvements rationnels pour un joueur pour un niveau [...] peuvent être maladroits pour le même joueur pour l'autre niveau» (*ibid.*, p. 434).

Dans ces interrelations, les fonctionnaires nationaux qui participent aux négociations intergouvernementales ont un « *rôle frontière* » et peuvent jouer un rôle direct d'influence des décisions nationales (Jönsson [1993 : 547 et suiv.]).

De leur côté, les communautés épistémiques aident à la circulation des idées entre les niveaux national et international (Haas [1992 : 27]).

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

Implicitement ou explicitement, la théorie de la négociation concerne des situations bilatérales, et s'intéresse peu aux négociations multilatérales (Zartman [1994 : Préface]). Les négociations multilatérales ont pourtant six spécificités selon Zartman. Elles sont :

i/ multi-parties, chaque partie étant une entité autonome, avec une position propre, des intérêts et groupes d'intérêts propres.

ii/ multi-dossiers[50],

iii/ multi-rôles, c'est-à-dire que chaque partie peut jouer un rôle différent[51] dans le processus ou le résultat de la négociation ;

Elles sont aussi caractérisées :

iv/ par la mutabilité des parties, de leurs rôles et des évaluations qu'elles font [52],

v/ par la production ou l'harmonisation de règles[53],

vi/ par la formation de coalitions (Zartman [1994a]). Cette manière de réduire la complexité est applicable aux parties, comme aux dossiers[54].

Par ailleurs, Zartman indique que 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]).

---

[50] Nous traduisons « issue » par « dossier ». L'aspect multi-dossiers n'est pas une caractéristique inhérente aux négociations multilatérales mais néanmoins, dans les faits, les négociations multilatérales 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.

[51] Meneur, médiateur, frein, suiveur ….

[52] Le jeu est plus limité dans une négociation bilatérale.

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

[54] On peut trouver un exemple des « interférences » possibles entre dossiers (il s'agit des dossiers agricole et textile lors de l'Uruguay Round des négociations du G.A.T.T.) dans Jacomet [2000 : 330-331].

Au total, la négociation multilatérale consiste à gérer la complexité[55] (Zartman [1994b : 218]). Celle-ci est encore aggravée si, à la négociation multilatérale, on ajoute la négociation intra-partie, un aspect que Zartman ne fait qu'effleurer quand il note que chaque partie d'une négociation multilatérale est une entité autonome, avec une position propre, des intérêts et groupes d'intérêts propres (Zartman [1994a : 4].

2.3- La construction de coalitions dans les négociations multilatérales

Les coalitions entre parties sont un caractère distinctif des négociations multilatérales[56] (Lang [1994 : 208]) ce qui fait de l'analyse des coalitions une clé d'explication des processus et des résultats de ce type de négociation (Dupont [1994 : 152]), bien que d'autres approches conceptuelles puissent aussi être utilisées[57].

Les coalitions 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 sur la similitude des objectifs des acteurs concernés, différents sous-ensembles d'objectifs similaires conduisant à des coalitions différentes et concurrentes (*ibid.*, p. 152-153). Il ne suffit cependant pas que différents acteurs partagent la même position sur un dossier pour qu'une coalition se forme ; la formation d'une coalition nécessite aussi des initiateurs ou des leaders, qui peuvent être des parties, des individus ou des institutions non directement parties à la négociation (*ibid.*, p. 170).

Les points d'accord qui rassemblent les membres d'une coalition peuvent être très différents de ceux qui rassemblent une autre coalition. Ainsi, dans le cas de la négociation de l'Acte Unique Européen (A.U.E.), les deux principales coalitions se font formées chacune sur la base d'une vision commune de la future Europe et étaient d'ailleurs largement prévisibles

[55] Benedick donne une illustration de cette complexité dans sa description « de l'intérieur » des négociations de la Conférence des Nations Unies pour l'environnement et le développement tenues à Rio de Janeiro en 1992 (Benedick [1992]).
[56] Par comparaison avec les négociations bilatérales. Le cas de négociations plurilatérales est plus difficile à évaluer (Dupont [1994 : 177]).
[57] On trouve dans l'ouvrage dirigé par Zartman [1994] des analyses de l'Acte Unique Européen et du Cycle de l'Uruguay par l'analyse décisionnelle, la théorie des jeux, la théorie des organisations, la théorie des petits

(Dupont [1994 : 170]). En revanche, la création du groupe de Cairns, au début des négociations de l'Uruguay Round (U.R.) a rassemblé des Etats très dissemblables[58], mais tous exportateurs de produits agricoles, unis sur la base du dossier spécifique du commerce des produits agricoles (*ibid.*, p. 171). Les coalitions peuvent aussi être construites sur l'échange entre membres ayant des intérêts complémentaires[59] (*ibid.*, p. 153).

Dupont distingue cinq types de coalitions :

	Description générale	Visibilité	Cohésion/Eléments fondateurs	Rôle
Type I	Broad-based, hard core, proximité sur les principaux dossiers (ex . : les Six[60] pour A.U.E., Etats développés/en développement pour U.R.)	Forte Groupe préexistant et quasi-institutionnel Taille relative importante	Forte cohésion sur les dossiers centraux Volonté politique de coopérer Potentiel d'attraction des neutres	Tous (moteur, bloquant les autres coalitions, médiateur entre groupes)
Type II	Intrabloc groupings (ex. Benelux à l'intérieur des Six pour A.U.E., Etats d'Amérique Latine à l'intérieur de la des pays en développement pour U.R.)	Groupe préexistant ou pas Fondé sur dossiers spécifiques ou généraux	Plus varié que dans le type I	Selon les circonstances
Type III	Relatif à un dossier spécifique (ex. Groupe de Cairns pour U.R.)	Occasionnelle, contrainte, changeante	Opportuniste	Adapté aux stratégies des coalitions rivales
Type IV	Alignements opportunistes	Ne sont pas des coalitions au sens strict car sans coordination. Rencontres par hasard de positions similaires		
Type V	Acteurs externes (ex. secrétariat et président du GATT pour U.R.)	Acteurs individuels ou entités (secrétariats des conférences internationales) qui cumulent leur influence individuelle		

Tableau 2.2 : Typologie des coalitions dans les négociations multilatérales (d'après Dupont [1994 : 167-169]).

Trois types sont des coalitions au sens strict : les coalitions larges, dont les membres sont proches pour ce qui concerne les principaux enjeux, les « sous-coalitions » des coalitions larges, et les coalitions spécifiques à un dossier. S'y ajoutent les simples alignements sans volonté de coordination, et enfin, les groupes d'acteurs, qui ne sont pas parties directes à la négociation mais peuvent influencer les négociateurs.

Dans une perspective d'analyse de négociation, on peut interpréter les communautés épistémiques comme des « *coalitions naturelles de « croyants » dont la situation vis à vis de*

groupes, la théorie des coalitions et la théorie du leadership. Pour une critique et une synthèse de ces analyses, voir Lang [1994] et Zartman [1994b] dans cet ouvrage.

[58] Argentine, Australie, Brésil, Canada, Chili, Colombie, Fidji, Hongrie, Indonésie, Malaisie, Nouvelle-Zélande, Philippines, Thaïlande, Uruguay (Rainelli Michel [2000], *L'Organisation mondiale du Commerce*, 5ième édition, La Découverte - Repères, p.77).

[59] en particulier dans les petits groupes où l'identification des dossiers et des bénéfices potentiels est plus facile.

[60] les Etats fondateurs : Allemagne, Belgique, France, Italie, Luxembourg et Pays-Bas.

la négociation formelle et du processus de décision favorise la convergence des perceptions des intérêts et des solutions » (Sebenius [1992 : 354]), ce qui nous amène à classer les communautés épistémiques parmi les coalitions de type V de la typologie de Dupont.

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[61] et les désaccords entre membres peuvent aller jusqu'à l'éclatement d'une coalition 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.

Notre détour rapide par la littérature sur la négociation nous permet de voir les décisions intergouvernementales prises dans les O.I.G. comme résultant de négociations multilatérales, un « milieu » complexe, instable et mouvant, dans lequel un élément clé est la construction de coalitions durables.

Conclusion

Ayant mis en évidence quelques caractéristiques de la décision intergouvernementale, nous pouvons revenir aux entreprises et nous demander comment lier les deux champs de recherche bien séparés auxquels nous avons fait appel..

Conjuguer la littérature sur les stratégies politiques des entreprises d'une part, et la littérature sur les O.I.G. d'autre part, fait apparaître un paysage extrêmement complexe pour les entreprises auxquelles s'offrent de vastes possibilités de choix dans les deux domaines : choix de canaux d'accès à la décision intergouvernementale - la décision intergouvernementale apparaissant elle-même comme une notion aux contours flous tant

[61] Dupont donne l'exemple d'une coalition dominante, très unie sur ses objectifs, qui perd sa cohésion à cause de divisions entre ses membres sur la façon de réagir à la résistance de la coalition minoritaire (Dupont [1994 : 173]).

dans son processus que du fait des différentes influences qui peuvent s'exercer sur les gouvernements censés la prendre - et choix de composantes des stratégies politiques.

Le concept de jeu à deux niveaux, en différentiant un niveau national et un niveau international (Putnam [1988]), permet de faire un pont entre ces deux aspects. Pour une entreprise ou un groupe d'entreprises, parvenir à influencer les décisions d'une organisation intergouvernementale nécessite le succès de deux processus liés : un processus d'influence des décideurs nationaux d'un ou de plusieurs Etats pour construire la position nationale[62] – le lieu du lobbying politique - et un processus de décision à plusieurs Etats – le lieu des négociations[63].

Dans le concept de Putnam, les deux niveaux sont entremêlés, chacun influençant l'autre. Il ne faut donc pas considérer que les deux processus – d'influence et de décision intergouvernementale – sont séquentiels, le lobbying précédant la négociation. La présence d'observateurs aux travaux des O.I.G. est bien l'illustration que les deux processus, de nature différente, se déroulent concomitamment.

[62] Bien que ne développant pas cette idée, Putnam souligne l'existence d'acteurs transversaux qui interviennent au niveau national dans plusieurs Etats en parallèle (Putnam [1998 : 459]), et multiplient ainsi les points d'entrée dans les accords internationaux.

[63] Bien qu'un certain nombre de tactiques soient communes à la négociation et à l'influence (par exemple utiliser les menaces pour faire pression sur l'autre partie à la négociation ou sur la cible d'influence), nous soulignons que dans une négociation « *les parties vont tenter de résoudre le conflit qui les opposent et rechercher un accord, explicitement ou implicitement* » (Rojot [1994 : 22]) alors que dans la relation d'influence il s'agit d'obtenir un changement de comportement de l'autre (Bourgeois et Nizet [1995]) sans objectif partagé de trouver un accord. Nous voyons dans la médiation (voir Mermet [2000]) le passage d'un type de décision publique qui n'intègre pas formellement dans la décision les groupes d'intérêt concernés (ce qui n'exclut pas que ces groupes tentent de faire valoir leurs intérêts), à un type de décision publique dont le processus comprend des négociations avec les groupes d'intérêt concernés.

Chapitre 3 – La construction d'une problématique et d'un cadre d'analyse

Introduction

1- D'une curiosité vis à vis du terrain à l'ébauche d'une problématique à deux niveaux

1.1- Le cheminement du questionnement
1.2- Une problématique générale à deux niveaux

2- Le cadre théorique global

2.1- Les problèmes posés par la théorie de l'agence
2.2- Le rattachement à la sociologie néo-institutionnelle
2.3- Un modèle de décision intergouvernementale chaotique et prenant en compte les idées
2.3.1- Les processus de décision du modèle du *garbage can* et de Kingdon
2.3.2- L'approche cognitive des politiques publiques

3- La formulation de la problématique

3.1- Les spécificités des O.I.G. pour l'action politique
3.2- Les processus décisionnels dans les O.I.G.
3.3- L'existence de comportements politiques spécifiques du fait du contexte intergouvernemental ?
3.4- Les facteurs d'influence des décisions par les entreprises

Conclusion

Introduction

Dans les deux premiers chapitres de la restitution de notre travail, nous avons cherché à cerner notre objet de recherche en nous référant à différents champs de recherche et nous avons examiné successivement : les principaux résultats des travaux de recherche sur les stratégies politiques des entreprises, les stratégies politiques internationales des entreprises (Chapitre 1), les organisations intergouvernementales, et les négociations multilatérales (Chapitre 2).

Dans ce troisième chapitre, nous fixons un cadre théorique global à notre travail et nous passons d'une préoccupation vague - les stratégies politiques des entreprises dans une organisation intergouvernementale - à des interrogations plus précises.

1- D'une curiosité vis à vis du terrain à l'ébauche d'une problématique à deux niveaux

1.1- Le cheminement du questionnement

Notre recherche est née d'une curiosité vis-à-vis d'un terrain, la Commission du Codex Alimentarius, et du constat de l'implication des entreprises dans ses travaux[1].

Nous nous demandions pourquoi et comment les entreprises françaises participaient aux travaux du Codex Alimentarius et comment elles pouvaient espérer influencer les travaux d'une organisation intergouvernementale comptant environ cent soixante-dix Etats.

C'est avec ces interrogations que nous avons commencé à lire des documents présentant le Codex et à explorer la littérature sur les stratégies politiques des entreprises. Nous avons aussi procédé aux premiers entretiens avec des fonctionnaires français et des représentants de l'industrie impliqués dans les travaux du Codex, de façon à vérifier l'intérêt de nos premières questions et la pertinence du terrain.

[1] « *Le Codex [Alimentarius], ce sont des gouvernements qui se rencontrent, au début, il n'y avait que les gouvernements seuls et puis, de plus en plus, ils se sont appuyés sur l'industrie. [La Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes] a vu ses correspondants industriels évoluer beaucoup, il y a eu une prise de conscience, ils se sont dotés de compétences qu'ils n'avaient pas auparavant, [...], maintenant dans les délégations françaises dans tous les Codex, il y a quasiment systématiquement des industriels* ». Extrait d'un entretien mené pour la préparation de notre mémoire de DEA. (M. Lassalle-de Salins [1998], *La perception des risques alimentaires dans le secteur agro-alimentaire* , Mémoire de DEA, Université Paris X Nanterre – UFR de Sciences Economiques).

Ces entretiens ont rapidement montré l'existence d'étroites relations entre les entreprises et l'administration françaises dans l'élaboration d'un certain nombre de normes du Codex Alimentarius. Ils indiquaient que l'administration considérait qu'elle avait besoin que les entreprises se mobilisent et participent à la préparation des travaux du Codex et qu'étaient souvent présents en arrière-plan, non seulement les intérêts économiques de la France liés à la protection de son marché domestique ou à sa position d'exportateur de produits alimentaires, mais aussi une certaine « culture française » de l'aliment et de la production alimentaire. Ils ont fait aussi apparaître que le Codex Alimentarius avait un fonctionnement très ramifié, avec un organe central (la Commission), des comités spécialisés, des groupes de travail, différents types de textes, des Etats membres, des observateurs – en bref que le fonctionnement de cette organisation était « compliqué à comprendre ». Nous avons alors poursuivi les entretiens avec des questions plus ciblées sur les raisons et les modalités de la participation de l'industrie aux travaux du Codex et leur évolution, sur le rôle de l'industrie dans la construction de la position nationale, tout en entrant dans le détail de dossiers spécifiques.

Notre curiosité pour ce terrain s'en est trouvée avivée mais il nous fallait passer de cette curiosité pour le terrain à un questionnement plus académique.

Nous avons traversé une longue phase de tâtonnement – inhérente au type de recherche que nous avons choisi (Hlady-Rispal [2002 : 93]) - avant d'envisager d'axer notre réflexion sur l'exploration d'une configuration particulière - une organisation intergouvernementale - pour les stratégies politiques des entreprises. Nous avons alors repris notre lecture des travaux antérieurs et constaté que peu de recherches portaient sur les stratégies politiques des entreprises dans cette configuration spécifique[2]. Plus précisément, les travaux sur les stratégies politiques ayant pour terrain des décisions intergouvernementales ne cherchaient pas à mettre en évidence d'éventuelles spécificités des stratégies politiques déployées dans ce contexte. Notre recherche pouvait alors « utilement » prendre cette question pour objet.

[2] Voir Chapitre 1, section 2.1.

Si l'on essaie de retracer sa construction au regard des différents points de départ envisagés par Allard-Poesi et Maréchal [1999 : 46-50], notre objet de recherche apparaît donc comme au croisement d'une part d'une question très large et d'un terrain de recherche donné, et d'autre part du constat d'un manque dans les recherches sur les stratégies politiques des entreprises.

1.2- Une problématique générale à deux niveaux

La première étape de notre travail était tout d'abord de vérifier en quoi les O.I.G. constituaient un contexte spécifique pour les stratégies politiques des entreprises, de comprendre comment elles décidaient et quels pouvaient être les points d'entrée de l'entreprise acteur politique.

L'étude de la littérature susceptible de répondre à ces questions[3] nous a laissée insatisfaite. Les premiers travaux en droit et en sciences politiques que nous avons consultés nous ont permis de définir les O.I.G. et d'aborder la prise de décision dans ces enceintes dans sa dimension formelle comme dans sa dimension concrète, souvent marquée par les rapports de pouvoir et les inégalités entre Etats. Cependant, le point de vue adopté nous semblait souvent global, ne permettant pas d'entrer véritablement dans le détail[4].

Des travaux plus récents, tant en droit (Breton-Le Goff [2001]) qu'en science politique avec l'ouvrage collectif récemment publié et centré sur la décision dans les O.I.G.[5] (Reinalda et Verbeek [2004]), nous ont donné plus d'éléments sur les processus concrets. Dans cet ouvrage, certaines études empiriques s'intéressent à la décision dans les bureaucraties des O.I.G. (Freitas [2004], Woods [2004]), mais la décision intergouvernementale n'est pas toujours déléguée au secrétariat des O.I.G.. Les articles de Schemeil [2004] et de Dirks [2004] laissent plus de place à l'exposé des divergences et convergences entre Etats ainsi qu'aux apports des observateurs dans la production de textes.

[3] Voir Chapitre 2, sous-chapitre 1.

[4] Par exemple : comment et quand décide-t-on que le consensus est atteint, et qui le décide ? mais aussi : comment l'O.I.G. décide-t-elle de travailler sur tel ou tel sujet ? comment démarre le travail commun (qui rédige une première version de texte?) ?

[5] Les travaux auxquels nous nous référons au paragraphe précédent faisaient tous référence au célèbre ouvrage de Robert Cox et Harold Jacobson (1973), *The anatomy of influence : decision-making in international organization,* portant sur la période 1945-1970, et donc dans un contexte très différent du contexte actuel. Sur ces changements voir l'avant-propos de Cox [2004] à l'ouvrage collectif de 2004, et l'article de Reinalda et Verbeek [2004a].

La décision dans les O.I.G. apparaît alors mettre en jeu une pluralité d'acteurs (des Etats, des O.N.G., des experts, le secrétariat des O.I.G. qui elle-même est parfois divisée en sous-unités ayant des perspectives différentes voire conflictuelles) non plus théorique mais bien réelle.

Pour leur part, et ce dès les premiers entretiens que nous avons menés, les participants à ses travaux ont décrit l'O.I.G. focale comme un lieu de négociation entre Etats[6] dans lequel il faut trouver des soutiens à la position que l'on souhaite défendre. Ceci nous a poussée à faire une rapide incursion dans la littérature sur la négociation, détour qui s'est avéré très éclairant. Il nous a en effet permis d'accorder plus de place à la coexistence du conflit et de la coopération et à la construction de coalitions et de mieux prendre la mesure de la complexité des négociations multilatérales[7].

Au total, malgré les différents travaux sur le sujet, il nous a semblé qu'il y avait la place pour une nouvelle interrogation sur la décision dans les O.I.G.. Nous pensons qu'étudier la décision dans ces organisations non pas d'un point de vue global, mais du point de vue de celui qui veut l'influencer et en se basant sur une description relativement détaillée de cas précis, peut nous aider dans notre recherche sur les stratégies politiques des entreprises dans les O.I.G..

Ainsi, alors qu'au départ nous nous étions focalisée sur les comportements des entreprises, l'intérêt, voire la nécessité, d'entrer dans le détail du fonctionnement de l'O.I.G. elle-même s'est fait sentir. En conséquence, notre problématique générale a deux niveaux : le niveau de la décision intergouvernementale, et le niveau du lobbying des entreprises envers les Etats parties prenantes à la décision intergouvernementale.

[6] Cet angle de vue n'est pas considéré dans Reinalda et Verbeek [2004] où la décision dans les O.I.G. est vue sous les aspects du leadership, de la construction de consensus, de la dynamique organisationnelle, des conflits de loyauté, des fenêtres politiques et des processus d'apprentissage (nous reprenons là les titres des différentes parties de l'ouvrage).

[7] Voir chapitre 2, sous-chapitre 2.

Du point de vue empirique, nous nous posons les questions suivantes :

- comment se passe concrètement la décision dans les O.I.G. ?
- quels sont les points d'entrée pour les entreprises ?
- comment les entreprises interviennent-elles et en particulier que se passe-t-il au niveau national ?
- les interventions des entreprises peuvent-elles influencer la décision des O.I.G.?.

2- Le cadre théorique global

Les travaux sur les stratégies politiques des entreprises font appel – souvent implicitement - à des courants théoriques variés (Getz [2002]).

Pour notre part, notre démarche se voulant avant tout exploratoire et sans *a priori* théorique pour rester la plus ouverte possible au terrain et aux interrogations qu'il suscite chez le chercheur, nous n'avons pas au premier abord cherché à nous inscrire dans un courant théorique privilégié. Nous avions néanmoins besoin pour mener notre recherche d'expliciter les hypothèses générales sous-jacentes à notre travail.

Nous avons commencé le chapitre 1 en indiquant que nous voyons l'Etat (ou une collectivité d'Etats) comme un acteur de l'environnement de l'entreprise et l'entreprise comme capable de stratégie politique envers l'Etat ou une collectivité d'Etats et avons fait référence aux stratégies hors marché, et aux concepts de parties prenantes ou de stratégies relationnelles. Puisque nous avons montré la nécessité qu'il y a pour la pertinence de notre recherche à y inclure une analyse de la décision intergouvernementale, il nous faut un cadre de référence plus englobant et permettant de pouvoir traiter les deux niveaux de notre problématique.

Après avoir envisagé la théorie de l'agence (section 2.1), nous avons finalement choisi trois points d'appui *ad hoc* : le néo-institutionnalisme dans sa tendance qui laisse une place à l'acteur (section 2.2), le modèle de décision de la poubelle et celui de Kingdon ainsi que les approches cognitives des politiques publiques (section 2.3).

2.1- Les problèmes posés par la théorie de l'agence

La théorie de l'agence semblait être un courant théorique dans lequel nous pouvions inscrire notre travail puisque :

- d'une part certains travaux sur les stratégies politiques des entreprises voient les entreprises comme cherchant à créer des relations d'agence avec les institutions publiques[8] (Mitnick [1981 : 75, 1993a et b], Keim et Baysinger [1988], Getz [1993], Attarça [2000 :7]) – entre autres les O.I.G. (Getz [1993]) -,
- d'autre part, des recherches sur la décision dans les O.I.G. ont utilisé la théorie de l'agence comme référence (Reinalda et Verbeek [2004]).

La théorie de l'agence pouvait ainsi potentiellement nous permettre de traiter les deux niveaux de notre problématique.

Nous en présentons tout d'abord quelques caractéristiques puis voyons de façon plus détaillée comment Getz [1993] et Reinalda et Verbeek [1994a] s'y sont référés.

La théorie de l'agence s'intéresse à la relation d'agence, c'est-à-dire à la relation entre un principal qui délègue un travail et un agent qui effectue ce travail, chacun des acteurs étant mû par la recherche de son propre intérêt (Eisenhardt [1989a : 58-59]). Plus largement, elle ne concerne pas que la délégation et s'étend à toute forme de coopération (Charreaux [1987 : 24]. Deux problèmes se peuvent se poser dans la relation d'agence : le problème d'agence qui se pose dans les cas où les intérêts du principal et de l'agent divergent et où il est difficile ou coûteux pour le principal de contrôler l'agent, et le problème de partage des risques quand le principal et l'agent ont des préférences de risques différentes (Eisenhardt [1989a : 58]). Une part importante de la théorie de l'agence s'intéresse ainsi aux mécanismes d'incitation et de contrôle que le principal met en place pour contrôler le comportement de l'agent (*ibid.*, p. 59 et 68]).

Dans le cas de l'action politique des entreprises, il s'agit pour le principal - l'entreprise -, d'identifier les problèmes qui empêchent les représentants du gouvernement d'être des

[8] Notons que Mitnick voit la relation d'agence dans les deux sens : le régulateur peut être un agent de l'industrie lui assurant une protection par la réglementation, et le régulateur peut être un principal qui utilise la

agents parfaits et d'utiliser des tactiques pour les résoudre (Getz [2002 : 319]), alors qu'il n'a pas de moyens de contrôle formel ou manifeste sur ces agents (Mitnick [1993a : 2]).

Se référant à la théorie de l'agence, Getz [1993] s'attache à identifier les activités politiques appropriées pour une entreprise en fonction i/ de la cible de l'action politique, ii/ du type de dossier et iii/ du stade de son cycle de vie auquel il se trouve. Suivant Mitnick [1984][9], Getz considère que quatre raisons peuvent expliquer que l'agent n'agisse pas dans l'intérêt du principal : des problèmes de connaissance (l'agent ne sait pas ou ne comprend pas ce que veut le principal), des problèmes de disposition (l'agent est en désaccord avec l'intérêt du principal), des problèmes de capacité (l'agent n'a pas les compétences pour agir dans l'intérêt du principal), et des problèmes d'effort (l'agent ne déploie pas assez d'énergie dans la poursuite de l'intérêt du principal) [1993 : 247-248].

La relation entre l'entreprise et sa cible est ainsi vue au travers des actions qui peuvent limiter les problèmes d'agence, et au travers des mécanismes d'incitation/sanction, tandis que les questions de processus de décision de l'agent, de sa rationalité, ne sont pas envisagées.

Il est intéressant de noter qu'alors que de nombreux articles sur les stratégies politiques ne traitent – parfois explicitement mais souvent implicitement – que des contextes nationaux, Getz [1993] envisage spécifiquement le cas de la cible O.I.G.. Elle montre que, pour l'entreprise-principal, l'O.I.G. pose principalement des problèmes de disposition[10] dus au grand nombre de ses principaux (*ibid.*, p.253-254). L'O.I.G. est vue comme un agent unique : c'est implicitement l'établissement d'une relation d'agence entre une entreprise et la

---

réglementation pour contrôler les choix des agents – des industriels - par exemple en restreignant les choix d'activité industrielle qu'ils peuvent faire (Mitnick [1993b : 98]).

[9] Mitnick, Barry M. (1984), « Agency problems and political institutions », *Annual research conference of the Association for Public Policy Analysis and Management*, New Orleans, October. Cité par Getz [1993 : 247-248].

[10] Si l'O.I.G. a un grand nombre d'Etats membres aux intérêts variés (multiplicité de principaux), elle est peu susceptible d'adhérer à l'intérêt d'une entreprise. Les problèmes de disposition peuvent être réduits par l'adhésion d'un large public à l'intérêt de l'entreprise (mais plus difficilement dans le cas où la cible est une O.I.G. que dans celui où la cible est une entité d'un gouvernement démocratique) et par la dépendance du décideur vis-à-vis de l'information que peut lui donner l'entreprise (*ibid.*, p.256 et 266). Des problèmes de capacité peuvent aussi se poser car les organisations internationales ont rarement le pouvoir de mettre en œuvre les politiques qu'elles ont préparées (*ibid.*, p. 256-257).

bureaucratie de l'O.I.G.[11] que Getz étudie et non une relation entre une entreprise et la collectivité des Etats. Il nous semble que l'on peut aussi faire appel à la théorie de l'agence pour étudier les relations entre les entreprises et les différentes délégations intergouvernementales, l'entreprise cherchant à établir une relation d'agence avec chacun des Etats membres de l'O.I.G.. On étudie alors une somme de relations d'agence de niveau national.

Pour leur part, Reinalda et Verbeek se réfèrent à la théorie de l'agence pour prendre en compte la tension entre les Etats membres et le secrétariat dans leur étude de la décision dans les O.I.G. [2004a : 11]. Ils en critiquent toutefois la perspective rationaliste et reconnaissent un rôle important à des facteurs autres que les intérêts propres des acteurs que ceux-ci soient le secrétariat des O.I.G. ou les Etats ; des normes, des valeurs, des idées se combinent en effet avec les intérêts matériels (*ibid.*, p.23-27). De plus, des phénomènes tels que la construction progressive de compromis entre les parties prenantes à la décision (Schemeil [2004]), l'évolution des positions des acteurs au contact des autres acteurs et les phénomènes d'apprentissage (Dirks [2004]), peuvent difficilement être pris en compte par la théorie de l'agence puisque celle-ci se focalise sur des relations bilatérales.

Au total, centrée sur l'organisation du contrôle de l'agent par le principal, la théorie de l'agence ne laisse la place ni à la prise en compte du processus de décision de l'agent ou à un échange d'idées entre le principal et l'agent[12], ni à celle de la dynamique de la négociation intergouvernementale.

2.2- Le rattachement à la sociologie néo-institutionnelle

La théorie de l'agence présentant un certain nombre de limites pour notre travail, nous nous tournons maintenant vers la sociologie néo-institutionnelle, dans son courant qui laisse une place aux acteurs.

[11] mais la bureaucratie de l'O.I.G. ne peut pas être considérée comme un acteur unique (voir Chapitre 2, Sous-section 1.3.1.).

Bensédrine et Demil [1998] rappellent les principales caractéristiques du néo-institutionnalisme en sociologie, notamment la critique de l'acteur individualiste qui cherche à maximiser son intérêt, ainsi que le poids des institutions – une institution peut être définie comme « *un système qui intervient dans la définition des préférences et des valeurs des individus* » (*ibid.*, p.93) – sur le comportement des acteurs[13]. La pression des institutions peut conduire à la convergence des formes et des pratiques organisationnelles[14] (*ibid.*, p.86). Un courant récent du néo-institutionnalisme sociologique reconnaît que si l'institution pèse sur le comportement de l'individu, celui-ci à son tour peut agir sur les règles (*ibid.*, p.94). La conformité n'est donc pas la seule réponse possible.

Plusieurs niveaux d'analyse des phénomènes institutionnels sont possibles – le champ organisationnel, les spécificités nationales, le niveau international –, ce qui pose la question de l'articulation des différents niveaux (Desreumaux [2004 : 38]). Pour notre part, nous n'entrerons pas dans cette réflexion, nous contentant d'utiliser cette possibilité offerte par la théorie sociologique néo-institutionnelle de raisonner sur plusieurs niveaux différents.

Mobilisée par le management stratégique, la sociologie néo-institutionnelle apporte :

- la prise en compte, au-delà de l'environnement concurrentiel, d'un environnement institutionnel qui pèse sur le comportement des organisations. Cet environnement est celui d'un champ organisationnel[15] plus que celui d'une organisation focale.
- la reconnaissance que les acteurs sont influencés par des institutions, ce qui les conduit à se conformer aux règles et à rechercher la légitimité aux dépens parfois de leurs propres intérêts.

---

[12] Voir l' « *interaction critique approfondie* » dans laquelle l'entrepreneur politique et sa cible échangent des arguments (Dubot [1998 : 119-120]).

[13] March et Olsen opposent deux logiques d'action (qui ne sont pas exclusives l'une de l'autre) : la logique des conséquences attendues (l'acteur choisit entre différentes possibilités en évaluant leurs conséquences) et la logique de ce qui est approprié dans une situation donnée (les acteurs suivent des règles qui associent des identités particulières à des situations particulières) [1998 : 949-952].

[14] avec la distinction désormais célèbre entre isomorphisme coercitif, normatif et mimétique, transformés en trois types d'institutions : coercitive, normative, cognitive et culturelle (Desreumaux [2004 : 34]).

[15] un champ organisationnel est « *un groupe d'organisations constituant une sphère particulière de la vie socio-économique et reconnue comme telle* » (Bensédrine et Demil [1998 : 96], d'après Di Maggio P.J. et W.W. Powell [1991], « The iron cage revisited : institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *in* Powell W.W. et P.J. Di Maggio (Eds), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, The University of Chicago Press, chapitre 3, p.63-82)

– l'introduction d'une dialectique acteur/structure par la notion d'entrepreneur institutionnel qui cherche à agir sur les règles (Bensédrine et Demil [1998 : 95-104]).

La sociologie institutionnaliste amène à voir l'activité politique des entreprises comme une voie - qui nécessite des ressources spécifiques, les ressources politiques - pour obtenir des institutions qui leur soient favorables (Getz [2002 : 314]).

Différents auteurs se sont inscrits dans ce courant pour étudier les stratégies politiques des entreprises. Se référant à la fois au néo-institutionnalisme sociologique et à la théorie de la dépendance des ressources, Oliver montre que, à condition de prendre en compte la diversité des pressions institutionnelles qui peuvent s'exercer[16], la théorie institutionnelle peut intégrer différents types de réponses des organisations [1991 : 173]. De son côté, Bensédrine [1997] s'appuie sur le néo-institutionnalisme sociologique pour se livrer à une analyse fine des relations entre les stratégies politiques des entreprises et l'évolution de leur environnement institutionnel dans le cas de l'établissement de la réglementation internationale sur les chlorofluorocarbones (C.F.C.).

En sciences politiques, March et Olsen appliquent la théorie néo-institutionnelle aux O.I.G. et montrent comment celles-ci socialisent les individus et créent du sens [1998 : 964]. Se rattachant à la fois aux travaux de Weber sur la bureaucratie et à la sociologie néo-institutionnaliste, Barnett et Finnemore [1999] décrivent comment la bureaucratie des O.I.G. peut prendre de l'autonomie par rapport aux membres de l'O.I.G. et devenir un acteur politique puissant, et qui parfois même ébranle les objectifs établis de l'organisation (*ibid.*, p. 702). Les secrétariats des O.I.G. construisent leur propre culture, qui façonne la rationalité des individus qui la composent (*ibid.*, p.719). L'organisation internationale « échappe » alors pour partie à ses Etats-membres.

Parmi les travaux empiriques récents rassemblés dans l'ouvrage dirigé par Reinalda et Verbeeck, les articles de Lovecy et de Trondal sont d'inspiration néo-institutionnaliste. Dans

[16] Diversité qui s'exprime en cinq facteurs : pourquoi l'organisation subit une pression (légitimité sociale *vs* efficacité économique), qui exerce la pression, quelles sont les normes ou les exigences auxquelles l'organisation

une étude de la décision au Conseil de l'Europe, Lovecy [2004] écarte la vision d'une décision intergouvernementale directement issue des préférences des Etats et met en évidence le rôle d'un « *cadre politique dominant* »[17] (*ibid.*, p.60), présent dès la fondation du Conseil et à l'émergence duquel ont contribué des acteurs non étatiques[18]. De son côté, Trondal [2004] montre que les fonctionnaires nationaux qui participent aux comités européens[19] sont intégrés dans des environnements institutionnels multiples (national, supranational, domaine d'expertise) et que les différents rôles et identités qui en découlent sont activés en fonction des différentes conditions institutionnelles.

La confrontation de la théorie de l'agence et de la sociologie néo-institutionnaliste fait apparaître la seconde comme un cadre d'analyse plus adapté à notre travail. Dans un cas, il s'agirait de se focaliser sur la façon dont les entreprises peuvent « gérer » intentionnellement leurs relations avec l'administration nationale et les différentes parties prenantes à la décision intergouvernementale pour améliorer leur influence, dans l'autre, il s'agit de considérer que les différents acteurs agissent en fonction de leur interprétation de règles et de pratiques et pas uniquement en fonction des résultats attendus (Olsen [2001 : 193]). Plus largement, en recourant au néo-institutionnalisme, nous laissons la place à « *l'action basée sur les règles et l'identité, aux histoires inefficaces et à la stabilité institutionnelle »*[20] (March et Olsen [1998 : 969]).

Au total, le rattachement à la sociologie néo-institutionnaliste présente plusieurs intérêts pour notre problématique à deux niveaux.

Pour ce qui concerne les entreprises, il permet la prise en compte de l'environnement institutionnel de l'entreprise où figurent des O.I.G. envers lesquelles l'entreprise peut agir en entrepreneur politique. Au niveau intergouvernemental, elle donne du poids au phénomène

---

doit se conformer (et comment elles s'intègrent dans ses objectifs), par quelle voie la pression est exercée (coercitive, normative), et quel est le contexte (incertitude, densité des interconnections) (Oliver [1991 : 160]).

[17] « *dominant policy frame* »

[18] Lovecy fait par ailleurs référence à la théorie de l'agence pour étudier la relation entre le cadre politique et les règles de décision de l'organisation (c'est-à-dire comment ce cadre politique est lié à des arrangements organisationnels dans lesquels les Etats membres délèguent certains pouvoirs de décision).

collectif dans la décision intergouvernementale, qui ne résulte donc pas que de la confrontation des intérêts individuels des Etats.

Pour les deux niveaux d'analyse, la sociologie néo-institutionnelle invite à s'intéresser aux cadres cognitifs qui influencent les acteurs. Or empiriquement, les premiers entretiens réalisés ont indiqué une forte influence de la culture alimentaire, des pratiques industrielles, de la façon de voir la science, sur la réglementation alimentaire qui est le domaine d'activité du Codex Alimentarius. Cette influence restait à préciser mais incitait à choisir un cadre général permettant de ne pas se limiter à la seule rationalité calculatrice. Les travaux sur la négociation internationale avaient d'ailleurs déjà souligné le poids des aspects culturels[21].

Enfin, le Codex Alimentarius qui constitue le terrain de notre recherche produit des normes et a pour objectif l'harmonisation des réglementations alimentaires des Etats, c'est-à-dire l'institutionnalisation[22] de pratiques industrielles et de définitions de produits dans le secteur de l'alimentation[23].

2.3- Un modèle de décision intergouvernemental chaotique et prenant en compte les idées

Ayant fixé à notre recherche un cadre global, nous recherchons maintenant un modèle de décision qui puisse nous aider à progresser dans la compréhension de la décision intergouvernementale.

Les caractéristiques des négociations multilatérales[24] en font un système chaotique et complexe où tout semble susceptible d'être remis en cause et une façon de voir la prise de décision dans les O.I.G. est celle du modèle de la poubelle (Reinalda et Verbeek [2004a : 14-15]). Nous nous proposons donc maintenant d'inclure dans notre cadre théorique le modèle du *garbage can* (Cohen et *al*. [1991]) ainsi que celui de Kingdon [1984] qui apparaissent susceptibles de nous aider à comprendre les mécanismes à l'oeuvre dans une organisation multilatérale. Nous les complétons par la référence à l'approche cognitive des

---

[19] Comités d'experts de la Commission qui préparent les décisions des commissaires, « Council working parties » qui travaillent pour le Conseil des Ministres et comités de comitologie qui assistent le Conseil dans le contrôle de la délégation des pouvoirs à la Commission (Trondal [2004 : 154]).
[20] "*rule- and identity-based action, inefficient histories, and institutional robustness*"
[21] Voir Chapitre 2, Section 2.1.3.
[22] Mais aussi parfois de désinstitutionnalisation quand il décide de supprimer des textes.
[23] Nous verrons les limites de l'institutionnalisation des normes du Codex au chapitre 6, sous-chapitre 1.

politiques publiques pour prendre en compte le poids des idées, vite apparu important au travers des entretiens.

2.3.1- Les processus de décision des modèles du « *garbage can* » et de Kingdon

Le modèle du *garbage can*[25] (ou modèle de la poubelle[26]) 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 de l'organisation 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 corbeille à papier 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, dans le modèle du *garbage can*, 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]).

---

[24] Voir chapitre 2, Section 2.2.

[25] On peut noter que certains auteurs voient un lien entre le modèle de la poubelle et le courant néo-institutionnaliste, le modèle de la poubelle se rattachant au courant néo-institutionnaliste (Reinalda et Verbeek [2004b : 235-236]) ou évoluant en néo-institutionnalisme (Bendor et *al*. [2001 : 185]). Répondant à la sévère critique du modèle de la poubelle par Bendor et *al*. [2001], Olsen estime que le lien entre les idées centrales du modèle de la poubelle et celles de la théorie néo-institutionnelle sont très lâches et fait remarquer que le modèle de la poubelle est « *institution free* » [2001 : 193].

[26] « Corbeille à papier » dans la traduction française à laquelle nous nous référons mais poubelle si l'on s'en tient à la traduction littérale de *garbage can*.

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 à n'importe quel moment mais au moment où le courant politique ou le courant des problèmes semblent propices. 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.

Dans les deux modèles, le rôle du temps est fondamental car c'est le temps qui permet la rencontre des flux, soit par le fait du hasard temporel dans le modèle de la poubelle, soit parce qu'un entrepreneur a utilisé des fenêtres temporelles pour faire avancer ses idées dans le modèle de Kingdon.

Les deux 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* ».

2.3.2- L'approche cognitive des politiques publiques

De manière générale, l'analyse des politiques publiques, en étudiant l'Etat à partir de son action, permet de passer de la vision d'un l'Etat dominateur à celle d'un Etat qui résout des problèmes, et de la vision d'un Etat rationnel à celle d'un Etat qui l'est moins (Muller [2000 : 190-192]). Elle ouvre la boîte noire de l'Etat en mettant au centre les acteurs (*ibid.*).

Cependant, elle ne permet pas de comprendre comment les acteurs sont contraints par un environnement qui ne se réduit pas à la somme des comportements individuels (*ibid.*, p.193). L'approche cognitive des politiques publiques intègre cette dimension du global sous la forme de matrices cognitives qui, « *produites par l'interaction d'individus-acteurs [...] tendent à s'autonomiser par rapport à leur processus de construction et à s'imposer*[27] *aux acteurs comme modèles dominants d'interprétation du monde.* » (*ibid.*, p.194-199)[28]. Dans l'approche de Muller, ces cadres d'interprétation ne sont pas que des idées mais peuvent aussi correspondre à des intérêts (*ibid.*, p.193).

Comme il n'y a consensus ni sur la définition des problèmes publics, ni sur les causes des problèmes, et que les effets des politiques publiques sont difficiles à mesurer, le rôle des politiques publiques devient non pas de résoudre les problèmes mais de « *construire des interprétations du réel* » et de « *définir des modèles normatifs d'action* » (*ibid.*, p. 195). Suivant cette approche, le référentiel change lorsqu'il « *ne permet plus aux acteurs de comprendre leur rapport au monde et d'agir sur lui* », lorsqu'il y a un décalage entre le référentiel sectoriel et le référentiel global de la société (*ibid.*, p. 196). Dans ce changement, les acteurs disposent de marges de manoeuvre dans le rythme, l'ampleur et les modalités du changement effectué (*ibid.*, p. 198). Il est alors essentiel de comprendre le travail de médiation des différents acteurs (*ibid.*, p. 199-203]).
La question de comment le référentiel est transposé dans une politique publique par les acteurs qui croient en ce référentiel reste toutefois à développer empiriquement (Sabatier et Schlager [2000 : 224]).

En nous référant à cette approche, nous voulons signifier :

- l'importance des idées mais aussi des intérêts dans les politiques publiques, au travers du rôle des cadres d'interprétation ;

[27] Souligné par l'auteur.
[28] On notera que l'approche cognitive présente des similitudes avec les approches néo-institutionnelles en sciences politiques puisque les institutions sont des cadres d'interprétation du monde (Muller [2000 : 195-196]).

- la place des acteurs puisque « *les problèmes publics [...] sont pris en charge (sinon résolus) par un ensemble de décisions, actions, pratiques renvoyant à des univers de sens et des comportements extrêmement diversifiés dont l'articulation est toujours spécifique parce qu'ils mettent en jeu des acteurs obéissant à des logiques différentes.* » (Muller [2000 : 195]).
- l'importance de la dimension de pouvoir, puisque le processus d'élaboration des « *référentiels* » met en jeu le pouvoir des acteurs impliqués (*ibid.*, p.196).

Le niveau international de décision publique peut être étudié par l'analyse cognitive des politiques publiques. Celle-ci permet en effet de prendre aisément en compte la construction de cadres d'interprétation au niveau mondial (Muller [2000 : 203-206]), le rôle des communautés épistémiques dans certaines décisions internationales soulignant d'ailleurs l'importance des aspects cognitifs (Jönsson [1993 : 544]).

3- La formulation de la problématique

En nous appuyant sur l'étude de la littérature des chapitres 1 et 2 et sur le cadre théorique fixé ci-dessus, nous retravaillons nos questions empiriques et précisons notre questionnement de recherche. Nous distinguons quatre questions, deux concernant la décision intergouvernementale, deux concernant les stratégies politiques des entreprises :

- Quelles sont les spécificités des O.I.G. pour l'action politique des entreprises ?
- Quels sont les processus décisionnels à l'œuvre dans les O.I.G.?
- Distingue-t-on des comportements politiques des entreprises spécifiques au contexte intergouvernemental ?
- Peut-on déceler l'influence des entreprises dans les décisions des organisations intergouvernementales et identifier des comportements efficaces des entreprises ?

3.1- Les spécificités des O.I.G. pour l'action politique

En décidant d'étudier les stratégies politiques des entreprises dans une configuration spécifique - l'organisation intergouvernementale - nous faisons implicitement l'hypothèse que les O.I.G. sont pour les entreprises des cibles d'action politique différentes des cibles nationales mais il nous faut le vérifier. Nous devrons donc en premier lieu et avant d'aborder

les processus décisionnels des O.I.G. répondre à la question suivante : en quoi l'O.I.G. constitue-t-elle un environnement spécifique pour les stratégies politiques des entreprises ?

Nous examinerons en particulier les points d'accès des entreprises au processus de décision. Pour reprendre les termes du modèle de la poubelle, il s'agit de comprendre qui sont les participants à la décision - qui jette des problèmes et des solutions dans la poubelle -, c'est-à-dire quelle est la « *structure de décision* » (Cohen et al. [1991 : 168]). On peut ensuite s'interroger sur une éventuelle hiérarchisation des canaux d'influence par les entreprises. Quels canaux privilégient-elles : les canaux étatiques ? le canal du statut d'observateur (qui n'est souvent accordé qu'à des organisations et non à des entreprises individuelles ce qui pose la question de l'influence de l'organisation collective) ? d'autres canaux ? Comment font-elles leurs choix ? Comment jouent les possibilités de coalitions ?

Nous nous demandons aussi comment l'industrie parvient à articuler deux niveaux successifs, d'une part un niveau national qui consiste à influencer la position d'un ou plusieurs Etats, d'autre part le niveau international de la négociation entre Etats, le succès au premier niveau n'entraînant pas automatiquement le succès au deuxième niveau qui ne concerne que les Etats.

3.2- Les processus décisionnels dans les O.I.G.

Nous avons déjà développé à la section 1.2 les raisons qui nous ont conduite à consacrer une question de recherche à la façon dont les O.I.G. décident. Nous avons décidé par ailleurs d'inclure le modèle de décision de la poubelle dans notre cadre théorique. Nous faisons l'hypothèse que ce modèle apporte un angle de vue intéressant sur les processus décisionnels des organisations intergouvernementales : En quoi l'anarchie organisée et le modèle de la poubelle reflètent-ils la réalité empirique des O.I.G. et de la décision dans les 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 ? Parmi les éventuels éléments structurants, quel rôle jouent les idées ? Quel peut-être dans cet ensemble le rôle de l'entrepreneur politique de Kingdon ?

3.3- L'existence de comportements politiques spécifiques du fait du contexte intergouvernemental ?

Nous cherchons à vérifier si la configuration intergouvernementale induit de la part des entreprises des comportements politiques spécifiques de ce contexte. Alors que la littérature a été construite principalement sur l'étude de l'influence de décisions nationales, nous cherchons à confronter à un contexte peu exploré les concepts établis par les travaux antérieurs, voire à envisager si nécessaire de nouveaux concepts théoriques.

A ce stade de notre réflexion, nous identifions trois pistes possibles dans cette recherche de spécificités liées au contexte intergouvernemental : le mode d'influence privilégié[29], le choix action collective *vs* action individuelle, et les ressources politiques mises en œuvre[30].

Les études empiriques portant sur l'influence des entreprises dans des décisions intergouvernementales constatent des relations de proximité entre les industriels et l'administration nationale (Bensédrine [1998], Attarça [1999], Jacomet [2000]). Jacomet attribue cette proximité justement au contexte d'une décision intergouvernementale [2000 : 378], mais ce lien est plus subodoré que prouvé. Le contexte intergouvernemental conduit-il les entreprises à privilégier un mode de relation avec l'administration plutôt qu'un autre et si oui pourquoi?

Nous chercherons aussi à déterminer comment s'articulent l'action collective et l'action individuelle d'influence des décisions par les entreprises.

Concernant les ressources politiques, les différentes ressources politiques identifiées par les travaux antérieurs sont-elles toutes utilisables et utilisées dans un contexte intergouvernemental ? Quelles ressources sont privilégiées ? Pourquoi ? Comment sont-elles utilisées ? D'autres ressources peuvent-elles être identifiées qui seraient spécifiques de ce contexte ?

3.4- Les facteurs d'influence des décisions par les entreprises

Le quatrième volet de la problématique - identifier les possibilités de succès des entreprises – est lié à l'étonnement devant la participation de l'industrie française aux travaux d'une O.I.G. comptant pas moins de 171 Etats. Comment dans ces conditions des

[29] Voir chapitre 1, section 1.3.
[30] Voir chapitre 1, section 1.5.

entreprises aux ressources forcément limitées – qui ne peuvent donc approcher un à un les Etats - peuvent-elles influencer la décision et comment peut-on évaluer le résultat de leurs actions?

De nombreux auteurs insistent sur la difficulté à lier une action d'influence à un résultat (Schuler [2002 : 344-348]). Cependant, il nous semble que l'étude empirique détaillée de différentes décisions, en examinant comment la position de tel groupe d'entreprises se retrouve ou pas dans la décision finale, quelles positions étaient défendues par les différentes parties prenantes et en interrogeant les acteurs sur ce qui à leurs yeux explique ce qu'ils estiment être un succès ou un échec, peut nous permettre de dégager quelques facteurs de succès.

Conclusion

En conclusion, nous inscrivons notre travail dans un cadre théorique *ad hoc* qui fait appel à la sociologie néo-institutionnelle, aux modèles de la poubelle et de Kingdon sur la décision publique et aux approches cognitives des politiques publiques. Nous utilisons directement le modèle de décision de la poubelle pour étudier la décision intergouvernementale. En revanche, les autres éléments de notre cadre théorique sont plutôt des points d'appui pour notre réflexion. Laissant une large place au rôle des idées, de la culture, et soulignant l'importance de raisonner au niveau d'un champ organisationnel, ils nous incitent à examiner les spécificités du champ de la réglementation alimentaire dans lequel se situe l'O.I.G. que nous étudions; nous y consacrerons le chapitre 7.

De notre travail de recherche nous attendons deux types de résultats :

- des résultats sur les spécificités des O.I.G. pour l'action politique des entreprises et sur le processus de décision dans les organisations intergouvernementales,
- des résultats sur les stratégies politiques des entreprises et l'interaction entre les entreprises et l'administration dans un contexte intergouvernemental.

Chapitre 4 – Méthode de recherche

Introduction

1- Une recherche exploratoire, abductive, basée sur des études de cas

1.1- Une recherche exploratoire et abductive
1.2- Une recherche basée sur des études de cas

2- Le choix des cas

2.1- Le choix du Codex Alimentarius
2.2- Le choix des dossiers
2.3- Le centrage sur la France

3- La collecte des données

3.1- Les documents du Codex Alimentarius
3.2- Les autres documents et les autres sources d'information
3.3- Les entretiens
3.3.1- L'accès aux personnes interrogées
3.3.2- Les entretiens proprement dits
3.4- L'observation passive

4- La rédaction et l'analyse des cas

4.1- Les cas dans leur « version définitive »
4.2- L'analyse des cas et l'émergence des résultats

5- Les tests de validité

5.1- La validité du construit
5.2- La validité interne
5.3- La validité externe
5.4- La fiabilité

Conclusion

Introduction

Nous avons au chapitre précédent construit la problématique de notre recherche et présenté le cadre d'analyse général dans lequel nous la situons.

Nous présentons maintenant la méthode retenue pour cette recherche. Nous commençons par en préciser les grandes caractéristiques de recherche exploratoire et abductive par études de cas (sous-chapitre 1). Nous développons ensuite le programme de recherche, en justifiant le choix des cas (sous-chapitre 2), en explicitant les modalités de la collecte des données (sous-chapitre 3), et en présentant les choix faits pour la rédaction des études de cas et leur traitement (sous-chapitre 4). Enfin, nous évaluons notre travail au regard des critères de validité de la recherche par étude de cas (sous-chapitre 5).

1- Une recherche exploratoire, abductive, basée sur des études de cas

1.1- Une recherche exploratoire et abductive

Notre revue de littérature (Chapitres 1 et 2) a montré, d'une part que peu de travaux de recherche s'intéressaient spécifiquement aux stratégies politiques des entreprises dans les organisations et les décisions intergouvernementales, d'autre part que les travaux sur les organisations intergouvernementales voyaient les processus décisionnels intergouvernementaux de façon plutôt normative, et gardaient un niveau assez général d'analyse. Constatant cette faiblesse des travaux antérieurs, nous avons choisi de focaliser notre travail précisément sur les stratégies politiques que les entreprises emploient pour participer aux décisions intergouvernementales et en particulier celles employées vis à vis de l'administration nationale, en examinant au préalable de façon plus détaillée la prise de décision intergouvernementale.

S'agissant de l'étude d'un phénomène peu connu, nous choisissons une recherche de type exploratoire (Evrard et *al.* [1997][1], cité par Hlady-Rispal [2002 : 54]), visant à « *identifier les enjeux, les problèmes ou les aspects particuliers d'une situation ou d'une organisation complexe* » et à développer des propositions (Post et Andrews [1982 : 7]). Notre recherche

est aussi pour partie descriptive. Nous cherchons à décrire sous différents aspects ce que font concrètement les entreprises pour influencer les décisions intergouvernementales.

Pour cette étude exploratoire, nous nous démarquons à la fois d'une démarche hypothético-déductive dans laquelle l'étude de la littérature a pour fonction de permettre de bâtir des hypothèses *a priori*, et de la démarche purement inductive de la théorie enracinée[2] (Glaser et Strauss [1967]), dans laquelle la confrontation à la littérature existante intervient après que de nouvelles théories ont émergé du travail effectué sur les données (Martin et Turner [1986 : 153]). 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[3] : 7] cité par Charreire et Durieux [1999 : 61]). En fait, c'est dès le début de notre travail que nous avons procédé à des allers et retours entre données et théorie. L'étude de la littérature faite au chapitres 1 et 2 nous a aidée à repérer sur quels points nous pourrions focaliser notre réflexion, à la façon de Yin qui s'appuie sur la littérature disponible pour définir les cas, l'unité d'analyse, ainsi que ce qui est étudié [1989 : 33 et 36]). Ensuite, la théorie nous a aidée à interroger les données et réciproquement les données nous ont permis de tester la théorie, selon l'approche que Wacheux qualifie de « *pragmatique* », dans laquelle « *les aller-retour permanents entre théories et faits sont une source d'enrichissement* » [1996 : 27].

Si nous n'avons pas construit de cadre conceptuel préalable à l'entrée sur le terrain, nous avons toutefois situé notre travail de façon large dans le cadre, d'une part du néo-institutionnalisme (dans sa branche qui laisse une certaine autonomie aux acteurs) pour ce qui concerne le lien entre les entreprises et leur environnement institutionnel, d'autre part, du modèle de la poubelle et des approches cognitives des politiques publiques pour ce qui concerne la prise de décision publique (Chapitre 3).

---

[1] Evrard Y., B. Pras et R. Roux (1997), *Market. Etudes et recherches en marketing*, Nathan, 2ième édition.
[2] « *grounded theory* »
[3] KOENIG G., « Production de la connaissance et constitution des pratiques organisationnelles », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, n°9, novembre 1993, p.4-17.

Précisons aussi que nous adoptons une « *position épistémologique aménagée* » (Girod-Séville et Perret [1999 : 31]), en l'occurrence un interprétativisme aménagé. Nous voyons en effet la réalité comme interprétée par le chercheur (*ibid.*, p.14 et 19). Cependant, à la différence d'Allard-Poési et Maréchal pour qui le chercheur interprétatif est en position d' « *observation plus ou moins participante* » du phénomène qu'il souhaite étudier [1999 : 43], nous gardons une certaine distance avec le terrain puisque notre observation directe est limitée et que nous avons travaillé à partir d'entretiens semi-directifs réalisés postérieurement aux événements étudiés. Néanmoins le terrain de recherche a un rapport avec l'alimentation et le chercheur étant aussi un mangeur, marqué par la culture dans laquelle il a été élevé et il vit, ne peut y être totalement extérieur[4].

1.2- Une recherche basée sur des études de cas

Nous avons choisi de mener une recherche qualitative par la méthode de l'étude de cas, c'est à dire « *une analyse spatiale et temporelle d'un phénomène complexe par les conditions, les événements, les acteurs et les implications* » (Wacheux [1996 : 89]). Nous justifions ce choix essentiellement par le fait que nous étudions des processus et des interactions, projet de recherche auquel les études de cas sont bien adaptés (Hlady-Rispal [2002 : 59 et suiv.], Wacheux [1996 : 91]).

Plus spécifiquement, l'étude de cas permet de prendre en compte des processus et des interdépendances complexes dans le cadre des recherches sur l'activité politique au niveau de l'entreprise (Shaffer [1995 : 509-510]). Par ailleurs, la très grande complexité des interactions dans les négociations multilatérales demande une analyse par les processus (Sjöstedt [2002 : 363]), ce qui là aussi valide le choix de l'étude de cas. Enfin, la méthode de l'étude de cas autorise l'existence de différentes unités d'analyse comme le note Eisenhardt [1989b : 534].

L'étude de cas apparaît ainsi bien adaptée à notre thème de recherche sur les stratégies politiques des entreprises dans les organisations intergouvernementales et apte au traitement des deux niveaux – international et national – inclus dans notre problématique.

[4] Voir le chapitre 7 pour des éléments de sociologie et d'anthropologie de l'alimentation.

2- Le choix des cas

Nos études de cas, au nombre de cinq, portent chacune sur l'élaboration d'une norme par le Codex Alimentarius et se focalisent sur l'influence des entreprises françaises[5] dans l'établissement de la position française et dans l'élaboration de norme.

Chaque cas est donc au croisement d'une norme Codex et d'un secteur industriel mais apporte aussi des données sur le niveau intergouvernemental. Différentes unités d'analyse sont donc présentes dans chaque cas : un processus général d'élaboration de norme internationale, les actions d'un secteur industriel (en action collective ou mené par une ou des entreprises), l'interaction entre un secteur industriel et une administration.

Il nous faut maintenant justifier le choix i/ de l'O.I.G., ii/ des dossiers, et iii/ du centrage sur la France.

2.1-Le choix du Codex Alimentarius

Outre des raisons pratiques tenant au temps nécessaire à la compréhension du fonctionnement du Codex Alimentarius, notre choix de retenir cinq études de cas à l'intérieur de la même O.I.G. permet de mieux identifier les sources de différenciation dans la comparaison des cas. Si nous avions fait cinq études de cas d'élaboration de texte dans cinq O.I.G. différentes, la comparaison des cas aurait été biaisée par les effets liés aux différences entre O.I.G.[6].

Le choix de l'O.I.G. – le Codex Alimentarius - a été suscité par nos travaux précédents et est antérieur à la définition de notre problématique de recherche ; il est en quelque sorte le fruit d'une curiosité vis à vis de cette organisation internationale[7] et de l'intérêt croissant que les entreprises françaises y portent.

[5] Nous voulons dire par là, les entreprises implantées en France, qu'elles soient à capitaux français ou filiales françaises de groupes étrangers.
[6] par exemple le mode de fonctionnement, le secteur d'intervention ...
[7] Le Codex Alimentarius a un statut inhabituel, on peut le considérer comme une organisation (du point de vue du droit il est en fait un organe subsidiaire chargé de mettre en œuvre un programme commun à la F.A.O. et à l'O.M.S..) ou comme un accord puisque ses normes sont des accords multilatéraux (Thomas [2004 : 6-7]). Nous le considèrerons comme une O.I.G., c'est-à-dire une association d'Etats, dotée d'un secrétariat et poursuivant des objectifs communs (voir Chapitre 2, sous-section 1.1.1).

Ce choix initial a été validé par la comparaison avec les terrains d'autres travaux français sur les stratégies politiques des entreprises dans un contexte intergouvernemental dont le Codex Alimentarius se distingue par les aspects suivants :

- la nature des décisions intergouvernementales. Le Codex établit des normes alimentaires, qui ont pour partie un objectif de protection sanitaire des consommateurs et qui par ailleurs ont des aspects culturels importants. Ce terrain se différencie ainsi de celui de Jacomet [2000], où l'enjeu des discussions internationales était purement commercial (élimination de quotas, accès aux marchés extérieurs ...).
- le degré de concentration du secteur industriel. En 1995, les 10 premières entreprises agro-alimentaires mondiales représentaient 12 % du chiffre d'affaires mondial du secteur agro-alimentaire et les 601 premières en représentaient 50 %, l'industrie agro-alimentaire est ainsi peu concentrée[8] par rapport à l'industrie automobile ou à celle du pétrole (Rastoin [1998 : 189]). Le nombre d'entreprises potentiellement touchées par les décisions du Codex Alimentarius est très largement supérieur aux quelques grandes entreprises internationales productrices concernées par l'élaboration de la réglementation internationale des C.F.C. étudiée par Attarça [1999] et Bensédrine [1997].

Par ailleurs, jusqu'à présent, ni les médias[9], ni la recherche académique n'ont accordé une grande attention au Codex (Thomas [2004 : 9]). Le Codex Alimentarius est une organisation encore peu connue - malgré son importance grandissante du fait de ses liens avec

[8] Nestlé, un des plus gros producteurs mondial de produits laitiers, est présent dans seulement 30 pays pour cette activité (Les Echos, 31/05/02). Notons par ailleurs, que les industries des biens de grande consommation sont souvent multidomestiques, c'est à dire que la concurrence s'établit sur une base nationale (Stratégor [1997 : 176-177]).

[9] En France, peu d'articles concernent le Codex dans la presse grand public. Une recherche effectuée le 10 janvier 2005 montre que sur les douze mois précédents, l'expression « Codex Alimentarius » a été utilisée dans un article du journal Les Echos et dans un article du journal Le Monde - dans le second cas, l'article concernait en fait le centre de conférences de Bercy à Paris. Du 1ier janvier 2000 au 10 janvier 2005, les chiffres sont respectivement 12 et 9 articles. A titre de comparaison, l'expression « OMC » a été utilisée dans 1680 articles des Echos et dans 279 articles du Monde entre le 10 janvier 2004 et le 10 janvier 2005. (Sources : http://www.lesechos.fr, et http://www.lemonde.fr/).
Parmi les revues spécialisées on peut citer Option Qualité, qui traite essentiellement de questions réglementaires avec quelques articles seulement au cours des cinq dernières années, et RIA, à orientation plus technologique, avec 38 articles sur les cinq dernières années (voir http://www.ria.fr/), soit 5 à 10 articles par an.
Pour un meilleur suivi de l'actualité du Codex, il convient de se référer au Food Chemical News, édité en langue anglaise (http://www.foodchemicalnews.com/).

l'O.M.C.[10] -, et peu utilisée comme terrain de recherche académique en dehors des travaux qui s'intéressent spécifiquement à l'agriculture et à l'alimentation[11].

Ces différentes caractéristiques rendent déjà intéressante la seule description du Codex Alimentarius et de son fonctionnement.

2.2- Le choix des dossiers

Le nombre de textes produits par le Codex Alimentarius est très important. Par « *choix raisonné* » (Royer et Zarlowski [1999 : 195-196]), nous avons retenu cinq cas d'élaboration de texte, représentant diverses situations à l'intérieur d'une même population théorique (Hlady-Rispal [2002 : 82-83]).

Faire un choix *a priori* de ces cinq dossiers était difficile. En effet, les documents publics ne permettent pas d'avoir une idée précise des caractéristiques du dossier notamment au niveau national français. Par ailleurs, comme nous cherchions par une stratégie multi-cas à couvrir une certaine variété de situations types, la sélection d'un cas ne pouvait se faire qu'en lien avec les autres cas choisis. La liste des cas retenus s'est ainsi établie au fur et à mesure des entretiens[12].

Le choix définitif comporte une part d'arbitraire et d'autres dossiers auraient pu être choisis[13] mais sans forcément apporter des éléments supplémentaires du point de vue de la représentativité analytique. Sans constituer un échantillon représentatif des différentes

[10] Les normes Codex servent de référence dans les jugements de l'O.M.C. sur de nombreux aspects des réglementations alimentaires (Voir Chapitre 6).

[11] Nous n'avons pas connaissance de travaux de recherche en gestion utilisant ce terrain. En science politique, Victor [1998] identifie seulement deux études antérieures à la sienne et datant du milieu des années 1970. Tout récemment, Diahanna Lynch Post, en sciences politiques, s'est intéressée à la diffusion des normes du Codex (voir Lynch-Post [2005]).
Les travaux d'économie agricole et agro-industrielle ou de droit de l'alimentation qui s'intéressent au Codex sont évidemment plus nombreux. En France, voir les travaux de Bureau sur les réglementations sanitaires et leurs effets sur le commerce et les articles de Doussin sur le Codex (voir bibliographie), ainsi que les travaux du CERIC.

[12] Ce n'est que par les entretiens que nous nous sommes rendu compte des similitudes entre certains dossiers, ce qui nous a conduit à l'abandon de certaines pistes.

[13] Parmi les autres dossiers dont l'étude a été envisagée et sur lesquels ont porté certains entretiens, on peut citer la définition du chocolat, celle des sardines, les normes jus de fruits, les différents textes sur les OGM, le dossier des fromages au lait cru, les directives sur l'appréciation de l'équivalence des mesures sanitaires associées aux systèmes d'inspection et de certification, la traçabilité ....

configurations de dossiers existant au Codex, car il fallait aussi se limiter à un nombre de dossiers raisonnable au regard des contraintes de temps, les dossiers choisis représentent :

- une large palette des types de dossiers traités par le Codex : définition de produits et code d'usages (« eaux minérales naturelles », « laits fermentés »), concept théorique (« autres facteurs légitimes »), fixation de limite maximale de résidu (« patuline »), texte couvrant un large ensemble de produits (« allégations santé ») ;
- différentes modalités d'entrée dans le processus d'élaboration : création *versus* révision de texte ;
- différentes situations en France sur les aspects de diversité des positions à l'intérieur de l'industrie, entre industrie et administration et entre Etats membres de l'Union Européenne.

Cas	Eaux minérales naturelles	Autres facteurs légitimes	Laits fermentés	Patuline	Allégations santé
Niveau Codex					
Type de texte	Définition produits	Concept théorique	Définition produits	Limite maximale contaminants	Directives générales
Comités concernés	C.C.N.M.W. (C.C.F.A.C.)	C.C.G.P.	C.C.M.M.P.	C.C.F.A.C.	C.C.F.L. (C.C.F.N.S.D.U.)
Création/ Révision	Révision	Création	Révision	Création	Création (Amendement)
Période d'élaboration	1991 – 2001	1993 – 2001	1994 – 2003	1996 - 2003	1991 – 2004
Niveau France					
Position de l'industrie française	Menée par Danone et Perrier/Vittel	Hétérogène	Homogène	Homogène	Hétérogène
Positions initiales administration/ Industrie	Proches	Selon sous-secteurs industriels	Proches	Divergentes	Pas de position initiale nette de l'administration
Réglementation européenne	Harmonisée (Directive 80/777, modifiée par 96/70)	Non	Non	Harmonisée postérieurement au texte Codex (Réglementation n° 1425/2003 du 11 août 2003)	En cours (Pourrait être adopté début 2006[14])
Résultat pour l'industrie française	Satisfaisant sur les dispositions jugées les plus importantes. Concessions sur des points annexes	Perplexité sur l'utilité du texte	Satisfaction sur plusieurs points mais concessions importantes sur les possibilités de dérogation	Satisfaisant	Satisfaisant

Tableau 4.1 : Présentation synthétique des cas.

Du fait de difficultés à rencontrer les intervenants des secteurs correspondants et du grand nombre d'entretiens déjà réalisés, nous n'avons pas traité de cas de limite maximale de résidu d'additif, de pesticide ou de médicament vétérinaire, ce qui aurait pourtant permis d'étudier le rôle des experts des comités d'évaluation scientifique de la F.A.O. et de l'O.M.S.[15] et les stratégies d'influence qui prennent en considération ces comités. Nous n'avons fait qu'aborder ces liens au travers de certains entretiens mais sans que les données recueillies puissent être intégrées dans un cas spécifique.

2.3- Le centrage sur la France

Le choix de centrer le travail sur le niveau français des travaux du Codex Alimentarius a été fait pour des raisons de plus grande facilité d'accès aux intervenants français du Codex.

[14] Communiqué de presse de la Commission Européenne du 3 juin 2005 (IP/05/668).

Néanmoins, au-delà de cet aspect opportuniste, la place de la France dans la production agricole et agro-alimentaire mondiale justifie que l'on s'intéresse à sa participation aux travaux de normalisation internationale des produits alimentaires.

En 1995[16], la France était le second exportateur mondial de produits agricoles et alimentaires derrière les Etats-Unis[17], avec des exportations représentant 44 milliards USD, soit une part d'environ 10 % des exportations mondiales[18], et quatrième importateur mondial, avec 36 milliards USD ; ce courant d'échange était en grande partie réalisé avec l'Union Européenne à 12[19] (Rastoin [1998 : 185]).

Le secteur agro-alimentaire français se compose d'environ 3.200 entreprises de 20 salariés et plus qui réalisent un chiffre d'affaires d'environ 125 milliards d'Euros[20] dont environ 22 milliards d'Euros à l'exportation ; ces entreprises emploient près de 400.000 personnes[21]. Une partie de ces entreprises est à statut coopératif[22].

Dans un certain nombre de sous-secteurs, la structure industrielle française est un « oligopole à franges », quelques grandes entreprises contrôlant 50 à 90 % de la production, le solde se répartissant sur quelques dizaines ou quelques centaines de petites et moyennes entreprises (Rastoin [1998 : 190]).

---

[15] Joint Expert Committee on Food Additives and Contaminants / Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires (J.E.C.F.A.) et Joint Meetings on Pesticide Residues / Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticide (J.M.P.R.). Voir le chapitre 5, Section 4.3..

[16] C'est à dire au moment de la création de l'O.M.C..

[17] Pour les produits bruts, les Etats-Unis sont le premier exportateur mondial (13,9% des exportations mondiales) devant la France (9,0%), mais pour les produits transformés, le premier exportateur est la France (9,9 %) devant les Etats-Unis (8,4 %) (Rastoin J.-L. et G. Ghersi [2000], texte d'une conférence intitulée « Mondialisation et alimentation », disponible au 13/12/2004 à : http://ressources.iamm.fr/webs_nfp/pp/mondial_alim/misenforme/1-commerce.htm).

[18] Les exportations mondiales de produits agricoles et alimentaires ne représentent que 10 % de la production, mais avec de grandes variations selon les produits (5 % pour les produits périssables, 75 % pour le café et le cacao) (Rastoin [1998 : 185]).

[19] En 1995, à 73 % pour les exportations, et à 70 % pour les importations.

[20] Dont environ 8 milliards d'Euros pour la fabrication d'aliments pour animaux de ferme et animaux domestiques et environ 11 milliards d'Euros pour les boissons alcoolisées.

[21] Source : Agreste – Enquête annuelle d'entreprise sur les IAA. Résultats provisoires 2003. Disponible au 10 décembre 2004 sur le site du Ministère de l'Agriculture (http://www.agreste.agriculture.gouv.fr/ulf/agreste/pdf/iaa2004T6.pdf).
Le secteur artisanal est très important dans l'agro-alimentaire, notamment avec les boulangeries-pâtisseries et charcuterie-traiteurs. Pour 1995, les entreprises de plus de 10 salariés étaient au nombre d'environ 4.000, alors que le secteur artisanal des industries agro-alimentaires représentait environ 60.000 entreprises (Rastoin [1998 : 177]).

[22] Notamment dans les secteurs du travail des céréales (dont l'alimentation du bétail), de la viande et des produits laitiers. Voir http://www.cooperation-agricole.coop/sites/CFCA/entreprisescoop/chiffres/chiffres-cles.aspx (consulté le 10 janvier 2005).

Plusieurs grands groupes agro-alimentaires mondiaux sont basés ou présents en France[23]. La France abrite notamment le siège de Danone, qui, avec un chiffre d'affaires de 13,1 milliards d'Euros en 2003, est le premier producteur mondial de produits laitiers frais et d'eaux conditionnées[24], et le deuxième pour les biscuits et les produits céréaliers[25]. On peut aussi noter que la France représente le second marché de Nestlé, premier groupe alimentaire mondial[26]. Nestlé possède 35 sites de production en France, pour un chiffre d'affaires de 6,5 milliards d'Euros[27], ce qui en fait le premier industriel français de l'alimentaire[28].

3- La collecte des données

Nos choix en matière de collecte de données ont été largement contraints par la disponibilité de l'information.

Les rapports de sessions du Codex Alimentarius sont publics et les documents de positions des différents Etats le sont aussi le plus souvent. Toutefois, lors des négociations intergouvernementales , d'importantes négociations ont lieu dans des réunions privées entre quelques acteurs clés (Lang [1994 : 201-202]) et de ce fait les documents publics ne reflètent pas l'ensemble des négociations. Par ailleurs, au niveau national, les documents de préparation de l'administration française ne sont pas publics. Qu'il s'agisse du niveau international ou du niveau national, les données secondaires sont donc insuffisantes et l'accès aux acteurs eux-mêmes est indispensable.

3.1- Les documents du Codex Alimentarius

Même si les documents du Codex Alimentarius ne reflètent que partiellement ses travaux, nous avons bien évidemment travaillé à partir des rapports des sessions de la Commission et des Comités spécialisés du Codex. Les rapports des sessions ne transcrivent pas *in*

[23] Voir le site Internet de l'Association Nationale des Industries Alimentaires (http://www.ania.net), notamment le tableau « 30 premiers groupes alimentaires français en 2001 » (consulté le 11 janvier 2005).
[24] en volume
[25] Source : http://www.danone.com, consulté le 10 janvier 2005.
[26] Le groupe Nestlé représente un chiffre d'affaires de près de 88 milliards CHF (57,8 milliards d'Euros). Son premier marché est les Etats-Unis (26,5 %), et le second la France (9,7 %), suivie de près par l'Allemagne (9,5 %).
[27] dont environ 1,2 milliards d'Euros à l'exportation.
[28] Source : http://www.nestle.fr/Entreprise/img/home/brochure2004.pdf, consulté le 10 janvier 2005.

extenso les débats mais en font la synthèse[29]. Nous avons pu vérifier, pour ce qui concerne les sessions auxquelles nous avons assisté, une certaine "retenue" dans le rapport écrit alors que certains débats peuvent être très vifs[30]. De ce fait, les rapports de session ne fournissent que des données partielles sur les discussions[31] dont ils n'offrent qu'une vision très « lissée ».

Nous avons aussi utilisé des documents de travail du Codex tels que les documents de travail préparés par le secrétariat du Codex et les commentaires des Etats et des observateurs aux projets de texte. Les rapports et de nombreux documents de travail des sessions 1999 et suivantes sont disponibles sur le site Internet du Codex Alimentarius. Les documents antérieurs, certains documents de travail et les documents de séance ont, dans la mesure du possible, été obtenus auprès de certains représentants de l'administration qui les avaient gardés, mais cela n'a pas été toujours possible[32].

Ces différents documents nous ont surtout permis d'établir la chronologie et les principales étapes d'élaboration des textes.

3.2- Les autres documents et les autres sources d'information

Nous avons essayé de compléter notre recherche documentaire par les papiers de position des associations professionnelles et les rapports annuels d'entreprises ou d'associations professionnelles ainsi que par la presse spécialisée, ce qui n'a été possible que dans de rares cas[33].

---

[29] Notons qu'à titre expérimental, un enregistrement de la session 2005 de la C.C.A. est disponible sur le site Internet du Codex.

[30] A la 24ième C.C.A., à laquelle nous avons assisté, une déclaration de la Bolivie à propos de la limite maximale de résidu en aflatoxine M1 dans le lait a été applaudie. Le rapport de session ne fait pas mention des applaudissements. L'ensemble de la discussion sur l'aflatoxine M1 est exposée en moins de vingt lignes dans le rapport de session, alors que nos propres notes couvrent plus de quatre pages d'écriture serrée.
Au cours de la même session, lors de la discussion sur l'inclusion de *Clupea benticki* dans la norme pour les sardines et les produits du type sardines en conserve, le délégué du Chili a interrompu brusquement la discussion en se levant et en brandissant une boîte de sardines commercialisée au Chili pour appuyer sa position, ce dont le rapport de session ne fait pas mention (Voir Alinorm 01/41 – Rapport de la 24ième session de la Commission du Codex Alimentarius).

[31] Ainsi, seules les réserves des Etats qui le demandent expressément figurent au rapport.

[32] Notamment quand ces documents avaient été envoyés aux archives centrales de l'administration.

[33] Les sites Internet des associations professionnelles – en particulier françaises - ne mentionnent que rarement les prises de position sur les sujets Codex.

Nous avons aussi mis en pratique les conseils de Hlady-Rispal [2002 : 231] de se « *documenter sur le secteur d'activité des cas étudiés, sur ses règles de fonctionnement […] [de s'] immerger dans la réalité des gens de terrain* ». Nous avons ainsi assisté à plusieurs colloques sur les questions de réglementation alimentaire, sur les risques sanitaires liés à l'alimentation et sur les aspects sociologiques et anthropologiques de l'alimentation[34], dans une démarche « *d'acculturation professionnelle* »[35] (Cohen E. [1999 : 191]).

3.3- Les entretiens

3.3.1- L'accès aux personnes interrogées

A partir des rapports des Commissions Codex et des différents comités sur deux ou trois sessions, nous avons relevé systématiquement la composition de la délégation française et les noms des représentants de l'industrie française siégeant comme observateurs, de façon à constituer une liste de personnes participant aux travaux du Codex.

Nous avons enrichi cette liste avec les indications des personnes rencontrées à qui nous avons systématiquement demandé qui elles nous conseillaient de rencontrer[36] (technique dite "*de la boule de neige*" (Royer et Zarlowski [1999 : 196])). Nous avons, au fur et à mesure de la lecture de la presse spécialisée, ou de rapports divers, ajouté les noms de personnes impliquées dans les questions de réglementation.

Au total, à partir d'une liste d'approximativement trois cent noms, nous avons pris contact avec environ cent soixante-dix personnes en privilégiant les représentants de l'industrie (salariés de l'industrie ou des fédérations professionnelles françaises) présents à différents

[34] Symposium Scientifique International sur la Sécurité des Aliments, Salon International de l'Alimentation, octobre 1998, Villepinte ;
Colloque « Sécurité des aliments : les enjeux de la demande sociale », Premières rencontres nationales Agriculture/Alimentation/Société, 19 septembre 2000, Toulouse ;
Atelier « Du mangeur au consommateur », Mission Agrobiosciences de l'INRA, 7 novembre 2000, Toulouse ; Les Etats généraux de l'Alimentation, 21 novembre 2000, Toulouse ;
Atelier « Prévention, gestion et communication de crise», Mission Agrobiosciences de l'INRA, 7 décembre 2000, Toulouse ;
Rencontres Agriculture/Alimentation/Société, Ateliers et débat public « Sécurité des aliments : croire et savoir », 4 et 5 décembre 2001, Toulouse ;
« Aux bons soins de l'alimentation », manifestation organisée dans le cadre de la séance décentralisée du Conseil National de l'Alimentation, 14 décembre 2004, Toulouse.

[35] aidée en cela par notre formation d'ingénieur agronome.

[36] Quelques acteurs centraux nous ont aussi suggéré les noms de certaines personnes à contacter de leur part. Sans être du parrainage, avec les biais liés à ce mode d'accès au terrain (Baumard et al. [2003 : 242]), ceci nous a incontestablement aidée dans l'accès aux acteurs.

comités du Codex ou paraissant fortement présents à un comité donné[37], les chefs de délégation et les fonctionnaires[38] fréquemment présents aux comités Codex. Nous avons aussi cherché à rencontrer des responsables de fédérations européennes et internationales, quelques uns des experts présents dans les délégations françaises, quelques représentants de la Commission Européenne, et enfin des représentants d'entreprises qui ne vont pas aux comités du Codex (et participent ou pas à la construction de la position française).

Comme pour le choix des cas qui constituait notre premier niveau d'échantillon, nous avons pour le deuxième niveau d'échantillon – les personnes interrogées - procédé par « *choix raisonné* » (Royer et Zarlowski [1999 : 195-196]) en cherchant à rencontrer des intervenants représentant des parties prenantes les plus différentes possible.

Les entretiens étant notre principale source de données, l'entrée en contact avec les personnes que nous souhaitions rencontrer devait être bien préparée. Contrairement à certains terrains où l'accès aux différents acteurs se négocie avec une personne clé (un directeur de division par exemple), il nous fallait convaincre chaque personne de nous recevoir. Dans une démarche proche de celles décrites par Cohen S. [1999] et Lequesne [1999], nous avons envoyé à chacune une lettre personnalisée, présentant brièvement notre travail de recherche, pourquoi nous souhaitions la rencontrer, indiquant notre rattachement institutionnel, et précisant que notre recherche était financièrement indépendante de toute partie prenante au Codex Alimentarius. A cette lettre nous avons systématiquement joint un « mémo » de deux pages sur notre projet de recherche et un *curriculum vitae*[39]. Nous avons envoyé ces courriers par Internet et par voie postale, à la fois pour le confort de lecture du destinataire et pour servir de relance. Compte tenu que de nombreuses personnes ont

[37] C'est à dire que nous avons privilégié les personnes ayant participé à différentes sessions, du même comité, ou de comités différents et n'avons pas pris contact avec des personnes ayant participé ponctuellement à une seule session d'un seul comité.

[38] Contrairement à l'expérience d'autres chercheurs (Attarça [1999 : 108]), nous avons reçu un bon accueil de la part des fonctionnaires. Il nous semble que cela tient au fait que le Codex Alimentarius est peu connu. Un fonctionnaire de l'Union Européenne que nous remerciions de nous recevoir nous a répondu « Vous avez prononcé le mot magique : Codex Alimentarius !! ».

[39] Nous partageons avec Lequesne [1999 : 58] l'avis qu'une référence commune – en l'espèce celle de la formation – facilite la prise de contact et le dialogue avec les personnes interrogées. C'est ce dont nous voulions bénéficier en envoyant notre *curriculum vitae*. Notre formation initiale ainsi que nos efforts de documentation sur le secteur d'activité nous ont certainement aidée à réduire la distance de langage avec les personnes interrogées (Muller [1999 : 74-77]).

répondu très rapidement à nos demandes d'entretien[40], nous n'avons fait que des relances téléphoniques très ciblées vis à vis de personnes qui nous paraissaient « incontournables » du fait de leur implication régulière dans les travaux du Codex. La plupart des relances se sont soldées par un entretien. Au total nous avons rencontré soixante-douze personnes (voir *infra*).

3.3.2- Les entretiens proprement dits

Les entretiens ont été menés pour la plus grande part de juillet à octobre 2001 et de juin à août 2002. Ils ont duré généralement entre une heure et demie et deux heures, certaines personnes ont été rencontrées deux fois. Quatre entretiens ont été conduits par téléphone après envoi du questionnaire et un entretien a été conduit par courrier électronique[41].

Les entretiens étaient semi-directifs et menés de façon flexible, portant sur des questions générales et/ou portant sur un dossier précis, en fonction de la personne rencontrée et du moment où nous l'avons rencontrée.

Cette façon de procéder correspond à un objectif d'accumulation de connaissances, avec des entretiens d'abord peu structurés puis orientés sur des thèmes plus précis (Baumard et *al*. [2003 : 236-237]).

Précisons que du fait que le choix des dossiers n'a pu être fait définitivement qu'avec les entretiens, la collecte des données par les entretiens n'a pas été aussi systématique que ce que nous aurions fait si les cas avaient pu être déterminés a priori[42].

Les entretiens ont été enregistrés après autorisation de nos interlocuteurs - auprès de qui nous nous sommes engagée à ne pas faire de citations nominatives - et pour la plupart transcris intégralement. Pour encourager les personnes rencontrées à parler, nous avons aussi systématiquement proposé d'envoyer la transcription de l'entretien[43]. Par ailleurs, nous avons pu assurer les personnes rencontrées de notre totale indépendance financière vis à

[40] dont au moins une par retour de courriel.
[41] En deux temps puisque contrairement aux entretiens en face à face, il n'était pas possible de modifier ou compléter les questions en cours d'entretien.
[42] Il est ainsi possible que nous ayons abordé plusieurs dossiers dans le même entretien afin de progresser dans le choix des cas, ce qui ne permet pas d'obtenir le même niveau de détail que lorsque l'entretien ne porte que sur un seul cas. Notons aussi que la possibilité de préparer les entretiens avec les analyses documentaires était limitée par la faible disponibilité de données secondaires en particulier sur la préparation des travaux du Codex au niveau national.

vis de l'industrie et de l'administration françaises, un point que nous avions mentionné lors de nos prises de contact mais sur lequel plusieurs personnes interrogées nous ont questionnée spécifiquement.

Les personnes rencontrées se répartissent comme suit par type de partie prenante[44] :

Parties prenantes	Nombre de personnes interrogées
Entreprises	12
Associations professionnelles nationales	11
Associations professionnelles européennes	5
Associations professionnelles internationales	3
Sous-total industrie	*31*
Administration française	26
Scientifiques d'organismes publics français	7
Institutions européennes	4
Autres[45]	4
Total	*72*

Tableau 4.2 : Nombre de personnes interrogées classées par catégorie de partie prenante.

Les personnes rencontrées ne constituent pas un échantillon représentatif des entreprises ou des sous-secteurs de l'industrie française impliqués dans les travaux du Codex Alimentarius. Notamment nous avons eu des difficultés à entrer en contact avec des personnes participant aux travaux du Codex au niveau français mais n'allant pas aux sessions. Cependant notre objectif n'est pas de parvenir à la généralisation statistique de nos résultats mais à une généralisation analytique et comme nous avons pu rencontrer quelques unes de ces personnes, nous estimons que cet objectif est rempli.

[43] ce qu'une seule personne a demandé.

[44] La catégorie « entreprises » comprend les salariés des entreprises. Ceux-ci peuvent éventuellement avoir des responsabilités dans les associations professionnelles. Les catégories « associations » regroupent les salariés des associations. Dans le cas de fonctions multiples, la fonction initiale a été retenue : par exemple une personne qui serait secrétaire général d'une association nationale mais aussi de la fédération internationale, est classée dans la catégorie « association professionnelle nationale »..

[45] Afnor, O.I.E. (Organisation Internationale des Epizooties), I.I.F. (Institut National du Froid), Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique. Nous regrettons de n'avoir pu, malgré nos relances, avoir accès aux principales associations de consommateurs françaises et européennes.

Le tableau ci-dessous donne pour chaque dossier faisant l'objet d'une étude de cas le nombre de personnes interrogées classées par type de partie prenante[46] :

Cas	Eaux minérales naturelles	Autres facteurs légitimes	Laits fermentés	Patuline	Allégations santé
Représentants de l'industrie[47]	7	0	7	1	4
Administration française	5	5	1	3	4
Autres	3	2	1	2	0
Total	15	7	9	6	8

Tableau 4.3 : Nombre de personnes interrogées pour chaque cas.

Selon les cas, les sources d'information ont été plus ou moins équilibrées entre les différents types de parties prenantes, soit du fait que, comme indiqué à la section 2.2, la phase de sélection des cas a été concomitante des entretiens ce qui n'a pas permis de focaliser les entretiens sur des dossiers précis, soit parce que malgré plusieurs relances, nous n'avons pas pu obtenir d'entretien avec certaines parties prenantes.

3.4- L'observation passive

Nous avons été autorisée à assister au 16ième Comité Codex sur les Principes Généraux (Paris, 23-27 avril 2001) et avons été inscrite dans la délégation française à la 24ième Commission du Codex Alimentarius (Genève, 2-7 juillet 2001).

Par ailleurs au niveau français, nous avons aussi été autorisée à assister à la réunion préparatoire d'un comité Codex spécialisé au S.G.C.I.[48].

Ces observations directes n'étaient pas ciblées sur des dossiers particuliers et leur choix a été dicté par les circonstances. Elles ont néanmoins permis de voir « fonctionner » le Codex, ainsi que l'organisation formelle mise en place par la France pour préparer les réunions Codex. Elles ont aussi été l'occasion de prise de contacts pour certains entretiens.

[46] Selon les cas, l'entretien a porté en totalité ou pas sur ce dossier et certaines personnes interrogées ont pu participer aux travaux du Codex sur plusieurs des dossiers sélectionnés.
[47] Entreprises, associations professionnelles nationales, européennes ou internationales.
[48] Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne. Voir Chapitre 5, section 6.3..

4- La rédaction et l'analyse des cas

4.1- Les cas dans leur « version définitive »

Chaque cas tel que présenté dans les chapitres 8 à 12 est délimité dans le temps : il commence avec la première référence faite au cas dans un rapport de la Commission du Codex Alimentarius ou du Comité Codex concerné et se termine par l'adoption du texte.

Chaque chapitre de cas débute par la chronologie de l'élaboration de la norme. Si la compréhension du cas est difficile sans un éclairage sur le fond du dossier, la chronologie est précédée ou suivie de quelques éléments techniques ou de définitions (cas « patuline » et « allégations santé »).

La chronologie a été reconstituée avec les rapports des sessions de la Commission et des Comités spécialisés du Codex et les documents de travail du Codex disponibles, les données d'entretiens ne venant qu'en appui des sources secondaires. Tout en relevant les étapes les plus importantes de la négociation internationale (expression et résolution des divergences telles qu'elles apparaissent dans les rapports des comités et les autres documents écrits), cette description a été la plus factuelle possible.

Nous soulignons ensuite quelques enjeux du dossier considéré, puis présentons la position de la France - et le cas échéant de l'Union Européenne - et les autres principales positions exprimées au Codex sur le dossier.

Nous centrons ensuite le cas sur les actions politiques de l'industrie française (ce qu'elle a fait et sur quel canal d'influence elle tentait d'agir). Dans cette dernière partie nous nous appuyons essentiellement sur les entretiens, les données secondaires étant rares.

Pour chaque cas, nous cherchons ainsi à estimer comment la position d'un groupe d'entreprises peut « cheminer » à travers les différents canaux d'influence possibles et les différentes étapes du processus de décision du Codex jusqu'à la décision de l'organisation intergouvernementale, en repérant les ressources investies par les entreprises dans la

défense de leur position, en décrivant leurs activités d'influence[49], et en examinant en parallèle l'évolution de la négociation.

Nous estimons que ce n'est que par cette entrée dans les détails que l'on peut approcher l'influence des entreprises sur la décision finale. Le lien de causalité entre les activités d'un groupe d'entreprises et le texte de la norme internationale ne peut en effet qu'être approché. On peut ainsi se poser la question de la part respective des actions d'influence des entreprises sur les Etats et de la négociation entre Etats dans le résultat final, mais aussi, au niveau national, de la part respective des actions d'influence des entreprises et de l'influence d'autres facteurs sur la position défendue par un Etat. Dans les cas où un lien de causalité peut être mis en évidence, le succès de l'action d'influence peut, de surcroît, être mesuré de plusieurs façons, par rapport : à la position d'un Etat (tel Etat défend la position de l'acteur considéré), au texte définitif (le texte correspond à la position de l'acteur considéré), à la légitimité du texte définitif (le texte correspond à la position de l'acteur considéré et il est considéré comme légitime par les autres acteurs)[50].

Chaque cas se poursuit ensuite par son analyse et son interprétation au regard des différents thèmes – encore empiriques à ce stade - qui se sont construits progressivement à partir des allers retours constants entre la littérature, les données et les résultats émergents : le processus de décision de l'O.I.G., les différents canaux d'influence utilisés par l'industrie, les relations entre l'industrie et l'administration françaises, le résultat obtenu (succès/échec).

4.2- L'analyse des cas et l'émergence des résultats

Globalement, dans le travail d'analyse des cas et de construction de résultats, bien que nous n'ayons pas l'ambition de construire une théorie mais plutôt de faire des propositions à partir d'une configuration peu étudiée dans la recherche sur les stratégies politiques des entreprises, nous nous inspirons du processus d'élaboration de théorie d'Eisenhardt notamment sur les aspects suivants : connaissance approfondie de chaque cas suivie de

[49] Voir la discussion par Dahan [2003 : 185 et suiv.] des différentes méthodologies d'évaluation de l'influence politique identifiées par Van Schendelen ([1998], *EU Committees as Influential Policymakers*, Ashgate Publishing)
[50] Plusieurs personnes interrogées ont souligné que le vote sur la norme sur les eaux minérales naturelles avait eu pour conséquence un manque de légitimité de cette norme.

l'analyse transversale en cherchant les ressemblances et les différences entre cas[51], grande proximité avec les données, comparaison permanente des résultats émergents avec les données [1989b : 539-543]. En revanche, comme indiqué à la section 1.1, nous n'avons pas suivi l'approche inductive dans laquelle la comparaison avec la littérature existante se fait tardivement, mais avons très tôt procédé à des allers et retours avec les travaux antérieurs.
Dans ce travail d'analyse, nous avons beaucoup utilisé la méthode des « mémos » prônée par Maxwell [1999 : 141 et suiv.], pour noter au fil du travail, les interrogations suscitées par les entretiens, les hypothèses possibles, les questions, les rapprochements possibles ou les divergences avec les travaux antérieurs.

Une première version d'analyse et d'interprétation de chaque cas a ainsi été permise par d'une part le développement de la « familiarité » avec les données d'entretiens - issue de lectures répétées des données d'entretiens dans un « *état d'alerte* » (Usunier et *al*. [1993 : 177]) et sous-tendue par les principes de l'analyse thématique et qualitative du contenu [52], d'autre part en « interrogeant » ces données au regard de la littérature. Par exemple, c'est en relisant les entretiens à la lumière des travaux de Dahan [2003] sur la distinction entre les ressources politiques d'accès et d'influence que nous nous sommes interrogée sur la possibilité de distinguer des ressources pour la stratégie politique et des ressources apportées dans la relation avec l'administration.

Une première version du chapitre de synthèse empirique (Chapitre 13) a permis la comparaison des différents cas entre eux pour faire apparaître les points communs et les divergences. Comme indiqué par Eisenhardt [1989b : 540], ce travail de comparaison entre cas est facilité par une bonne familiarité avec chacun des cas pris séparément. Cependant, la comparaison entre cas affûte aussi le regard porté sur chaque cas.

[51] Bien que suivant une démarche très inductive, « à la Glaser et Strauss », Eisenhardt indique que les dimensions de cette analyse transversale peuvent être suggérées par la littérature, les autres sources de détermination des dimensions étant le problème de recherche, et le simple choix du chercheur [1989b : 540].
[52] Sur les méthodes d'analyse de contenu, voir Allard-Poesi et *al.* [2003].

Nous avons alors pu retravailler la problématique et réécrire les cas en reclassant l'analyse empirique en fonction des axes de réflexion retenus définitivement. Le chapitre 13 suit le même déroulement.

Les cas nous ont apporté des données complémentaires les unes des autres : les cas « eaux minérales naturelles » et « laits fermentés » sur les relations entre entreprises et administrations et la collaboration qui peut s'instaurer, le cas « autres facteurs légitimes » et « allégations santé » sur la participation de l'industrie très en amont dans la construction de la position française, enfin le cas « patuline » sur les considérations sanitaires comme cause de désaccord entre administration et industrie. Par ailleurs chacun des cas et l'ensemble des entretiens ont apporté des données sur le processus de décision du Codex et les choix des canaux d'influence par l'industrie.

Le terme « industrie[53] » (française) que nous utilisons souvent vise à désigner un acteur collectif, sans entrer dans le détail des apports des différents acteurs individuels qui le composent. En effet, les données d'entretiens montrent que l'acteur principal du travail d'influence sur l'administration française est généralement une association professionnelle, les individus participant au processus pouvant être, selon les cas, des salariés des associations professionnelles ou des salariés d'entreprises, mandatés par une association professionnelle. En l'absence de données détaillées sur la construction d'une position collective dans une association professionnelle donnée, la distinction entre action individuelle et action collective est bien difficile à faire et c'est pourquoi nous restons le plus souvent à un niveau global.

Les chapitres 14 et 15 présentent nos résultats théoriques. Quittant les questions empiriques des six chapitres précédents - comment le Codex décide-t-il dans la pratique?, par quels canaux l'industrie peut-elle influencer ?, quel type de relation l'industrie a-t-elle avec l'administration ? quels semblent être les facteurs de succès ? - nous procédons à un

[53] généralement en fait un sous-secteur industriel du secteur agro-alimentaire

nouveau reclassement des thèmes étudiés conformément à la problématique présentée au Chapitre 3. Nous consacrons ainsi un chapitre entier (Chapitre 14) au niveau international et aux enseignements de notre travail sur les O.I.G. en tant que cible de l'action politique des entreprises. Dans le chapitre 15, nous nous plaçons du côté des entreprises en essayant d'identifier des spécificités de leurs actions politiques dans cette configuration particulière de décision publique.

5- Les tests de validité

Nous examinons notre travail selon les critères de validité de la recherche et les tactiques proposées par Yin [1989] pour améliorer la réponse à ces critères dans le cas d'une recherche par étude de cas.

5.1- La validité du construit

Il s'agit là d'avoir une adéquation entre la méthode de recueil de données et les concepts étudiés. Nous avons déjà montré que l'étude de cas est une méthode adaptée au choix d'étudier l'entreprise comme acteur politique dans une configuration particulière de décision publique et d'étudier aussi le processus d'élaboration de cette décision publique.

La validité du construit peut être améliorée par la multi-angulation des sources de données et des méthodes de collecte (Hlady-Rispal [2002 : 102]). Dans la mesure où cela était possible c'est ce que nous nous sommes efforcée de faire ; cependant, dans les cas que nous avons étudiés, les données étaient accessibles essentiellement par entretiens semi-directifs sans réelle possibilité d'utiliser d'autres sources d'information[54] ou d'autres méthodes d'enquête.

En revanche, le grand nombre de personnes interrogées, et leur diversité (fonctionnaires français et européens, salariés de l'industrie, salariés d'associations professionnelles françaises et internationales, scientifiques ...) sont des facteurs d'amélioration de la validité du construit de notre recherche.

Nous nous sommes aussi efforcée d'établir une « *chaîne d'évidences* », qui « *permet à toute personne extérieure à la recherche de suivre précisément comment les données alimentent*

[54] L'observation directe a été limitée, elle a apporté des données sur le fonctionnement du Codex mais seulement marginalement sur les dossiers étudiés.

la démarche allant de la formulation de la question de recherche à l'énoncé des conclusions » (Drucker-Godard et al. [1999 : 264]).

Yin [1989 : 42] propose d'améliorer la validité du construit en faisant relire les études de cas par des intervenants clés, ce que nous avons pu faire pour les cas « eaux minérales naturelles » et « laits fermentés ».

5.2- La validité interne

Il s'agit ici de vérifier la « *pertinence et […] la cohérence interne des résultats […], [de] se demander dans quelle mesure [l']'inférence est exacte et s'il n'existe pas d'explications rivales* » (Drucker-Godard et al. [1999 : 272-273]). Le critère de validité interne concerne surtout les recherches explicatives qui cherchent à construire des liens de causalité entre des événements (Yin [1989 : 43]), ce qui n'est pas le cas de notre travail qui a pour objectif d'explorer une configuration spécifique pour les stratégies politiques des entreprises.

Cependant, l'interaction continue entre les données de terrain, les théories existantes et la construction progressive de nos résultats exploratoires assure déjà une certaine validité interne à notre recherche.

5.3- La validité externe

Ce test permet d'étudier les possibilités de généralisation des résultats issus des études de cas. Comme souligné par Yin, les études de cas cherchent la généralisation analytique et non la généralisation statistique [1989 : 43]. Nous n'avons donc pas cherché par le choix des cas à obtenir un ensemble de cas statistiquement représentatifs mais un ensemble de cas analytiquement représentatifs. Nous avons montré (section 2.2) que les dossiers étudiés présentaient des situations contrastées à la fois au niveau international et au niveau national français.

Par ailleurs, nous devons vérifier les possibilités de généralisation : i/ des résultats établis à partir du cas du Codex Alimentarius aux O.I.G. en général et ii/ des résultats sur les relations entreprises/administration de la France aux autres Etats. Nous reviendrons sur cet aspect dans la conclusion générale.

5.4- La fiabilité

L'objectif de ce test est de s'assurer qu'un chercheur suivant les mêmes procédures et conduisant la même étude de cas parviendrait aux mêmes résultats (Yin [1989 : 45]).

Pour cela, nous nous sommes efforcée, dans la rédaction des études de cas, de séparer les informations issues des personnes interrogées et de l'étude documentaire, de l'interprétation que nous en avons tirée.

Conclusion

Nous soulignons dans ce chapitre le caractère exploratoire de notre recherche.

Nos choix de méthode de recherche – étude de cas, recueil de données par entretiens semi-directifs - découlent directement du fait que notre question de recherche a été encore peu étudiée, et que les données n'étaient disponibles qu'après des acteurs.

DEUXIEME PARTIE

LE CODEX ALIMENTARIUS ET SON CONTEXTE

Avec cette deuxième partie, nous entrons « sur le terrain ». Nous présentons le Codex Alimentarius en deux chapitres : l'un porte sur les aspects généraux du Codex Alimentarius (Chapitre 5), l'autre sur les évolutions récentes de l'organisation, notamment du fait de son nouveau statut vis-à-vis de l'Organisation Mondiale du Commerce (Chapitre 6).

Nous consacrons ensuite un chapitre (Chapitre 7) à différents travaux de recherche liés au domaine d'activité du Codex Alimentarius, des travaux d'économistes sur les effets des réglementations, et des travaux d'anthropologues et sociologues de l'alimentation sur les relations que l'homme entretient avec son alimentation.

Chapitre 5 - Le Codex Alimentarius : une organisation internationale productrice de normes

Introduction

1- Quelques dates de l'histoire du Codex Alimentarius

1.1- La création au début des années 1960
1.2- Des normes dont l'utilisation est encouragée mais facultative
1.3- Le tournant de l'Uruguay Round
1.4- Un durcissement des discussions

2- Produire des normes pour « *protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales* »

2.1. Les statuts et les principes généraux du Codex Alimentarius
2.2. La production de normes

3- Une organisation ouverte aux observateurs depuis sa création

3.1. La Commission du Codex Alimentarius et ses Etats membres
3.2. Le comité exécutif
3.3. Une structure permanente très réduite
3.4. Les observateurs
3.4.1. Les différents types d'observateurs
3.4.2. La participation de l'industrie

4- Un fonctionnement basé sur des comités spécialisés

4.1.Les différents comités du Codex Alimentarius
4.2- Les relations entre comités "verticaux" et "horizontaux"
4.3- Les comités d'experts

5- Une procédure d'élaboration des normes qui privilégie le consensus

5.1- Les différentes étapes jusqu'à la norme
5.2. La règle de décision : le consensus

6- Quelques éléments sur la participation de la France aux travaux du Codex Alimentarius

6.1- Les responsabilités de la France au Codex
6.2- La composition des délégations françaises au Codex
6.3- L'organisation mise en place par la France pour sa participation aux travaux du Codex
6.4- La représentation européenne

Conclusion

Introduction

Dans ce chapitre, nous présentons le terrain de notre recherche, le Codex Alimentarius, son fonctionnement et ses procédures.

Le Codex Alimentarius ou code alimentaire est un recueil de normes alimentaires, de codes d'usage, de directives et de recommandations, élaboré par la Commission du Codex Alimentarius (C.C.A.), un programme international conjoint de la F.A.O.[1] et de l'O.M.S.[2]. Depuis la création de l'O.M.C. au 1ier janvier 1995, les normes[3] du Codex Alimentarius sont devenues *de facto* la référence internationale en cas de litige commercial lié aux réglementations des aliments.

Après avoir donné quelques repères historiques, nous examinerons successivement : les objectifs du Codex Alimentarius, son organisation générale, la procédure d'élaboration des normes, pour terminer par quelques éléments sur la participation de la France.

Nous consacrerons un chapitre spécifique (Chapitre 6) à l'évolution des enjeux des normes du Codex ainsi qu'aux réflexions et aux changements en cours.

Avertissement

Comme cela est le cas dans le vocabulaire des acteurs du secteur alimentaire, nous emploierons, par assimilation, le terme Codex Alimentarius (ou Codex) pour désigner aussi l'organe normatif, c'est à dire la Commission du Codex Alimentarius (C.C.A.) et ses comités spécialisés. Nous retiendrons le terme de Code pour désigner le Codex Alimentarius en tant que recueil de normes.[4]

Les références des documents Codex (Alinorm) figurent en annexe 5.1.

---

[1] Food and Agriculture Organization.

[2] Organisation Mondiale de la Santé

[3] Le terme norme signifie ici un texte destiné aux gouvernements (et non aux entreprises) pour être incorporé dans une réglementation (Angot [1999 : 50]). Par ailleurs, rappelons la distinction classique entre les réglementations, promulguées par les gouvernements et dont le respect est obligatoire, et les normes, d'application volontaire, qui peuvent être établies par un gouvernement ou par le secteur privé (Sykes [1999]).

[4] Par ailleurs, par souci de clarté, dans la suite de ce volume, nous utiliserons la référence « Manuel de Procédures» pour le document F.A.O. /O.M.S. (2004) (F.A.O./O.M.S. [2004], *Manuel de Procédures*, 14ième édition, voir Bibliographie générale – Documents des O.I.G.).

1- Quelques dates de l'histoire du Codex Alimentarius

1.1- La création au début des années 1960[5]

Les efforts de protection des consommateurs par la codification des aliments et des méthodes (poids et mesures, étiquetage, pureté et qualité des produits..) sont attestés par les premiers écrits historiques.

Au XIXième siècle, ont été établies les premières lois générales sur les aliments et leur contrôle. Un Codex Alimentarius Austriacus[6], issu d'une initiative privée et décrivant de nombreux aliments, était utilisé comme référence[7] par les tribunaux dans l'empire austro-hongrois. Il a donné son nom au Codex Alimentarius actuel.

A la même époque, sous l'impulsion de certains négociants de produits alimentaires inquiets des barrières commerciales nées des normes alimentaires différentes adoptées par divers Etats, des associations ont été crées pour pousser les gouvernements à harmoniser leurs normes. La Fédération Internationale de Laiterie (I.D.F./F.I.L.), fondée en 1903, a ainsi travaillé à des normes sur le lait et les produits laitiers[8]. Elle a été à l'origine de la création par la F.A.O., en 1958, du Comité d'experts sur le Code de principes concernant le lait et les produits laitiers (Dobbert [1969 : 700-701]), ultérieurement intégré au Codex.

A partir de 1950, l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (plus souvent connue sous l'acronyme anglais F.A.O., fondée en 1945) et l'Organisation Mondiale de la Santé (O.M.S., fondée en 1948) ont organisé régulièrement des réunions d'experts de la nutrition et des additifs alimentaires[9].

Des codes alimentaires régionaux ont été proposés en Amérique Latine sous l'influence de l'Argentine (1949) et en Europe avec le Codex Alimentarius Europaeus auquel travaillait

[5] Sauf mention contraire, la source pour ce paragraphe est : F.A.O. /O.M.S. [1999 : 5-10].

[6] Les premiers travaux dataient de 1891. La première édition de ce Codex Austriacus est parue en 1910, la seconde en 1938 avec la collaboration des nouveaux Etats d'Europe Centrale. (Alinorm 91/40 – Annexe 5).

[7] bien que sans effet juridique en lui-même.

[8] Ses procédures d'élaboration des normes ont d'ailleurs eu une influence sur celles de la C.C.A. (F.A.O. /O.M.S. [1999 : 7].

[9] De la première conférence mixte F.A.O./O.M.S. sur les additifs alimentaires en 1955 est né le J.E.C.F.A. (Comité mixte F.A.O./O.M.S. d'experts des additifs alimentaires), qui existe toujours et dont les travaux sont fondamentaux pour l'élaboration des normes Codex sur les additifs alimentaires, les contaminants et les résidus de médicaments vétérinaires. Voir *infra*.

l'Autriche, et qui a conduit, en 1958, à tenir la première session du Conseil Européen du Codex Alimentarius[10].

Peu à peu, à la fin des années 1950, est née l'idée d'élaborer des normes alimentaires internationales, sous la houlette de la F.A.O. et de l'O.M.S., pour améliorer la protection des consommateurs et rapprocher les réglementations alimentaires des Etats. En 1961, le Codex Alimentarius Europaeus a proposé que ses travaux soient repris par la F.A.O. et l'O.M.S..

La première session de la Commission du Codex Alimentarius, chargée de mettre en oeuvre le programme mixte F.A.O./O.M.S. sur les normes alimentaires, s'est tenue à Rome du 25 juin au 3 juillet 1963, 31 Etats et 16 organisations internationales étaient représentés[11].

1.2- Des normes dont l'utilisation est encouragée mais facultative

Formellement une norme Codex est une « *recommandation de la Commission destinée à être présentée aux gouvernements pour acceptation* »[12]. Cependant, si les Etats membres sont libres d'accepter ou pas les normes du Codex Alimentarius, ils y sont encouragés par divers organismes internationaux[13].

Ainsi en 1985, la résolution 39/248 de l'Assemblée générale des Nations Unies, a recommandé aux gouvernements "*[e]n formulant leurs politiques et plans nationaux en matière de produits alimentaires, [d']appuyer et, dans toute la mesure du possible, adopter des normes tirées du Codex Alimentarius* "[14].

Les conférences FAO/OMS sur les normes alimentaires, les substances chimiques dans les aliments et le commerce des denrées alimentaires (en coopération avec le G.A.T.T.) en 1991 et FAO/OMS sur la nutrition en 1992, ainsi que différents autres sommets F.A.O. ou O.M.S. ont insisté à leur tour sur l'utilité des normes du Codex et la nécessité d'aligner les réglementations alimentaires nationales sur les normes et recommandations internationales.

Ces recommandations étaient cependant peu contraignantes. De ce fait, le Codex Alimentarius est resté pendant de nombreuses années dans *« l'obscurité technocratique »*

[10] F.A.O. /O.M.S. (1999) et Alinorm 91/40 – Annexe 5.
[11] En tant que participants : Afrique du Sud, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, Espagne, France, Grèce, Inde, Israël, Italie, Luxembourg, Nouvelle-Zélande, Norvège, Pakistan, Pays-Bas, Pologne, Portugal, R.F.A., Royaume-Uni, Suède, Suisse, Thaïlande, Turquie, USA, Yougoslavie. Comme observateurs : Argentine, Finlande, Japon, République Dominicaine. Alinorm 63/12.
[12] Manuel de Procédures, p.21.
[13] Les exemples qui suivent sont issus de F.A.O. et O.M.S. [2005 : 1 et suiv.].
[14] Cité par F.A.O. et O.M.S. [2005 : Préface]

(Powell [1997 : 13]) et peu connu hors du cercle des administrations et des experts participant directement à ses travaux.

1.3- Le tournant de l'Uruguay Round[15]

En 1995[16], l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord S.P.S.) et l'Accord sur les obstacles techniques au commerce (Accord O.T.C.) de l'Uruguay Round ont reconnu les normes du Codex Alimentarius[17] comme référence pour le règlement des différends commerciaux au titre de ces deux accords.

Ceci a marqué un tournant pour le Codex Alimentarius, dont les normes sont devenues opposables aux Etats membres de l'O.M.C.. Désormais pour ce qui relève de l'accord S.P.S., toute norme nationale plus contraignante que celle du Codex peut être considérée comme contrevenant au commerce international sauf si l'Etat membre peut justifier scientifiquement sa réglementation[18]. C'est pourquoi « *[à] l'heure actuelle, l'Accord S.P.S. est considéré comme un instrument puissant, capable de promouvoir le but de la Commission du Codex Alimentarius, à savoir une harmonisation des normes alimentaires au niveau mondial* » (O.M.S. [1998 : 2]).

Pour ce qui concerne les réglementations techniques, l'accord O.T.C. ne mentionne pas le Codex mais seulement les normes internationales. Néanmoins le jugement sur « l'affaire sardines »[19] a précisé l'importance des normes du Codex pour les règlements de litiges au titre de l'accord O.T.C..

Au total, les Etats ne peuvent plus ignorer les normes du Codex Alimentarius dans l'établissement de leurs réglementations nationales et l'enjeu des discussions du Codex Alimentarius a augmenté, suscitant une participation plus forte des Etats membres du Codex, en particulier des Etats en voie de développement[20].

---

[15] Comme indiqué en introduction nous développons plus longuement cet aspect au chapitre suivant.

[16] En fait dès 1989, lors de la 18ième session de la C.C.A., il a été mentionné que les objectifs assignés au groupe de travail sur les règlements et les obstacles sanitaires et phytosanitaires des négociations agricoles de l'Uruguay Round « *permettr[aient] au GATT de faire appel à l'aide et aux avis autorisés des organisations internationales telles que le Codex dans les cas de situations litigieuses.* » (Alinorm 89/40, para. 78).

[17] L'Accord S.P.S. cite précisément le Codex Alimentarius, l'Accord O.T.C. fait référence aux « *normes internationales pertinentes* » (article 2.5. de l'Accord O.T.C.). Voir *infra*.

[18] L'accord S.P.S. exige une base scientifique pour justifier une mesure S.P.S.. L'accord O.T.C. oblige à tenir compte des informations scientifiques disponibles (O.M.C. /O.M.S. [2002 : 12]).

[19] Voir Chapitre 6, sous-section 2.2.2.

[20] F.A.O. /O.M.S. [1999 : 25].

1.4- Un durcissement des discussions

Dans l'élaboration des normes au Codex, les Etats sont maintenant attentifs aux conséquences indésirables pour eux en cas de litige à l'O.M.C..

Les sessions de 1995 et de 1997 de la C.C.A. ont marqué les esprits par leur ambiance particulièrement tendue. Alors que les normes sont généralement adoptées par consensus[21], plusieurs votes[22] ont eu lieu à ces sessions.

En 1995[23], le projet de limites maximales de résidus pour cinq[24] hormones de croissance utilisées en élevage a donné lieu à deux votes successifs, l'un, nominatif, a conclu à la poursuite du débat (28 voix en faveur de l'ajournement, 31 voix contre et 5 absentions) sur ce projet, le suivant, à bulletin secret, a adopté les projets de L.M.R. (33 pour, 29 contre, 7 abstentions). Le projet de L.M.R. sur la somatotropine bovine a lui aussi donné lieu à un vote, nominatif, en faveur de l'ajournement du débat (pour l'ajournement 33 voix, contre : 31 voix, 6 abstentions). C'est de plus à la session de 1995 qu'ont été adoptées les déclarations de principes sur le rôle de la science et des autres facteurs à prendre en considération dans les décisions du Codex, à l'issue d'une longue discussion marquée par de fortes divergences d'opinion.

La session[25] de la C.C.A. de 1997 (22ième session) a connu un vote (à main levée) pour l'adoption, à une large majorité, de lignes directrices pour l'inspection à l'importation et à l'exportation et les systèmes de certification. Le projet de L.M.R. sur la somatotropine bovine a à nouveau donné lieu à un vote nominatif qui a montré une majorité en faveur de la suspension de l'examen du projet plus grande (pour l'ajournement : 38 voix, contre : 21 voix, 13 abstentions) qu'en 1995. Un vote nominatif serré (33 pour, 31 contre, et 10 abstentions) a

[21] Ce qui ne veut pas dire que le consensus est immédiatement et aisément atteint, mais le vote dénote une situation dans laquelle les positions sont totalement irréconciliables à court terme, y compris sur le fait de suspendre ou non la décision ou de retourner à une étape antérieure de la procédure d'élaboration des normes.
[22] Il semblerait que dans toute l'histoire du Codex Alimentarius, il n'y ait eu que très peu de votes concernant des normes.
[23] Voir Alinorm 95/37.
[24] Pour quatre d'entre elles, ces hormones avaient déjà fait l'objet d'un vote en 1991 (pour plus de détails voir Murray et Lassalle-de Salins [2003]). Voir aussi Chapitre 6, sous-section 2.2.2..
[25] Alinorm 97/37

permis l'adoption de la norme sur les eaux minérales naturelles[26]. Lors de cette session se sont aussi exprimées de très fortes divergences de vues sur la pasteurisation du lait.

Le choc créé par les sessions de 1995 et de 1997 de la C.C.A. a conduit les Etats membres à réaffirmer l'importance du consensus par un amendement au Manuel de Procédures[27].
Que la règle soit le consensus ne change pas le fait que les débats restent difficiles sur de nombreux sujets. Ainsi, lors de la 24ième session de la C.C.A. (2001), pour la première fois dans l'histoire du Codex semble-t-il[28], l'ordre du jour n'a pas pu être examiné en totalité, du fait de débats longs et houleux sur plusieurs points en discussion[29].

2- Produire des normes pour « *protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales* »

Nous rappelons maintenant le mandat du Codex et donnons des indications sur son champ d'intervention.

2.1. Les statuts et les principes généraux du Codex Alimentarius

L'article 1 des statuts de la C.C.A. stipule que « *[l]a Commission du Codex Alimentarius est chargée [...] d'adresser des propositions aux Directeurs généraux de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et sera consultée par eux en ce qui concerne toutes les questions intéressant la mise en oeuvre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires dont l'objet est de : a) protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire* »[30].
Pour ses fondateurs, le Codex Alimentarius, au delà de ses objectifs directs, devait aussi, en contribuant à l'harmonisation des réglementations des différents Etats, permettre une réduction des obstacles au commerce[31] : « *La publication du Codex Alimentarius vise à guider et à promouvoir l'élaboration, la mise en oeuvre et l'harmonisation de définitions et*

[26] Voir chapitre 8.
[27] Alinorm 99/37.
[28] Communication personnelle.
[29] Il s'agissait de normes mais aussi de textes régissant le travail du Codex (par exemple les relations entre la C.C.A. et d'autres organisations internationales productrices de normes, ou le principe de précaution). Voir Alinorm 01/41.
[30] Manuel de procédures, p.3. Voir en annexe 5.2 le texte complet de l'article 1.
[31] F.A.O. /O.M.S. [1999 : 23]

d'exigences relatives aux produits alimentaires et, de ce fait, à faciliter le commerce international. »[32].

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

2.2. La production de normes

Depuis sa création, le Codex Alimentarius a établi un important ensemble de principes généraux, normes générales, définitions, codes, normes de produits, méthodes et recommandations concernant l'alimentation :

Type de texte	Nombre	Exemples
Normes pour des produits alimentaires	202	Norme pour les eaux minérales naturelles Norme pour la semoule et la farine de blé dur Norme pour les calmars et encornets crus surgelés
Directives et codes d'usage pour les produits alimentaires	38	Directive concernant la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique
Normes générales et directives sur l'étiquetage des aliments	7	Norme générale pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées
Codes et directives générales sur l'hygiène des aliments	5	Code d'usages international recommandé – Principes généraux en matière d'hygiène alimentaire (déclinés ensuite par grands types de produits)
Directives sur l'évaluation des risques pour la sécurité sanitaire des aliments	5	Principes pour l'analyse des risques liés aux aliments dérivés des biotechnologies modernes
Normes, codes et directives sur les contaminants dans les aliments	14	Code d'usage en matière de prévention de la contamination du jus de pomme par la patuline
Normes, directives et autres recommandations concernant les procédures d'échantillonnage, d'analyse, d'inspection et de certification	22	Méthodes générales d'analyse des contaminants Méthodes d'analyse et d'échantillonnage pour les jus de fruits et leurs produits dérivés Principes applicables à l'inspection et la certification des importations et exportations alimentaires
Limites maximales pour les résidus de pesticides[33] portant sur 213 pesticides	2579	L.M.R. pour le carbofurane dans le maïs
Dispositions relatives aux additifs alimentaires portant sur 222 additifs alimentaires	683	Limite maximale en ester glycérolique de résine de bois pour les fruits et légumes frais traités en surface
Limites maximales pour les médicaments vétérinaires dans les aliments portant sur 44 médicaments vétérinaires	377	L.M.R. pour le clenbutérol dans le lait de bovins

Tableau 5.1 : Revue des activités du Codex au 1er juillet 2005 (F.A.O. /O.M.S. [2005 : 13]) et site du Codex Alimentarius (http://codexalimentarius.net, rubrique : « Normes officielles / Normes Codex officielles »).

[32] Manuel de procédures, p.36

[33] Quelle quantité de résidu peut-on accepter pour un pesticide donné, sur les différentes productions végétales pour lesquelles celui-ci est utilisé? Le grand nombre de productions végétales possibles explique que pour 185 pesticides évalués, le Codex a fixé 3274 limites de résidus.

Dans le vocabulaire courant du Codex Alimentarius, les normes définissant des produits alimentaires sont appelées « normes verticales », les textes traitant d'une même question pour différents types de produits alimentaires sont dits « normes horizontales » (hygiène, additifs, étiquetage etc..).

Des liens existent entre ces normes verticales et horizontales puisque les normes définissant des produits contiennent, outre la description du produit (facteurs de composition et de qualité), la liste des additifs alimentaires autorisés dans le produit, des données sur les contaminants, des dispositions d'étiquetage, et les méthodes d'analyse et d'échantillonnage utilisables, et ces rubriques doivent être conformes aux textes généraux adoptés par ailleurs.

Comme les exemples ci-dessus l'illustrent, le champ de travail du Codex est très large du fait de la multiplicité des produits alimentaires et des technologies ; il est aussi en évolution permanente : développement de nouveaux produits alimentaires ou de nouveaux additifs, nouveaux médicaments vétérinaires et nouveaux pesticides dont les résidus peuvent se trouver dans les aliments, nouvelles technologies de fabrication, ou nouvelles données scientifiques amenant à réviser les normes existantes (prise en compte de nouvelles données toxicologiques par exemple). Il y a donc à la fois production de nouvelles normes et révision des normes existantes (et aussi suppression de normes anciennes soit par suppression pure et simple, soit par regroupement de plusieurs normes sous une norme plus englobante par exemple).

Les travaux nouveaux actuellement envisagés couvrent des domaines divers, tels que les nouvelles technologies et les nouveaux pathogènes, les questions de nutrition[34] mais aussi les emballages et les risques de migration de substances des emballages vers les aliments qu'ils contiennent[35].

[34] Le Codex est appelé à soutenir les objectifs de la « Stratégie mondiale de l'OMS sur l'alimentation, l'exercice physique et la santé » (Alinorm 05/28/41, para. 229 et suiv.), qui vise entre autres à lutter contre l'augmentation de l'obésité. On trouvera le texte de la résolution WHA57.17 prise à ce sujet lors de la 57ième Assemblée Mondiale de la Santé à : http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=wharec-f&softpage=Doc_Frame_Pg42 (consulté le 29/10/05).
[35] Alinorm 03/25/3, para. 8

Par ailleurs, le Codex Alimentarius produit aussi des normes régionales, préparées dans le cadre de comités régionaux et destinées à être acceptées par les Etats de la région concernée.

3- Une organisation ouverte aux observateurs depuis sa création

La figure ci-dessous représente l'architecture générale du Codex Alimentarius, d'une part la Commission du Codex Alimentarius composée des Etats-membres et des observateurs, le comité exécutif qui en émane et le secrétariat qui font l'objet de ce sous-chapitre, d'autre part les organes subsidiaires qui préparent les normes et les autres textes et les présentent pour adoption à la Commission qui font l'objet du sous-chapitre suivant.

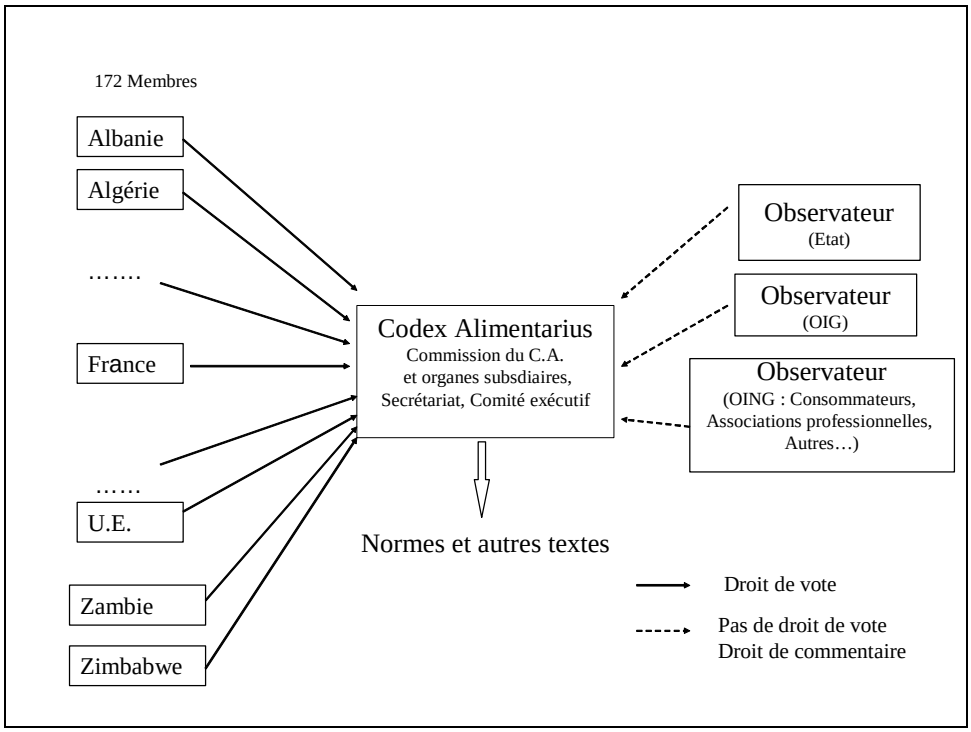

Figure 5.1 : Architecture générale du Codex.

3.1. La Commission du Codex Alimentarius et ses Etats Membres

La Commission du Codex Alimentarius compte actuellement 172 membres, 171 Etats et une organisation régionale, la Communauté Européenne[36]. Le statut de Membre est ouvert à

[36] Manuel de Procédures, p.178 et suiv.. Les Etats membres représentent 98 % de la population mondiale (F.A.O. /O.M.S. [2005 : 16]).

tous les Etats Membres et Membres associés de la F.A.O. et de l'O.M.S. qui ont demandé à faire partie de la C.C.A.[37]

Un Etat Membre ou un Membre associé de la F.A.O. ou de l'O.M.S. qui ne fait pas partie de la C.C.A. mais veut assister aux travaux (de la Commission et de ses organes subsidiaires) peut demander à être admis comme observateur[38]. De plus, les Etats qui ne sont ni membres de la F.A.O., ni membres de l'O.M.S. mais qui font partie des Nations Unies peuvent eux aussi demander à être invités comme observateurs aux réunions de la Commission[39].

Lors de la dernière session de la Commission en juillet 2005, 122 membres de la Commission étaient représentés au total par 513 délégués[40].

Comme le montre le tableau ci-dessous le nombre d'Etats représentés à la C.C.A. a fortement augmenté depuis le début des années 1990.

Rang de la session	Année	Nombre de membres représentés
1 (Rome)	1963	27
5 (Rome)	1968	39
10 (Rome)	1974	58
15 (Rome)	1983	58
18 (Genève)	1989	56
19 (Rome)	1991	76
20 (Genève)	1993	70
21 (Rome)	1995	94
22 (Genève)	1997	84
23 (Rome)	1999	103
24 (Genève)	2001	86
25 – extraord. (Genève)	2003	50
26 (Rome)	2003	124
27 (Genève)	2004	89
28 (Rome[41])	2005	122

Tableau 5.2 : La participation des membres du Codex aux sessions de la C.C.A.
(Source : Rapports des sessions de la C.C.A. (http://codexalimentarius.net)).

[37] Article 2 des Statuts. Manuel de procédures p.4. Le règlement intérieur précise que les organisations d'intégration économique régionale, membres de la F.A.O. ou de l'O.M.S., qui le souhaitent peuvent de venir membres du Codex (Article I.3 du règlement intérieur, Manuel de Procédures, p.6).
[38] Article 3 des Statuts. Manuel de procédures p.4
[39] Article 4 des Statuts. Manuel de procédures p.4
[40] Ce chiffre représente en fait les inscrits qui ne viennent pas tous à la session ou pas du début à la fin. La simple observation de la salle de conférence fait apparaître que certains délégations sont nettement moins nombreuses qu'indiqué dans les listes de présence, voire ne sont pas représentées.
[41] Il nous a été indiqué que les Etats membres étaient généralement plus nombreux à participer aux sessions de la C.C.A. qui se passent à Rome qu'à celles qui se passent à Genève car un certain nombre d'Etats en voie de développement délèguent leur représentant permanent auprès de la F.A.O. dont le siège est à Rome.

Cette augmentation est essentiellement due aux pays en voie de développement dont le nombre aux sessions de la C.C.A. a été multiplié par plus de 6 entre 1963 et 1997 alors que le nombre des pays développés est resté quasiment stable sur la même période[42].

La délégation d'un Etat est conduite par un représentant du gouvernement et peut comprendre des suppléants et des conseillers[43] (souvent des représentants d'autres administrations, de l'industrie, et des consommateurs, ainsi que des scientifiques) à qui le représentant du gouvernement peut donner la parole.

La Commission se réunissait jusqu'à récemment une année sur deux[44], alternativement à Genève à l'O.M.S. et à Rome à la F.A.O.. Depuis la 26ième session de la Commission à Rome en juillet 2003, les sessions sont annuelles[45]. Chaque session de la Commission (et de ses organes subsidiaires) fait l'objet d'un rapport approuvé par les participants avant la clôture de la session[46].

A chacune de ses sessions, la Commission élit un président et deux vice-présidents dont le mandat (reconductible une fois) dure de la fin de la session à laquelle ils ont été élus à la fin de la session suivante[47]. Après Messieurs Thomas Billy (USA) qui a présidé de 1999 à 2003[48], et Stuart Slorach (Suède) de 2003 à 2005[49], la session 2005 de la C.C.A. vient d'élire Mr Claude Mosha (Tanzanie) comme président du Codex.

---

[42] Environ 20-25 pays développés à chaque session, alors que le nombre des pays en développement présents est passé de moins de 10 à la première session à une soixantaine en 1997. F.A.O. /O.M.S. (1999 : 13).
[43] Article V.4 du règlement intérieur, Manuel de Procédures p.11
[44] Le règlement intérieur (article V.1, Manuel de Procédures p.11) prévoit une réunion annuelle de la Commission mais depuis 1979 la C.C.A. ne se réunissait qu'une fois tous les deux ans.
[45] De plus, en février 2003 une Commission extraordinaire a été tenue pour examiner les conclusions d'une évaluation du Codex menée en 2002 (voir Chapitre 6, sous-chapitre 3)
[46] Article IX.1 du règlement intérieur (Manuel de Procédures, p. 15). Ces rapports ne sont que des résumés des débats. De plus, du fait d'une volonté de réduire les coûts, la longueur des rapports des sessions de la C.C.A. a été nettement réduite depuis 1995 et particulièrement en 1995 (1991 : 400 paragraphes, 1993 : 411, 1995 : 93, 1997 : 197, 1999 : 238, 2001 : 217). Les débats sont donc particulièrement résumés dans les rapports de la session de 1995, une des plus houleuses.
[47] Article III.1 du règlement intérieur, Manuel de Procédures p.8.
[48] 24ième , 25ième (extraordinaire) et 26ième sessions de la C.C.A.
[49] 27ième et 28ième sessions

3.2. Le comité exécutif

Un comité exécutif fait fonction d'organe exécutif de la Commission entre les sessions de celle-ci[50]. Il se compose du Président de la Commission, des trois vice-présidents, des six coordonnateurs régionaux nommés sur proposition des membres de leur comité régional de coordination[51], ainsi que de sept membres élus par la Commission et venant de chacune des zones géographiques du Codex Alimentarius[52,53]. Le comité exécutif se réunit une à deux fois par an[54].

3.3. Une structure permanente très réduite

Le Secrétariat du Codex est peu nombreux[55], il compte 6 personnes pour le secrétariat du Codex proprement dit et 7 personnes pour les assister, prises en charge conjointement par la F.A.O. et l'O.M.S., au siège de la F.A.O. à Rome[56]. La principale contribution provient de la F.A.O.. Cependant la participation financière de l'O.M.S. au budget du Codex a récemment augmenté. En effet, la conférence F.A.O./O.M.S./O.M.C. de 1999[57] a demandé que du fait de l'importance des aspects sanitaires dans le travail du Codex, un arrangement plus équitable soit trouvé entre l'O.M.S. et la F.A.O. (Byron [2000]). L'actuel secrétaire du Codex (K. Miyagishima) est d'ailleurs détaché de l'O.M.S. alors que A. Randell, qu'il a remplacé et qui a été secrétaire du Codex de 1987 à 2003, était détaché par la F.A.O.[58].

Le Secrétariat du Codex a principalement la charge de préparer les documents pour les sessions sur la base des commentaires écrits envoyés par les membres et les observateurs et d'écrire les comptes-rendus de réunions, seul pour ce qui concerne la Commission ou le

[50] Article 6 des Statuts. Manuel de Procédures p.4.
[51] Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Amérique du Nord et Pacifique Sud-Ouest, Asie, Europe, Proche-Orient. Il s'agit d'un amendement voté en juillet 2005 à la session de la C.C.A. Auparavant, les coordonnateurs régionaux n'étaient qu'observateurs au comité exécutif. Les coordonnateurs peuvent rester en fonction jusqu'à la fin de la troisième session ordinaire qui suit leur nomination et être renommés pour une deuxième période consécutive.
[52] Afrique, Amérique latine et Caraïbes, Amérique du Nord, Asie, Europe, Proche-Orient, Pacifique Sud-Ouest. Le mandat des membres du comité exécutif élus sur base géographique dure de la fin de la session à laquelle ils ont été élus à la fin de la deuxième session ordinaire suivante. Ils peuvent être réélus une fois.
[53] Alinorm 05/28/41 para. 18 et suiv. et A II.
[54] Voir Manuel de Procédures, p. 136.
[55] 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]).
[56] Alinorm 03/25/3, para. 34.
[57] « Conférence sur le commerce international des denrées alimentaires au-delà de l'an 2000 », octobre 1999.
[58] http://www.codexalimentarius.net, les 18 août et 10 septembre 2003.

Comité Exécutif, ou en collaboration avec les secrétariats des Etats hôtes pour les organes subsidiaires[59].

Seuls le secrétariat et l'organisation des sessions de la Commission sont pris en charge par la F.A.O. et l'O.M.S.. Les principales dépenses sont faites par les Membres eux-mêmes puisqu'ils financent les déplacements de leurs représentants pour les réunions (Commission, Comités spécialisés, groupes de travail), et, dans le cas des Etats hôtes d'organes subsidiaires, l'organisation des sessions[60].

3.4. Les observateurs

3.4.1. Les différents types d'observateurs

Depuis sa création, le Codex Alimentarius admet des observateurs à ses sessions. Les observateurs peuvent faire valoir leur point de vue mais n'ont pas de droit de vote[61]. Leurs relations avec la C.C.A. sont régies par les dispositions pertinentes de la F.A.O. et de l'O.M.S. et assurées par ces organisations de tutelle[62], sur les recommandations du Comité exécutif du Codex[63]. De plus, la Commission a la responsabilité d'établir les principes et les critères de participation des organisations non gouvernementales[64].

Peuvent être admis comme observateurs[65] :

- des Etats (voir *supra* section 3.1)
- des organisations intergouvernementales (elles sont environ une soixantaine à bénéficier du statut d'observateur)[66].
- des organisations internationales non gouvernementales.

---

[59] F.A.O. /O.M.S. [1999 : 30-31].
[60] Article XII du règlement intérieur, Manuel de Procédures, p. 18-19. Un amendement de juillet 2005 prévoit que le budget propre du Codex (pris en charge par la F.A.O. et l'O.M.S.) inclue les frais afférents à la participation aux réunions du Comité exécutif de ses membres provenant de pays en voie de développement (Alinorm 05/28/41 Annexe II).
[61] F.A.O. /O.M.S. (2005 : 17).
[62] Voir Article VIII du Règlement Intérieur. Manuel de Procédures, p. 14-15
[63] Amendement voté à la .C.C.A. de 2005 (Alinorm 05/28/41 – Appendix II)
[64] Amendement voté à la .C.C.A. de 2005 (Alinorm 05/28/41 – Appendix II)
[65] Voir Article VIII du Règlement Intérieur. Manuel de Procédures, p. 14-15
[66] Actuellement on en compte 61 dont 16 font partie des Nations-Unies (http://www.codexalimentarius.net , consulté le 9 octobre 2005).
Parmi ces organisations intergouvernementales on trouve par exemple : Copal/C.P.A. (Alliance des Pays Producteurs de Cacao), IIR/IIF (Institut International du Froid), O.I.E. (Organisation Mondiale de la Santé

La C.C.A. admet 156 organisations internationales non gouvernementales[67]. Celles-ci se répartissent en trois types :

- associations professionnelles de l'industrie, qui sont de loin les plus nombreuses (71 % des observateurs) ;
- associations de professionnels[68] (22 % des observateurs) ;
- associations de consommateurs (8 % des observateurs) [69].

La participation des observateurs aux sessions de la C.C.A. a connu une augmentation moins importante que celle des Etats. Une faible proportion des organisations ayant le statut d'observateur participe aux sessions de la C.C.A..

Rang de la session	Année	Total ONG+OIG
1 (Rome)	1963	16
5 (Rome)	1968	24
10 (Rome)	1974	31
15 (Rome)	1983	37
18 (Genève)	1989	29
19 (Rome)	1991	25
20 (Genève)	1993	27
21 (Rome)	1995	39
22 (Genève)	1997	43
23 (Rome)	1999	63
24 (Genève)	2001	56
25 – extraord. (Genève)	2003	25
26 (Rome)	2003	48
27 (Genève)	2004	37
28 (Rome)	2005	40

Tableau 5.3 : La participation des observateurs O.I.G. et O.N.G. aux sessions de la C.C.A. (Source : Rapports des sessions de la C.C.A. (http://codexalimentarius.net)).

Le statut d'observateur n'est pas accordé automatiquement aux organisations internationales non-gouvernementales. Les O.N.G. dotées d'un statut auprès de la F.A.O. et de l'O.M.S. peuvent l'obtenir sur demande mais les autres doivent fournir différentes informations destinées à s'assurer qu'elles pourront « *apporter une contribution importante à la réalisation des objectifs* » du Codex[70]. Elles doivent notamment être internationales, représentatives de leur domaine, s'occuper de questions en ligne avec le domaine d'activité du Codex, avoir

Animale), O.I.V. (Office International de la Vigne et du Vin), I.S.O. (International Organization for Standardisation), O.M.C. (Organisation Mondiale du Commerce).

[67] http://www.codexalimentarius.net , consulté le 9 octobre 2005.

[68] Par exemple : Association Européenne pour le Droit de l'Alimentation, Institute of Food Technologists, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA)

[69] Alinorm 03/25/3, para. 48, sur des données de février 2002.

[70] Manuel de procédures, p. 76 et suiv.

des procédures permettant à leurs membres de faire valoir leurs positions sur les actions à mener[71]. Les critères n'ont été précisés que récemment par des amendements aux principes concernant la participation des O.N.G..

De façon générale, les O.N.G. doivent être présentes dans au moins trois pays, et celles qui n'ont pas de statut vis à vis de la F.A.O. ou de l'O.M.S. doivent exister depuis au moins trois ans avant de pouvoir demander le statut d'observateur[72].

3.4.2. La participation de l'industrie

Notre recherche portant sur l'action des industriels, nous reprenons ici les différents canaux par lesquels les industriels peuvent participer aux sessions du Codex, mais les modalités de participation sont les mêmes pour les représentants des consommateurs.

Comme le montrent la section 3.1. et la sous-section 3.4.1. de ce chapitre, les industriels peuvent être présents aux sessions du Codex de deux façons :

- dans la délégation d'une association professionnelle internationale ayant le statut d'observateur ;
- dans les délégations nationales, puisque celles-ci ont la possibilité d'accueillir des « conseillers ».

Dans le premier cas, les délégués peuvent être des salariés de l'association professionnelle concernée, des cabinets d'avocats mandatés ou des salariés des entreprises membres de l'association professionnelle internationale ou des associations qui la composent (avec ou sans mandat dans l'association). La délégation est menée par un chef de délégation, porte-parole de l'association qui a le statut d'observateur.

Dans le deuxième cas, les représentants des industriels peuvent être des salariés ou représentants contractuels d'une association professionnelle nationale, des salariés d'entreprises mandatés par une association professionnelle nationale, ou des salariés d'entreprises présents en tant que tels.

[71] Manuel de procédures, p. 76 et suiv.. Elles doivent notamment fournir leurs statuts, la liste de leurs membres, indiquer la source de leurs financements, fournir le rapport de leur dernière réunion etc.... Il est prévu qu'une organisation membre d'une organisation plus importante et bénéficiant du statut d'observateur ne peut en principe pas bénéficier elle-même du statut d'observateur. Par ailleurs, une O.I.N.G. qui n'aurait participé à aucune réunion pendant 4 ans peut se voir retirer le statut d'observateur.

[72] Alinorm 05/28/41 Appendix IV.

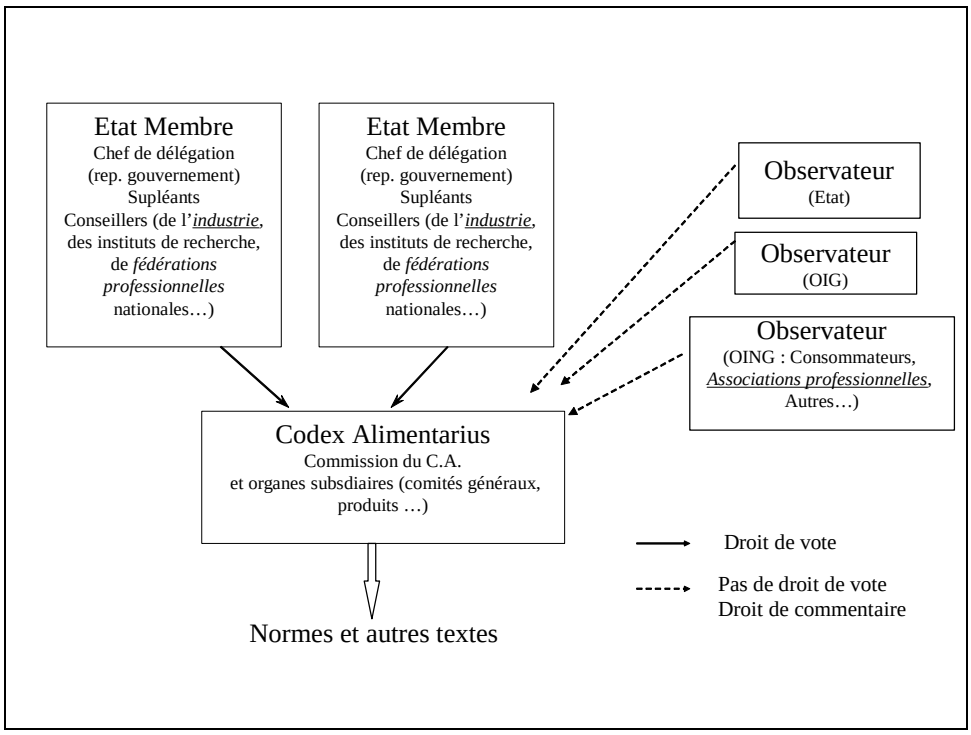

Figure 5.2 : Les modalités de présence de l'industrie aux réunions du Codex.

Les industriels peuvent aussi ne pas être présents physiquement aux sessions du Codex et de ses comités spécialisés mais avoir participé, directement ou par le biais de fédérations professionnelles à la construction de la position d'une ou plusieurs délégations nationales.

4- Un fonctionnement basé sur des comités spécialisés

La Commission du Codex qui établit les normes, les textes apparentés et les textes qui régissent son fonctionnement propre, s'appuie sur différents comités spécialisés qui préparent les textes, ainsi que, sur certains sujets, sur des comités d'experts chargés de fournir des données scientifiques.

4.1- Les différents comités du Codex Alimentarius[73]

La Commission a établi différents organes subsidiaires qui se réunissent régulièrement[74] pour préparer les projets de normes avant leur adoption par la C.C.A.[75] :

- des comités sur des sujets généraux, qui traitent de principes généraux pour l'élaboration des normes et du fonctionnement général du Codex (Comité Codex des sur les Principes

[73] Voir Manuel de Procédures p. 137 et suiv. , F.A.O. /O.M.S. [2005 : 19 et suiv.].
[74] Sauf dans le cas où ils ont été ajournés.
[75] On trouvera en annexe 5.3, un tableau reprenant pour chaque organe subsidiaire du Codex, l'Etat hôte, l'année à laquelle s'est tenue la première session, le rang et la date de la dernière réunion qui s'est tenue et le nombre d'Etats et d'organisations internationales présents à celle-ci.

Généraux), de méthodes et d'organisation des contrôles (Comité Codex sur les Méthodes d'Analyse et d'Echantillonnage, Comité Codex sur Systèmes d'Inspection et de Certification des Importations et des Exportations Alimentaires), ou de sujets transversaux concernant un large ensemble de produits (Comité Codex sur l'Etiquetage des Denrées Alimentaires, Comité Codex sur l'Hygiène des Aliments etc...). Ces comités sont aussi appelés « comités horizontaux ».

- des comités produits, ou « comités verticaux », qui traitent de catégories d'aliments spécifiques : Comité Codex sur les Graisses et les Huiles, Comité Codex sur le Lait et les Produits Laitiers ...
- des Groupes Intergouvernementaux Spéciaux : ils fonctionnent comme les Comités sur les sujets généraux ou les comités produits mais leurs mandats sont plus étroits et ils sont établis pour une période de temps fixée et ont des objectifs précis. Les créations les plus récentes d'organes subsidiaires au Codex se sont faites sous cette forme : Groupe sur les Jus de Fruits et Légumes (1999-2005), Groupe sur les Aliments Dérivés des Biotechnologies (1999-2003 et 2005-2009), Groupe sur l'Alimentation Animale (1999-2004).

Les comités peuvent être suspendus ou dissous[76], ou créés en fonction des besoins.

Par ailleurs, la Commission a créé six comités de coordination régionale pour les questions spécifiques à un groupe d'Etats y compris la mise au point de normes régionales.

Actuellement il existe 29 organes subsidiaires (y compris les comités régionaux) dont 23 sont actifs.

Chaque comité ou groupe intergouvernemental spécial[77] est pris en charge par un Etat hôte qui assume les coûts afférents aux sessions[78] de ce comité, fournit un secrétariat, anime organise le travail du comité et en désigne le président[79].

[76] Ont ainsi été dissous en 1999 le Comité sur les produits carnés traités à base de viande et de chair de volailles qui ne s'était pas réuni depuis 1990 et en 2001, le comité sur les potages et les bouillons dont la dernière réunion avait eu lieu en 1977.

[77] Les comités de coordination n'ont pas d'Etat permanent d'accueil.

4.2- Les relations entre comités "verticaux" et "horizontaux"

Certaines normes doivent faire des allers retours entre différents comités puisque les comités sur des sujets généraux doivent revoir et approuver les dispositions des normes produits relevant de leur mandat. A titre d'exemple, le projet de norme Codex sur les jus de fruits et les nectars a nécessité des relectures partielles par le C.C.M.A.S., le C.C.F.L. et le C.C.F.A.C.[80]. Ceci peut conduire à adopter partiellement des normes (c'est à dire sous réserve d'approbation de certaines dispositions par le comité horizontal concerné).

4.3- Les comités d'experts

Trois comités permanents[81] d'experts fournissent régulièrement des données scientifiques[82] au Codex Alimentarius : le J.E.C.F.A. (Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires créé en 1955), pour les additifs alimentaires, les contaminants, et les résidus de médicaments vétérinaires, et le J.M.P.R. (Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides créé en 1963) pour les résidus de pesticides. Le J.E.M.R.A. (Consultation mixte FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques) a commencé ses activités en 2000[83]. Par ailleurs, la F.A.O. et l'O.M.S. peuvent organiser des consultations d'experts dans d'autres domaines selon les besoins[84].

La coordination entre le travail d'évaluation des risques des comités d'experts et celui d'élaboration des normes par le Codex n'est pas toujours aisée, notamment en ce qui concerne l'établissement des priorités, ou la rapidité de réponse des comités permanents[85].

L'indépendance de certains experts du J.E.C.F.A. a été mise en cause il y a quelques années lors de son travail sur la B.S.T.[86]. Depuis, la F.A.O. et l'O.M.S. ont revu les

---

[78] C'est à dire : salle de conférence, service de traduction simultanée, traduction des documents, reprographie et secrétariat en lien avec le Secrétariat du Codex. Plus la charge de travail du comité est importante, plus les coûts sont élevés pour l'Etat hôte.
Les réunions de la Commission ont lieu à la FAO ou à l'OMS qui fournissent salle, traduction et reprographie.
[79] Manuel de procédures, p. 61.
[80] Rapport du délégué des Etats-Unis au T.F.F.V.J. d'octobre 2004. consulté le 29/10/2005 : http://www.fsis.usda.gov/regulations_&_policies/Delegate_Report_4TFJ/index.asp
[81] Les comités permanents sont administrés par la F.A.O. et l'O.M.S. indépendamment du Codex et le J.E.C.F.A. et le J.M.P.R. ont leur propre secrétariat.. Alinorm 03/25/03, para. 9.
[82] Dans certains cas, les comités d'experts fournissent plus que des données scientifiques : la recommandation de limite maximale de résidus inclut un jugement sur le « niveau approprié de protection de la santé » et fait donc passer de l'évaluation des risques à la gestion des risques. (Consumers International [1998] voir annexe 9.1)
[83] F.A.O. /O.M.S. [2005 : 25].
[84] Plusieurs consultations récentes ont porté, entre autres, sur des questions touchant aux aliments génétiquement modifiés et sur l'analyse des risques (F.A.O. /O.M.S. [2005 : 24]).
[85] Alinorm 03/25/03

procédures de sélection des experts, les appels à experts sont maintenant largement diffusés, les listes d'experts sont publiées et revues tous les quatre ans, les experts doivent faire des déclarations d'intérêt[87].

Outre les comités d'experts qui alimentent les travaux du Codex en matière de pesticides, d'additifs, de contaminants, de médicaments vétérinaires, de pesticides et d'hygiène, d'autres instances peuvent contribuer aux travaux du Codex. L'Agence Internationale pour l'Energie Atomique (A.I.E.A.) et l'Organisation Mondiale de la Santé Animale (O.I.E.) apportent ainsi des avis respectivement sur la contamination par radionucléides et l'irradiation des aliments et sur la relation entre santé animale et sécurité sanitaire des aliments[88].

5- Une procédure d'élaboration des normes[89] qui privilégie le consensus

L'élaboration des normes peut être résumée de la façon suivante : i/ les comités spécialisés discutent les textes, ii/ les textes finalisés sont présentés à l'organe central, la Commission, qui adopte les normes de préférence par consensus, ou, si cela n'est pas possible, par vote à la majorité simple, chaque Etat ayant une voix[90].

5.1- Les différentes étapes jusqu'à la norme

Le tableau ci-dessous résume les différentes étapes d'établissement d'un texte dans la procédure normale en huit étapes[91].

---

[86] par Consumers International, observateur au Codex Alimentarius (voir la lettre de Consumers International au président du Codex et le communiqué de presse de Consumers International en date du 24 février 1999), disponibles sur http://www.consumersinternational.org/news/pressreleases/bst240299.html, consulté le 20 décembre 2001.

[87] Alinorm 03/25/03, para. 189 et 190

[88] F.A.O. /O.M.S. [2005 : 26].

[89] Nous traitons ici de l'élaboration des normes et textes apparentés à l'usage des gouvernements ou régissant le travail du Codex dans l'élaboration de ces normes (principes d'analyse des risques etc...). Les modifications de statuts, de règlement intérieur, la désignation du bureau et du comité exécutif font l'objet de procédures de vote spécifiques.

[90] L'U.E. dispose du nombre de voix de ses Etats membres présents au moment du vote (Article II.3 du règlement intérieur, Manuel de procédures, p.7).

[91] Manuel de procédures, p.21 et suiv.

Etape 1	Comité exécutif/CCA	Décision d'élaborer d'une nouvelle norme ou d'amender une norme existante après examen critique par le Comité exécutif
Etape 2		Préparation d'un *Avant-Projet de Norme*
Etape 3	Membres et Observateurs	Distribution de l'avant-projet de norme aux Membres et Observateurs pour commentaires écrits
Etape 4	Comité spécialisé	Examen et amendement de l'avant-projet, proposition à l'étape 5 à la C.C.A. ou au Comité exécutif
Etape 5	Comité exécutif/CCA	Examen critique par le Comité exécutif et Adoption comme *projet de norme* par la Commission
Etape 6	Membres et Observateurs	Distribution du projet de norme aux Membres et Observateurs pour commentaires écrits
Etape 7	Comité spécialisé	Examen et amendement du projet, proposition à l'étape 8 à la C.C.A.
Etape 8	Comité exécutif/CCA	Examen critique par le Comité exécutif et Adoption comme *norme* de préférence par consensus par la Commission

Tableau 5.4 : Synthèse des principales étapes de la procédure d'établissement des normes.

La procédure normale d'établissement des textes nécessite deux passages en comité spécialisé et deux passages à la C.C.A. et au Comité Exécutif.

La décision d'élaborer une nouvelle norme est initiée par la proposition qu'un gouvernement fait à la Commission ou à un organe subsidiaire (mais sous réserve de l'approbation par la Commission ou le Comité exécutif le plus rapidement possible). La Commission décide alors l'élaboration d'une norme[92] Codex et désigne l'organe subsidiaire qui doit préparer la norme[93] (étape 1).

Le secrétariat du Codex a la charge de faire élaborer l'*avant-projet de norme*. Cet avant-projet est constitué par les recommandations du J.E.C.F.A. ou du J.M.P.R. s'il en existe sur le sujet, ou préparé par un groupe de travail. Dans le cas du comité du lait et des produits laitiers, les recommandations de la F.I.L.[94] sont reprises comme avant-projet de norme.

A l'issue des huit étapes résumées dans le tableau ci-dessus, le projet de norme, s'il est adopté, devient *norme Codex* (ou texte apparenté) et est inséré dans le Codex Alimentarius (le Code).

Une procédure accélérée est prévue, moyennant un vote à la majorité des deux tiers, et permet d'omettre les étapes 6 et 7.

[92] La procédure utilise le terme « norme », mais la procédure d'élaboration est la même pour les normes et les textes apparentés (voir Manuel de Procédures, p.21).

[93] La procédure prévoit en tant que de besoin que l'organe subsidiaire qui a la responsabilité d'établir la norme peut changer. Cette possibilité est parfois utilisée par le Codex.

A tout moment, un projet de texte peut-être renvoyé à une étape antérieure pour de nouveaux commentaires, ou maintenu à une étape donnée si aucun consensus ne se dégage ou si aucune décision n'est prise (c'est le cas pour la limite maximale résiduelle pour la Somatotropine Bovine par exemple[95]).

En cours de procédure d'élaboration, pendant les sessions ou en dehors des sessions, des groupes de travail peuvent être créés, soit pour développer un projet de texte, soit pour essayer de débloquer un point difficile, avant un nouvel examen par le comité concerné. Les groupes de travail sont en général ouverts à tous les membres (et parfois aux observateurs).

La procédure décrite ci-dessus montre que l'élaboration d'une norme nécessite de la part du Codex Alimentarius des convocations de comités d'experts (dans certains cas), la diffusion des projets de texte à différents stades d'élaboration, la prise en compte des commentaires des Etats-membres et des observateurs, ce qui au total conduit souvent à un processus étalé sur plusieurs années entre le moment où la décision d'établir une norme est formellement prise et celui où la norme est publiée[96]. La procédure est jugée trop complexe et le délai d'élaboration des normes trop long[97].

5.2. La règle de décision : le consensus

Les statuts du Codex prévoient que les décisions sont prises à la majorité des suffrages exprimés, chaque membre ayant une voix[98], mais pour ce qui concerne les normes : « *[l]a Commission met tout en oeuvre pour parvenir à un accord sur l'adoption ou l'amendement des normes par consensus. Les décisions relatives à l'adoption ou à l'amendement des normes ne peuvent faire l'objet d'un vote que si ces efforts déployés pour dégager un*

---

[94] Ce qui confère à la F.I.L. un rôle tout à fait particulier parmi les observateurs. Voir au Chapitre 10 (cas « laits fermentés ») la sous-section 5.1.1..

[95] Après les deux votes de 1995 et 1997, la 23ième C.C.A (1999) a fait le constat que le consensus n'était toujours pas atteint et a décidé de maintenir la L.M.R. à l'étape 8. La situation n'a pas évolué depuis.

[96] Pour s'en tenir aux seules étapes formelles du processus. La décision formelle d'établir une norme sur tel ou tel sujet peut être précédée d'une longue période de réflexion et de débats. Ainsi la création du groupe spécial intergouvernemental sur les aliments dérivés des biotechnologies par la 23ième C.C.A. (1999) pour élaborer des normes sur ces produits a été précédée de 10 ans de discussions puisque c'est en 1989 que la 18ième session de la C.C.A. a examiné un premier document sur les questions que le Codex devrait se poser dans l'étude des aliments dérivés des biotechnologies (Voir Alinorm 01/34 – Rapport de la 1ière session du groupe spécial intergouvernemental sur les aliments dérivés des biotechnologies - 2000). La question de l'étiquetage est en discussion au C.C.F.L. depuis plusieurs années. Le groupe spécial traite pour sa part des questions d'évaluation.

[97] Alinorm 03/25/3

consensus ont échoué. »[99] Cet article du Règlement intérieur a été adopté par la 23ième session de la C.C.A. en 1999. Dans la pratique les décisions concernant les normes étaient prises par consensus depuis longtemps mais le choc créé par les votes des sessions de 1995 et de 1997 de la C.C.A. a conduit les Etats membres à réaffirmer l'importance du consensus par l'amendement précité.

Le consensus n'a pour le moment pas été défini par le Codex, mais une définition devrait être étudiée par le C.C.G.P. prochainement[100]. Dans la pratique, le consensus peut être considéré comme non atteint si quelques Etats expriment leurs réserves sur la décision proposée, alors que dans d'autres cas, un président peut forcer une décision que soutient tout juste la majorité[101].

Après cette description du Codex, nous examinons comment la France participe aux travaux du Codex puisque notre recherche s'intéresse à la fois au niveau international et au niveau national .

6- Quelques éléments sur la participation de la France aux travaux du Codex Alimentarius.

6.1- Les responsabilités de la France au Codex

La France est membre du Codex Alimentarius depuis sa création et participe régulièrement aux travaux depuis donc environ 40 ans. La Commission a été présidée par un Français au début des années 1970[102]. Plus récemment, la France a été élue membre du comité exécutif au titre de la zone Europe de 1995 à 2003[103].

---

[98] Article VII.1 et 2., du règlement intérieur, Manuel de Procédures, p.13.
[99] Article XI.2. du règlement intérieur, Manuel de Procédures, p. 18.
[100] Alinorm 05/28/41 para. 125.
[101] Alinorm 03/25/3, para. 132. Pour pallier ce problème, il a été proposé que le Codex définisse le consensus comme « *pas d'objection formelle de plus d'un membre lors d'une session*», et que les décisions soient prises par consensus à la C.C.A.. ou, en cas de vote, à une majorité d'au moins les deux/tiers (Alinorm 03/25/3, para. 135 et 137).
D'autres organisations internationales ont d'autres définitions du consensus. Par exemple à l'O.I.E. le consensus est considéré atteint si moins de 10 membres s'opposent à la décision (Alinorm 03/25/3, para. 55). A l'O.M.C. *"[l]'organe concerné sera réputé avoir pris une décision par consensus sur une question dont il a été saisi si aucun membre, présent à la réunion au cours de laquelle la décision est prise, ne s'oppose formellement à la décision proposée*" (note de l'"Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'*Uruguay Round* et instituant l'Organisation mondiale du commerce", citée dans *Organismes économiques internationaux*, Documents rassemblés et présentés par Sabourin L. (1994), La documentation Française, p.268).
[102] G. Weill a été président des 8ième et 9ième sessions de la C.C.A. (1971 et 1972), il avait été vice-président des 4ième et 5ième sessions (Voir les rapports de ces sessions).

La France est aussi l'Etat hôte du Comité Codex des Principes Généraux (C.C.G.P.) depuis la première session de celui-ci en 1965. Ce comité a pour mandat d' « *étudier les questions de procédure et les problèmes généraux que lui soumet la Commission du Codex Alimentarius* »[104]. De ce fait, c'est un comité où les aspects politiques et conceptuels sont très importants et où récemment de nombreux sujets d'étude ont mis en évidence des désaccords profonds entre les membres (par exemple les facteurs légitimes autres que la science, les principes généraux d'analyse des risques dont la question de la précaution).

Ces dernières années, du fait des réflexions sur l'organisation du travail du Codex et ses procédures, le rythme de réunion du C.C.G.P. a augmenté, il est devenu annuel à partir de 1998 et le C.C.G.P. a tenu deux sessions en 2003 et en 2004[105].

6.2- La composition des délégations françaises au Codex

La France assiste à toutes les sessions de la Commission et des organes subsidiaires ; elle compte parmi les Etats les plus présents au Codex. Les représentants du gouvernement sont essentiellement des fonctionnaires issus de la D.G.Al. (Direction Générale de l'Alimentation) du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche, et de la D.G.C.C.R.F. (Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes) du Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie.

Les délégations françaises font une large place aux industriels comme le montrent les listes de présence aux différents comités subsidiaires et à la Commission[106].

6.3- L'organisation mise en place par la France pour sa participation aux travaux du Codex

Selon les procédures du Codex, chaque Etat membre doit avoir un « Point de contact Codex » qui sert de lien entre l'Etat et le secrétariat du Codex, notamment pour la diffusion des documents et des commentaires écrits. Le Point de contact doit aussi servir de lien avec les parties intéressées (industrie, consommateurs etc...) de façon à ce que « *le gouvernement dispose d'un éventail approprié de conseils politiques et techniques sur*

---

[103] Son mandat s'est terminé à la fin de la session de la C.C.A. de juillet 2003, elle n'était pas rééligible.
[104] Voir Manuel de Procédures, p.139.
[105] Ce qui évidemment augmente le coût pour l'Etat hôte.
Le comité s'était réuni neuf fois entre 1965, date de sa création, et 1989. Il s'est ensuite réuni un an sur deux, puis à partir de 1998, tous les ans.
[106] Tous les inscrits ne viennent en fait pas, ou pas pour la totalité de la session.

lesquels fonder ses décisions concernant les problèmes soulevés dans le cadre des travaux du Codex »[107].

En France, depuis décembre 1996, le Point de contact est situé au S.G.C.I. (Comité interministériel pour les Questions de Coopération Economique Européenne), qui dépend du Premier Ministre[108].

Avant chaque session Codex, une réunion est organisée par le S.G.C.I. pour préparer la position de la France sur les différents points de l'ordre du jour de la session et fixer la composition de la délégation[109]. Elle réunit la D.G.Al, la D.G.C.C.R.F., la Direction Générale de la Santé (Ministère de la Santé), des industriels, éventuellement des scientifiques, des associations de consommateurs etc..

6.4- La représentation européenne

Depuis novembre 2003, la Communauté Européenne a le statut de membre du Codex, comme les différents Etats qui la composent[110]. La Direction générale de la santé et de la protection des consommateurs (DG Sanco) de la Commission est chargée de coordonner le travail de la Communauté au Codex[111].

L'organisation de la participation de la Communauté Européenne et de ses Etats membres au Codex prévoit que les Etats membres gardent la compétence sur les questions d'organisation et de procédures du Codex (questions juridiques, budgétaires, élections...)[112]. Pour ce qui concerne les normes, la Communauté Européenne a compétence sur les normes correspondant aux domaines harmonisés[113], et pour les domaines non harmonisés, les compétences sont déterminées au cas par cas. Avant chaque réunion du Codex, la

[107] Manuel de Procédures, p.121.
[108] Angot [1999 : 54]. Le point de contact était auparavant à la D.G.C.C.R.F..
[109] pour pouvoir dire au secrétariat du Codex et à l'Etat hôte qui s'occupe de l'organisation matérielle combien de personnes composeront la délégation. Il semble que certains Etats hôte limitent la taille des délégations.
[110] La proposition d'adhésion de la Communauté au Codex Alimentarius a été adoptée en décembre 2000 par les Etats membres de l'U.E. (Livre blanc sur la sécurité alimentaire, Commission des Communautés Européennes, COM (1999) 719 final, Annexe p.61) mais il semble qu'ensuite les discussions entre les membres de la Communauté sur le partage des compétences et l'organisation des interventions de la Commission et des Etats membres aient été difficiles. Les discussions au Codex ont été difficiles elles aussi et en 2001 la C.C.A. n'a pas pu statuer sur ce point. Les amendements au règlement intérieur de la C.C.A. nécessaires à l'adhésion d'organisations régionales d'intégration économique ont été adoptés par la C.C.A. de juillet 2003 et quelques mois après a été prise la « Décision du Conseil du 17 novembre 2003 relative à l'admission de la Communauté Européenne à la Commission du Code Alimentaire », (Journal Officiel de l'Union Européenne L309 du 26 novembre 2003).
[111] Site Internet de la Communauté Européenne : http://europa.eu.int/comm/food/international/organisations/position_paper_en.htm, consulté le 9 octobre 2005.
[112] Voir la Décision du Conseil du 17 novembre 2003

Communauté Européenne indique quel est le partage des compétences entre les Etats membres et la Communauté (représentée par la Commission et l'Etat[114] qui préside l'U.E.) pour chaque point de l'agenda[115]. Sur les sujets qui sont de sa compétence, la C.E. participe au nom de ses membres mais cela n'empêche pas ces derniers de pouvoir s'exprimer[116] dans le même sens[117]. Pour les sujets qui ne sont pas de la compétence de la C.E., chaque Etat de l'U.E. peut défendre sa position de façon indépendante mais éventuellement coordonnée avec les autres Etats par la voix de l'Etat président de l'U.E..

Des réunions de coordination des Etats membres ont lieu avant et pendant les sessions du Codex afin de préparer les positions de la Communauté Européenne sur la base des propositions faites par la Commission et de les ajuster au fur et à mesure de l'évolution de la négociation internationale[118]. En cas de litige une décision est prise par le comité des représentants permanents[119]. Ces réunions de coordination peuvent permettre aussi de coordonner les positions des Etats membres sur les sujets qui sont de leur seule compétence[120].

Avant son adhésion directe, l'U.E. n'était qu'observateur par le biais de la Commission Européenne. Formellement aucune représentation commune des Etats de l'U.E. n'était assurée mais cependant, depuis 1996 les Etats membres tentaient de coordonner leurs positions de manière informelle[121], ce qui a permis de faire valoir la vision européenne dans trois dossiers conflictuels, les eaux minérales naturelles, les fromages au lait cru et l'utilisation de la somatotropine bovine (Angot [1999 : 56]).

---

[113] Ce qui ne représente que la moitié des travaux du Codex selon un fonctionnaire européen (Entretien. Autre. 12 juillet 2002) mais 80 % selon un autre (Entretien. Autre. 10 juillet 2002).
[114] qui bénéficie de l'assistance du secrétariat du Conseil des Ministres.
[115] Voir par exemple la déclaration faite pour la C.C.A. de 2005 (http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/cac/cac_28thsess_agenda_fr.pdf, consulté le 7 octobre 2005).
[116] Article II.2 du règlement intérieur, Manuel de Procédures p.6. Les Etats-Unis voulaient supprimer cette clause (Alinorm 03/41, para.19).
[117] Décision du Conseil du 17 novembre 2003.
[118] Décision du Conseil du 17 novembre 2003.
[119] « Coreper ». Décision du Conseil du 17 novembre 2003.
[120] Décision du Conseil du 17 novembre 2003.
[121] C'est à dire sans recours au Coreper en cas de désaccord.

Le fonctionnement était le suivant :

- pour ce qui concerne les sujets harmonisés, l'Etat président de l'U.E. avait la charge de défendre la position de l'U.E.[122], les Etats membres de l'U.E. ne pouvaient pas s'écarter de façon trop visible de la position commune, et la Commission Européenne n'intervenait que comme observateur;
- pour les sujets non harmonisés ou en cours de révision, chaque Etat de l'U.E. pouvait défendre sa position de façon indépendante mais éventuellement coordonnée avec les autres Etats de l'U.E. et présentée par l'Etat président de l'U.E. au nom de l'ensemble des Etats membres.

Conclusion

Ce chapitre avait pour objet de dresser un panorama des activités et de l'organisation du Codex Alimentarius. Le Codex apparaît comme une organisation complexe et très ramifiée : un double mandat, un large champ d'intervention, de nombreux Etats-membres et observateurs, l'intervention de scientifiques, des procédures imposant des allers-retours entre des comités spécialisés et la Commission. On peut alors s'interroger sur la capacité d'un acteur à avoir une vue d'ensemble du Codex et à influencer ses décisions, alors même que les normes Codex peuvent maintenant être utilisées dans le règlement de litiges commerciaux de l'O.M.C..

[122] La Commission pouvait intervenir aussi mais n'ayant que le statut d'observateur, elle devait attendre que les Etats membres du Codex se soient exprimés.

Chapitre 6 - Le Codex Alimentarius : une organisation devenue une référence internationale

Introduction

1- La portée des normes du Codex Alimentarius en dehors de l'O.M.C.

1.1- Un faible recours à l'acceptation formelle
1.2- Une influence plus importante dans la pratique

2- Des normes devenues des références à l'O.M.C.

2.1- Les accords S.P.S et O.T.C.
2.1.1- L'accord S.P.S (mesures Sanitaires et Phytosanitaires)
2.1.2- L'accord O.T.C. (Obstacles Techniques au Commerce)
2.1.3- La procédure de traitement des conflits à l'O.M.C.
2.2- Le rôle des normes du Codex Alimentarius à l'O.M.C.
2.2.1- Le pouvoir juridique des normes du Codex
2.2.2- Les enseignements des différends jugés à l'O.M.C. sur le rôle des normes Codex

3- Les réflexions et les changements récents

3.1- Concernant les participants aux travaux du Codex
3.1.1- La place des Etats en voie de développement
3.1.2- Les réflexions sur le rôle des observateurs non gouvernementaux
3.2- Concernant les « produits » du Codex
3.2.1- L'évolution vers des normes mondiales et horizontales
3.2.2- Des normes mondiales ?
3.3- Concernant l'organisation des travaux du Codex
3.3.1- Des efforts sur la rationalisation et la formalisation du fonctionnement général
3.3.2- L'accent mis sur la référence à la science

Conclusion

Introduction

Nous abordons dans ce chapitre le « devenir » des normes du Codex après leur adoption.

Nous montrons tout d'abord quelle est la portée pratique des normes du Codex de façon générale (sous-chapitre 1). Nous analysons ensuite les liens entre le Codex Alimentarius et l'O.M.C. au travers des accords qui citent le Codex et des jugements qui se sont référés à ses normes (sous-chapitre 2). Enfin, nous examinons les changements récents et en cours au Codex, qui sont, pour partie, dus au « nouveau statut » du Codex (sous-chapitre 3).

Les références des documents Codex (Alinorm) figurent en annexe 6.1.

1- La portée des normes du Codex Alimentarius en dehors de l'O.M.C.

Nous montrons dans ce sous-chapitre que, si l'acceptation formelle des normes du Codex est peu répandue, les normes du Codex ont une plus grande influence dans la pratique.

1.1- Un faible recours à l'acceptation formelle

Jusqu'à présent, la procédure prévoyait que les membres du Codex devaient notifier leur acceptation – avec ou sans réserves[1] - des normes adoptées par la Commission. Les Etats avaient aussi la possibilité de ne pas accepter la norme Codex.

Cette procédure vient d'être tout récemment abandonnée[2]. D'une part la procédure d'acceptation ne concernait qu'une partie des textes[3], une distinction devenue obsolète puisque l'O.M.C. qui a fait des normes du Codex sa référence, ne fait pas de distinction entre les différents types de texte du Codex[4] (*cf. infra*). D'autre part, les normes Codex étant maintenant opposables aux Etats par l'O.M.C., la notion même d'acceptation, et ses

[1] Trois modalités étaient possibles : acceptation sans réserve, acceptation avec dérogation, libre distribution dans laquelle l'Etat peut ne pas suivre la norme Codex mais laisse rentrer sur son territoire les produits qui y sont conformes (Manuel de procédures, p. 37 et suiv.).

[2] Par la session de juillet 2005 de la C.C.A. (Alinorm 05/28/41, Appendix IV).

[3] Seuls les normes produits, les normes générales et les limites maximales de résidus de pesticides et de médicaments vétérinaires étaient soumises à la procédure d'acceptation, les autres textes étaient considérés comme des « *dispositions de caractère consultatif* » (Manuel de Procédures, p.36).

[4] Comme souligné par le Président du Comité S.P.S. en réponse à une question de la C.C.A. sur l'accord S.P.S.(Alinorm 99/3 para. 42). Pour ce qui concerne les normes régionales, il a été précisé par le comité S.P.S. qu'elles ne figurent pas dans la définition des normes internationales utilisées par l'accord S.P.S. (*ibid.*). Le Codex considère par ailleurs, que de même tous les textes du Codex ont le même statut vis à vis de T.B.T. (Alinorm 99/33A, para. 61).
Notons que cela confère un même statut vis à vis de l'O.M.C. à des textes élaborés par le Codex avec des objectifs différents.

différents niveaux, n'ont plus beaucoup de sens. Un Etat qui n'a pas accepté[5] une norme Codex peut tout de même se la voir opposer dans un litige à l'O.M.C..

Dans la pratique, les acceptations formelles de normes du Codex sont peu nombreuses. Les dernières données disponibles sur les normes produits, qui datent de 1989, montrent des taux d'acceptation totaux[6] de 11 %, et proches de 0 (0,4%) pour ce qui concerne l'acceptation sans réserve par les Etats développés (Victor [1998 : 204 et suiv.])[7]. L'influence du Codex apparaît donc spécialement faible dans les pays industrialisés et les normes Codex n'y ont été acceptées sans réserves que quand elles n'entraînaient aucun changement des réglementations nationales ; à l'opposé, le taux d'acceptation sans réserves est relativement élevé dans les pays en voie de développement (*ibid.*, p.214).

Même plus récemment, l'incitation à accepter les normes du Codex du fait des règles de l'O.M.C. n'a pas entraîné de convergence des Etats vers ces normes (Lynch-Post [2005 : 1-5]).

1.2- Une influence plus importante dans la pratique

Si les acceptations formelles de normes Codex sont peu nombreuses, les normes du Codex influencent largement l'élaboration des réglementations nationales (Randell [2000]). Cette influence a une logique temporelle : si sur un sujet donné, le Codex a déjà produit une norme ou est en cours d'élaboration d'une norme, celle-ci a une influence sur la réglementation nationale, dans le cas contraire, si la réglementation nationale a été établie avant la norme Codex, la norme nationale n'est pas modifiée pour prendre en compte la norme Codex (Lynch-Post [2005]).

Dans l'Union Européenne, un certain nombre de textes dérivent directement de normes Codex. Ainsi, la directive CE 93/43 relative à l'hygiène se réfère expressément au Codex

[5] Un Etat peut bien entendu avoir participé activement aux travaux du Codex sur cette norme, sans l'accepter ensuite si la norme ne lui « convient » pas.
[6] C'est à dire incluant tous les types d'acceptation des normes qui existaient.
[7] Les données sont malheureusement incomplètes pour les L.M.R., très peu d'Etats ayant notifié leurs acceptations ou non acceptations (Victor [1998 : 205]).

Alimentarius, d'une part pour imposer l'utilisation de la méthode HACCP[8], d'autre part pour suggérer que les Etats membres se réfèrent aux codes d'usage en matière d'hygiène élaborés par le Codex[9] (Brosses [2000]). Par ailleurs, selon une communication de la Commission de 1989, un Etat membre de l'U.E. doit autoriser l'importation de produits légalement commercialisés dans un autre Etat membre – exportateur – si la denrée est jugée sans danger par le Codex (Brosses [2000]).

D'autres textes européens, déjà en vigueur comme la limite maximale pour la patuline, ou les teneurs des eaux minérales naturelles en certains minéraux[10], ou encore en projet comme la proposition de règlement européen sur les allégations nutritionnelles et de santé[11], ont été influencés par des décisions du Codex

Les normes du Codex sont aussi citées dans de nombreux accords commerciaux bi ou pluri-latéraux entre Etats (F.A.O./O.M.S. [2005 : 34]) et peuvent être utilisées directement comme référence dans des échanges commerciaux entre entreprises (Navarro et Wood [2001 : 36]).

Enfin, les normes du Codex peuvent être utilisées dans des jugements hors O.M.C.. Une décision[12] de la Cour Européenne de Justice (dans un litige à propos de l'emmenthal) fait ainsi référence de manière décisive au Codex Alimentarius. Dans cette décision, liée à un litige privé, la réglementation française était mise en cause, et, en l'absence de textes européens harmonisés, la Cour de Justice Européenne s'est basée à la fois sur les réglementations pertinentes des autres Etats membres de la Communauté Européenne, et sur la norme correspondante du Codex Alimentarius, pour juger la réglementation française illicite et contraire au principe de libre circulation des produits dans la Communauté Européenne. Cette décision « *consacre indirectement la valeur juridique des normes du*

[8] Hazard Analysis and Critical Control Point, Analyse des risques, points critiques pour leur maîtrise.
[9] Brosses [2000] indique en juillet 2000, qu'aucun autre texte général de droit communautaire ne se réfère au Codex.
[10] Voir les cas correspondant respectivement aux chapitres 11 et 8.
[11] Voir chapitre 12.
[12] Pour une analyse approfondie voir Brosses (2001a et b).

Codex Alimentarius. Elle aboutit à rendre inapplicable[13] *des réglementations nationales contraires notamment à ces normes.* » (Brosses [2001b]).

2- Des normes devenues des références à l'O.M.C.

Deux accords issus de l'Uruguay Round ont un lien direct avec le Codex Alimentarius :

- l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (dit "accord S.P.S.")
- l'accord sur les obstacles techniques au commerce (dit "accord O.T.C. " ou « accord T.B.T.[14] »).

Nous présentons tout d'abord ces deux accords dans leurs aspects qui se rapportent au Codex, puis nous étudions plus précisément le rôle des normes du Codex, en particulier au travers des jugements qui les ont utilisées.

2.1- Les accords S.P.S. et O.T.C.

2.1.1- L'accord S.P.S.

L'accord S.P.S.[15] autorise les gouvernements à prendre des mesures sanitaires et phytosanitaires pour protéger la santé humaine[16], animale ou végétale « *sous réserve que ces mesures ne soient pas appliquées de façon à constituer soit un moyen de discrimination arbitraire ou injustifiable entre les Membres où les mêmes conditions existent, soit une restriction déguisée au commerce international* »[17].

Il encourage l'harmonisation internationale de façon à réduire les effets négatifs des mesures sanitaires et phytosanitaires sur le commerce. Selon l'accord S.P.S. « *Les mesures sanitaires et phytosanitaires qui sont conformes aux normes, directives ou recommandations internationales seront réputées être nécessaires à la protection de la vie et de la santé des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux, et présumées être compatibles avec les dispositions pertinentes du présent accord et du GATT de 1994.* »[18].

---

[13] sic.
[14] Technical Barriers to Trade
[15] Voir O.M.C., Accord S.P.S.. Pour un rappel des principales dispositions de cet accord on peut par exemple voir l'annexe 1 de Bureau et *al.* [1999].
[16] Il s'agit pour ce qui est du domaine du Codex Alimentarius de protéger la santé des personnes « *des risques découlant des additifs, contaminants, toxines ou organismes pathogènes présents dans les produits alimentaires, les boissons ou les aliments pour animaux* » (O.M.C, Accord S.P.S., Annexe A, para. 1). Cette approche est donc plus restrictive que celle de l'O.M.S. (Angot [2000 : 55]).
[17] O.M.C. Accord S.P.S. Introduction.
[18] O.M.C. Accord S.P.S.. Article 3.2.

Dans le domaine de l'alimentation humaine, l'accord S.P.S. cite les normes du Codex Alimentarius comme référence[19]. Ainsi, alors que les normes du Codex ne sont pas obligatoires, tout membre de l'O.M.C. qui les utilise est réputé respecter l'accord S.P.S..

Les membres de l'O.M.C. « *pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes, s'il y a une justification scientifique ou si cela est la conséquence du niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire qu'un Membre juge approprié* »[20].

Au total, si les Etats membres de l'O.M.C. ont la possibilité de conserver une réglementation plus stricte que celle du Codex Alimentarius, celle-ci en tant que référence pour l'O.M.C. est devenu la référence internationale dans le domaine des normes alimentaires, en particulier pour le commerce international des denrées alimentaires. De facto, les normes du Codex Alimentarius constituent maintenant la base des jugements des litiges commerciaux portés devant l'Organe de Règlement des Différends de l'O.M.C., et tout écart par rapport à la norme Codex doit être justifié scientifiquement pour pouvoir être pris en compte dans ces jugements. Ainsi, si l'accord S.P.S. autorise les Etats à conserver leurs propres normes, « *celles-ci en retour sont désormais placées sous la surveillance d'une organisation internationale* » (Vogel [1995 : 190]).

2.1.2- L'accord O.T.C.

L'accord O.T.C.[21] concerne toutes les marchandises et couvre l'emballage, l'étiquetage, et les procédures d'analyse. Dans le domaine alimentaire, les aspects nutritionnels, les allergènes, l'étiquetage nutritionnel entrent dans le champ de l'accord O.T.C.[22].

[19] O.M.C, Accord S.P.S., Introduction. Pour le domaine de la santé animale, référence est faite aux travaux de l'Office International des Epizooties (O.I.E.) et pour la santé des plantes, aux organisations travaillant dans le cadre de la Convention Internationale pour la protection des végétaux (C.I.P.V.).
[20] O.M.C., Accord S.P.S. Article 3.3
[21] Voir O.M.C., Accord T.B.T.. Pour un rappel des principales dispositions de l'Accord O.T.C., voir l'annexe 1 de Bureau et *al.* [1999].
[22] Bureau et *al.* [1999 : 62].

Les Etats membres sont autorisés à prendre des règlements techniques à condition que ceux-ci ne soient « *pas plus restrictifs pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour réaliser un objectif légitime, compte tenu des risques que la non-réalisation entraînerait. Ces objectifs légitimes sont, entre autres, la sécurité nationale, la prévention de pratiques de nature à induire en erreur, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, de la vie ou de la santé des animaux, la préservation des végétaux ou la protection de l'environnement.* » (article 2.2.)[23]. Les éléments à considérer pour évaluer ces risques sont, entre autres, les données scientifiques et techniques (article 2.2.).

Comme l'accord S.P.S., l'accord O.T.C. fait référence aux « *normes internationales pertinentes* »[24], mais contrairement à l'accord S.P.S. ne précise pas quelles sont ces normes.

Lorsqu'un règlement est conforme à une norme internationale et vise un des objectifs légitimes de l'article 2.2. de l'accord O.T.C., il est présumé ne pas créer d'obstacle non nécessaire au commerce (article 2.5).

2.1.3- La procédure de traitement des conflits à l'O.M.C.[25]

L'Uruguay Round qui a conduit à la création de l'O.M.C. a prévu un mécanisme de règlement des différends dont les décisions s'imposent aux Etats. Les états membres de l'O.M.C. ont l'obligation d'utiliser ces règles de résolution des litiges, le recours à des mesures unilatérales est ainsi condamné.

Deux organes spécifiques ont été mis en place : l'Organe de règlement des différends, instance plénière, et un Organe d'appel permanent.

L'O.R.D. a la responsabilité de la procédure de résolution des litiges. En particulier, il établit les groupes spéciaux ou panels, adopte leurs rapports et surveille la mise en œuvre des décisions. Après une première phase de consultation au cours de laquelle un règlement à l'amiable peut être atteint, la seconde phase, contentieuse, inclut la constitution de panels, groupes de trois ou cinq experts, chargés d'instruire l'affaire et de proposer des

[23] O.M.C. Accord O.T.C. Article 2.2.

[24] Voir article 2.4. de l'accord O.T.C. *« Dans les cas [...] où des normes internationales pertinentes existent [...], les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques* ».

[25] Sauf mention particulière, ce paragraphe a été rédigé à partir de Blin O. [1999].

recommandations. Les rapports des panels sont adoptés automatiquement, sauf appel et sauf consensus contre l'adoption. Ceci permet d'éviter que la partie perdante ne bloque l'adoption du rapport. L'organe d'appel permanent confirme ou infirme les constatations juridiques des panels.

Si les recommandations du panel ne sont pas appliquées par la partie perdante dans les délais impartis, la partie plaignante peut être autorisée par l'O.R.D. à appliquer des compensations (droits de douane), puis dans un deuxième temps à suspendre des concessions.

2.2- Le rôle des normes du Codex Alimentarius à l'O.M.C.

2.2.1- Le pouvoir juridique des normes du Codex

Nous avons vu précédemment qu'une norme du Codex peut s'imposer à un Etat via l'O.M.C. alors même que cet Etat n'a pas accepté cette norme au regard des procédures d'acceptation des normes du Codex.

Cet effet coercitif des normes Codex d'une part suppose que la réglementation nationale ait été mise en cause devant l'O.M.C. par un autre Etat membre de l'O.M.C., d'autre part dépend du jugement porté par l'Organe de Règlement des Différends. C'est ce que fait remarquer Vogel à propos de l'impact de l'accord S.P.S. sur les réglementations américaines : « *le principal impact de l'accord S.P.S. dépendra précisément de quelles exigences réglementaires américaines qui excèdent celles établies par le Codex Alimentarius seront mises en cause devant les mécanismes de règlement des différents de l'O.M.C. et de la façon dont le Comité S.P.S. interprètera les différentes dispositions de l'accord.* » (Vogel [1995 : 192]).

Ainsi tant qu'une réglementation nationale différente de la norme Codex n'est pas remise en cause devant l'O.M.C., la norme Codex a un faible pouvoir juridique. Les procédures de règlement des différends de l'OMC et les jugements successifs auront donc un rôle majeur dans la reconnaissance des normes du Codex par les Etats.

2.2.2- Les enseignements des différends jugés à l'O.M.C. sur le rôle des normes Codex

Encore peu de différends commerciaux portés devant l'O.M.C. et portant sur des réglementations nationales différentes des normes Codex ont suivi la totalité de la procédure de règlement des différends : le différend sur les hormones (qui concerne l'accord S.P.S.[26]) et fin 2002 le différend sur les sardines (qui concerne l'accord O.T.C.). Nous n'en reprenons ici que les éléments intéressants pour notre recherche.

Le litige hormones[27] a opposé les Etats-Unis et le Canada à l'Union européenne. La réglementation européenne interdisant l'utilisation d'hormones activateurs de croissance dans l'élevage et la mise sur le marché de viande produite avec ces hormones a été mise en cause par les Etats d'Amérique du Nord. Sur les six hormones concernées, cinq avaient été examinées par le Codex Alimentarius qui avait fixé des limites maximales pour les deux hormones synthétiques mais pas pour les trois hormones naturelles, celles-ci ne présentant pas de risques dans les conditions de bonnes pratiques d'élevage.[28] Le panel, puis l'organe d'appel, ont donné raison aux plaignants.

Cependant, alors que le panel avait jugé que les mesures des Etats devaient être conformes aux normes du Codex, l'organe d'appel a considéré qu'une telle position donnerait aux normes internationales un effet exécutoire qui n'était pas forcément dans l'intention des Etats membres (Brosses [2000]). Ainsi, « *même pour les juridictions instituées par les accords OMC, les normes Codex n'ont aucune valeur contraignantes en tant que telles. Ces normes, lorsqu'elles sont respectées et/ou intégrées dans une législation nationale, confèrent une présomption de conformité aux accords de l'OMC* » (Brosses [2000 : 11)]. Dans le cas

[26] D'autres jugements ont donné des indications sur l'interprétation par l'O.R.D. des accords S.P.S. mais ne mettaient pas de normes Codex en jeu : le différend sur le saumon australien, et celui sur les produits agricoles japonais. L'interprétation des dispositions sur les preuves scientifiques est présentée de manière très pédagogique dans Wijkström [2000].

[27] Ce litige est ancien, la première demande américaine de création d'un groupe d'experts pour examiner la conformité avec l'accord O.T.C. (dans ses modalités antérieures à la création de l'O.M.C.) date de 1987. Voir Vogel [1995 : chapitre 5] et Echols [2001 : Chapitre 4] pour une description des premières étapes du litige, ainsi que pour les différentes discussions interne à la Communauté Européenne avant la décision d'interdiction. Voir aussi Powel (1997).
Ce litige a été « réactivé » par les Etats-Unis sous le régime de l'O.M.C. et de son organe de règlement des différends au début de 1996, soit quelques mois après le vote des LMR des hormones concernées par la 21ième session de la C.C.A.. Voir Echols (2001) pour les phases plus récentes du litige.

[28] Ce litige concerne principalement l'élevage bovin, mais une des hormones – qui n'a pas fait l'objet d'un examen par le Codex- est utilisée dans l'élevage porcin (Wijkström [2000]).

inverse, l'Etat membre doit justifier pourquoi il a établi un niveau de protection différent de celui de la norme Codex (*ibid.*)

Dans ce litige, comme d'ailleurs dans le cas saumon australien, le panel, et plus encore l'organe d'appel ont clairement affirmé dans leurs commentaires le droit des membres à fixer leur niveau approprié de protection sanitaire et phytosanitaire et à décider de leur propre réglementation (Doussin et Bureau [2000])[29]. L'Union Européenne s'est vue reprocher essentiellement[30], non pas de ne pas appliquer la norme Codex, mais de ne fournir aucune analyse de risque probante à l'appui de sa réglementation[31].

Même si dans la justification de la mesure, la référence à la science a été nuancée par l'organe d'appel[32], Echols estime que : *« le litige sur la viande hormonée souligne dans ses résultats l'approche basée sur la science : une mesure doit être basée sur une évaluation des risques « appropriée aux circonstances » mais en incluant des « preuves scientifiques.* » » [2001 : 150].

Le litige « Communautés Européennes – Désignation commerciale des sardines »[33] a été initié par le Pérou et met en jeu l'accord O.T.C.. La réglementation européenne stipule que seules les préparations à base de « *Sardina pilchardus Walbaum* » peuvent être vendues comme conserves de « sardines ». Le Pérou qui exporte des préparations de « *Sardinops sagax sagax* » n'a donc pas le droit d'utiliser la dénomination sardines sur le marché européen. Cependant la norme Codex[34] inclut cette dernière variété dans la catégorie

[29] Néanmoins il n'est pas dit si un membre peut prendre en considération le cas de risques très faibles mais non acceptés par ses consommateurs (*ibid.*])

[30] D'autres arguments ont été utilisés par le panel et par l'organe d'appel, nous nous limitons ici à ceux qui mettent en jeu les normes du Codex.

[31] D'après Echols [2001] et Wijkström [2000]. Plus précisément les Communautés Européennes ont fourni des évaluations du risque pour ces hormones mais le panel comme l'organe d'appel ont conclu qu'aucune ne venait à l'appui d'une interdiction (Stanton [2002 : 18]).

[32] L'organe d'appel a déclaré que l'évaluation du risque pouvait être basée sur des informations non scientifiques et que « *l'intensité et l'étendue des peurs dans les Communautés Européennes concernant ... la carcinogénicité des hormones [et] .... les scandales relatifs au marché noir et au trafic de médicaments vétérinaires interdits* » (EC Meat Hormones, Appellate Report, para. 245, cité par Victor [2000 : 926]) étaient des raisons acceptables pour la mesure (Victor [2000 : 914 et 926).
Par ailleurs, toujours dans ce litige, l'organe d'appel écrit qu'il y a « *une distinction fondamentale entre les hormones ajoutées (qu'elles soient naturelles ou synthétiques) et les hormones naturellement présentes dans la viande et les autres aliments* » (EC Hormones – Appellate Body Report, para. 221, cité dans le document O.M.C. [2000 : para.37]).

[33] Pour une présentation et une analyse de ce litige voir Shaffer et Mosoti (2002), que nous reprenons ici.

[34] Norme Codex STAN 94-1981 Rév.1-1995

sardines et autorise sa vente sous cette dénomination sous réserve que celle-ci soit complétée par d'autres informations (Etat, aire géographique, espèce ou nom usuel)[35]. Le groupe spécial et l'organe d'appel ont estimé que le règlement des Communautés Européennes est incompatible[36] avec l'article 2.4[37] de l'accord O.T.C parce que la Communauté Européenne n'a pas basé sa réglementation sur la norme Codex et n'a pas démontré que celle-ci ne lui permettait pas de remplir ses « *objectifs légitimes* » de « *transparence du marché, protection du consommateur, et de concurrence loyale* »[38] .

Le statut des normes Codex au regard de l'accord O.T.C. est donc précisé : elles sont bien des « *normes internationales pertinentes* »[39] au regard de l'accord O.T.C. et leur importance potentielle est démontrée. Plus précisément l'organe d'appel considère que les normes internationales doivent être utilisées par les Etats qui doivent aligner leurs réglementations sur elles, sauf dans les cas où celles-ci les empêchent de remplir leurs objectifs légitimes[40].

3- Les réflexions et les changements récents

Le Codex a fait depuis quelques années de gros efforts de structuration de ses travaux en partie sous l'influence des discussions de l'Uruguay Round qui ont conduit à la signature formelle des accords S.P.S. et O.T.C.. Différentes évolutions ont été initiées depuis le milieu des années 1990, et amplifiées par l'évaluation du Codex demandée par la F.A.O., l'O.M.S et la C.C.A. en 2002. Le rapport de cette évaluation a été rendu public fin 2002 et une session extraordinaire de la C.C.A. s'est tenue en février 2003 à Genève, avec pour seul ordre du jour l'étude de ce rapport et des propositions faites par l'équipe d'évaluateurs.

Ces évolutions et réflexions concernent les participants au Codex, les normes produites par le Codex ainsi que les procédures d'élaboration des normes.

---

[35] Selon cette norme, le Pérou pourrait donc utiliser les dénominations : sardines du Pérou, sardines du Pacifique, sardines-*Sardinops sagax*.

[36] C'est la première fois que l'organe d'appel considère qu'un membre de l'O.M.C. viole ses obligations vis à vis de l'accord O.T.C. (Shaffer et Mosoti [2002]).

[37] *« Dans les cas [...] où des normes internationales pertinentes existent [...], les Membres utiliseront ces normes internationales ou leurs éléments pertinents comme base de leurs règlements techniques* ».

[38] Décision de l'organe d'appel, para. 259-291, cité par Shaffer et Mosoti [2002].

[39] Article 2.4. de l'accord O.T.C.

[40] Décision de l'organe d'appel, para. 196-216, cité par Shaffer et Mosoti [2002].

3.1-Concernant les participants aux travaux du Codex

3.1.1- La place des Etats en voie de développement

La présence des Etats en développement dans les réunions du Codex a considérablement augmenté[41]. Cependant elle est plus importante à la Commission que dans les comités spécialisés où se fait le véritable travail de préparation des textes et par ailleurs les délégations des Etats en développement sont souvent peu nombreuses, ce qui ne permet ni une bonne qualité de la participation, ni de participer aux groupes de travail qui peuvent être organisés en parallèle de la session officielle (Thomé [2006]).

Les Etats en développement demandent à être mieux représentés au Codex Alimentarius, notamment ils demandent de l'aide pour pouvoir assister aux sessions des comités et des groupes de travail[42] et ils insistent fréquemment pour que leurs spécificités soient prises en compte. Plus que les autres, ils sont aussi fréquemment confrontés au problème de la traduction[43]. Ces problèmes sont régulièrement soulevés par les Etats en développement dans les sessions de la Commission et des comités spécialisés.

Plusieurs décisions récentes visent à renforcer la participation des Etats en développement aux travaux du Codex. Un nouveau comité de coordination régionale a été créé en 1999 pour le Proche-Orient[44], permettant aux Etats de la zone de renforcer leur participation aux travaux du Codex[45] (ils bénéficient ainsi de la présence au Comité exécutif d'un membre élu provenant de la zone et du coordonnateur régional).

Pour la première fois en 2001, la C.C.A. a bénéficié d'une interprétation en chinois et en arabe, qui s'est ajoutée à l'anglais, l'espagnol et le français déjà pratiqués.

De plus un amendement récent aux « Critères régissant l'établissement des priorités des travaux »[46] inclut dans les critères les besoins des pays en développement. On peut

[41] Voir chapitre 5, section 3.1..
[42] Rappelons que les frais de participation sont à la charge des Etats, que le Codex compte23 comités en activité, dont plusieurs se réunissent annuellement et aux quatre coins du monde.
[43] tant pour ce qui concerne la traduction des documents (délai et qualité des traductions), que pour ce qui concerne la participation aux sessions et surtout aux groupes de travail, souvent tenus sans service d'interprétation.
[44] Voir le Manuel de Procédures pour le découpage par régions.
[45] Alinorm 99/37, para. 64.
[46] Alinorm 05/28/41 - Appendix IV.

néanmoins se demander quelle est la portée de ces critères car si les pays concernés ne peuvent pas participer aux travaux des comités ils ne peuvent pas y faire valoir leurs besoins (Thomé [2006]). Le Codex essaie aussi de développer les groupes de travail électroniques[47] moins coûteux que les groupes de travail physiques.

Enfin, un fonds fiduciaire F.A.O./O.M.S.[48] a été lancé en 2003 spécifiquement pour aider financièrement les Etats en développement à améliorer leur participation aux travaux du Codex (F.A.O./O.M.S. [2005 : 36]). Il devrait mobiliser 40 MUSD sur douze ans. Pour 2005, le fonds prévoit d'aider 250 participants de 90 pays en voie de développement à assister à 16 sessions du Codex et de financer deux formations sur le Codex[49].

Néanmoins, bon nombre d'Etats en développement n'ont « *pas les données ni les capacités et les compétences techniques nécessaires pour participer pleinement aux activités de normalisation du Codex* » (OMC/OMS [2002 :74]). Au-delà de la simple présence aux réunions, se pose donc la question de l'absence d'infrastructures nationales pour évaluer les projets de texte et préparer des positions nationales en consultation avec les parties intéressées (Stanton [2002 : 15]).

Différents mécanismes d'aide aux pays en développement existent depuis quelques années pour renforcer ces compétences. La F.A.O. et l'O.M.S. fournissent une aide technique aux Etats en développement pour les aider à mettre en place ou renforcer leurs systèmes de contrôle et d'inspection des aliments et organisent des formations dans ces domaines ainsi que pour sensibiliser les Etats aux travaux du Codex (F.A.O./O.M.S. [2005 : 36]). Depuis 2001, l'O.M.C. a aussi un programme de renforcement des capacités et d'assistance technique pour les questions sanitaires et phytosanitaires touchant au commerce (*ibid.*).

Le résultat de cette mauvaise représentation des pays en développement est qu'une poignée d'Etats domine l'élaboration des normes (Lynch-Post [2005 : 20-21]). Pour Thomé

[47] Des lignes directrices sur les groupes de travail électroniques ont été adoptées à la dernière session de la C.C.A..
[48] Dont la création a été évoquée dès 1995 (Alinorm 95/37, para. 8).

[2006], ce « *déficit de représentation de certains Etats ne constitue pas seulement un élément de remise en cause de la légitimité des normes internationales, mais aussi, et surtout, est susceptible de constituer un sérieux obstacle en termes d'accès au marché mondial, les intérêts spécifiques de ceux-ci n'étant finalement pas reconnus* ».

On note aussi que, même si la Malaisie devenait l'Etat hôte du comité sur les sucres et si le Brésil s'est proposé pour le futur comité sur les additifs[50], la plupart des comités restent hébergés par des Etats développés[51].

3.1.2- Les réflexions sur le rôle des observateurs non gouvernementaux

Les observateurs non gouvernementaux sont présents depuis les débuts du Codex Alimentarius[52]. Deux points font l'objet de l'attention du Codex, d'une part la représentation des consommateurs, d'autre part les critères d'admission des O.N.G. au statut d'observateur.

Le renforcement de la participation des associations de consommateurs fait partie des sujets récurrents depuis plusieurs années[53]. Les associations de consommateurs ne représentent en effet qu'une faible partie des participants au Codex, et comme les pays en voie de développement, n'ont pas les moyens financiers d'une large présence, ni toujours l'expertise pour participer efficacement (Victor [1998 : 199 et suiv.]). Une des principales revendications des associations de consommateurs est de pouvoir assister aux sessions du Comité exécutif[54] mais la participation d'observateurs au Comité exécutif n'est toujours pas à l'ordre du jour[55].

---

[49] http://www.who.int/foodsafety/codex/trustfund/en/index4.html, consulté le 3 octobre 2005

[50] Qui sera issu de la séparation du CCFAC en d'une part un comité sur les additifs, d'autre part un comité sur les contaminants. Alinorm 05/28/41 para. 143 et 245.

[51] Voir en annexe 5.3 les Etats hôtes des différents organes subsidiaires du Codex. Quelques Etats hôtes ont organisé des sessions dans des Etats en développement mais ces initiatives restent peu nombreuses.

[52] Dès la première session de la C.C.A. en 1963 des représentants de l'industrie étaient présents (Alinorm 63/12). Les unions de consommateurs ont commencé à participer en 1965, avec la présence du Bureau Européen des Unions de Consommateurs (B.E.U.C.) à la 3ième session de la C.C.A..

[53] Voir par exemple les discussions qui ont eu lieu à la 23ième C.C.A. en 1999 (Alinorm 99/37, paragraphes 35 à 46). La participation des consommateurs peut aussi être améliorée au niveau national, et la C.C.A. a régulièrement encouragé les gouvernements nationaux à associer davantage les consommateurs dans leurs décisions (Voir par exemple Alinorm 91/40).

[54] Alinorm 99/37

[55] Alinorm 05/28/41 para. 122.

Par ailleurs, alors que l'attribution du statut d'observateur était dévolue à la F.A.O. et à l'O.M.S. qui devaient s'assurer que l'organisation demandeuse pouvait apporter une contribution aux travaux du Codex[56], il est maintenant prévu que le secrétariat du Codex fasse une première estimation de la compatibilité d'une candidature avec les critères d'éligibilité au statut[57] et que le Comité exécutif donne son avis aux directeurs généraux de la F.A.O. et de l'O.M.S. qui restent formellement les décideurs. Ces modifications, les nouveaux critères de présence internationale et d'existence depuis plus de trois ans[58], ainsi que la disposition qui prévoit deux ans de délai après un refus de statut ou une radiation, vont dans le sens d'un plus grand contrôle par le Codex de l'attribution du statut d'observateur pour les O.I.G. qui n'ont pas de statut vis à vis de la F.A.O. ou de l'O.M.S..

3.2- Concernant les « productions » du Codex

3.2.1- L'évolution vers des normes mondiales et horizontales

En 1991, la 19ième session de la C.C.A. a décidé de transformer les normes régionales en normes internationales pour les produits largement commercialisés en dehors de la zone couverte par la norme[59].

L'évolution du Codex est aussi en faveur des normes horizontales. Les années 1980 ont connu une prise de conscience générale que la diversification des produits alimentaires était si rapide que l'établissement de normes détaillées gênait les échanges plus qu'il ne les favorisait (Gray [1999]). Ceci a entraîné un mouvement général vers une réglementation horizontale, que l'U.E. a engagé dès la fin des années 1980 (Gray [1999]). En 1991, la conférence F.A.O./O.M.S./G.A.T.T. sur les normes alimentaires, les substances chimiques dans les aliments et le commerce des denrées alimentaires, a été tenue sur ce sujet, en partie pour répondre à l'orientation qui se dessinait au G.A.T.T. d'utiliser les normes du Codex comme référence dans les litiges sur des mesures de sécurité sanitaire des aliments (Gray [1999]). Elle a recommandé de renforcer l'approche horizontale pour ce qui concerne les additifs mais aussi d'autres domaines possibles (Randell et al. [1998]).

---

[56] Manuel de procédures, p.77.
[57] Ceci ne concerne que les O.N.G. qui ne bénéficient pas déjà d'un statut auprès de la F.A.O. ou de l'O.M.S..
[58] voir *supra*, Chapitre 5, sous-section 3.4.1..
[59] C'est ainsi que la norme sur les eaux minérales naturelles, initialement norme Codex européenne est devenue norme internationale (voir le cas « Eaux minérales naturelles » au Chapitre 8).

Les aspects sanitaires du Codex ont ainsi pris plus d'importance avec la signature de l'accord S.P.S. et son inclusion dans les accords de l'O.M.C. (OMS [1995 : 3]).

L'équipe qui a récemment procédé à l'évaluation[60] du Codex a d'ailleurs proposé de recentrer le mandat du Codex sur la protection de la santé en prenant pleinement en compte les besoins des pays en développement[61]. La session extraordinaire de la Commission qui a travaillé sur le rapport d'évaluation n'a pas souhaité modifier son mandat et a aussi déclaré que dans le cadre de ce mandat elle continuerait à accorder la première priorité aux normes relatives à la santé[62].

3.2.2- Des normes mondiales ?

Quelques normes Codex récentes semblent reconnaître des difficultés à établir des normes réellement internationales. Nous citons ici quelques exemples pour illustrer que les normes Codex ont parfois pris acte de divergences irréductibles entre Etats et laissé dans la norme même certains choix à la décision des Etats.

Ainsi, dans les « Lignes directrices Codex concernant l'utilisation du terme *halal* »[63] il est reconnu que différentes écoles de pensée peuvent avoir des opinions différentes et que de ce fait une marge d'appréciation est laissée aux autorités compétentes des Etats importateurs.

La norme générale pour les eaux potables en bouteille/conditionnées (autres que les eaux minérales naturelles) autorise les Etats à choisir la dénomination la plus appropriée pour l'étiquetage en fonction de sa culture et de ses pratiques traditionnelles[64].

La norme révisée pour le chocolat et les produits de chocolat prévoit que la déclaration de l'adjonction de graisses végétales autres que le beurre de cacao est laissée à la discrétion des autorités nationales[65].

---

[60] Cette évaluation du Codex et des autres travaux F.A.O./O.M.S. dans le domaine des normes alimentaires a été réalisée en 2002 à la demande de la F.A.O., de l'O.M.S. et du Codex Alimentarius. Elle s'est appuyée essentiellement sur un questionnaire envoyé à tous les membres du Codex, de la F.A.O. et de l'O.M.S. (103 réponses), sur un questionnaire envoyé aux observateurs et sur les entretiens menés dans 24 Etats membres.

[61] Alinorm 03/25/3 – Recommandation 4. Les critères de définition de priorité des travaux suggérés par les évaluateurs sont : 1/ l'impact sur la santé des consommateurs, 2/ les besoins des Etats en développement, 3/ les besoins des Etats développés, 4/ l'étiquetage pour les aspects non liés à la santé et la sécurité sanitaire (Alinorm 03/25/3 – Recommandation 3).

[62] Alinorm 03/25/5, Annexe II (Déclaration de la C.C.A.), para.5

[63] CAC/GL 24-1997

Tout en facilitant l'adoption d'un texte par ce type de disposition, le Codex reconnaît et accepte la coexistence de différentes réglementations nationales[66] et le fait que les habitudes des consommateurs puissent être différentes.

3.3- Concernant l'organisation des travaux du Codex

3.3.1- Des efforts sur la rationalisation et la formalisation du fonctionnement général

Depuis une dizaine d'années, le Codex a pris un certain nombre de décisions visant à rationaliser et formaliser son fonctionnement général et à homogénéiser les méthodes de travail des différentes instances.

Il a ainsi décidé de transformer le Comité mixte FAO/OMS sur le Code de Principes concernant le lait et les produits laitiers en Comité Codex (C.C.M.M.P.), avec le même statut que les autres Comités Codex (1993[67]), et de dissoudre ou ajourner plusieurs comités qui n'avaient plus d'activité ou avaient terminé leurs travaux.

La fréquence des sessions de la Commission est devenue annuelle. L'organisation et le rôle du comité exécutif ont été revus : d'une part les coordonnateurs régionaux passent du statut d'observateur au comité exécutif à celui de membre, d'autre part le comité exécutif s'est vu confier la responsabilité d'établir les plans stratégiques pour proposition à la Commission, et d'exercer une supervision plus active du travail sur les normes produits[68].

Pour aider la Commission et le comité exécutif dans l'approbation des nouveaux travaux proposés par les Comités spécialisés des « Critères concernant la détermination de l'ordre de priorité des activités » ont été définis (1999[69]).

---

[64] Voir chapitre 8
[65] Alinorm 03/14 – Rapport du 19ième CCCPC (2001), Annexe II et Alinorm 03/41 para. 42
[66] La question demeure du règlement de litiges éventuels devant l'O.M.C. mettant en jeu une telle norme.
[67] Voir Alinorm 93/40.
[68] La suggestion faite par les évaluateurs du Codex d'une gestion renforcée du programme d'élaboration des normes, avec un conseil exécutif restreint se réunissant deux fois par an et un comité de gestion des normes incluant les présidents des différents comités Codex (des représentants des observateurs étant admis aux sessions de ces deux organes), n'a ainsi pas été retenue (Alinorm 03/25/3). En revanche une supervision plus active du travail du Codex est confiée au comité exécutif.
[69] Ceux-ci ont été récemment amendés de façon à mettre en avant la protection contre les risques pour la santé. Le critère général à prendre en compte est la protection du consommateur contre les risques pour la santé tout

Une procédure unique d'élaboration des normes et des textes apparentés ainsi qu'une procédure accélérée (1993) ont été instituées et en 1999 a été adopté l'amendement soulignant l'importance du consensus dans l'établissement des normes.

Un certain nombre de textes récents concernent l'organisation du travail des comités : « Mesures destinées à faciliter le consensus » (2003)[70], « Lignes directrices destinées aux présidents de comités du Codex ou de groupes intergouvernementaux spéciaux »[71] qui incluent des critères indicatifs pour le choix du président par l'Etat hôte d'un comité et des conseils au président pour l'aider à réaliser le consensus (2004), Lignes directrices sur les groupes de travail physiques et électroniques (2005).

On peut aussi citer les « Principes concernant la participation des O.I.N.G. aux travaux de la C.C.A. »[72] (1999, récemment amendés), les Lignes directrices sur la coopération entre la C.C.A. et les organisation intergouvernementales dans l'élaboration des normes (2005) et la description des « Fonctions essentielles des points de contact du Codex »[73] (1999).

3.3.2- L'accent mis sur la référence à la science

La référence faite aux normes du Codex par l'accord S.P.S. a renforcé la place de l'analyse des risques et de la science au Codex.

Depuis 1995, plusieurs textes visant à préciser et clarifier le rôle de la science et d'autres facteurs de décision et de l'évaluation des risques dans l'élaboration des normes ont été élaborés :

---

en garantissant des pratiques loyales et en tenant compte des besoins des pays en développement. Pour les normes concernant les produits, le volume des échanges entre pays fait partie des autres critères pour l'établissement des priorités (Alinorm 05/28/41 – Appendix IV).

[70] Manuel de procédures, Annexe, p. 234

[71] Manuel de procédures, p. 70 et suiv.

[72] Sont visés principalement l'O.I.E. et l'I.P.P.C. car les questions de sécurité sanitaire des aliments concernent l'ensemble de la chaîne alimentaire.

[73] Ceux-ci doivent, outre assurer l'interface avec le secrétariat du Codex et les Etats-membres, servir de « *lien avec l'industrie agro-alimentaire, les consommateurs, les négociants et toutes les autres parties concernées afin que le gouvernement dispose d'un éventail approprié de conseils politiques et techniques sur lesquels fonder ses décisions concernant les problèmes soulevés dans le cadre des travaux du Codex* » (Manuel de Procédures, p. 121).

- en 1995, les déclarations de principes sur le rôle de la science et des autres facteurs légitimes[74], complétées en 2001 par les « Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième déclaration de principe »[75].
- en 1997, les « Déclarations de principes sur le rôle de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments » ainsi qu'une première série définitions de termes concernant la sécurité sanitaire des aliments proposées par une consultation F.A.O./O.M.S.[76], amendée par la suite. En particulier, le Codex définit l'analyse des risques comme ayant trois composantes distinctes : l'évaluation du risque[77], la gestion du risque[78], la communication du risque[79].
- en 2003, les « Principes de travail pour l'analyse des risques destinés à être appliqués dans le cadre du Codex Alimentarius»[80].

Conclusion

La référence faite à ses normes par les accords de l'O.M.C. a constitué un tournant pour le Codex, d'une part les normes du Codex ont importance internationale nouvelle, d'autre part un certain nombre de changements récents et en cours sont une conséquence du nouveau rôle du Codex. Ce nouveau rôle a augmenté l'influence du Codex dont les Etats membres sont devenus particulièrement attentifs à l'utilisation possible de ses normes lors des jugements de litiges à l'O.M.C..

---

[74] Voir Alinorm 95/37 – Rapport de la 21ième session de la C.C.A..
[75] Voir Chapitre 9 (cas « Autres facteurs légitimes »). Les textes figurent en annexe 9.3. et 9.4..
[76] Alinorm 97/37. Cette première série de définitions est complétée régulièrement.
[77] « *Processus à base scientifique comprenant les étapes suivantes : i/ identification des dangers ; ii/ caractérisation des dangers ; iii/ évaluation de l'exposition et iv/ caractérisation des risques ».*(Manuel de Procédures, p.56). Ce processus consiste à identifier les agents dangereux, évaluer leurs effets sur la santé (par exemple par des relations dose/réponse), estimer l'exposition à ces dangers par les aliments ou d'autres sources et par là évaluer la probabilité et la gravité des effets sur la santé d'une population donnée.
[78] « *Processus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance des différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotions de pratiques loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées.* » (Manuel de Procédures, p.56)
[79] « *Echange interactif, tout au long du processus d'analyse des risques, d'informations et d'opinions sur les risques, les facteurs liés aux risques et les perceptions des risques, entre les responsables de leur évaluation et de leur gestion, les consommateurs, l'industrie, les milieux universitaires et les autres parties intéressées, notamment l'explication des résultats de l'évaluation des risques et des fondements des décisions prises en matière de gestion des risques.* » (Manuel de Procédures, p.56)
[80] Manuel de procédures p.123 et suiv.. La rédaction de ces principes par le C.C.G.P. a été très difficile, elle a notamment achoppé sur la question de l'incertitude et de la précaution (que faire quand les données scientifiques sont insuffisantes ?). Lors de la 24ième C.C.A. (2001), le président a proposé que « *Lorsqu'on a la preuve qu'un risque existe pour la santé humaine, mais que les données scientifiques sont insuffisantes ou incomplètes, la Commission ne devrait pas élaborer de norme, mais devrait envisager d'élaborer un texte apparenté, par exemple un code d'usages, à condition que ce texte s'appuie sur les preuves scientifiques disponibles.* » (Alinorm

La liberté qu'a un Etat d'établir ses propres normes, différentes de celles du Codex, est en effet maintenant limitée par le risque de les voir mises en cause devant l'O.M.C. et de voir ses arguments refusés par l'organe de règlement des différends. Tout désaccord mettant en jeu une norme Codex peut être potentiellement réglé par l'organe de règlement des différends de l'O.M.C. et les panels d'experts[81]. A l'inverse, toute norme Codex conforme à ses intérêts assure à un Etat qu'il pourra l'appliquer sans dommage pour lui et qu'il sera « inattaquable » devant l'O.M.C.. On comprend bien dès lors toute l'importance pour les différentes parties prenantes dont les activités subissent l'impact des normes du Codex de participer à leur élaboration.

Ainsi, avec les accords de l'O.M.C., le Codex Alimentarius qui était « *une institution de sages dont les conseils n'[avaient] en principe à être suivis par les Etats que si ceux-ci le [voulaient] bien, c'est à dire lorsque cela [était] conforme à leur intérêt* » est devenu un « *lieu d'affrontement* » (Doussin [1998 : 16-17]. Vogel parle de « *la politisation du Codex* » (Vogel [1995 : 195]). Pour autant, parler de « *club de gentlemen* », une expression souvent utilisée pour évoquer l'avant-O.M.C. au Codex, donne une image « *aimable* » d'une époque où les considérations commerciales n'étaient en fait pas absentes des discussions si on en juge par la présence assidue de l'industrie (Lynch-Post [2005 : 24-25]). Cependant, incontestablement, le contexte a changé (Veggeland et Borgen [2005]).

01/41, para. 81). Après un long débat, cette rédaction a été retenue (para. 10 des « Principes ») mais sans consensus puisque dix-sept Etats (européens en majorité) ont fait part de leurs réserves.

[81] Ces panels d'experts peuvent alors avoir un rôle déterminant, alors même qu'ils n'ont pas de légitimité démocratique (Doussin & Bureau [2000]).

Chapitre 7 – Le contexte des travaux du Codex Alimentarius : les spécificités des aliments pour l'activité réglementaire

Introduction

1- La réglementation comme obstacle ou aide aux échanges commerciaux

1.1- Les réglementations nationales : des obstacles au commerce
1.2- Contre les obstacles au commerce, l'harmonisation réglementaire
1.3- Les autres moyens de favoriser les échanges

2- La réglementation des aliments, une question de santé publique

2.1- Les aliments, des « produits à risques »
2.2- De l'évaluation des risques sanitaires à l'élaboration de la réglementation
2.2.1- Les difficultés de l'évaluation des risques
2.2.2- Les différences dans la gestion des risques
2.2.2- Les débats récents sur le « principe de précaution »
2.3- Réglementation sanitaire et commerce international, une relation parfois ambiguë

3- La réglementation des aliments, une question de culture

3.1- Les apports de l'anthropologie et de la sociologie de l'alimentation
3.2- "Different cultures, different laws", les liens entre culture et réglementation

Conclusion

Introduction

Dans ce chapitre nous cherchons à donner des éclairages sur le terrain de notre recherche en nous référant à différents domaines théoriques ainsi qu'à quelques publications normatives des O.I.G. s'intéressant aux questions de commerce et de réglementation ou de normalisation[1] des aliments. Ces références permettent de comprendre les modes de raisonnement des acteurs du domaine.

Les aliments peuvent être vus comme objets d'échanges commerciaux au même titre que d'autres objets. Leur réglementation est alors étudiée pour ses impacts sur les échanges, qu'elle peut favoriser ou au contraire auxquels elle peut s'opposer (sous-chapitre 1). Cependant, les aliments posent des problèmes de sécurité sanitaire[2], qui nécessitent de protéger les consommateurs par des réglementations adéquates (sous-chapitre 2). L'alimentation dans son ensemble est marquée par la culture comme le montrent les approches anthropologiques et sociologiques (sous-chapitre 3), ce qui pousse certains auteurs à suggérer la prise en compte des différences culturelles dans les travaux internationaux.

Notons que nous laissons de côté la question spécifique des dénominations d'origine[3]. Celle-ci n'apparaît pas dans les textes du Codex et, à l'O.M.C., met en jeu l'Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce (A.D.P.I.C.[4]). Les très difficiles discussions en cours sur l'opportunité d'établir une norme Codex pour le parmesan[5] montrent néanmoins

---

[1] Dans ce chapitre, par souci de simplicité, nous nous référons en premier lieu à la réglementation, mais norme et réglementation peuvent de façon identique être marquées par des préoccupations de protection de la santé publique ou culturelles.

[2] Nous retenons le terme de sécurité sanitaire (ou innocuité) des aliments pour éviter toute confusion avec la question de la sous-alimentation pour laquelle le terme de sécurité alimentaire est parfois utilisé (voir par exemple O.M.C. /O.M.S. [2002]).

[3] appellations d'origine protégée (A.O.P.), indications géographiques protégées (I.G.P.), appellations d'origine contrôlée (A.O.C.) etc.
De façon générale, le débat sur le statut juridique des dénominations d'origine porte i/ sur la légitimité de la notion même de dénomination d'origine par rapport à un objectif de libre-échange avec pour conséquence la nécessité de démontrer la « typicité » du produit et son intérêt pour le consommateur et ii/ sur la légalité vis à vis du droit de la concurrence des contrats passés entre producteurs pour l'exploitation collective d'une dénomination (Valceschini et Mazé [2000]). Ces dénominations peuvent être vues comme améliorant le bien-être des consommateurs ou comme protégeant une rente de producteurs (*ibid.*).

[4] Ou T.R.I.P.S. pour l'acronyme anglais.

[5] La Communauté Européenne s'oppose à l'établissement d'une telle norme du fait que l'appellation « Parmegiano Reggiano » est une Appellation d'Origine Protégée sur son territoire et que l'utilisation du nom Parmesan induirait le consommateur en erreur (Alinorm 04/27/11 – Rapport du 6ième C.C.M.M.P, para.113 et suiv. et Alinorm 05/28/41 – Rapport de la 28ième C.C.A., para. 167 et suiv.). En Europe, la dénomination parmesan doit depuis 1991 être réservée au « Parmegiano Reggiano »

que va devoir être éclairci le lien entre les aspects de protection de la propriété intellectuelle et l'établissement de normes par le Codex.

1- La réglementation comme obstacle ou aide aux échanges commerciaux

Avec la libéralisation du commerce et la réduction des barrières tarifaires, on assiste à une augmentation de l'importance relative des barrières non tarifaires que les accords commerciaux tentent de réduire elles aussi (Vogel [1995 : 1]). Alors que la politique réglementaire était longtemps restée nationale, « *[l]a libéralisation du commerce est [...] en train de saper la souveraineté réglementaire nationale* » et le nombre de conflits commerciaux ayant pour base des questions réglementaires est croissant (*ibid.*, p.1-3). Il est donc important pour notre travail d'examiner le lien entre réglementation et commerce, en précisant au passage ce que prévoit l'accord S.P.S.[6] pour les produits alimentaires.

1.1- Les réglementations nationales : des obstacles au commerce

Alors que certaines barrières non tarifaires sont explicitement discriminantes et favorisent les produits ou les produits d'origine nationale, les réglementations le font rarement (Vogel [1995 : 14]). Cependant, même quand les textes qui s'appliquent aux entreprises étrangères sont les mêmes que ceux qui s'appliquent à une entreprise nationale, la réglementation peut se traduire par des coûts additionnels[7] ou par un manque à gagner pour les entreprises étrangères qui voudraient entrer sur le marché national (Sykes [1999]). Les réglementations ont donc des conséquences commerciales et financières[8].

(http://www.finances.gouv.fr/dgccrf/01_presentation/activites/labos/1999/parmesans.htm, consulté le 29 septembre 2005), une procédure serait toutefois en cours à la Cour de Justice Européenne.
On peut remarquer au passage qu'une norme Codex porte sur le camembert (norme de 1977, en cours de révision) mais qu'en France le nom Camembert est reconnu comme générique (voir http://www.inao.gouv.fr). En revanche, le « Camembert de Normandie » bénéficie d'une A.O.C. en France depuis 1983 et d'une A.O.P. dans l'U.E..

[6] Nous nous centrons sur l'accord S.P.S. qui concerne spécifiquement l'alimentation alors que l'accord T.B.T. couvre tous types de produits. Voir aussi Chapitre 6, sous-chapitre 2.

[7] Les entreprises étrangères sont souvent moins bien informées que les entreprises domestiques sur les changements réglementaires à venir ce qui les empêche de les anticiper. Elles doivent se livrer à plusieurs contrôles de conformité du fait des différentes réglementations auxquelles elles sont soumises et ces contrôles sont parfois redondants. Dans certains cas, elles sont obligées de s'implanter localement ce qui ne leur permet pas de tirer parti d'économies d'échelle. Elles subissent des coûts d'information (dus à la barrière de la langue, à la nécessité de connaître la réglementation et l'organisation administrative locales). Les réglementations peuvent aussi imposer l'utilisation de technologies, ou de matières premières qui favorisent les entreprises domestiques. (Sykes [1999]).

[8] Sur ce point, voir Chapitre 1. Paragraphe 1.1.1..

Pour Sykes, les différences entre réglementations nationales sont illégitimes quand elles proviennent d'une réglementation dont l'objectif est protectionniste ; il faut alors en annuler les effets (Sykes [1999]). Dans certains cas cependant, elles peuvent être considérées comme légitimes : sont ainsi admises[9] les différences dues à des variations dans les priorités des consommateurs (liées à la hiérarchisation des types de risques par les consommateurs, au niveau des revenus et à leur répartition dans la population) (*ibid.*).

Une des questions liées à l'hétérogénéité réglementaire est celle de la définition des obstacles aux échanges (Vogel [1995 :14]). Certains auteurs proposent de prendre comme critère le bien-être global[10] qui permet d'inclure les effets non-marchands, une réglementation étant une barrière non tarifaire quand elle entraîne une diminution du bien-être global (Mahé [1997][11], cité par Bureau et *al*. [1998b : 447]). Cependant le calcul des variations de bien-être peut s'avérer délicat (Bureau et *al.* [1999 : 52]). Dans la pratique, les définitions des obstacles aux échanges diffèrent selon les accords commerciaux et les époques (Vogel [1995 : 15]).

On voit donc qu'il n'est pas toujours facile d'établir le caractère d'obstacle au commerce d'une réglementation nationale. Comme le fait remarquer Vogel à propos des réglementations environnementale et consumériste, il n'est pas aisé de distinguer les réglementations protectrices qui sont des barrières déguisées et celles qui ont les mêmes effets mais sont nécessaires pour protéger l'environnement et les consommateurs[12] (Vogel [1995 : 15]). Evaluer l'intention qui a conduit à la réglementation est difficile (*ibid.*, p. 16-18]). Dans le cas des mesures sanitaires, la complexité technique rend difficile leur mise en cause comme barrières (Powell [1997 : 1]) et le manque de transparence de leur mise en œuvre les rendrait « *particulièrement pernicieuses* » (Schuh [2000 : 25]).

---

[9] A condition que les coûts pour le commerce ne soient pas supérieurs aux bénéfices sociaux (Sykes [1999 : 52]).
[10] Voir aussi la conclusion de ce chapitre.
[11] Mahé L. (1997), « Environment and quality standards in the WTO : New protectionism in agricultural trade ? A European perspective", *European Review of Agricultural Economics*, 24 (3/4) : 480-503.
[12] Cette distinction entre protectionnisme et protection a été utilisée par Jacques Chirac, Président de la République, qui appelait les administrations et les industriels français à participer aux travaux du Codex « *pour défendre nos positions, positions qui ne sont dictées que par la prudence et le souci de préserver la santé de chacun. Nous ne sommes pas protectionnistes, nous sommes protecteurs de la santé.* » (*Actes du Symposium*

1.2- Contre les obstacles au commerce, l'harmonisation réglementaire

L'harmonisation réglementaire, qui conduit à ce que les Etats suivent tous la même réglementation, est un moyen radical de supprimer les obstacles au commerce et de favoriser les échanges (Sykes [1999]). Elle n'est cependant pas un objectif facile à atteindre car elle manque souvent de soutien politique interne dans les Etats (*ibid.*).

Dans le domaine alimentaire, l'accord S.P.S. a un objectif d'harmonisation des réglementations sanitaires des aliments sur les normes du Codex Alimentarius. Son préambule indique : *« [...] Désireux de favoriser l'utilisation de mesures sanitaires et phytosanitaires harmonisées entre les Membres, sur la base de normes, directives et recommandations internationales élaborées par les organisations internationales compétentes, dont la Commission du Codex Alimentarius [...] »*[13]*.* L'article 3.1 prévoit qu'«*[a]fin d'harmoniser le plus largement possible les mesures sanitaires et phytosanitaires, les Membres établiront leurs mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base de normes, directives ou recommandations internationales, dans les cas où il en existe, sauf disposition contraire du présent accord [...]* » [14]

Même si les Etats restent libres de fixer le niveau de protection qu'ils souhaitent pour leur population, ils sont poussés à l'harmonisation puisque l'accord S.P.S. prévoit que les Etats qui acceptent les normes du Codex Alimentarius sont considérés répondre à leurs engagements au titre de l'accord S.P.S. et de l'accord du G.A.T.T. de 1994[15].

1.3- Les autres moyens de favoriser les échanges

Le choix n'est en fait pas binaire entre concurrence réglementaire - totalement non coopérative et forcément source de conflit - et harmonisation réglementaire ; différents degrés de coopération entre pouvoirs réglementaires de juridictions distinctes sont possibles (Sykes [2000]). Si l'on cherche à favoriser le commerce international tout en admettant que l'hétérogénéité réglementaire peut être souhaitable pour respecter des préférences

---

Scientifique International sur la Sécurité des Aliments, Salon International de l'Alimentation (SIAL), Villepinte, 18-21 octobre 1998, Discours de Monsieur Jacques Chirac).

[13] O.M.C., Accord S.P.S., Préambule.

[14] O.M.C., Accord S.P.S., Article 3.1.

[15] Voir Chapitre 6, sous-section 2.1.1..

nationales différentes, l'harmonisation réglementaire peut être remplacée par une combinaison des deux options suivantes[16] :

- la « *décentralisation contrôlée*[17] » dans laquelle l'hétérogénéité réglementaire est autorisée mais est encadrée par des principes généraux qui en réduisent les effets[18].
- la reconnaissance mutuelle dans laquelle l'hétérogénéité réglementaire est autorisée mais sans conséquence pour les entreprises qui n'ont à se conformer qu'à la réglementation de leur Etat d'origine[19] (Sykes [1999]).

Pour de très nombreux produits, l'Union Européenne a d'ailleurs abandonné la stratégie d'harmonisation[20] et, dans le milieu des années 1980, a mis en place une nouvelle stratégie basée entre autres sur le principe de reconnaissance mutuelle des réglementations[21] qui permet la libre circulation de la plupart des marchandises et sur un système de reconnaissance mutuelle des organismes de contrôle et de certification[22] (Egan [2002]). Des accords sectoriels de reconnaissance mutuelle des certifications ont par ailleurs été signés avec les Etats-Unis (*ibid.*).

On peut estimer que, de la même façon que la « *politique commerciale stratégique* » - qui consiste à demander l'ouverture d'un marché étranger en contrepartie de l'ouverture du marché domestique aux importations[23] - éloigne du G.A.T.T. et entraîne un plus grand

[16] Sauf dans les cas où la compatibilité technique est en jeu ou dans les cas où les réglementations nationales ont des retombées internationales (cas des C.F.C. et de la couche d'ozone par exemple) (Sykes [1999 : 70]).
[17] "*policed decentralization*"
[18] Ces principes peuvent être par exemple le principe de la nation la plus favorisée, l'obligation de supprimer les réglementations dont l'objectif protectionniste est avéré, l'obligation de notifier les projets de réglementation et de faire des appels à commentaires, l'obligation d'élaborer des réglementations fixant des objectifs et non des moyens (ce qui laisse aux entreprises le choix des moyens), l'obligation de reprendre dans la réglementation nationale des normes internationales si celles-ci permettent d'atteindre les objectifs nationaux (Sykes [1999]).
[19] Cette option est possible quand les écarts entre les réglementations sont faibles mais difficiles à réduire. Les consommateurs doivent alors être informés des produits ne se conformant pas exactement à la réglementation nationale peuvent être mis sur le marché. (Sykes [1999]). Cette transparence peut, nous semble-t-il, favoriser la production locale. L'étiquetage « viande bovine française » au moment de la crise de la vache folle en est un exemple (voir Cazes-Valette [1997 : 116]).
[20] Sauf les produits pharmaceutiques, alimentaires, chimiques et automobiles (Pelkmans J. [1987], « The New Approach to Technical Harmonisation and Standardisation », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 25, p. 249-268, cité par Egan [2002]). Pour autant peu de produits alimentaires sont harmonisés (voir Sylvander [1996]). Un des exemples les plus évidents est celui du yaourt (voir le cas « laits fermentés » au Chapitre 10).
[21] Un des plus célèbres cas jugés par la Cour Européenne de Justice est celui du "Cassis de Dijon" en 1979 (Egan [2002 : 56]).
[22] Ceci reste le point faible du système (Egan [2002]). La reconnaissance mutuelle est difficile du fait qu'à des organisations différentes des systèmes d'inspection correspondent généralement des visions différentes du rôle de l'Etat.
[23] et introduit ainsi une troisième voie dans la dichotomie classique entre défense du libre-échange et demande de protection du marché domestique (Yoffie et Milner [1989]).

bilatéralisme (Yoffie et Milner [1989 : 272]), la reconnaissance mutuelle des réglementations affaiblit les organisations réglementaires ou normatives multilatérales.

Pour ce qui concerne la sécurité sanitaire, outre l'harmonisation internationale, l'Accord S.P.S. préconise l'« *équivalence des mesures* » par laquelle un Etat accepte les mesures sanitaires d'un autre Etat, différentes des siennes mais équivalentes du point de vue du degré de protection sanitaire obtenu[24] (O.M.S. [1998]). L'équivalence a pour effet de rendre moins aigus les effets des incertitudes scientifiques puisque la question n'est alors plus d'évaluer le risque lui-même mais de déterminer si les différentes possibilités de gestion du risque conduisent au même niveau d'exposition (Powell [1997 : 24]).

Les différents travaux présentés dans ce sous-chapitre se situent tous dans une perspective libre-échangiste du commerce international. Même si ces travaux reconnaissent, à des degrés divers, l'importance théorique ou pratique de prendre en compte des différences d'objectifs entre Etats et des différences dans les souhaits des populations, la visée est bien toujours de favoriser les échanges. Il faut, le plus possible, lever les obstacles aux échanges, et si des différences réglementaires subsistent qui ne sont pas compensées par les effets de la reconnaissance mutuelle, elles ne peuvent être que rares et dûment justifiées.
Nous n'avons pas pour notre part d'objectif normatif, mais simplement tentons de mettre en évidence quelles motivations peuvent habiter les acteurs de la réglementation.

2- La réglementation des aliments, une question de santé publique

Nous rappelons tout d'abord dans ce sous-chapitre que les aliments sont sources de risques pour la santé, ce qui nécessite de protéger la santé publique par une réglementation sanitaire. L'élaboration de celle-ci s'appuie sur une évaluation des risques qui met en jeu des experts scientifiques. Cependant, le passage de l'évaluation des risques à la réglementation

[24] Par exemple dans le secteur laitier, la pasteurisation est un moyen d'assurer un bon degré de protection sanitaire, mais d'autres moyens sont possibles comme la sélection du lait à la ferme sur des critères microbiologiques et le respect de la chaîne du froid. Ceci a fait l'objet de discussions au Comité Codex sur l'Hygiène Alimentaire qui a finalement décidé d'autoriser d'autres options de gestion du risque que la seule pasteurisation. Le texte a été vivement critiqué par les associations américaines de consommateurs. Le directeur des affaires juridiques du Center for Science in the Public Interest écrit ainsi : « *[c]ette norme représente un exemple dans lequel les Etats-Unis ont été forcés d'adopter une norme internationale qui échoue à fournir le*

est aussi fonction de la perception et l'acceptation des risques. Les relations entre protection de la santé et commerce international deviennent alors ambiguës.

2.1- Les aliments, des « produits à risques »[25]

Les diarrhées dues à une alimentation contaminée sont une des principales causes de mortalité des enfants et des nourrissons des pays en développement. Quand elles ne sont pas fatales, ces diarrhées sont une cause fondamentale de malnutrition qui entraîne des problèmes chroniques de santé.

Les pays développés ne sont pas épargnés par les risques liés à l'alimentation puisque l'on estime que 5 à 10 % de la population des pays industrialisés est touchée chaque année par une maladie transmise par les aliments. Ces pays ont connu récemment plusieurs épidémies liées à des pathogènes émergents[26] qui ont fait des milliers de victimes dont certaines sont mortes.

Ces épidémies ont des conséquences financières très importantes pour les Etats concernés. En 1991, une épidémie de choléra a fait environ 19000 morts au Pérou et dans les Etats voisins et a entraîné des pertes de plus de 700 millions USD sur les exportations de poissons. L'épidémie de salmonellose qui a touché l'Angleterre et le Pays de Galles en 1992 a coûté entre 560 et 800 millions USD. Les coûts annuels des maladies humaines liées à sept pathogènes présents dans les aliments est estimé entre 5,6 et 9,4 milliards USD pour les seuls Etats-Unis.

Parmi les risques ayant eu des échos récents dans les pays industrialisés, on peut citer Escherichia Coli dans les hamburgers américains, le nouveau variant de la maladie de Creutzfelt-Jakob, les métaux lourds dans les légumes ou les résidus de produits de traitement, la listériose, la dioxine…Comme l'indique cette liste (non exhaustive! [27]), les

---

même niveau de protection de la santé publique que les exigences réglementaires domestiques » (Silverglade [2000 : 211]).

[25] Sauf mention contraire, la source pour cette section est O.M.S. [1999].

[26] Comme Escherichia coli O157 et Campylobacter jejuni (O.M.S. [1999]).

[27] Sur les risques alimentaires on peut voir :

risques liés aux agents pathogènes ne sont pas les seuls risques sanitaires des aliments. Les risques liés aux produits chimiques sont de mieux en mieux connus et montrent que certains produits autorisés ont des propriétés toxiques, pouvant entraîner cancers, maladies neurologiques et retards de développement.

De plus, les aliments considérés individuellement ne sont pas seuls en cause, les effets néfastes de régimes alimentaires trop riches et en particulier trop riches en graisses sont aussi largement démontrés (Nestle [2002 : Introduction]). L'étude du problème de l'obésité par l'Assemblée Mondiale de la Santé en mai 2004 et l'élaboration de la « Stratégie mondiale de l'OMS sur l'alimentation, l'exercice physique et la santé »[28] montrent que la préoccupation pour ces aspects a pris une importance mondiale.

Enfin, la croissance des échanges internationaux favorise la dissémination des risques dans le monde et fait que la sécurité sanitaire ne peut plus être considérée comme une question seulement nationale.

2.2- De l'évaluation des risques sanitaires à l'élaboration de la réglementation

L'objectif de protéger la santé publique fonde un certain nombre de réglementations de l'alimentation (Gray [1999]).

L'élaboration de la réglementation est alors basée sur l'existence d'une relation de cause à effet entre une consommation alimentaire et une pathologie du consommateur, c'est à dire sur une forme - plus ou moins explicite et sophistiquée - d'évaluation des risques[29]. Traditionnellement l'évaluation des risques sanitaires insistait sur l'identification qualitative

---

Heijden K. van der, Younes M., Fishbein L. et Miller S. (Eds) (1999), *International Food Safety Handbook - Science, International Regulation and Control*, Marcel Dekker.
ou plus accessible : « Le risque alimentaire », *La Recherche*, n°339, février 2001
ou encore, dans un autre genre, « Qu'est-ce qu'on mange, enquête au fond de nos assiettes », *Les dossiers du Canard enchaîné*, n°68, juillet 1998.
En France de nombreux ouvrages destinés au grand public ont été publiés à la suite de ces crises, on peut citer par exemple :
Benkimoun Paul (2000), *Démocratie et sécurité alimentaire : la peur aux ventres*, Ed. Textuel
Jaillette Jean-Claude (2000), *Les dossiers noirs de la malbouffe*, Ed. Albin Michel

[28] Voir la résolution WHA57.17 prise lors de la 57ième Assemblée Mondiale de la Santé sur : http://policy.who.int/cgi-bin/om_isapi.dll?infobase=wharec-f&softpage=Doc_Frame_Pg42 (consulté le 12/10/04).

[29] Première étape de l'analyse des risques (voir les définitions Chapitre 6, sous-section 3.3.2.).

des dangers, sans réelle quantification du risque[30] (Powell [1997 : 4]) mais l'établissement de l'accord S.P.S., qui impose aux Etats que leurs réglementations aient une base scientifique solide, a considérablement renforcé le lien entre l'évaluation des risques et la réglementation[31].

Dans la réalité, l'évaluation des risques peut être très incertaine. De plus, même dans les cas où les risques sont bien documentés et où l'évaluation fait l'objet d'un consensus, les réglementations nationales peuvent différer du fait de divergences dans la perception et l'acceptation du risque ou de choix d'options de gestion du risque différentes. Ces difficultés ont conduit depuis les années 1980 à un foisonnement de réflexions sur le principe de précaution et l'organisation de l'expertise scientifique.

2.2.1- Les difficultés de l'évaluation des risques

Les choix de méthodes d'évaluation des risques ont des conséquences sur les résultats de l'évaluation et, par là, sur les réglementations (Scheuplein [1999]), or l'évaluation des risques est un processus complexe.

Dans la méthodologie du Codex, l'évaluation des risques est un « *« Processus à base scientifique comprenant les étapes suivantes : i/ identification des dangers ; ii/ caractérisation des dangers ; iii/ évaluation de l'exposition et iv/ caractérisation des risques* »[32]. Ce processus consiste à identifier les agents dangereux, à évaluer leurs effets sur la santé (par exemple par des relations dose/réponse), à estimer l'exposition à ces dangers par les aliments ou d'autres sources et par là à évaluer la probabilité et la gravité des effets sur la santé d'une population donnée.

[30] Rappelons que dans la terminologie du Codex Alimentarius, un danger est l'identification des agents dangereux, un risque mesure la probabilité et la gravité des effets des agents dangereux (Manuel de procédures, p.56).

[31] « *Pour la première fois, un accord commercial international, l'accord SPS, reconnaît explicitement la nécessité d'adopter une méthode scientifique rigoureuse pour rationaliser et harmoniser la réglementation et les normes relatives aux aliments faisant l'objet d'un commerce international* » (O.M.S. [1995 : 5]).

[32] Manuel de procédures, p. 56.

De multiples sources d'incertitude existent à chaque étape du processus d'évaluation des risques[33] et, si les résultats ont l'apparence de la précision, l'estimation des risques pour l'homme recèle une marge d'incertitude considérable (O.M.S. [1995 : 2]). Ainsi, une méthode comme l'évaluation quantitative des risques chimiques, largement utilisée aux Etats-Unis, s'appuie sur des modèles de causalité très simplificateurs (Jasanoff [2000 : 79]).

Dans ces conditions, la science est « *négociée* » et « *la plus grande partie de ce qui passe pour de la « science » dans l'évaluation des risques est en fait un consensus négocié entre experts* », consensus atteint en pesant les résultats de différentes études qui, si elles sont considérées isolément, n'apportent le plus souvent aucune preuve décisive (Powell [1997 : 10]).

2.2.2- Les différences dans la gestion des risques

Dans le paradigme d'analyse des risques en trois phases[34] adopté par le Codex, la gestion des risques est le « *[p]rocessus, distinct de l'évaluation des risques, consistant à mettre en balance les différentes politiques possibles en consultation avec toutes les parties intéressées, en tenant compte de l'évaluation des risques et d'autres facteurs ayant une importance pour la protection de la santé des consommateurs et la promotion de pratiques loyales et, au besoin, à choisir les mesures de prévention et de contrôle appropriées.* »[35]

Même lorsqu'elles se basent sur les mêmes données scientifiques, les politiques nationales de gestion des risques pour la santé restent divergentes, montrant que la culture influence la conception et la gestion des risques (Jasanoff [2000 : 68]). Les différences peuvent porter

[33] Voir O.M.S. [1995] pour une description plus exhaustive des sources d'incertitude. Les risques liés à la présence d'agents biologiques sont encore plus difficiles à évaluer que les risques liés à la présence de produits chimiques (contaminants ou produits chimiques ajoutés) du fait de la capacité des agents biologiques à se reproduire, à se disperser, à se modifier de manière aléatoire, et cela en interaction avec le milieu dans lequel ils sont et il est probable que les litiges sur des mesures sanitaires et phytosanitaires du futur porteront sur des agents pathogènes biologiques (Powell [1997]).

[34] évaluation du risque, gestion du risque et communication du risque (Voir Chapitre 6, sous-section 3.3.2). Ce paradigme de l'analyse des risques en 3 phases indépendantes est remis en cause aussi bien dans sa pertinence théorique que dans sa mise en oeuvre pour l'élaboration des politiques (Dratwa [2000]). Un processus itératif est jugé préférable aux trois phases successives (Caswell [2000 : 21]). Les « Principes de travail pour l'analyse des risques destinés à être appliqués dans le cadre du Codex Alimentarius» reconnaissent d'ailleurs qu'en fait le processus est itératif et que des interactions entre évaluateurs et gestionnaires des risques sont indispensables pour l'application concrète (Manuel de Procédures, p. 124).

[35] Manuel de procédures, p. 56.

sur le cadrage du risque[36], le processus de construction réglementaire et les acteurs qui y interviennent, le type de preuve considéré comme acceptable pour base de la décision publique, l'organisation de l'expertise, et le type de règle privilégié (Jasanoff [2000]). On peut ainsi choisir la voie de la réglementation ou celle de la normalisation volontaire, et par ailleurs la réglementation ou la norme peuvent porter sur des produits ou des processus de production ou sur un niveau de performance[37] (*ibid.*).

Le « niveau approprié de protection sanitaire » [38] pour un Etat, c'est à dire le niveau de risque acceptable, peut aussi ne pas être le même pour un autre Etat. Ainsi, parce que les Américains sont plus inquiets des risques de cancer que les Européens, les carcinogènes potentiels ont fait l'objet de procédures de réglementation différentes (Vogel [2001 : 24]).

2.2.3- Les débats récents sur le « principe de précaution »

Un cas particulièrement délicat dans l'établissement des réglementations et des normes est celui dans lequel les données scientifiques concernant les risques pour la santé sont insuffisantes ce qui a pour conséquence une incertitude sur l'innocuité de l'aliment. Or, comme noté par Noiville, « *dans cette incertitude s'engouffrent inévitablement des considérations politiques, économiques, culturelles ou éthiques.* » [2003 : 66].

L'article 5.7 de l'accord S.P.S. autorise un Etat membre de l'O.M.C. à prendre des mesures provisoires pour protéger la santé, tout en cherchant à améliorer les informations disponibles. Sans se référer cet article[39], les Communautés Européennes, dans le différend sur la viande d'animaux traités aux hormones, ont tenté de faire valoir un « principe de précaution », en l'invoquant comme un principe général, ce que n'a pas admis l'organe d'appel (OMC/OMS [2002 : 73]).

[36] Jasanoff cite l'exemple de l'importance attribuée à la nouveauté technologique dans le cas des biotechnologies dans différents pays, certains pays se focalisant plus que d'autres sur cet aspect (*ibid.*).
[37] Voir l'exemple cité à la section 1.3 de ce chapitre du choix entre pasteurisation et sélection des exploitations laitières.
[38] Annexe A.5 de l'accord S.P.S.. L'acronyme anglais A.L.O.P. (appropriate level of protection) est souvent utilisé.
[39] Les Communautés Européennes n'ont d'ailleurs pas qualifié de provisoire l'interdiction d'importer de viande traitée aux hormones (O.M.C. /O.M.S. [2002 : 73]).

La réflexion de l'Union Européenne sur le principe de précaution a fait l'objet d'une « Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution »[40] en 2000. Des travaux sur ce « principe » ou cette « approche » de précaution[41] ont aussi été menés en France[42]. Sous l'influence de la Commission européenne, le Codex Alimentarius a à son tour travaillé sur ce sujet (Dratwa [2001 : 6]), et a connu de vifs débats entre les Etats-Unis et l'Europe, très attachée à faire reconnaître le principe de précaution[43].

Toutefois si le recours à la « *sound science* » est prôné par les Etats-Unis au niveau domestique et dans les instances internationales, plusieurs cas de mesures de précaution « à l'européenne » peuvent être trouvés dans la réglementation américaine[44] (Macé [2002]). En fait, la démarche de précaution a été utilisée implicitement dans de nombreuses réglementations aux Etats-Unis du milieu des années 1960 au milieu des années 1980 (Vogel [2001 : 24]).

Le principe de précaution pose un certain nombre de problèmes théoriques, pratiques et juridiques[45]. Au-delà de ces problèmes, l'accent mis sur le principe de précaution, « *nouveau mode de relation à l'incertitude scientifique*», remet en cause la science en tant que « *science-pour-la-politique* » (Dratwa [2000]). Concomitamment à la question du principe de précaution se sont donc ouvertes d'autres pistes de réflexions telles que l'indépendance de l'expertise et son organisation, ou la place de l'expertise dans le processus de décision

[40] COM(2000)1 du 2 février 2000. Des références au principe de précaution avaient déjà été faites dans le Livre vert de la Commission sur « Les principes généraux de la législation alimentaire dans l'Union européenne » (COM(97) 176 final) et dans la Communication de la Commission sur « La santé des consommateurs et la sûreté alimentaire » (COM(97) 183 final). Voir Dratwa [2000].

[41] Dans les discussions internationales, le terme « approche » a parfois été préféré pour ne pas utiliser le terme « principe », évité par les négociateurs des Etats-Unis (Dratwa [2000]). Cependant, dans le paradigme de la séparation de l'évaluation et de la gestion des risques, la distinction a peu à peu été faite entre approche de précaution dans l'évaluation des risques et principe de précaution dans la gestion des risques (*ibid.*).

[42] Voir par exemple le rapport Kourilsky-Viney (Kourilsky Philippe et Geneviève Viney [2000], *Le principe de précaution. Rapport au Premier ministre*, Ed. Odile Jacob et La Documentation française, Paris).

[43] Voir notamment les travaux de la 15ième session du CCGP (2000) : Alinorm 01/33 (rapport du comité) para. 43 à 61, les documents cotés CX/GP 00/3 (commentaires écrits préalables à la session) et le CRD (Conference Room Document) des Etats-Unis.

[44] Un des cas les plus frappants est la « Delaney Clause », une réglementation de 1958 qui interdit l'utilisation, à quelque dose que ce soit, de substances cancérigènes dans les aliments. Cette clause est critiquée pour ses faiblesses scientifiques, elle a été amendée, mais subsiste néanmoins. Voir Macé [2002] pour plus de détails.

[45] Pour Majone, il n'a pas de fondements solides, il peut amener à détourner des ressources qui seraient mieux utilisées à traiter d'autres risques, il peut être détourné à des fins protectionnistes … [2002]. Pour une présentation claire des aspects juridiques du principe de précaution et des nombreuses incertitudes qu'il recèle, pour les administrations, mais aussi pour les opérateurs s'il venait à s'imposer à eux et à engager leur responsabilité, voir Coutrelis [2000].

politique[46]. Plus généralement, le principe de précaution « *réintroduirait l'idée de débat dans l'élaboration des choix politiques en matière de sécurité sanitaire et environnementale* » (Roy [2001 : 266]) et appellerait donc à un nouveau mode de gouvernement des risques.

Au-delà des questions d'évaluation des risques déjà très complexes, la réglementation sanitaire est donc aussi fonction des institutions nationales et de la perception et de l'acceptation des risques qui ne sont pas uniformément répandues.

2.3- Réglementation sanitaire et commerce international, une relation parfois ambiguë

Fondamentalement santé et commerce ne s'opposent pas dans la vision défendue par les grandes O.I.G. de ces secteurs : « *[u]ne bonne santé est un élément important du développement économique durable »*, réciproquement *« un régime commercial international libéral [...] contribue [...] à la croissance et au développement économiques. Généralement l'état de santé d'un pays est affecté positivement par une telle croissance.* » (O.M.C./O.M.S. [2002 : 153]).

Dans la pratique toutefois, l'articulation de deux perspectives différentes - considérations commerciales et considérations de santé -, est difficile, au niveau international comme au niveau national (OMC/OMS [2002 : 154-55]). En effet, pour protéger la santé publique, les Etats établissent des réglementations visant à limiter les risques sanitaires des aliments, avec la « *tenta[tion] d'utiliser la santé des personnes [...] comme prétexte pour restreindre le commerce, ce qui pourrait réduire à néant bon nombre d'avantages découlant de la réduction des tarifs [douaniers] et subventions.* » (*ibid.*, p.37). A l'inverse il est craint que « *des esprits critiques n'accusent l'OMC d'exiger des gouvernements qu'ils forcent le consommateur à accepter des produits alimentaires malsains* » (OMC [2002 : 34]).

[46] Sur ces questions voir par exemple Roy [2001].

Actuellement, du fait des interconnections entre les différents accords de l'O.M.C. et les questions de santé publique et du fait de l'obligation faite aux Etats membres de se conformer aux décisions de l'organe de règlement des différends, l'O.M.C. a la faculté[47] de juger des questions touchant à la santé publique (cas du boeuf aux hormones par exemple) et a même un rôle prééminent sur ces sujets (Landau [2000 : 6], Fidler [2002 : 25-26], Noiville [2003 : 68 et suiv.]).

L'accord S.P.S. est l'« *actuel cadre central pour la gestion sanitaire et phytosanitaire dans le commerce international* » (Caswell [2000 : 19]). Il a pour objectif de contrôler que les Etats n'utilisent pas les réglementations sanitaires pour restreindre le commerce, tout en veillant à la protection de la santé humaine[48]. A cette fin, s'il reconnaît aux Etats leur droit souverain à déterminer le niveau de protection sanitaire qu'ils jugent approprié, l'accord impose que les mesures de réduction du risque sanitaire qui sont plus strictes que les normes internationales aient une base scientifique[49, 50]. Par l'exigence d'une démonstration scientifique, l'accord S.P.S. réduirait les tentations de protectionnisme. Cependant, son application soulève un certain nombre de questions car l'accord ne contient pas de lignes directrices permettant de déterminer ce qu'est une preuve scientifique suffisante[51] et il ne précise pas ce qui constitue une différence injustifiable dans les niveaux de protection[52] (Powell [1997 : 3-4]).

---

[47] Notamment par comparaison avec le faible poids juridique de l'O.M.S. (Fidler [2002 : 25-26]).

[48] mais aussi la santé animale et la situation phytosanitaire des Etats membres, deux objectifs hors du champ d'action du Codex (voir chapitre 6, sous-section 2.1.1.). Ici nous ne nous intéressons qu'aux aspects de santé humaine.

[49] Articles 2.2 et 3.3 (O.M.C., Accord S.P.S.).

[50] Les Etats anglo-saxons (Etats-Unis, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande) sont accusés de défendre l'élaboration de normes internationales peu contraignantes pour faciliter leurs exportations tout en fixant, pour limiter leurs importations, des niveaux de protection appropriés élevés basés sur des méthodes scientifiques sophistiqués (Angot [1999 : 56]).
De son côté, l'U.E. par ses exigences sanitaires élevées, par exemple sur les teneurs en aflatoxines dans les cacahouètes, causerait des baisses des exportations insupportables pour certains Etats africains (Majone [2002 : 105-106]).
De manière générale, les exigences sanitaires des pays développés envers les importations sont vues comme protectionnistes par les pays en développement (Voir « Food safery fears « used as excuse to ban imports » », http://www.ft.com (Financial Times), 6 avril 2004).

[51] L'article 2.2 de l'accord S.P.S. demande qu'aucune mesure sanitaire ne soit maintenue sans preuve scientifique suffisante (sauf cas où les données scientifiques sont elles mêmes insuffisantes – Article 5.7).

[52] L'article 5.5 de l'accord S.P.S. demande aux Etats d'éviter *« des distinctions arbitraires ou injustifiables dans les niveaux qu'il considère appropriés dans des situations différentes, si de telles distinctions entraînent une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international. »*

Au total, parce qu'ils sont multiformes, que leur évaluation est souvent incertaine et que la culture influence la relation aux risques, les risques alimentaires peuvent être réglementés de façon très différentes selon les Etats, ce qui peut restreindre les échanges commerciaux. Le recours à l'accord S.P.S. et à la « *sound science* » a pour objectif de limiter ces écarts, au risque de voir l'obligation de se conformer à une norme internationale entraîner le rejet de la libéralisation du commerce par les citoyens (Caswell [2000 : 18]).

3- La réglementation des aliments, une question de culture

Si on constate un rapprochement des consommations des différents pays pour ce qui concerne le niveau calorique et la structure des rations ou pour les nouveaux types de consommation comme la restauration rapide, les produits consommés et les pratiques alimentaires restent très différenciés (Siriex [1998]). Une comparaison des consommations entre l'Espagne et le Royaume-Uni montre que les élasticités-revenu ou élasticités-prix sont très différentes pour certains produits ; c'est donc que des facteurs autres que le revenu et le prix influent sur les consommations, comme les facteurs culturels ou les conditions de production (Angulo et *al*. [1996][53], cité par Siriez [1998]).

Ce constat n'est pas étonnant pour les socio-anthropologues de l'alimentation vers lesquels nous nous tournons maintenant pour mieux comprendre les ressorts de la consommation alimentaire. Nous évoquons ensuite les liens entre culture et réglementation en matière d'alimentation.

3.1- Les apports de l'anthropologie et de la sociologie de l'alimentation

Dans des travaux largement connus, Fischler montre que les règles culinaires sont « *des réponses au problème anthropologique un et fondamental que pose au mangeur sa nourriture* » (Fischler [1993 : 61]). La relation à la nourriture a trois particularités que Fischler nomme « *le paradoxe de l'omnivore ; le principe d'incorporation ; la construction et la délimitation du [..] soi-même, avec sa sanction protectrice, le dégoût* » (*ibid.*).

[53] Angulo A.-M., A. Garcia et J. Gil [1996], « Differences in food demand between Spanish and British consumers : a dynamic approach », *Proceedings of the 47th Seminar of the European Association of Agricultural Economists*, Wageningen, The Netherlands, pp. 119-128.

Le "*paradoxe de l'omnivore*" est une source d'anxiété. Être omnivore permet l'adaptation et l'autonomie, mais cela impose une diversification de l'alimentation car l'homme a besoin de différents aliments pour répondre à tous ses besoins physiologiques. Parce que tout aliment nouveau représente un danger potentiel, l'innovation, qui est nécessaire du fait de la contrainte de diversité de l'alimentation, est aussi dangereuse. (*ibid.*, p.62-63).

Le principe d'incorporation traduit que manger, cet acte indispensable à la subsistance, modifie notre être parce que "*les aliments, [...], doivent franchir la barrière orale, s'introduire en nous et devenir notre substance intime*" (*ibid.*, p.9). Ce principe est la croyance que « *diverses qualités [peuvent] se transmettre par ingestion, du mangé au mangeur* » ; il est à l'oeuvre aussi bien dans les sociétés traditionnelles que dans les sociétés développées[54] (Lahlou [1998 : 127 et suiv.]).

Dans la décision d'incorporation se jouent outre la vie et la santé du mangeur, son équilibre symbolique (Fischler [1993 : 70]). Le dégoût, qui s'oppose à l'incorporation, a une dimension biologique mais aussi une dimension cognitive (*ibid.*, p.70 et suiv.). Dans cette deuxième dimension, il est dû à une perturbation du système de classification du mangeur[55](*ibid.*, p.73).

Parmi tous les aliments, la viande est celui avec lequel l'homme entretient le rapport le plus ambivalent (Fischler [1993 : 123]). Certains travaux d'anthropologie s'y intéressent spécifiquement. Une recherche initiée après la crise de la vache folle, montre que le rapport à la viande de boeuf chez le mangeur français contemporain, dépend de la combinaison de l'acceptation de sa condition biologique d'homme ou de femme avec la représentation culturelle qu'il a de son rôle, et de sa vision du monde (rapport à la nature, représentation du statut de l'animal) (Cazes-Valette [1997]).

[54] Des expériences faites auprès d'étudiants américains montrent de façon très significative que les étudiants attribuent les caractéristiques des animaux mangés aux hommes qui les mangent. Une autre expérience montre que les sujets refusent de boire un jus d'orange dans lequel a trempé un cafard stérilisé sous leurs yeux. (Rozin Paul et Carol J. Nemeroff [1989], « The Laws of Sympathetic Magic : A Psychological Analysis of Similarity and Contagion», *in* J. Stigler, G. Herdt et R.A. Schweder (eds), *Cultural Psychology : Essays on Comparative Human Development*, Cambridge University Press, p.205-232, cité par Lahlou [1998 : 131-132]).

Poulain définit un « *espace social alimentaire* », qui est l'espace laissé libre par les contraintes écologiques du milieu naturel - ou économiques pour les sociétés développées - et par les contraintes physiologiques et biologiques humaines. Cet espace est largement occupé par le culturel (Poulain [2003]). Les différentes dimensions de l'espace social alimentaire :

- l'espace du mangeable, qui correspond au choix fait par le groupe de ce qui est considéré comme consommable,
- le système alimentaire, qui va de la collecte à la préparation culinaire et fait intervenir différents acteurs,
- l'espace du culinaire (qui comprend la place de la cuisine en tant que lieu de préparation des aliments, la répartition sexuelle et sociale des activités de cuisine...),
- l'espace des habitudes de consommation, c'est à dire les rituels liés aux repas,
- la temporalité alimentaire qui inscrit l'alimentation dans les cycles de la vie humaine, des saisons, et de la religion ainsi que dans le rythme de la journée,
- l'espace de différenciation sociale car à l'intérieur d'une même culture, l'alimentation est liée au groupe social d'appartenance,

définissent un modèle alimentaire qui transmet les valeurs et les normes du groupe au travers des générations et qui aide à la survie des individus « *en leur offrant des schémas de conduites adaptées* » (*ibid.*, p.12-14). « *[L]'alimentation est le premier apprentissage social du petit d'homme* » (*ibid.*, p.13).

On peut trouver de nombreux exemples très éloquents de la dimension culturelle de l'alimentation dans les classements des aliments (le fait de considérer ou pas que les escargots ou les grenouilles sont comestibles) ou leurs associations (l'avocat à la vinaigrette en France, au sucre au Brésil) (Fischler [1993]) [56].

[55] Une expérience qui proposait à des sujets de boire dans un pot de chambre neuf illustre ce phénomène (Rozin P. et A.E. Fallon [1987], « A Perspective on Disgust », *Psychological Review*, Vol. 94, n°1, p.23-41, cité par Fischler [1993 : 74]).
[56] Fischler donne de nombreux exemples de ces différences de classement et d'ordonnancement [1993 : 27 et 55 pour les exemples cités ici].

Des enquêtes sociologiques comparatives mettent en évidence des différences nationales significatives dans la relation à l'alimentation. Une enquête menée en parallèle en Belgique flamande, France, Japon et Etats-Unis sur les attitudes par rapport à l'alimentation montre que les Français constituent le groupe qui associe le plus l'alimentation avec le plaisir et le moins avec la santé[57], alors que les Américains constituent le groupe qui associe le moins l'alimentation avec le plaisir[58] (Rozin et *al.* [1999]). Trois items du questionnaire administré dans cette enquête montrent clairement que les Français, et plus encore les Japonais, associent les mots concernant l'alimentation en fonction de références culinaires, alors que les Américains le font en fonction de références nutritionnelles[59] (*ibid.*).

Ce rapide détour par l'anthropologie et la sociologie de l'alimentation montre que la science ne peut suffire à dire ce qui est « bon à manger »[60].

3.2- "Different cultures, different laws[61]", les liens entre culture et réglementation

Pour Echols, « *[d]es cultures et des attitudes différentes influencent l'établissement juridique de ce qui est un risque sanitaire et de comment répondre à un tel risque.* » [1998 : 530]. Ainsi le système de réglementation alimentaire de l'U.E. soutient plus que le système américain les pratiques traditionnelles dont il présume l'innocuité sur la base de plusieurs siècles d'expérience plutôt que sur de la science de laboratoire (ibid., p.528]).

---

[57] Sur le facteur « Lien entre santé et alimentation » les scores des quatre pays sont proches (autour de 0,8 sur une échelle de 0 à 1), les Belges ayant le score le plus élevé, suivi des Américains et des Japonais, les Français ayant le score le moins élevé. En revanche, sur le facteur « Importance/plaisir de l'alimentation » les scores montrent une plus grande différence entre pays, environ 0,6 pour les Etats-Unis et 0,8 pour la France (les Belges étant à environ 0,7 et les Japonais à environ 0,65).
Par ailleurs, une étude spécifique à l'Europe montre que les Français et les Italiens sont, de tous les Européens, les moins préoccupés par les liens alimentation/santé (Institute of European Food Studies, 1996, *A pan-EU survey of consumer attitudes to food, nutrition and health*, cité par Rozin et *al.* [1999]).

[58] Les auteurs s'interrogent sur la contribution de ce plaisir/stress lié à la consommation alimentaire au « French paradox » (Le paradoxe est que bien que leur consommation de graisses soit relativement élevée, les Français ont un taux de maladies cardiovasculaires inférieur à celui des Américains. La raison en est attribuée aux effets protecteurs du vin rouge.). Source de stress, l'alimentation serait préjudiciable à la santé, source de plaisir elle serait favorable à la santé.

[59] Les personnes interrogées étaient invitées à dire quel mot était le plus différent des deux autres dans « pain/pâtes/sauce » et dans « glucides/pain/beurre » et à quoi ils associaient les oeufs au plat : repas sur le pouce *vs* cholestérol. Les associations culinaires sont : pâtes/sauce, pain/beurre, oeufs au plat/repas sur le pouce. Les associations nutritionnelles sont : pain/pâtes, glucides/pain, oeufs au plat/cholestérol.

[60] Nous nous inspirons de ce qu'écrit Poulain : « *Ce n'est pas à la science de dicter ce qui est « bon à manger » sur de simples raisons sanitaires.* » [2003 : 14].
De ce fait, un discours sur le risque alimentaire ne peut se limiter à un discours de « faire savoir ». Il doit comprendre aussi un discours de « faire croire » qui nécessite la confiance du consommateur envers les systèmes institutionnels qui ont remplacé les références symboliques communes dans les sociétés occidentales (Gurviez [2000]).

[61] D'après le titre de l'article de Echols [1998].

L'U.E. n'est toutefois pas uniforme sur ces questions[62]. On peut ainsi distinguer en Europe une logique anglo-saxonne et scandinave, centrée sur les aspects sanitaires et nutritionnels et une logique latine défendant un patrimoine culturel et des structures de production agricole parfois fragiles (Sylvander [1996]). Ces deux logiques se distinguent aussi dans la façon d'organiser la concurrence et dans l'information des consommateurs. Dans la première logique, « *toute politique de définition de la qualité est suspectée d'être une entrave à la concurrence* » et il suffit que le consommateur ait une information correcte et la possibilité du recours judiciaire, alors que dans la seconde logique, la concurrence s'organise autour de produits précisément définis (*ibid.*, p.58).

Parce que les modèles alimentaires sont des éléments de construction d'identité sociale, « *la question du fromage au lait cru [...] ne se réduit pas à une simple question de sécurité sanitaire. Les réglementations internationales, qui résultent de négociations arbitrées par des logiques sanitaires et le respect du principe de la libre circulation des marchandises sont profondément réductionnistes [...] et sont vécues comme proprement scandaleuses.* » (Poulain [2003 : 14]). Comme l'écrit Macé, « *chaque Etat revendique, d'une façon ou d'une autre, un droit à la différence alimentaire.* » (Macé [2002 : 67]). Imposer l'harmonisation réglementaire en s'appuyant sur le seul critère de la démonstration scientifique de l'innocuité d'un produit revient à négliger la relation particulière que l'homme entretient avec son alimentation.

On comprend maintenant combien les divergences de vue entre continents - et même à l'intérieur des continents (cas de l'Europe) - sur les questions de réglementation alimentaire traitées par le Codex peuvent être profondément enracinées. On comprend aussi que les réglementations des aliments touchent tout un chacun - consommateur ordinaire, fonctionnaire chargé de défendre une position nationale dans une négociation internationale, représentant d'une industrie, chercheur en gestion... - dans son quotidien, dans une consommation à la fois indispensable et chargée de symboles.

[62] D'où l'évolution européenne vers la nouvelle approche, fondée sur la reconnaissance mutuelle (voir Section 1.3

Conclusion

Dans ce chapitre, nous avons mis en lumière que deux approches s'opposent dans l'établissement de réglementation alimentaire, celle qui considère les aliments comme objets de commerce et celle qui voit l'alimentation comme culture. Selon celle que l'on adopte, les différences réglementaires apparaissent comme des obstacles au commerce, qu'il faut chercher à réduire, ou comme l'expression de différences culturelles qu'il faut accepter (Echols [2001 : Introduction]). Aux différences culturelles « classiques » liées aux traditions alimentaires propres à chaque culture s'ajoutent de plus dans la réglementation alimentaire l'expression d'autres valeurs comme la protection de l'environnement, le bien-être animal[63], le maintien d'un certain type d'agriculture ou d'élevage (Noiville [2003 : 67]).

Cette double lecture des enjeux de la réglementation alimentaire internationale explique les profonds désaccords exprimés au Codex Alimentarius sur les « facteurs légitimes autres que la science »[64].

Du point de vue du calcul économique, imposer l'harmonisation réglementaire sans tenir compte des aspects culturels peut entraîner une baisse du bien-être mondial du fait des réactions possibles des consommateurs (Bureau et *al.* [1998a et b])[65], aboutissant à « *une situation paradoxale*» (Bureau et *al.* [1998a : 3]). Remplacer le critère de la « *sound science* » par un calcul économique coûts/bénéfices en tant que dénominateur commun de

---

de ce chapitre).

[63] Le problème des informations liées à l'histoire d'un aliment donné dépend de l'accord T.B.T. /O.T.C.. A cet égard un certain nombre de réglementations européennes sont « fragiles » vis à vis du droit de l'O.M.C. (Doussin [2002 : 123]).

[64] voir Chapitre 9.

[65] Les travaux de Bureau et *al.* [1998a et b] portent sur la « viande hormonée » mais le modèle peut être étendu à d'autres biens de croyance (dont la qualité ne peut pas être évaluée par les consommateurs même après consommation), comme les produits respectant le bien-être animal ou l'environnement.

Sous les deux hypothèses i/ que les viandes hormonées ne posent pas de problème de santé mais que certains consommateurs sont réticents à en consommer, et ii/ qu'il s'agit de « biens de croyance », l'ouverture du marché européen aux importations de viande hormonées peut déclencher une baisse du marché du fait des consommateurs réticents, qui entraîne une perte de bien-être au niveau européen. Si les pertes cumulées au niveau européen sont supérieures aux gains des pays tiers exportateurs vers l'Europe, cela peut se solder par une baisse du bien-être mondial. L'introduction d'un système d'étiquetage informant le consommateur sur l'origine – utilisation d'hormones dans l'élevage ou non – peut permettre une amélioration du bien-être à condition que son coût de mise en oeuvre reste inférieur à l'amélioration de bien-être des consommateurs. Dans le cas où les producteurs européens seraient eux aussi autorisés à utiliser les hormones dans l'élevage, le conflit entre le bien-être domestique et le bien-être global se réduit. (Bureau et *al.* [1998a et b]).

Au total, imposer au consommateur l'entrée de produits étrangers sur le seul critère d'innocuité pour la santé sans lui donner d'information sur l'adéquation du produit avec ses préférences peut entraîner une baisse du bien-être mondial.

l'établissement de réglementations alimentaires[66] permettrait de prendre en compte l'existence de préférences différentes chez les consommateurs en matière de qualité des produits ou de hiérarchisation différentes des risques (Bureau et *al.* [1998b], Bureau et Marette [2000]). D'après ses promoteurs, malgré des difficultés techniques et méthodologiques[67], ceci rendrait explicites les considérations économiques et politiques souvent implicites dans les décisions réglementaires[68] (Bureau et *al.* [1999]).

Des juristes estiment toutefois qu'en jouant sur les différents textes de l'O.M.C. (S.P.S., O.T.C., G.A.T.T.) les Etats ont des marges de manoeuvre pour déroger au libre-échange – ce que confirme l'analyse de la jurisprudence - mais que celles-ci sont réduites et demandent une bonne expertise juridique et scientifique (Noiville [2003]). Echols estime pour sa part que l'accord S.P.S. restreint trop la souveraineté des Etats dans la prise en compte des considérations culturelles (Echols [2001 : 148]). Elle plaide pour une plus grande

---

[66] Rappelons que l'accord S.P.S. ne reconnaît pas la validité des considérations culturelles, éthiques et environnementales des consommateurs, alors que dans l'accord T.B.T. celles-ci peuvent être prises en considération par le biais de l'étiquetage (Bureau et Marette [2000 : 187]). Rappelons aussi que déterminer de quel accord relève une mesure n'est pas toujours aisé (Echols [2001 : 97]).

[67] On peut évaluer les effets des réglementations pour les consommateurs grâce à l'estimation de leurs dispositions à payer. Voir Bureau et *al.* [1998a] et Bureau et Marette [2000 : 189 et suiv.].

[68] « *Compter sur l'économie du bien-être n'est pas nécessairement plus subjectif ou contestable que compter sur la « sound science », qui est souvent de la science mandatée ou négociée* » ((Bureau et *al.* [1998b : 457]. Bureau et *al.* font référence aux travaux de Salter L. [1988], *Mandated Science : Science and Scientists in the Making of Standards*, Dordecht, Kluwer, et Powell [1997]).
Cependant si le calcul économique n'est pas plus contestable que la « sound science », l'est-il moins pour autant ? De notre point de vue, le considérer serait négliger que, tout autant que les scientifiques, les agro-économistes peuvent être soumis à des influences diverses et intéressées et sont eux-mêmes des individus porteurs de valeurs et de culture qui influencent leurs travaux, particulièrement quand ceux-ci touchent à l'alimentation. Tout comme des travaux ont été menés sur l'organisation de l'expertise scientifique (biologique,

reconnaissance de l'importance de la culture dans l'alimentation et un assouplissement - positif à long terme pour le commerce - de l'interprétation[69] de l'accord (*ibid.*, p.152).

toxicologique..) au cours de ces dernières années, une systématisation de l'analyse coûts/bénéfices dans la réglementation alimentaire nécessiterait des réflexions sur l'organisation de l'expertise agro-économique.

[69] Echols donne un certain nombre de pistes pour cet assouplissement, par exemple reconnaître que les termes utilisés dans l'accord permettent de voir la science plus largement que la seule science de laboratoire (*ibid.*, p.153).

TROISIEME PARTIE

L'ANALYSE DES CAS EMPIRIQUES

Cette troisième partie regroupe l'ensemble des chapitres de cas empiriques, ainsi que leur synthèse. Nous y traitons successivement :

- La norme sur les eaux minérales naturelles (Chapitre 8),
- Les « autres facteurs légitimes » (Chapitre 9),
- La norme sur les laits fermentés (Chapitre 10),
- La limite maximale pour la patuline (Chapitre 11),
- Les allégations santé (Chapitre 12),

et terminons par une synthèse empirique transversale des dossiers (Chapitre 13).

Chapitre 8 - La norme sur les eaux minérales naturelles

Introduction

1- Les principales étapes de la révision de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles

2- Les principales étapes d'élaboration des autres textes sur les eaux conditionnées
- 2.1- La norme générale pour les eaux potables en bouteille / conditionnées (autres que les eaux minérales naturelles)
- 2.2- Le code d'usage en matière d'hygiène pour les eaux en bouteilles/conditionnées autres que les eaux minérales naturelles.

3- Les enjeux de la norme sur les eaux minérales naturelles
- 3.1- La production mondiale d'eau minérale naturelle
- 3.2- Les grands producteurs français
- 3.3- Les enjeux de la norme pour les industriels français

4- Les principales positions exprimées au Codex
- 4.1- La position de la France
- 4.2- La position de l'Union Européenne.
- 4.3- La position de l'observateur du secteur (G.I.S.E.M.E.S.)
- 4.4- Les Etats opposés à la vision européenne
- 4.5- Les autres observateurs

5- Les actions politiques de l'industrie française
- 5.1- Auprès de l'administration française
- 5.2- Auprès des observateurs du secteur
- 5.3- Auprès d'autres délégations

6- L'interprétation du cas
- 6.1- Sur la prise de décision au Codex
  - 6.1.1- Les contraintes des procédures
  - 6.1.2- Les relations entre les comités
  - 6.1.3- L'importance de l'entre sessions
  - 6.1.4- Le rôle de l'Etat hôte
  - 6.1.5- Vote *vs* consensus
- 6.2- Sur le choix des canaux d'influence
  - 6.2.1- Le G.I.S.E.M.E.S., seul observateur de l'industrie dans un premier temps
  - 6.2.2- L'organisation de coalitions
- 6.3- Une relation d'étroite collaboration avec l'administration française
  - 6.3.1- Une coopération basée sur un objectif commun
  - 6.3.2- La mise en œuvre de ressources par l'industrie
- 6.4- Un résultat dans ses grandes lignes conforme aux demandes des industriels français

Conclusion

Introduction

Ce premier cas porte sur la révision de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles. Ce texte, qui définit ce que sont les eaux minérales naturelles, a marqué les participants au Codex Alimentarius parce qu'il a été adopté par vote[1], à une période – en 1997 - où les tensions étaient particulièrement vives au Codex.

Cette norme a été complétée par deux textes sur les autres eaux conditionnées : une norme de définition des autres eaux (« Norme générale pour les eaux potables en bouteille / conditionnées (autres que les eaux minérales naturelles) ») , et le code d'usage en matière d'hygiène correspondant. Nous centrons notre analyse sur la norme sur les eaux minérales naturelles qui a été la plus controversée et chronologiquement le premier de ces trois textes a avoir été élaboré mais nous consacrons aussi une part de ce chapitre à l'élaboration des deux autres textes, qu'il est difficile de dissocier du premier.

L'industrie française de l'eau minérale naturelle a joué un rôle très important dans l'élaboration de ces différents textes à tel point que certains ont parlé de « *capture réglementaire*» (Victor [2000 : 887-888])[2].

Sauf mention contraire, les références spécifiques aux cas empiriques figurent en fin de volume dans les annexes du cas correspondant.

[1] Et non par consensus.
[2] Voir les références complètes dans la bibliographie générale.

1- Les principales étapes de la révision de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles[3]

Etape 1	CCA[4] 07/1991	Décision de réviser/transformer la norme régionale en norme mondiale.
Etape 2		*Avant-projet de norme* = norme régionale.
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	Secrétariat suisse	Amendements à l'*avant-projet de norme*
Etape 5	CCA 06/1993	Adoption comme *projet de norme*
Etape 6	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 7	CCNMW[5] 10/1996	Fort désaccord sur deux dispositions : embouteillage à la source et interdiction des traitements antimicrobiens. Maintien du projet de norme. Décision d'élaborer une norme sur les autres eaux conditionnées.
Etape 8	CCA 06/1997	Adoption comme *norme* par vote : 33 pour, 31 contre, 10 abstentions
	CCFAC[6] 03/1998	Décision de travailler sur les dispositions relatives aux contaminants
	CCFAC 03/1999	Fort désaccord sur la décision d'aligner les teneurs maximales sur celles de l'OMS.
	CCA 06/1999	Renvoi des dispositions relatives aux contaminants au CCNMW
	CCNMW 10/2000	Décision d'aligner les teneurs maximales sur celles de l'OMS.
	CCFAC 03/2001	Approbation de la décision du CCNMW
	CCA 07/2001	Adoption des nouvelles teneurs maximales alignées sur celles de l'OMS

Tableau 8.1 : Synthèse des principales étapes de la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles.

En 1991, la 19ième C.C.A., constatant l'existence d'un commerce international des eaux minérales naturelles, a décidé de transformer la norme sur les eaux minérales naturelles, de portée régionale[7] (la zone Europe du Codex Alimentarius[8]), en norme internationale. Ceci était lié aux discussions de l'Uruguay Round au cours desquelles le Codex Alimentarius a été choisi comme référence pour les nouveaux accords internationaux en discussion. Une revue des normes Codex devenait alors nécessaire pour améliorer la couverture par les normes Codex des produits les plus échangés dans le monde.

[3] Ce sous chapitre est basé sur les documents suivants : Alinorm 91/40, Alinorm 93/40, Alinorm 97/20, Alinorm 97/37, CX/NMW 96/2.
[4] Commission du Codex Alimentarius
[5] Codex Committee on Natural Mineral Waters / Comité Codex sur les eaux minérales naturelles
[6] Codex Committee on Food Additives and Contaminants / Comité du Codex sur les additifs alimentaires et les contaminants
[7] Cette norme régionale avait été établie en 1981 sous l'impulsion des professionnels qui souhaitaient un cadre pour les échanges commerciaux, parallèlement à l'élaboration difficile d'une directive européenne (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).

De façon à permettre aux Etats qui n'avaient pas participé à la rédaction de la norme régionale de donner leur avis, il a été décidé de faire rentrer la norme régionale à l'étape 3 du processus de décision du Codex et de la faire circuler pour commentaires. Le comité responsable de la révision de la norme était le Comité Codex pour les Eaux Minérales Naturelles (C.C.N.M.W.[9]), dont la Suisse était Etat hôte. Le comité, qui avait été établi en 1966 comme comité régional européen, devenait habilité à élaborer des normes mondiales.

La norme régionale européenne comprenait deux dispositions centrales : l'eau minérale naturelle devait être conditionnée à proximité de la source et les traitements étaient quasiment tous interdits, notamment les traitements antimicrobiens[10, 11].

Sur la base des commentaires écrits, et sans que le comité se réunisse en session[12], le secrétariat suisse a préparé un nouvel avant-projet de norme conservant les deux dispositions centrales et à sa 20ème session, en 1993, la C.C.A. a adopté le texte révisé à l'étape 5, à l'issue d'une discussion semble-t-il assez rapide[13].

En octobre 1996, quand le C.C.N.M.W. s'est réuni après 24 ans d'interruption[14], un très fort désaccord entre les Membres s'est fait jour.

Les Etats européens et l'observateur de l'industrie (Groupement International des Industries des Eaux Minérales Naturelles et des Eaux de Source[15]) défendaient le projet de norme

---

[8] La zone Europe du Codex Alimentarius compte actuellement 43 Etats (Manuel de procédures, p.181).

[9] Codex Committee on Natural Mineral Waters.

[10] Les seuls traitements autorisés concernaient la séparation des éléments instables (cf. Codex Stan 108-1981, Rév. 1-1997).

[11] En France, les eaux minérales naturelles doivent de plus être stables du point de vue de leur composition minérale et doivent avoir des caractéristiques favorables pour la santé. Ces deux aspects ne sont pas obligatoires pour les eaux de source mais celles-ci, comme les eaux minérales naturelles, doivent être microbiologiquement saines à l'origine et ne pas subir de traitement antimicrobien. Pour ce qui concerne l'Union Européenne il n'est pas nécessaire de mettre en évidence des propriétés favorables sur la santé pour pouvoir utiliser la dénomination eau minérale naturelle. (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).

[12] Il avait en effet été convenu que le travail de révision commencerait par correspondance (Alinorm 91/40 para. 389).

[13] Ayant porté sur les caractéristiques minérales des eaux minérales naturelles (Alinorm 93/40, para. 399-400). Il semble qu'à ce moment là, seuls les Etats européens s'intéressaient à la norme.

[14] Il s'agit de sa 5ième session, la 4ième avait eu lieu en 1972. Voir annexe 8.2 la liste des Etats membres présents à cette 5 ième session. Au total la session comptait 83 délégués et observateurs représentant : 27 états-membres, 2 OIG, 3 ONG (Confederation of International Soft Drinks Associations/C.I.S.D.A., Groupement International des Industries des Eaux Minérales Naturelles et des Eaux de Source/ G.I.S.E.M.E.S., NSF International).

[15] G.I.S.E.M.E.S.. Devenu GISENEC (Groupement International des Sources d'Eaux Naturelles et d'Eaux Conditionnées). Le G.I.S.E.M.E.S. représentait essentiellement des producteurs européens (cf. *infra*).

rédigé à partir de la norme régionale européenne et proche de la directive européenne en cours de révision à la même époque ; ils voulaient le maintien des deux principales dispositions du texte.

D'autres Etats demandaient des changements radicaux dans le texte. Pour les opposants, principalement les Etats-Unis, le Canada, l'Australie, le Japon et la Malaisie, la norme, qui était la seule norme Codex traitant d'eau conditionnée, ne devait pas être si restrictive et devait permettre de prendre en compte les autres types d'eaux conditionnées. Les opposants estimaient aussi que l'embouteillage à la source n'était pas possible dans tous les environnements - par exemple au Japon, où les sources sont localisées dans des régions montagneuses[16] – et que l'eau ne pouvait pas être saine sans traitements de désinfection.

Malgré ces désaccords profonds, le C.C.M.N.W. a décidé de transmettre à la C.C.A. le projet de norme révisé pour adoption à l'étape 8, décision à laquelle les délégations de l'Australie, du Brésil, du Canada, des Etats-Unis, de l'Indonésie, du Japon et de la Malaisie ont exprimé leur opposition, tandis que la délégation des Pays-Bas exprimait ses réserves.
Par ailleurs, le C.C.N.M.W. a décidé de proposer à la C.C.A. l'élaboration d'une norme pour les autres types d'eaux conditionnées.

Comme à la session du comité spécialisé quelques mois avant, un profond désaccord s'est exprimé à la 22ième session de la C.C.A. en 1997. Certains Etats étaient en faveur de l'adoption de la norme, d'autres souhaitaient la renvoyer au C.C.N.M.W. à l'étape 6.
Le débat s'est focalisé sur l'interdiction de tout traitement antimicrobien et sur l'embouteillage obligatoire à la source[17]. La question des traitements antimicrobiens soulevée par les Etats-Unis dépendait pour partie du « Code d'usages international pour le captage, le traitement et la commercialisation des eaux minérales naturelles », auquel la norme sur les eaux minérales naturelles se référait explicitement et qui entrait dans le champ du Comité Codex

[16] Aux Etats-Unis certaines sources sont dans des parcs naturels où il n'est pas possible de construire d'usines (CX/NMW 00/3).

sur l'hygiène alimentaire. Les défenseurs de la norme arguaient que la protection de la pureté microbiologique à laquelle contribue l'embouteillage à la source rendait le traitement antimicrobien inutile[18] et plaidaient la défense d'un « *produit spécifique* »[19] et d'une dénomination ancienne.

Finalement il a été décidé de voter[20] et la norme a été adoptée, avec une majorité de 2 voix[21]. Les Etats-Unis ont fait mentionner au rapport que "*la norme ignor[ait] la protection de la santé du public en interdisant tout traitement antimicrobien et cré[ait] une barrière au commerce international [...]*"[22]. Plusieurs autres délégations ont aussi exprimé leurs réserves sur la décision de la Commission[23]. Par ailleurs, la décision d'élaborer une norme pour les autres types d'eau conditionnée a été formellement prise par la C.C.A..

Un aller retour entre le C.C.N.M.W. et le C.C.F.A.C. a eu lieu ensuite à propos des dispositions spécifiques aux teneurs maximales en certaines substances. Etaient particulièrement concernées les teneurs en arsenic, baryum, manganèse et sélénium.
La norme régionale Codex autorisait en effet des teneurs maximales supérieures aux recommandations de l'O.M.S. pour les eaux de boisson pour un certain nombre de substances. En revanche, le texte proposé à l'étape 6 à la 5ième session du C.C.N.M.W. alignait les teneurs sur les concentrations figurant dans les directives de l'O.M.S. sur la qualité des eaux de boisson[24], ce qui a suscité plusieurs commentaires écrits préalables à la 5ième session proposant d'augmenter les teneurs limites[25].

---

[17] Ces deux conditions sont liées : puisque l'eau ne subit pas de traitements antimicrobiens, il faut éviter tout risque de contamination, et donc limiter le transport en embouteillant à la source.
[18] Cette question a aussi été l'objet d'un débat difficile au C.C.F.H., lors de la discussion sur le Code d'usage en matière d'hygiène pour les eaux autres que les eaux minérales naturelles (voir *infra*).
[19] Alinorm 97/37 para. 87
[20] Le rapport de session indique que « une délégation » a demandé le vote mais ne précise pas laquelle. A la suite de cette demande le Japon a proposé un vote à bulletin secret mais les Etats ont voté à main levée en faveur d'un vote nominatif.
[21] Voir en annexe 8.3 les résultats du vote.
[22] Alinorm 97/37, para. 91.
[23] Australie, Botswana, Brésil, Canada, Chine, Egypte, Guatemala, Indonésie, Japon, Mexique, Nigeria, Philippines, Afrique du Sud, Thaïlande, Ouganda.
[24] CX/NMW 96/2, commentaires sur le point 3.2..
[25] Commentaires du Japon, de la Pologne, de la Communauté Européenne, du Gisem-Unesem (CX/NMW 96/2).

Pendant la 5ième session du comité, un groupe de travail[26], présidé par une scientifique française, a été chargé d'étudier les dispositions de la norme relatives aux contaminants. Le groupe a proposé une révision à la hausse des teneurs limites du projet de norme, ce qui a été accepté[27] par le comité et donc intégré au projet de norme proposé à la C.C.A. pour adoption en 1997. La norme telle qu'adoptée par vote par la C.C.A. en 1997 autorisait donc pour certaines substances des teneurs maximales supérieures aux recommandations de l'O.M.S. pour les eaux de boisson.

A sa 30ième session (mars 1998), le C.C.F.A.C. s'est saisi de ce sujet[28] et à sa 31ième session (mars 1999), il a décidé l'alignement des teneurs maximales sur celles de l'O.M.S.. Les délégations du Portugal, de la France, de l'Italie, de l'Allemagne, de la Tunisie et de la Suisse ont fait part de leur désaccord au motif que « *la composition des eaux minérales naturelles dépendait de l'hydrologie de la source et [que] par conséquent différents niveaux de contaminants pouvaient être justifiés.* »[29]

La 23ième C.C.A. constatant l'absence de consensus sur les teneurs maximales de 4 substances, entre notamment l'Union Européenne d'un côté, les Etats-Unis, le Canada et la Malaisie de l'autre, a décidé le renvoi au C.C.N.M.W. pour réexamen[30].

Finalement la 7ième session du C.C.N.M.W. a décidé d'aligner les teneurs maximales des 4 substances en question celles de l'O.M.S.[31]. Dans ses commentaires écrits préalables à la session, l'Union Européenne a indiqué que « *en vue de faciliter l'adoption d'un consensus international, [elle] se ralli[ait] aux valeurs recommandées par l'O.M.S. pour ces quatre substances.* »[32].

---

[26] Groupe auquel semble avoir participé l'O.M.S. (Alinorm 97/20 para.34).

[27] Les raisons étaient que les directives de l'OMS pour l'arsenic et le manganèse étaient encore provisoires et que le sélénium était un élément essentiel et sans danger pour la santé. Le rapport de la session ne fait pas état de la discussion pour la teneur limite en baryum, qui a elle aussi été relevée. (Alinorm 97/20, para. 36 et suivants). Dans ses commentaires écrits, la Communauté européenne rappelle que les directives de l'O.M.S. sur les eaux de boisson s'appliquent à l'eau embouteillée mais pas aux eaux minérales naturelles (CX/NMW 96/2 - Commentaires de la Communauté Européenne).

[28] Les inquiétudes exprimées par certaines délégations concernaient en particulier l'arsenic, la teneur maximale autorisée par la norme adoptée étant cinq fois supérieure à celle figurant dans les directives de l'O.M.S..

[29] Alinorm 99/12A, para. 89.

[30] Alinorm 99/37, para. 197-200.

[31] Alinorm 01/20, para. 35-37.

[32] CX/NMW 00/3 Add.2.

Les nouvelles teneurs maximales ont été approuvées par le C.C.F.A.C. (session de mars 2001) puis adoptées par la C.C.A. en juillet 2001.

2- Les principales étapes d'élaboration des autres textes sur les eaux conditionnées

Au total, les eaux conditionnées font l'objet de quatre textes, la norme sur les eaux minérales naturelles, le code d'hygiène correspondant, la norme sur les autres eaux conditionnées et son code d'hygiène.

Le *Code d'usages international pour le captage, le traitement et la commercialisation des eaux minérales naturelles*[33] a été établi en 1985, sa révision est prévue par le C.C.F.H.[34] mais la date n'en est pas encore fixée.

L'élaboration de la norme sur les eaux autres que les eaux minérales naturelles a été décidée en 1996 en complément de la transformation de la norme régionale sur les eaux minérales naturelles en norme mondiale, alors que l'élaboration du code d'usage correspondant avait déjà été approuvée par la C.C.A. de 1995[35].

2.1- La norme générale pour les eaux potables en bouteille / conditionnées (autres que les eaux minérales naturelles)

L'élaboration de cette norme a été décidé par la C.C.A. de 1997 sur proposition de la 5ième session du C.C.N.M.W.. Des discussions difficiles ont eu lieu dès l'étape de la préparation d'un avant-projet[36] par un groupe de travail[37] en 1997 et 1998. Finalement, l'avant-projet a été rédigé par le secrétariat suisse et proposé à la session de 1998 du C.C.N.M.W.[38].

Ce texte proposait des définitions pour huit types différents d'eaux[39], mais sans prévoir de définition d'eau minérale, une catégorie qui avait été un point d'achoppement dans le groupe de travail. Les Etats-Unis ainsi que d'autres Etats souhaitaient en effet définir une "eau

[33] CAC/RCP 33-1985, Codex Alimentarius Volume 11
[34] Alinorm 97/13A.
[35] Alinorm 97/13, para. 65.
[36] CX/NMW 98/2.
[37] Le groupe de travail comprenait initialement l'Australie, le Brésil, le Canada, les Etats-Unis, la France, le Japon et la Malaisie, puis seuls l'Australie, le Canada, les Etats-Unis, la France et le Japon se sont réunis avec le secrétariat suisse en février 1998 (CX/NMW 98/2 Add. 1, commentaires des Etats-Unis).
[38] Alinorm 99/20, para. 5
[39] eau artésienne, eau embouteillée, eau de glacier, eau de source, etc. (CX/NMW 98/2 - Annexe).

minérale", pour laquelle transport et traitement seraient autorisés[40]. Ils étaient soutenus par le représentant de l'industrie des boissons non alcoolisées[41] (International Soft Drinks Council[42]). La France et les délégations européennes[43], ainsi que le G.I.S.E.M.E.S., y étaient opposés estimant que le terme eau minérale introduirait la confusion avec l'eau minérale naturelle[44].

Par ailleurs, dans la définition américaine l'eau de source doit obligatoirement jaillir de la terre, ce qui a pour conséquence que l'on ne peut pas appeler eau de source une eau collectée par forage. L'avant-projet rédigé par la Suisse correspondait à cette définition mais la plupart des Etats qui se sont exprimés l'ont remise en cause et les Etats-Unis semblent avoir eu peu de soutien sur ce point[45].

Un autre point de discussion sur les eaux de source a concerné les traitements. La France et le G.I.S.E.M.E.S. se sont exprimés contre l'autorisation des traitements et ont proposé un étiquetage spécifique pour distinguer les eaux de source traitées des eaux de source non traitées[46].

Enfin, les Etats-Unis voulaient définir une notion de « stérilité commerciale » de l'eau (question renvoyée au C.C.F.H.), c'est à dire un état de l'eau dans laquelle aucun micro-organisme ne peut se développer dans les conditions normales de stockage non réfrigéré[47].

Sur plusieurs points de la norme les positions semblaient ainsi irréconciliables.

Une proposition du Canada[48] a permis de classer les eaux en deux grandes catégories définies de manière globale - les eaux préparées et les eaux définies par leur origine –, mais la question des définitions plus précises à l'intérieur des deux catégories restait à régler.

---

[40] CX/NMW 98/2 Add. 1 et CX/NMW 00/3 et suivants.
[41] CX/NMW 98/2 Add. 1
[42] I.S.D.C./C.I.S.D.A.
[43] Le Brésil, qui avait voté contre la norme sur les eaux minérales naturelles en 1997 s'est exprimé contre la définition de l'eau minérale en 2000 (CX/NMW 00/3). L'Argentine qui elle aussi avait voté contre l'adoption de la norme en 1997, a aussi soutenu la position européenne sur l'eau minérale (CX/NMW 00/3 Add. 1).
[44] CX/NMW 98/2 Add.1 et 99/20 par. 23. On peut remarquer que le G.I.S.E.M.E.S. soulignait que les eaux minérales naturelles faisaient l'objet d'un commerce international ancien tandis que les eaux minérales n'existaient que sur des marchés nationaux, alors que pour I.S.D.C. les eaux minérales faisaient déjà l'objet d'un commerce international (CX/NMW 00/3) .
[45] Voir les commentaires écrits de l'observateur I.B.W.A. pour la session de 1998 – infléchis en 2000 - et ceux du Brésil et de Cuba pour la session de 2000 (CX/NMW 98/2 Add.1, CX/NMW 00/3 et CX/NMW 00/3 Add.1) .
[46] CX/NMW 98/2 Add. 1.
[47] CX/NMW 98/2 Add. 1. Rappelons que dans l'eau minérale naturelle plate, des populations de micro-organismes banaux et sans effet sur la santé, suivent une alternance de phases de croissance et de phases de décroissance (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002.). Voir aussi Ducasse et *al.* [1999].

A la session de 2000 du C.C.N.M.W., le Canada[49] a proposé que, pour ce qui concerne les eaux définies par leur origine, la norme permette à chaque Etat de choisir la dénomination qui lui convient en fonction des habitudes locales. Il devenait alors inutile de définir l'eau minérale, l'eau de source, l'eau de glacier etc..

Ceci a été considéré comme un compromis acceptable par les délégations, notamment des Etats-Unis, du Japon et de la France (qui s'exprimait au nom de l'Union Européenne)[50]. La rédaction du texte a alors pu progresser rapidement et à la fin de la session, il a été décidé de proposer le texte à la C.C.A. pour adoption selon la procédure accélérée[51, 52].

Comme pour la norme sur les eaux minérales naturelles, les teneurs maximales en certaines substances, supérieures à celles des directives de l'O.M.S. dans l'avant-projet, ont été alignées avec ces dernières, la décision faisant l'objet d'un consensus[53] du C.C.N.M.W..

La norme a été adoptée en 2001 à l'étape 5/8 par la 24ième C.C.A. avec la seule réserve de l'Inde[54]. Ce travail achevé, le C.C.N.M.W. a été ajourné[55].

La norme adoptée ne donne ni définition de l'eau minérale, ni définition de l'eau de source, et laisse à chaque Etat le choix du nom du produit pour les eaux définies par leur origine. Elle autorise les traitements antimicrobiens y compris pour les eaux définies par leur origine[56], mais, les Etats pouvant choisir les dénominations des produits, ils peuvent établir leurs propres critères sur le choix des traitements[57] ou le taux de minéralisation et imposer un

---

[48] Le rapport de session n'est pas explicite sur la proposition canadienne mais plusieurs personnes interrogées indiquent que le classement en deux grandes catégories a été proposé par le Canada.
[49] qui avait consulté un certain nombre d'Etats et d'associations professionnelles (CX/NMW 00/3, commentaires du Canada).
[50] Alinorm 01/20, para. 8-10.
[51] C'est-à-dire avec omission des étapes 6 et 7.
[52] Alinorm 01/20, para. 33
[53] y compris de la part du G.I.S.E.M.E.S. et de la Communauté Européenne (CX/NMW 00/3 et suivants). Dans la réglementation européenne, l'eau de source doit respecter les critères de l'O.M.S. (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).
[54] Alinorm 01/41, para. 175-176. L'Inde trouvait le texte peu clair.
[55] Alinorm 01/41.
[56] Dans ce cas ces traitements ne sont autorisés qu'aux fins de conservation d'un produit qui est naturellement sain (Alinorm 01/20, Annexe II).
[57] Ainsi en France, en vertu du décret 98-1090 (modifiant le décret 89.369 et 89.3), les traitements des eaux de source ne doivent pas avoir pour but de modifier les caractéristiques microbiologiques, seuls sont autorisés les traitements de séparation de composés.

étiquetage spécifique. Seule l'eau minérale naturelle bénéficie donc d'une définition au Codex Alimentarius.

2.2- Le code d'usage en matière d'hygiène pour les eaux en bouteilles/conditionnées autres que les eaux minérales naturelles.

Le code prévoit notamment les aspects de protection des sources d'eau, souterraines ou de surface, les mesures d'hygiène dans l'extraction ou la collecte, le conditionnement, le transport et l'entreposage.

La décision formelle d'élaborer ce code d'usage a été prise par la C.C.A. en juillet 1995. Les Etats-Unis ont présenté un document de discussion quelques mois après à la 28ième session du C.C.F.H.. Celui-ci a décidé la création d'un groupe de travail dirigé par les Etats-Unis et comprenant l'Espagne, la France, l'Indonésie, le Japon, et la Suisse, auxquels la Belgique s'est joint après le C.C.F.H. de 1996, et l'a chargé de proposer un avant-projet[58].

Le groupe de travail s'est réuni début octobre 1996[59] et a proposé un avant-projet au C.C.F.H. qui suivait[60] et qui a renvoyé l'avant-projet à l'étape 2. Plusieurs réunions du groupe de travail et trois sessions du C.C.F.H. ont été nécessaires pour finaliser le code, qui a été adopté par la 24ième C.C.A. (juillet 2001).

Comme les discussions sur la norme sur les eaux minérales naturelles pouvaient le laisser pressentir, une des discussions difficiles de ce code a porté sur les traitements. Les Etats européens ne voulaient pas que figure dans le code l'obligation de traitement antimicrobien, arguant que si une eau est naturellement saine, ces traitements sont inutiles. C'est finalement cette vision qui a prévalu.

[58] Alinorm 97/13, para. 32-48.
[59] pendant la 5ième session du C.C.N.M.W..
[60] 29ième session en octobre 1996.

3- Les enjeux de la norme sur les eaux minérales naturelles[61]

3.1- La production mondiale d'eau minérale naturelle

	Production	Exportations	Exportations en % de la production
Monde	32,94	-	-
U.E à 15 + Suisse	28,92	-	-
Italie	8,40	0,59	7,0%
Allemagne	7,73	0,05	0,7%
France	6,35	1,65	26,0%
Belgique	1,24	0,68	54,5%

Tableau 8.2 : Principaux Etats producteurs et exportateurs d'eau minérale naturelle. Volumes en milliards de litres pour l'année 2000[62].

L'eau minérale naturelle représente environ un tiers d'un marché mondial des eaux conditionnées estimé à 110 milliards de litres et à 35 milliards d'euros[63].

Le concept d'eau minérale naturelle est issu du thermalisme européen puisque l'embouteillage d'eau minérale naturelle s'est développé au XIXième siècle quand les curistes des stations thermales ont souhaité pouvoir emporter de l'eau de cure chez eux[64]. Ceci explique pourquoi la norme Codex d'origine est une norme pour la zone Europe du Codex.

Trois Etats européens, l'Italie, l'Allemagne et la France assurent la plus grande partie de la production mondiale d'eau minérale naturelle (68 %) mais alors que les productions allemande et italienne sont très majoritairement destinées à la consommation domestique, la France exporte plus du quart de sa production.

3.2- Les grands producteurs français

Cinq sources, Evian, Volvic, Vittel, Contrex et Perrier représentent environ 70 % de la production française d'eau minérale naturelle. Deux groupes, Danone[65] (Evian, Volvic) et Perrier-Vittel/Nestlé[66] (Vittel, Contrex et Perrier) dominent ainsi la production française.

[61] Dans la mesure du possible, nous avons retenu les données chiffrées et les données d'activité de la période d'élaboration de la norme.
[62] Source : documents GISENEC-UNESEM (Groupement International des Sources d'Eaux Naturelles et d'Eaux Conditionnées, anciennement G.I.S.E.M.E.S.). Des données plus précises figurent en annexe 8.4.
[63] en bouteilles et en grands contenants. Danone (2000).
[64] Fourcat [1998]. Le transport d'eau minérale est attesté au Moyen-Age mais il est réservé à l'usage des plus puissants (Chambriard [1998]).
[65] qui possède aussi Badoit, Salvetat et Arvie.
[66] Perrier a été racheté par Nestlé, qui était déjà propriétaire de Vittel, en 1992 après "l'affaire du benzène" de février 1990. Perrier-Vittel devenu Nestlé Waters depuis avril 2002 (http://www.lesechos.fr, le 16 avril 2002) regroupe maintenant toutes les activités « eau » de Nestlé.

Evian (Groupe Danone)[67]	1,48[68]
Volvic (Groupe Danone) [69]	1,05
Vittel (Groupe Perrier-Vittel/Nestlé) [70]	0,86
Contrex (Groupe Perrier-Vittel/Nestlé) [71]	0,73
Perrier (Groupe Perrier-Vittel/Nestlé) [72]	0,32
Total pour ces 5 producteurs	4,44
Total production française[73]	6,35

Tableau 8.3 : Principaux producteurs français d'eau minérale naturelle. Volumes en milliards de litres. Années 1999 et 2000.

Un troisième groupe, Neptune (groupe Castel), principalement producteur d'eaux de source (marque Cristaline, exploitée conjointement avec le groupe Roxane[74]), exploite notamment les eaux minérales naturelles Saint-Yorre, Vichy-Celestins, Pierval, et Thonon[75]. Il existe par ailleurs des sources régionales d'eaux minérales naturelles indépendantes comme les sources de Saint-Amand, dans le Nord de la France[76].

Les groupes Danone et Perrier-Vittel/Nestlé assurent aussi la majorité des exportations d'eaux françaises. Perrier a été le premier à exporter son eau aux Etats-Unis, suivi ensuite par Evian[77]. Aujourd'hui, la moitié de la production d'Evian serait exportée dans 120 pays[78], en particulier en Allemagne, aux Etats-Unis[79] et au Japon où elle est la première marque importée. En 1999, Vittel était vendue dans 68 pays et Perrier dans 130 pays[80].

Peu à peu, les deux groupes ont racheté des sources dans d'autres pays. Hors de France, Danone est propriétaire principalement des eaux minérales naturelles Font Vella et Lanjaron (Espagne) [81], et Nestlé est propriétaire de San Pellegrino (Italie) achetée en 1998.

[67] Danone (2000)
[68] A comparer à 100 millions de litres en 1954 (Martinet et Reynaud [2000 : 19]).
[69] Danone (2000)
[70] Perrier-Vittel (2000). Volumes 1999.
[71] Perrier-Vittel (2000). Volumes 1999.
[72] Perrier-Vittel (2000). Volumes 1999.
[73] Documents GISENEC-UNESEM
[74] Martinet et Reynaud [2000 : 17-18]
[75] Saint-Yorre, Vichy-Celestins et Pierval ont été reprises à Nestlé lorsque ce dernier groupe a dû revendre en 1992, à la demande des instances européennes de la concurrence, certaines des filiales de Perrier qu'il venait de reprendre. Thonon a été rachetée en 1993.
Voir http://www.groupe-castel.com/fr/metiers/metier_eau01.shtml, consulté le 6 septembre 2005.
[76] *Xerfi*, « Le marché des eaux en bouteilles . Perspectives 1999-2000 ».
[77] Fourcat [1998]
[78] *Capital*, Août 1998
[79] où Evian représente 7 % en volume du marché américain des eaux plates (Danone [1998]).
[80] Perrier-Vittel (2000).
[81] Danone (1997, 1998). Les activités italiennes (Ferrarelle entre autres) ont été cédées en novembre 2004. (Voir communiqué de presse du 19 novembre 2004 sur http://www.danone.com)

Au total, par leur place prépondérante en France - un gros Etat producteur - et leurs réseaux de filiales, les groupes Danone et Perrier-Vittel sont des acteurs de premier plan du marché mondial des eaux minérales naturelles.

Pour ce qui concerne l'ensemble des eaux conditionnées, Danone et Perrier-Vittel occupent aussi des places de premier plan. En 2000, le groupe Danone était le deuxième producteur mondial d'eau conditionnée avec 10,4 % de part de marché[82] et le premier producteur mondial pour l'eau plate, Nestlé étant numéro 1 mondial. En 2001, chacun des deux groupes revendiquait la place de numéro 1 mondial[83].

Récemment de nouveaux acteurs, les producteurs de soft drinks, sont entrés sur le marché de l'eau conditionnée, qui est en forte croissance, et de nombreuses opérations de croissance externe et interne sont menées dans le secteur[84].

3.3- Les enjeux de la norme pour les industriels français

Il était essentiel pour les producteurs français que la définition de l'eau minérale naturelle par le Codex reste proche des définitions française et européenne pour que leurs fortes positions commerciales en France et à l'exportation ne puissent pas être mises en péril par la concurrence de produits embouteillés dans des conditions moins contraignantes, et que les gros investissements faits pour le maintien de la qualité de la ressource soient remis en cause.

L'eau minérale naturelle ne subissant pas de traitements antimicrobiens, il convient en effet de protéger les ressources en eau et de s'assurer en permanence de la bonne qualité de l'eau. Ceci entraîne des investissements importants, soit pour protéger la source elle-même et la production à court terme (investissements pour le captage, le contrôle qualité[85]) soit pour protéger l'*impluvium*[86]. Pour cela les producteurs français achètent des terres et

[82] En valeur semble-t-il. Voir Danone (2000).
[83] Nestlé (2001) et Danone (2001).
[84] On peut citer les lancements de Aquafina par Pepsi, et Dasani et BonAqua par Coca-Cola. Voir *Le Monde interactif*, 23 mai 2000.
[85] Plusieurs milliers d'analyse par jour (Entretien. Industrie. 25 juillet 2001).
[86] Voir Cadène (1998) pour une description en quelques pages des actions menées. Voir aussi la thèse de Raulet-Crozet (1995).

constituent des réserves foncières[87] pour contrôler les activités de surface qui pourraient polluer les réserves d'eau. Ces terres peuvent ensuite être loués à des agriculteurs qui devront respecter les pratiques culturales imposées par l'embouteilleur[88]. Les industriels maintiennent des contacts étroits avec les collectivités locales, suivent les projets d'aménagement et de création d'activité. En résumé, ils doivent suivre ce qu'il se passe en surface[89].

Il s'agissait donc pour eux d'obtenir une norme Codex mondiale proche de la norme Codex régionale et de la directive européenne pour défendre l'industrie bâtie sur la dénomination « eau minérale naturelle » [90], et dégageant une forte rentabilité[91].

Un autre enjeu pouvait être que les grands groupes minéraliers utilisent leur savoir-faire pour produire de l'eau minérale naturelle dans leurs Etats d'implantation qui n'en produisent pas[92], mais ceci ne semble pas avoir fait partie des raisons de la défense par les industriels français de la norme eaux minérales naturelles[93].

4- Les principales positions exprimées au Codex

4.1- La position de la France

Du fait de sa forte production et de l'importance de ses exportations, la France était particulièrement concernée par la révision de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles. Elle a eu pour objectif permanent la protection de la dénomination « eau minérale naturelle ». D'une part elle souhaitait qu'en devenant reconnu internationalement, le concept d'eau minérale naturelle ne change pas ; d'autre part, elle voulait qu'aucune confusion ne

[87] 950 ha pour Perrier (Cadène [1998]).
[88] Une hausse de la teneur en nitrates, qui restait toutefois largement inférieure aux normes de potabilité, a conduit Vittel à travailler de manière étroite avec les agriculteurs. Cette collaboration est le terrain d'étude de la thèse de Raulet-Crozet (1995).
[89] Ils peuvent par exemple négocier avec la SNCF, un utilisateur important de désherbants (Entretien. Industrie. 25 juillet 2001).
[90] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.
[91] *Capital*, Août 1998
[92] Se poserait alors bien sûr la question des coûts de transformation des installations déjà existantes en installations conformes à la norme Codex.
[93] Nous n'avons toutefois pas validé ce point avec les personnes interrogées, mais aucune ne l'a spontanément évoqué.

soit possible dans l'esprit du consommateur, raison pour laquelle elle s'opposait à l'autorisation de dénominations telles que « eau minérale »[94].

Notons que dans les commentaires écrits préalables à la session de 1996[95], la position française n'a pas été exprimée directement en son nom mais par le biais de l'Union Européenne qui a repris la position rédigée par la France[96].

La France a aussi défendu une définition de l'eau de source non traitée et embouteillée à la source[97].

La France s'est beaucoup impliquée dans le travail du Codex sur la norme sur les eaux minérales naturelles et sur les deux textes sur les autres eaux en rédigeant des commentaires écrits, et en participant à des groupes de travail[98].

4.2- La position de l'U.E.

Au moment où le Codex a décidé de transformer sa norme régionale sur les eaux minérales naturelles en norme mondiale, l'Union Européenne révisait sa directive de 1980 sur les eaux minérales naturelles, élaborée après de nombreuses années de négociations, dues à une opposition forte entre d'un côté la France et l'Italie et de l'autre l'Allemagne à propos des effets favorables pour la santé et du taux de minéralisation permettant de définir une eau minérale naturelle[99]. Cette révision a été achevée fin 1996[100] et les Etats européens ont montré une position unie[101] dans la défense au Codex des principales dispositions de leur réglementation sur les eaux minérales naturelles[102].

---

[94] La Communauté Européenne et le G.I.S.E.M.E.S. avaient d'ailleurs déjà insisté fortement sur ce point dans leurs commentaires écrits préalables à la session de 1996 (CX/NMW 96/2).

[95] Aucune intervention française figure non plus au rapport de la session du C.C.M.N.W. de 1996, mais les rapports de session du Codex ne font qu'une synthèse des discussions et ne mentionnent les interventions faites par les délégations que si elles sont importantes dans la discussion, ou si la mention est expressément demandée par la délégation concernée.

[96] Entretien. Autre. 19 juin 2002.

[97] CX/NMW 98/2 – Add. 1.

[98] Il n'y a pas eu de création de groupe de travail pour la norme sur les eaux minérales naturelles mais on peut signaler que la France a fait partie du groupe de travail créé pour la préparation de l'avant-projet sur les eaux conditionnées autres que les eaux minérales naturelles.

[99] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.
Ces divergences se sont résolues en conciliant les deux définitions dans la directive de 1980 (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).

[100] Directive 96/70/CE modifiant la directive 80/777/CEE.

[101] *« face au Japon et aux Etats-Unis, c'était ça ou foutu ».* Entretien. Industrie. 10 juillet 2002.

[102] L'Allemagne aurait pu tenter d'utiliser la négociation du Codex pour défendre sa position sur le taux de minéralisation qu'elle avait lors de l'établissement de la directive européenne ; elle ne l'a pas fait, la différence entre la conception européenne d'une eau non traitée et la conception anglo-saxonne étant beaucoup plus importante que celle existant entre la position franco-italienne et la position allemande (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002.).
La question du taux de minéralisation a toutefois été soulevée lors de la discussion de 1996 (Alinorm 97/20, para. 14) par l'Australie, le Canada, les Etats-Unis et la République Tchèque. Ce point n'a pas été retenu.

L'Union Européenne a aussi pris position contre la définition de l'eau minérale, estimant qu'elle pourrait entraîner une confusion avec l'eau minérale naturelle.

En faisant référence à la définition européenne de l'eau de source, elle s'est exprimée en faveur d'une définition de l'eau de source moins restrictive que la définition américaine et en faveur d'une dénomination spécifique pour les eaux de sources non traitées[103] puis en 2000 elle s'est ralliée à la solution de compromis proposée par le Canada[104].

Contrairement à la France, les autres gros producteurs de l'U.E., l'Allemagne et l'Italie, ont été peu actifs dans les discussions du Codex. Les producteurs allemands ayant un marché essentiellement domestique n'avaient pas de position d'exportation à défendre, quant à l'Italie, plusieurs de ses gros producteurs sont des filiales de Danone et de Perrier-Vittel[105].

4.3- La position du G.I.S.E.M.E.S.

Le G.I.S.E.M.E.S. regroupe différentes associations nationales de producteurs d'eaux minérales naturelles, principalement des Etats de la zone Europe du Codex, ce qui s'explique par l'origine européenne de l'eau minérale naturelle. Il a fait des commentaires écrits avant les sessions et demandé la parole en session.

Il a défendu la conception européenne de l'eau minérale naturelle et ses deux principales dispositions et dans ses commentaires écrits, il s'est référé plusieurs fois à la directive européenne notamment à propos des traitements autorisés[106].

Il souhaitait que figure dans la norme sur les eaux minérales naturelles l'interdiction d'employer le terme « eau minérale »[107] et a demandé que la disposition de la norme Codex régionale stipulant que les conditionnements pour la vente ne devaient pas dépasser 2 litres[108] soit réintégrée[109].

---

[103] CX/NMW 00/3 Add.2.
[104] Alinorm 01/20 para. 10.
[105] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.
[106] Il souhaitait que la norme Codex accepte les traitements (non anti-microbiens) dont l'autorisation était prévue dans la révision de la norme européenne (CX/NMW 96/2).
[107] CX/NMW 96/2.
[108] Ceci est à remettre probablement dans le contexte de développement des fontaines. Les minéraliers français étaient opposés au développement des fontaines (Entretien. Industrie. 25 juillet 2001). Cependant aucun risque sanitaire n'existe et la disposition était difficilement défendable.
[109] CX/NMW 96/1.

Il a plaidé pour l'alignement des teneurs en certaines substances sur celles qui seraient préconisées par les scientifiques européens pour la directive européenne en cours de révision et a souligné que les recommandations de l'O.M.S. ne concernaient pas l'eau minérale naturelle. Il a ensuite abandonné cette demande puisqu'il n'a pas fait de commentaires écrits au C.C.F.A.C..

Par la suite, dans les discussions de la norme sur les autres eaux, il a cherché à protéger la dénomination « eau minérale naturelle » de dénominations proches, et a soutenu la définition d'une eau de source non traitée et embouteillée à la source[110] avant de se rallier à la proposition canadienne de laisser aux Etats la responsabilité des définitions des eaux autres que minérales naturelles.

4.4- Les Etats opposés à la vision européenne

Les Etats opposés à l'extension de la portée de la norme du niveau régional au niveau mondial remettaient en cause les deux principales dispositions. Ils ont aussi plaidé pour l'alignement des teneurs en certaines substances sur les directives de l'O.M.S..

Les Etats-Unis souhaitaient aussi la définition d'une eau minérale pour laquelle les traitements seraient autorisés (sur ce point ils ont eu le soutien d'autres Etats) et que leur définition géologique de l'eau de source soit reprise. Ils se sont ralliés ensuite à la proposition canadienne[111].

A l'approche européenne, qui voyait l'eau minérale naturelle comme devant faire l'objet du moins de manipulations possibles et autorisait les traitements pour d'autres types d'eaux mais sous une appellation autre que « eau minérale naturelle », « eau minérale » ou « eau de source », se confrontait donc une autre approche qui voyait l'eau comme une ressource pouvant subir des traitements d'assainissement. Le transfert d'une pratique régionale vers une norme mondiale était perçu comme un obstacle aux échanges par les tenants de la deuxième approche.

[110] CX/NMW 98/2 Add.1

Plusieurs personnes interrogées voient des raisons culturelles aux divergences de vues en Etats défenseurs de l'eau minérale naturelle et Etats opposés :

"L'eau qui sort de terre est ultra-pure, et il faut garder sa pureté originelle, on ne peut même pas la filtrer pour éliminer les micro-organismes présents, donc c'est un concept vraiment très particulier, que les Américains ne peuvent pas comprendre, les Japonais non plus, ce n'est pas possible, réellement les Américains quand ils entendent ça ils sont fous, ils disent les Européens sont complètement fous."[112]

4.5- Les autres observateurs

I.S.D.C./C.I.S.D.A. représente l'industrie des soft drinks et un grand nombre de ses membres commercialisent des produits situés dans le champ de la norme sur les autres eaux[113]. C.I.S.D.A. était présente à la session de 1996 mais ne semble pas avoir été très active lors de la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles (pas de mention dans les rapports de session, pas de commentaires écrits). Sous le nom de I.S.D.C., cette organisation professionnelle a en revanche plus activement participé à l'élaboration de la norme sur les autres eaux (en faisant des commentaires écrits) et plaidé pour une définition de l'eau minérale autorisant transport et traitement et pour que la norme permette le développement de nouveaux produits[114, 115], reflétant le fait que les grands producteurs de soft drinks s'intéressent au secteur de l'eau embouteillée.

I.B.W.A. (International Bottled Water Association), issue de l'industrie américaine de l'eau embouteillée[116] qui y garde une position importante, n'est devenu observateur au Codex qu'en 1998, ce qui ne lui a pas permis de participer officiellement à la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles.

En revanche, une fois devenu observateur, il a pu faire des commentaires écrits sur la norme sur les autres eaux pour soutenir[117] la définition américaine des eaux de source en 1998. Cette position a été ultérieurement nuancée puisque, dans ses commentaires écrits de 2000,

---

[111] Alinorm 01/20, para. 8.
[112] Entretien. Industrie. 24 juillet 2001.
[113] CX/NMW 98/2- Add.1
[114] CX/NMW 98/2- Add.1
[115] les « eaux préparées » : rendues saines par traitement, additionnées de minéraux etc..., type Nestlé Pure Life, eau purifiée destinée aux pays émergents.
[116] Le G.I.S.E.M.E.S. et I.B.W.A. ont d'ailleurs des adhérents communs. Les industriels français adhèrent au G.I.S.E.M.E.S. par leurs activités européennes dans les eaux minérales naturelles dans leur Etat d'origine ou par des filiales dans les autres Etats européens et à I.B.W.A. par le biais de leurs filiales américaines du secteur de l'eau embouteillée.
[117] Sans faire valoir d'arguments mais en affichant simplement son soutien à la définition proposée (CX/NMW 98/2 Add.1).

I.B.W.A. a proposé une définition de l'eau de source comme devant jaillir de la terre «*quand cela est demandé par la réglementation locale* », ce qui revient à appuyer la proposition canadienne.

Dans ses premiers commentaires, I.B.W.A. a aussi demandé la possibilité d'ajouter des minéraux dans tous les types d'eaux embouteillées (autres que les eaux minérales naturelles), mais sans insister sur ce point par la suite.

En ce qui concerne la définition de l'eau minérale, I.B.W.A. a écrit dans ses commentaires préalables à la session de 2000, que la définition de l'eau minérale devait dépendre des Etats et non pas être établie par le Codex Alimentarius[118]. I.B.W.A. appuyait ainsi la proposition canadienne et s'éloignait de la position américaine.

Les associations de consommateurs ne se sont pas exprimées sur les deux textes de définition et n'ont pas assisté aux sessions du C.C.N.M.W.[119].

5- Les actions politiques de l'industrie française

5.1- Auprès de l'administration française

Un représentant de Danone était présent dans la délégation française lors de la session de 1996 qui a travaillé sur la norme sur les eaux minérales naturelles, ainsi qu'aux sessions suivantes du C.C.N.M.W. qui ont élaboré la norme sur les autres eaux, à la session de 1996 du C.C.F.H. et aux C.C.A. de 1999 et 2001[120] où les différents textes ont été adoptés.

Les entretiens montrent que l'administration et l'industrie (par l'intermédiaire de la Chambre Syndicale) françaises ont collaboré étroitement tout au long de l'élaboration des trois textes sur les eaux embouteillées : échanges fréquents sur la position défendue par la France et la façon de la défendre, fourniture par l'industrie de données techniques, préparation de propositions de réponses aux objections faites par les opposants en cours de session grâce à la présence d'un salarié de Danone dans la délégation française. Le représentant de

[118] Voir CX/NMW 00/3 Add.1. Dans ses commentaires préalables à la session de 1998, I.B.W.A. avait simplement noté l'absence de définition de l'eau minérale dans le projet rédigé par la Suisse.
[119] Consumers International a en revanche fait plusieurs commentaires écrits et interventions en séance au C.C.F.H. lors de l'élaboration du code d'hygiène.
[120] A la C.C.A. de 1997, le représentant de Danone était dans la délégation du G.I.S.E.M.E.S..

Danone était aussi présent aux côtés du délégué français dans le groupe de travail du C.C.F.H. qui a travaillé sur le code d'hygiène[121].

Les principaux acteurs de l'industrie étaient des salariés des entreprises avec des responsabilités dans l'association professionnelle (notamment le directeur réglementation du pôle eaux de Danone) et le délégué général de l'association. Ces personnes travaillaient très étroitement ensemble, les données techniques étant apportées par les entreprises, et les aspects politiques et relationnels étant traités par l'association professionnelle[122]. Les qualités professionnelles, à la fois techniques et relationnelles, de ces personnes sont jugées grandes par plusieurs personnes interrogées[123].

Les deux grands groupes ont largement contribué à préparer la position française sur la norme sur les eaux minérales naturelles ainsi que les positions sur les deux autres textes[124] :

"Perrier et Danone gèrent le Codex pour la France, [...], ils se réunissent entre eux [...] et les autres autour, connais pas"[125].

Danone a néanmoins été plus directement impliqué auprès de l'administration française puisque le représentant du groupe était dans la délégation française.

5.2- Auprès des observateurs du secteur

Sur la période étudiée, 1996-2001, le secrétariat du *G.I.S.E.M.E.S.* était assuré par la Chambre Syndicale des Eaux Minérales (France)[126] et de ce fait la fédération internationale était représentée au Codex par la secrétaire générale de l'association professionnelle française. Cette situation a simplifié les relations de l'industrie française avec sa fédération internationale puisqu'elle lui permettait de travailler avec son interlocuteur habituel en France. De manière générale, les industries français ont un grand poids dans l'organisation internationale[127].

[121] Entretien. Administration française. 9 octobre 1999.
[122] Plusieurs entretiens.
[123] Plusieurs entretiens. Administration et industrie.
[124] Plusieurs entretiens.
[125] Entretien. Industrie. 1ier octobre 2001.
[126] Le secrétariat était tenu par l'association italienne avant de l'être par l'association française.
[127] Plusieurs entretiens.

Pour la norme sur les autres eaux, les industriels français, par l'intermédiaire du G.I.S.E.M.E.S., se sont rapprochés d'I.B.W.A., pour trouver un accord bien que leurs positions initiales soient très éloignées. Finalement les deux organisations ont soutenu la proposition canadienne qu'elles ont d'ailleurs contribué à élaborer[128]. De même au cours du travail sur le code d'hygiène des eaux autres que les eaux minérales naturelles, des discussions ont eu lieu entre le G.I.S.E.M.E.S et I.B.W.A. de façon à trouver des positions de compromis entre industriels européens et américains et informer ensuite les délégations des Etats des compromis envisageables aux yeux des industriels[129].

5.3- Auprès d'autres délégations

Si Danone était dans la délégation française, Perrier-Vittel pour sa part était représenté dans la délégation suisse[130] au C.C.N.M.W., ce qui était « *d'un gros poids* »[131]. Chacun des deux grands était donc présent au côté de « son » administration.

Des actions politiques auprès de délégations d'autres Etats membres du Codex ont été menées en particulier pour la norme sur les eaux autres que les eaux minérales naturelles. Elles ont consisté, via le G.I.S.E.M.E.S ou la Chambre Syndicale, en des rencontres avec les autorités de certains Etats pour faire valoir la position des industriels européens et en particulier français. Les industriels, toujours via une structure collective, ont aussi travaillé avec la délégation du Canada sur la proposition faite par cet Etat.[132]

Soulignons que si nous avons essayé de différencier les actions menées au nom de la Chambre Syndicale française d'autres actions menées au nom du G.I.S.E.M.E.S., les données d'entretiens mettent en évidence que les deux leaders de l'industrie ont été les meneurs de la structure collective française et de l'association internationale qu'ils ont largement influencées. La distinction entre différents niveaux d'acteurs semble plus

[128] Entretiens. Industrie. 25 juillet 2001.
[129] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.
[130] Dans laquelle figure quasiment toujours, quel que soit le comité Codex concerné, un représentant de Nestlé, très souvent Mme du Bois, la vice-présidente chargée de la réglementation et de l'environnement.
A la 5ième session du C.C.M.N.W., un représentant de Nestlé était aussi présent dans la délégation de Malaisie, un Etat opposé à l'adoption de la norme sur les eaux minérales naturelles.
[131] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.
[132] Entretiens. Industrie, 25 juillet 2001 et Administration française, 16 février 2001.

théorique que réelle, les individus étant de plus les mêmes personnes qui selon les cas prennent telle ou telle casquette.

6- L'interprétation du cas

6.1- Sur la prise de décision au Codex

6.1.1- Les contraintes des procédures

L'origine du travail sur la norme sur les eaux minérales naturelles était la décision de donner un statut international à une norme Codex régionale et la Commission avait simplement prévu que les Etats qui n'avaient pas participé à la rédaction initiale (celle de la norme régionale) puissent faire des commentaires sur le texte, qui serait ainsi révisé. Le cadre de travail était donc bien délimité, et les Etats favorables à la norme se sont appuyés sur ce cadre au début de la 5ième session du C.C.N.M.W., comme le mentionne le rapport de la session : "*De nombreuses délégations, ainsi que l'observateur de la CE, ont [...] fait valoir que la Commission avait donné au Comité des instructions extrêmement claires ne mentionnant que les eaux minérales naturelles [...]. Le comité avait donc pour mandat de procéder à la conversion de la norme régionale en vue de la rendre applicable au commerce international et tout écart par rapport à ces instructions devrait être approuvé par la Commission.*"[133]

Néanmoins, pour pallier les objections de nombreux Etats sur le champ d'application limité de la norme, les délégations ont convenu de préparer une autre norme sur les eaux autres que les eaux minérales naturelles. Sans cette décision, les tensions exprimées lors de la rédaction de la norme eau minérale naturelle auraient été encore beaucoup plus vives.

6.1.2- Les relations entre les comités

27 Etats étaient présents au C.C.N.M.W. de 1996 qui a décidé que les teneurs maximales en certaines substances pouvaient être supérieures aux recommandations de l'O.M.S. sur les eaux de boisson, alors qu'au C.C.F.A.C. de 1999 qui a décidé de l'alignement de ces teneurs, 55 délégations d'Etats étaient présentes. Parmi ces 55 délégations, 24 avaient participé au C.C.N.M.W.[134].

[133] Alinorm 97/20, para. 5.
[134] Voir annexe 8.2.

Au C.C.N.M.W., les défenseurs de l'eau minérale naturelle sont parvenus à faire conserver dans le projet de norme des teneurs supérieures à celles autorisées par l'O.M.S. pour les eaux de boissons alors qu'au C.C.F.A.C., auquel participaient un plus grand nombre d'Etats, ils ont été mis en minorité. Le C.C.F.A.C. a donc constitué un lieu de négociation différent du C.C.N.M.W. et prenant des décisions différentes.

Arguer de l'aspect provisoire des directives de l'O.M.S. sur les eaux potables et de la spécificité des eaux minérales naturelles pour autoriser leur dépassement était probablement difficilement recevable au C.C.F.A.C.[135] et l'enjeu de la question pouvait paraître marginal pour les délégations qui n'étaient pas directement concernées par la norme verticale et n'avaient pas participé aux discussions du C.C.N.M.W..

6.1.3- L'importance de l'entre sessions

Le cas montre que les délibérations en session ne sont pas les seuls moments pendant lesquels les Etats négocient. Les groupes de travail sont aussi des lieux de négociation officiels. Par ailleurs, en consultant différents Etats et observateurs sur sa proposition avant la session de 2000 du C.C.N.M.W., le Canada s'est assuré à l'avance que sa proposition serait suffisamment soutenue pour que la faire fasse avancer l'élaboration de la norme sur les autres eaux. Il s'agissait là de négociations non officielles à l'initiative d'un Etat.

6.1.4- Le rôle de l'Etat hôte

L'Etat hôte du C.C.N.M.W. est la Suisse. Producteur d'eau minérale naturelle, et appartenant à la région d'origine de la norme, la Suisse était en faveur des thèses européennes. C'est toutefois fortuitement que l'Etat hôte du comité abrite le siège d'un grand producteur d'eau minérale naturelle, puisque Perrier n'a été acheté par Nestlé (dont le siège social est en Suisse), qu'en 1992, alors que la Suisse est Etat hôte du C.C.N.M.W. depuis sa création en 1966[136].

[135] « *On avait des eaux qui contenaient beaucoup plus que ces 10 microgrammes[/l en arsenic – valeur retenue par l'O.M.S.], elles étaient consommées régulièrement, du fait des propriétés cancérogènes de l'arsenic, il a fallu se ranger à cette valeur de 10 microgrammes.* » (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002)

[136] Créé en 1966, le C.C.N.M.W. s'est réuni régulièrement jusqu'en 1972, et n'a repris ensuite ses sessions qu'en 1996 pour la révision de la norme régionale et sa transformation en norme internationale.

Le secrétariat suisse du C.C.N.M.W. a été mis en cause par les Etats-Unis lors de l'élaboration de la norme sur les autres eaux conditionnées.

Les Etats-Unis, qui avaient rédigé un premier avant-projet à partir des apports des membres du groupe de travail, ont accusé le secrétariat suisse d'avoir "*pris des libertés avec le projet, en plaçant [...] l'eau minérale entre crochets*[137] *pour l'examen de son retrait du projet de norme*"[138] lorsqu'il a mis en circulation le texte pour commentaires.

Les Etats-Unis ont aussi reproché au secrétariat suisse d'avoir, après la réunion du groupe de travail, préparé un nouveau projet sans définition de l'eau minérale, alors que la majorité de membres du groupe de travail en souhaitaient une[139].

Lors de l'élaboration de la norme sur les eaux autres que les eaux minérales naturelles, les avant-projets, rédigés par la Suisse pour les sessions de 1998 et 2000, prévoyaient que l'étiquetage «*ne d[evait] pas créer de confusion avec d'autres catégories d'eaux, en particulier l'eau minérale naturelle* »[140]. Le Canada, les Etats-Unis, le Japon, ainsi que I.S.D.C.[141] et I.B.W.A.[142] ont demandé le retrait de la référence à l'eau minérale naturelle[143]. Il faut noter que cette disposition ne figurait pas dans le projet de norme sur les eaux minérales naturelles rédigé par la Suisse, elle avait été demandée par l'Union Européenne et le G.I.S.E.M.E.S. en 1996 mais n'avait pas été retenue dans la norme.

Nous interprétons d'une part la mise entre crochets de la définition de l'eau minérale, puis la suppression de cette définition proposée par les Etats-Unis, d'autre part l'introduction d'un paragraphe d'interdiction dans les dispositions d'étiquetage, comme une participation du secrétariat suisse à la défense de l'eau minérale naturelle.

Au travers de ces différents évènements, il apparaît que si l'Etat hôte travaille sous le contrôle des autres Etats membres, il a néanmoins la possibilité, en faisant des propositions

[137] La mise entre crochets est la convention du Codex Alimentarius pour les parties d'un texte sur lesquelles il n'y a pas de consensus.
[138] CX/NMW 98/2 Add.1, commentaires des Etats-Unis.
[139] CX/NMW 98/2 Add.1, commentaires des Etats-Unis.
[140] CX/NMW 98/2 - Annexe 1.
[141] CX/NMW 98/2 Add.1
[142] CX/NMW 00/3 Add. 1
[143] Cette référence à l'eau minérale naturelle ne figure pas dans le texte définitif.

de textes, de faire telle proposition plutôt que telle autre et par là même d'influer sur la rédaction.

De même, lorsque la présidence suisse a décidé de proposer la norme sur les eaux minérales naturelles pour adoption à l'étape 8 à la C.C.A. alors qu'il n'y avait pas de consensus sur ce point, elle a forcé la décision du C.C.N.M.W. en faveur d'un texte que son Etat soutenait.

Nous considérons donc que sur plusieurs points la position de l'Etat hôte a été une circonstance favorable aux Etats qui défendaient l'eau minérale naturelle[144].

6.1.5- Vote *vs* consensus

Le vote a permis une adoption rapide du texte mais a suscité des critiques sur la légitimité de la norme sur les eaux minérales naturelles comme le montrent les commentaires du Canada et du Japon préalables à la session de 1998[145]. Aujourd'hui l'accent mis sur le consensus rendrait l'adoption d'une telle norme certainement plus longue, avec des renvois du projet de texte à des étapes antérieures, et nécessiterait une coalition d'Etats favorables plus nombreuse pour que la norme puisse être adoptée.

6.2- Sur le choix des canaux d'influence

Les industriels français ont utilisé différents canaux d'influence. Outre qu'ils ont collaboré largement avec la délégation française (voir section 6.3), ils ont utilisé les possibilités offertes par le statut d'observateur. Ils ont aussi participé à la construction de coalitions.

6.2.1- Le G.I.S.E.M.E.S., seul observateur de l'industrie dans un premier temps

Au moment de la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles, le G.I.S.E.M.E.S., qui représentait en fait les intérêts européens, était la seule association professionnelle du secteur de l'eau conditionnée ayant le statut d'observateur. De plus, il connaissait déjà bien

[144] En revanche, pour ce qui concerne les teneurs maximales en certaines substances dans la norme sur les eaux minérales naturelles, le projet soumis à la 5ième session du C.C.N.M.W. en 1996 n'aidait pas les promoteurs de l'eau minérale naturelle puisqu'il reprenait les teneurs des directives de l'O.M.S.. De même la définition de l'eau de source de l'avant-projet de norme sur les autres eaux correspondait à la définition américaine.

[145] C'est-à-dire la première session du C.C.N.M.W. après le vote de la norme sur les eaux minérales naturelles. CX/NMW 98/2 – Add. 1 « General reflections and informations ».

le fonctionnement du Codex puisqu'il était observateur depuis plusieurs années et participait régulièrement aux sessions de la Commission [146].

A l'inverse, l'autre association professionnelle spécialisée de l'industrie de l'eau conditionnée, I.B.W.A., d'origine américaine, n'avait pas le statut d'observateur à ce moment là. Ainsi, en 1996, si I.B.W.A. pouvait influencer la position des Etats-Unis y compris en cours de séance puisqu'elle était présente dans la délégation américaine, elle ne pouvait pas défendre officiellement sa position au Codex.

I.B.W.A. a obtenu ensuite le statut d'observateur et a pu ainsi faire des commentaires écrits sur la norme sur les eaux autres que l'eau minérale naturelle pour la session de 1998, mais ce n'est qu'à la 8ième session (2000) qu'il a été physiquement présent en tant qu'observateur au C.C.N.M.W..

Les industriels opposés à la norme sur les eaux minérales naturelles étaient ainsi privés d'un canal d'influence alors que les industriels européens ont utilisé largement le canal de l'observateur à la fois en faisant des commentaires écrits et en prenant la parole en session. Il semble que comme pour la position française, la position du G.I.S.E.M.E.S. était largement influencée par Danone et Perrier-Vittel, et que le fait que le secrétariat soit tenu par l'association professionnelle française n'a pu que favoriser cette influence.

Dans le cas de la norme sur les autres eaux, les industriels français, en se rapprochant d'I.B.W.A. par l'intermédiaire du G.I.S.E.M.E.S., et en le convaincant de l'intérêt de présenter des positions similaires sur la proposition canadienne, se sont ouvert un canal supplémentaire d'influence de la décision du Codex.

6.2.2- L'organisation de coalitions

L'organisation de coalitions a consisté, d'une part dans la mobilisation d'Etats alliés lors du vote de 1997 à laquelle l'industrie française a participé, d'autre part en actions d'influence

[146] De 1991 inclus à 2001 inclus, le G.I.S.E.M.E.S. a été représenté à toutes les C.C.A..

par l'industrie française de délégations non européennes pour la norme sur les eaux autres que les eaux minérales naturelles.

Le désaccord profond au C.C.N.M.W. était un indice qu'un vote serait nécessaire si l'on voulait prendre une décision rapide. Pour les Etats qui avaient un intérêt direct dans le résultat du vote, il fallait être sûr que les alliés naturels, c'est à dire les Etats de la zone Europe, seraient effectivement présents au moment du vote, et essayer d'avoir une majorité la plus large possible grâce à des discussions avant ou pendant[147] la session pour convaincre les autres délégations de voter favorablement.

La France a suscité une coalition, s'assurant que tous les Etats de l'U.E. seraient présents pour le vote[148] et voteraient en faveur de la norme, alors même que certains sont des producteurs très marginaux et n'avaient pas d'intérêt direct dans la norme. Cette coalition a bien fonctionné puisque lors du vote à la C.C.A., tous les membres de l'Union Européenne étaient présents et se sont exprimés en faveur de la norme sur les eaux minérales naturelles. De même la plupart des Etats de la zone Europe du Codex présents pour le vote[149] ont voté en faveur de la norme, ainsi que le Burundi, le Cameroun, la Côté d'Ivoire, le Mozambique, le Pérou, la Tunisie et l'Uruguay[150].

Le cas de la norme sur les eaux minérales naturelles permet au passage de souligner la spécificité du niveau européen comme premier lieu de coalition pour les Etats membres de l'U.E..

Par ailleurs, au cours de l'élaboration de la norme sur les eaux autres que les eaux minérales naturelles, l'industrie a contribué à créer une coalition d'Etats favorables à ses vues en menant des actions politiques vis-à-vis de délégations non européennes.

---

[147] Et y compris juste avant le vote, un court délai étant toujours nécessaire pour organiser le vote, de rapides discussions informelles peuvent être menées.

[148] L'ambassade genevoise d'un petit état européen qui n'avait pas envoyé de délégué à la Commission, a été sollicitée pour trouver une personne disponible sans délai pour venir voter (Entretien. Autre. 10 juillet 2002).

[149] Le seul membre de la zone Europe du Codex qui a voté contre la norme était la Fédération de Russie (74 Etats membres ont voté alors que 84 membres étaient inscrits à la session de la Commission, et qu'environ 160 Etats étaient membres du Codex à cette époque).

[150] Voir annexe 8.3. les résultats du vote.

Nous représentons comme suit les canaux d'influence utilisés par l'industrie française pour la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles :

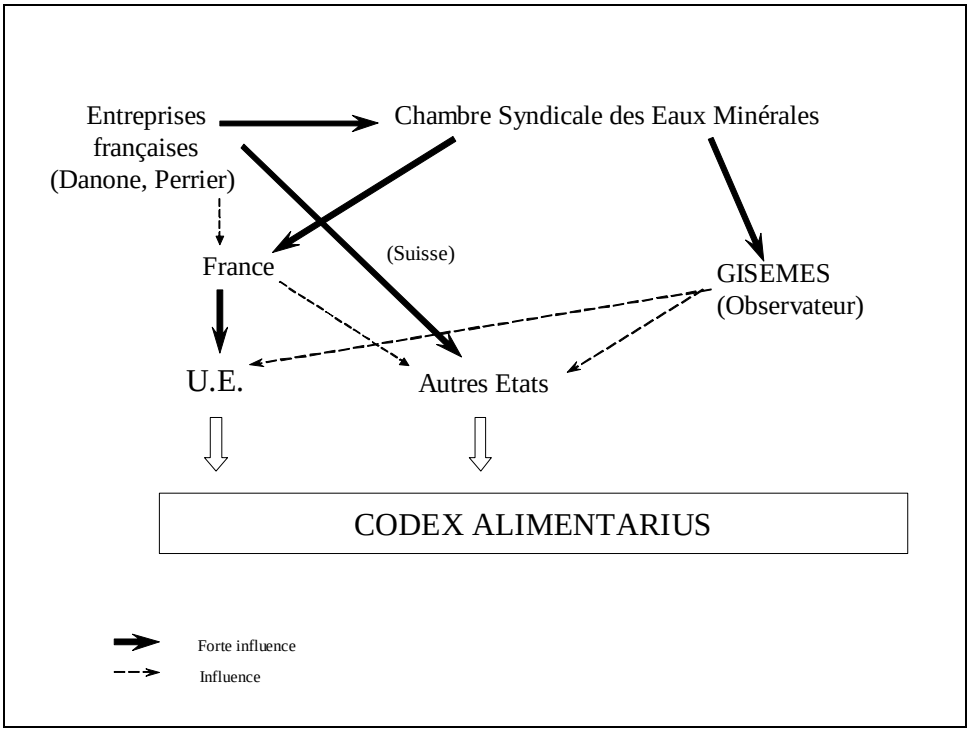

Figure 8.1 : Les canaux d'influence utilisés par l'industrie française dans la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles[151].

Les principaux canaux utilisés par l'industrie française sont représentés par les traits épais : l'action collective par le syndicat professionnel français, la délégation française, et d'autres délégations d'Etats, ainsi que l'observateur.

6.3- Une relation d'étroite coopération entre l'administration française et l'industrie

Le cas de la norme eau minérale naturelle est présenté[152] comme un exemple de bonne coopération entre administration, industriels et scientifiques[153] français. Cette coopération, initiée pour la norme sur les eaux minérales naturelles, s'est poursuivie pour les deux autres textes sur les eaux embouteillées.

[151] La flèche en pointillés des entreprises françaises vers la France représente la présence des entreprises françaises dans la délégation française.
[152] Doussin (1998)
[153] Un scientifique français a présidé le groupe de travail sur les contaminants, les spécifications microbiologiques et les méthodes d'analyse pendant la session de 1996 mais d'autres scientifiques français sont intervenus sur d'autres aspects.

6.3.1- Une coopération basée sur un objectif commun

Cette collaboration avait pour but la défense de l'eau minérale naturelle. L'industrie française a eu aisément le soutien de l'administration française pour cet objectif :

- elle 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[154] ;
- elle présentait une position unifiée par le biais de la Chambre Syndicale des Eaux Minérales[155] ;
- il n'y avait pas de problème de sécurité sanitaire ou d'évaluation controversée des risques.

Le partage d'une même vision de l'eau minérale naturelle a rendu plus aisé le travail de l'industrie pour rendre légitimes ses positions auprès de l'administration :

« 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, si on vous dit que l'eau embouteillée […], c'est une eau qui est traitée au chlore ou à l'ozone, vous dites vous vous foutez de nous, pour nous c'est tellement évident »[156]

« Les intérêts des autorités françaises dans ce domaine là se recoupaient avec ceux des professionnels dans une large mesure, puisque finalement les idées que l'on voulait faire passer c'était une idée de qualité des eaux minérales naturelles, on estime qu'il vaut mieux protéger la ressource plutôt qu'utiliser n'importe quelle eau et de la traiter pour obtenir une eau de bonne qualité. »[157]

Enfin, les rencontres entre les fonctionnaires et les représentants de l'administration étaient relativement fréquentes au moment de la révision de la norme Codex puisque quasiment en même temps la directive européenne était en cours de révision, ce qui créait d'autres opportunités de discussion et d'échange de vues et permettait une bonne connaissance mutuelle.

---

[154] *« il faut dire c'était surtout la défense d'une réglementation qui avait cours en France, comment cela se ferait-il pour quelque chose qui n'a pas court en France, ce serait peut-être plus difficile»* (Entretien. Industrie. 25 juillet 2001).

[155] soit que les opinions divergentes aient pu être étouffées, soit que les deux groupes leaders se soient faits les sponsors de la position collective, en assumant les coûts sans se soucier des passagers clandestins

[156] Entretien. Administration française. 9 octobre 1999.

[157] Entretien. Administration française. 18 juillet 2002.

Rien donc n'empêchait l'administration de défendre l'industrie nationale, ses marchés nationaux, ses positions commerciales à l'exportation[158], son savoir-faire et ses investissements et la position française a en conséquence été largement influencée par l'industrie française, dominée par Danone et Perrier-Vittel :

« [Les fonctionnaires] ont été vraiment très réactifs à l'industrie, nous ont aidé d'une façon formidable, vraiment formidable »[159].

L'administration n'avait en fait pas vraiment besoin d'être convaincue et la relation entre les entreprises et l'administration française a plutôt consisté à préparer ensemble un argumentaire de la position française pour convaincre d'autres Etats.

6.3.2- La mise en œuvre de ressources par l'industrie

Dans ce dossier, l'industrie française a mis en œuvre des ressources provenant de deux niveaux différents :

- le niveau des entreprises, qui ont apporté des données techniques, et dont les responsables des affaires scientifiques et réglementaires ont consacré beaucoup de temps au travail sur les normes du Codex (à la fois en préparation de position, et de coalition et en présence dans les sessions et les groupes de travail). Ces ressources ont transité par une structure collective, la Chambre Syndicale puisque ces personnes intervenaient au nom de la Chambre Syndicale et non pas au nom de leur entreprise ;
- le niveau collectif, la secrétaire générale de la Chambre Syndicale ayant consacré une grande part de son travail à la norme Codex soit pour le compte du syndicat français soit pour celui de l'association internationale.

Ces ressources ont été mises en œuvre à la fois pour coopérer avec l'administration française et pour construire et défendre la position du G.I.S.E.M.E.S.

6.4- Un résultat dans ses grandes lignes conforme aux demandes des industriels français

La norme Codex sur les eaux minérales naturelles correspond globalement à ce que souhaitaient les industriels français de la Chambre Syndicale des Eaux Minérales puisqu'elle

[158] « *on ne va pas s'opposer à ce que les eaux minérales naturelles françaises puissent se lancer à la conquête du monde, il n'y a aucune raison* » (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).
[159] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.

prévoit l'interdiction de traitement et l'embouteillage à la source. En ceci le travail d'influence peut être considéré comme réussi.

Néanmoins, si dans leurs principales demandes les industriels français ont obtenu le résultat souhaité, celui-ci est qualifié, par les personnes mêmes qui ont été impliquées dans les discussions, de *"victoire amère"*[160], d'*"exemple à ne pas suivre"*[161]. Les rapports de session montrent qu'il n'y a pas eu de réelle négociation, la décision a été poussée par les Etats européens, forcée par la présidence suisse du C.C.N.M.W.. Le vote (qui a été une des causes de l'amendement aux règles de procédures réaffirmant l'importance du consensus) et son résultat (majorité de deux voix en faveur de l'adoption de la norme) en sont une preuve. De ce fait, la décision n'est pas réellement légitime pour ses opposants. L'industrie européenne est accusée de "*capture réglementaire*" parce que la norme favorise les producteurs européens et interdit les traitements anti-microbiens qui rendraient l'eau plus sûre, « *sans beaucoup de justification de cette exigence, en termes de sécurité alimentaires* » [162] (Victor [2000 : 887-888])[163].

Les industriels n'ont néanmoins pas obtenu satisfaction en ce qui concerne les teneurs maximales en certaines substances posant un problème sanitaire, qui ont été alignées sur les directives de l'O.M.S. sous la pression du C.C.F.A.C.[164]. Pour certaines eaux minérales naturelles, cela poserait un réel problème[165].

En ce qui concerne, la norme complémentaire de celle sur les eaux minérales naturelles, c'est à dire celle qui couvre les autres eaux embouteillées/conditionnées, le résultat est conforme aux souhaits des industriels français en ce que la norme ne définit pas d'eau minérale. Néanmoins, certaines concessions ont dû être faites, la norme ne comprend ainsi pas de définition de l'eau de source alors que la France et le G.I.S.E.M.E.S. souhaitaient la

[160] Entretien. Industrie. 18 juillet 2001.
[161] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.
[162] « *not much justification in terms of food safety for the requirement* ».
[163] Voir bibliographie générale.
[164] Une directive européenne récente (Directive 2003/40/CE du 16 mai 2003) a à son tour aligné les limites maximales en arsenic, manganèse et sélénium sur celles du Codex (la limite fixée par l'U.E. pour le baryum est supérieure à celle du Codex).
[165] Dans ce cas, le choix serait soit un traitement pour réduire la teneur, mais il ne s'agira alors plus d'une eau « naturelle », soit ne pas respecter la norme Codex.

définition d'une eau de source non traitée et embouteillée à la source[166]. Les absences de l'une et l'autre de ces définitions d'ailleurs sont liées. L'absence de définition de l'eau minérale n'a pu être obtenue que par la disposition qui prévoit que chaque Etat peut utiliser la dénomination usuelle sur son marché, une disposition qui s'applique aussi à l'eau de source[167]. Les industriels estiment donc qu'un travail reste à faire Etat par Etat pour que les différentes sortes d'eaux embouteillées ne puissent pas être confondues[168].

Le Code d'usage lui aussi préserve un aspect fondamental pour l'industrie française, la non-obligation de traitement.

Conclusion

Le dossier de la norme sur l'eau minérale naturelle illustre le cas d'entreprises qui parviennent, en utilisant différents canaux d'influence, à influencer la négociation internationale de façon à protéger une dénomination qui représente des intérêts commerciaux importants pour elles.

Pour cela, elles ont développé une relation de collaboration avec l'administration nationale (par l'intermédiaire de leur structure collective) mais ont aussi participé à la construction d'une coalition d'Etats favorable à leurs vues.

Elles ont aussi été aidées par les conditions de la négociation - notamment du fait qu'il s'agissait de la révision d'un texte existant, que l'Etat hôte était favorable à leurs vues et qu'elles contrôlaient le seul observateur présent au début du processus – alors qu'à l'inverse, elles ont été pénalisées pour certaines dispositions par le passage par un autre comité spécialisé qui a constitué un autre lieu de négociation.

---

[166] CX/NMW 98/2 – Add. 1.

[167] Nous n'avons pas de données précises sur les discussions entre industriels français des eaux minérales naturelles et industriels français des eaux de source. Le soutien par la France du compromis canadien montre que la protection des eaux minérales naturelles permise par le fait que l'eau minérale n'a pas été définie mondialement par le Codex a été préférée à la défense des eaux de source « à l'Européenne » grâce à une définition mondiale des eaux de source. Une des raisons de cette position semble être le poids des exportations beaucoup plus fort pour les eaux minérales naturelles que pour les eaux de source françaises (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).

[168] *« tous les pays qui vont garder à côté de leur eau minérale naturelle une eau minérale il va falloir [...] lutte[r] dans ces pays là pour qu'il y ait un signe distinctif entre une eau minérale naturelle et une eau minérale »* (Entretien. Industrie. 25 juillet 2001).

Le cas des eaux autres que les eaux minérales naturelles permet de mettre en évidence un autre type d'actions, en amont de la négociation du Codex, visant à influencer des délégations non européennes afin qu'elles soutiennent une solution de compromis acceptable par l'industrie française.

Chapitre 9 – Les « autres facteurs légitimes » ou O.L.F.[1]

Introduction

1- Les principales étapes d'élaboration des « Critères pour la prise en considération des autres facteurs »

2- Les enjeux du débat sur les autres facteurs légitimes

- 2.1- Les difficultés liées à l'origine et au champ du débat au Codex
- 2.2- La mise au jour de facteurs pris en compte dans les décisions
- 2.3- Les craintes de protectionnisme

3- Les principales positions exprimées au Codex

- 3.1- La position française
- 3.2- La position européenne
- 3.3- Les autres Etats
- 3.4- Les observateurs de l'industrie
- 3.5- Les associations de consommateurs

4- Les actions politiques de l'industrie française

- 4.1- Une industrie française divisée
- 4.2- La participation à l'avis du Conseil National de l'Alimentation

5- L'interprétation du cas

- 5.1- Sur la prise de décision au Codex
  - 5.1.1- Un processus de décision tâtonnant
  - 5.1.2- Le rôle de l'Etat hôte
  - 5.1.3- Le rôle du secrétariat
  - 5.1.4- Différents comités, différents lieux d'influence
- 5.2- Sur les canaux d'influence
- 5.3- La participation des entreprises française à une réflexion en amont du Codex
- 5.4- Un résultat incertain pour les autorités françaises

Conclusion

[1] L'acronyme anglais « O.L.F. » (Other Legitimate Factors) est très souvent utilisé par les personnes qui participent aux travaux du Codex. Pour notre part, nous utiliserons indifféremment le terme développé français ou l'acronyme anglais.

Introduction

Dans le contexte du Codex, les “autres facteurs légitimes” ou « O.L.F. » font référence aux facteurs autres que la science pris en compte dans l’élaboration de normes et autres textes du Codex. Différents facteurs possibles ont été mentionnés au cours des discussions sur ce sujet : les préoccupations légitimes des consommateurs, le bien-être des animaux, les pratiques commerciales frauduleuses ou déloyales, l’étiquetage ou encore les considérations éthiques et culturelles[2], qui peuvent être prises en compte dans l’établissement de réglementations des aliments.

Nous nous intéressons dans ce chapitre à l’élaboration des critères pour la prise en compte de ces facteurs, critères qui ont été adoptés en 2001.

La France a eu une grande part dans le travail du Codex sur ce dossier du fait d’une part qu’elle défendait la prise en compte des O.L.F. dans les décisions et d’autre part qu’elle est Etat hôte du Comité Codex pour les Principes Généraux chargé de ce dossier.

[2] Alinorm 95/33, para. 17.

1- Les principales étapes d'élaboration des « Critères pour la prise en considération des autres facteurs »[3]

CCA 06/1993	Décision de demander au CCGP de développer des lignes directrices sur le rôle de la science et des autres facteurs dans le processus de décision du Codex
CCGP[4] 04/1994	Discussion. Pas de conclusion
CCA 07/1995	Adoption des « Déclarations de principe concernant le rôle de la science dans la prise de décision au Codex et les autres facteurs à prendre en considération »
CCA 06/1997	Décision de demander au CCGP d'examiner l'application des autres facteurs légitimes au cas de la B.S.T.[5].
CCGP 09/1998	Pas de consensus sur l'application des autres facteurs légitimes au cas de la B.S.T.. Décision de demander au secrétariat du Codex une analyse des facteurs autres que la science dans le cadre de l'analyse des risques et une application au cas de la B.S.T.
CCGP 04/1999	Pas de consensus sur la définition des facteurs autres que la science. Pas de consensus sur l'application au cas de la B.S.T..
CCGP 04/2000	Nouveau document du secrétariat proposant des critères pour la prise en compte des autres facteurs. Décision de travailler sur des critères.
CCGP 04/2001	Discussion des propositions de critères généraux faites par le secrétariat. Elaboration d'une version pour transmission à la CCA (deux points restent en suspens).
CCA 07/2001	Règle les deux points en suspens et adopte les « Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième Déclaration de Principes »

Tableau 9.1 : Synthèse des principales étapes de l'élaboration des critères pour la prise en considération des autres facteurs.

Le dossier des autres facteurs légitimes a émergé au début des années 1990 avec une proposition des Etats-Unis sur la prise en compte de la science dans les décisions du Codex[6]. Cette proposition faisait suite au vote de la C.C.A de 1991 contre la fixation de limites maximales de résidus (L.M.R.) pour quatre hormones de croissance du bétail[7] au cours duquel les Etats européens avaient argué, entre autres, du refus des hormones de croissance par leurs consommateurs[8]. Le contexte général de cette discussion était celui de l'Uruguay Round et de la négociation de l'accord S.P.S. qui insiste sur l'analyse des risques et le rôle de la science[9].

[3] Une chronologie plus détaillée figure en Annexe 9.2.
[4] Codex Committee on General Principles / Comité du Codex sur les principes généraux.
[5] Bovine Somatotropin. Somatotropine Bovine. Voir *infra*
[6] CX/GP 94/4.
[7] Il s'agit en l'occurrence d'une limite maximale de résidu non spécifiée (c'est à dire qu'aucune concentration maximale n'est fixée) pour les 3 des 4 hormones étudiées qui existent naturellement chez l'animal. Dans les conditions normales d'utilisation dans les élevages ces trois hormones atteignent des niveaux de concentrations inférieures à celles qui peuvent être atteintes naturellement.
[8] Alinorm 91/40, para. 154-162. En 1995, le vote a été renversé et peu de temps après les Etats-Unis ont porté le différend avec l'Union Européenne devant l'O.M.C. (Voir Murray et Lassalle-de Salins [2003]) et Ferry-Wilzeck [1998] – Bibliographie générale, voir aussi Chapitre 5, section 1.4. et Chapitre 6, sous-section 2.2.2.).
[9] Voir Chapitre 7, section 2.3.

En 1993, la 20ième session de la C.C.A. a demandé au Comité Codex sur les Principes Généraux (C.C.G.P.[10]) de développer des lignes directrices sur le rôle de la science et des autres facteurs dans le processus de décision du Codex[11]. Les différents facteurs mentionnés dans l'introduction ci-dessus étaient cités.

Le C.C.G.P. a commencé son travail à sa 11ième session (1994). L'échange de vues a été assez large et n'a abouti à aucune conclusion[12]. L'examen de ce sujet n'a repris qu'à la 13ième session du C.C.G.P. en 1998.

Dans l'intervalle, en 1995, la 21ième C.C.A. a adopté les Déclarations de Principes concernant le rôle de la science dans la prise de décision du Codex et les autres facteurs à prendre en considération[13], qui ont été intégrées dans le Manuel de Procédures en 1997.

La première déclaration insiste sur le rôle des « preuves scientifiques objectives ». La seconde déclaration énonce : «*En élaborant des normes alimentaires et en prenant des décisions à leur sujet, le Codex Alimentarius doit tenir dûment compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes [14] ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires.*»[15].

A la 22ième C.C.A. (1997), le projet de limite maximale pour les résidus de somatotropine bovine (B.S.T.) a été l'objet d'un profond désaccord[16] sur le rôle des facteurs autres que la

[10] Codex Committee on General Principles
[11] Alinorm 95/33, para. 17
[12] Alinorm 95/33, para. 17-27
[13] CX/GP 99/10
[14] Nous soulignons.
[15] Voir Annexe 9.3 le texte complet des Déclarations de Principes.
[16] Le projet de limite maximale pour les résidus de B.S.T. (une hormone qui stimule la production laitière des vaches) avait atteint la dernière étape de la procédure au Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments en 1994 et avait été transmis à la C.C.A. pour sa session de 1995.
Certaines délégations, se basant sur les résultats de l'évaluation du J.E.C.F.A., étaient en faveur de l'adoption d'une L.M.R. , alors que d'autres délégation s'y opposaient, arguant de nouvelles informations scientifiques sur la B.S.T., de l'opposition des consommateurs, de l'absence de nécessité de cette substance ainsi que de l'absence d'amélioration de la qualité ou de la sécurité sanitaire du lait.
En 1995 à l'issue d'un vote, la C.C.A. a décidé le maintien du projet de L.M.R. à l'étape 8. En 1997, après un nouveau vote, la C.C.A. a décidé de suspendre l'examen du projet de L.M.R. et d'attendre la réévaluation par le J.E.C.F.A. (qui a confirmé ses conclusions précédentes) et les conclusions sur le rôle des O.L.F..
L'Union Européenne a fait valoir le risque accru d'infections chez les animaux et donc d'utilisation d'antibiotiques pouvant conduire à augmenter les résidus d'antibiotiques et à augmenter les phénomènes d'antibiorésistance.
S'y ajoutaient des problèmes de bien-être animal du fait d'une augmentation des boiteries due à la B.S.T..

science et il a été décidé de demander au C.C.G.P. d'examiner l'application des autres facteurs légitimes au cas de la B.S.T..

En 1998, le C.C.G.P. a repris l'examen du rôle des facteurs autres que la science et demandé au secrétariat de préparer deux papiers de discussion l'un sur le cas général, l'autre spécifique au cas de la B.S.T.. Le sujet a été à l'ordre du jour du comité pendant trois sessions (1998, 1999 et 2000) sans que puisse être dégagé de consensus, ni sur un plan général, ni dans l'application au cas de la B.S.T.. Deux opinions ont dominé le débat : pour l'une – celle d'un groupe d'Etats mené par les Etats-Unis - les normes du Codex devaient être fondées sur la science et il serait plus approprié de traiter les facteurs autres que la science au niveau national ; pour l'autre – essentiellement européenne - le bien-être des animaux, les préoccupations environnementales, les préoccupations des consommateurs et les aspects sociétaux étaient pertinents pour les pratiques commerciales loyales.[17]

En 2000, le C.C.G.P. a commencé à examiner des critères de prise en compte des O.L.F. et a décidé de demander au secrétariat de préparer un document traitant spécifiquement de critères possibles pour sa session suivante. En avril 2001, le C.C.G.P. s'est mis d'accord sur des critères généraux[18] pour la prise en considération des autres facteurs à proposer à la C.C.A. (deux points restaient toutefois en suspens). Trois mois après, la 24ième C.C.A. a adopté une version amendée de cette proposition pour l'inclure dans le manuel de procédures en tant qu'amendement aux Déclarations de Principes.

Le texte définitif[19] stipule que les autres facteurs légitimes font partie du processus de gestion des risques (et ne doivent pas affecter l'évaluation des risques), qu'il ne faut tenir compte des autres facteurs légitimes que dans la mesure où ceux-ci sont acceptables internationalement, que leur prise en compte doit être étayée, qu'ils ne doivent pas créer

---

Les efforts ultérieurs pour régler ce problème n'ont pas abouti, et la 27ième C.C.A. (juillet 2004) a confirmé, sans débat, le maintien à l'étape 8. Aucun texte n'a donc encore été adopté. (CX/GP 98/10 et les rapports des différentes C.C.A., Voir aussi Bureau et *al*. [1999] – bibliographie générale)

[17] Alinorm 01/33A, para. 67 et suivants.

[18] « *personne ne voulait de liste, parce que qu'est-ce qu'on allait avoir, […] pour ne pas être piégés les uns auraient voulu une liste très longue, voire ouverte, et les autres une liste très ... […] la liste on n'en sortait jamais, jamais, donc tout le monde était d'accord, pour des raisons opposées d'ailleurs, parce que les uns voulant*

d'obstacles injustifiés au commerce. Il précise que certains autres facteurs peuvent être légitimes à l'échelle nationale mais ne pas être applicables dans le monde entier.

Le Codex n'a donc finalement pas établi de liste de facteurs légitimes ou non légitimes pour la décision ; ce qui a été élaboré est un ensemble de critères généraux qui doivent être suivis pour juger si un facteur précis peut être pris en considération.

Le travail du Codex sur les autres facteurs légitimes est maintenant considéré comme terminé[20] et les deux textes traitant de ces aspects sont ou vont être utilisés comme référence pour des textes généraux régissant le travail du Codex[21] ou pour l'élaboration de normes.

2- Les enjeux du débat sur les autres facteurs légitimes

Sans reprendre le détail des débats - qui ont été vifs - et des arguments échangés, il nous semble nécessaire de montrer la complexité de la question des O.L.F. au Codex.

2.1- Les difficultés liées à l'origine et au champ du débat au Codex

La genèse du débat et le double objectif du Codex, de protection de la santé d'une part, et de promotion de pratiques loyales dans le commerce d'autre part, expliquent pour partie les difficultés des discussions sur les O.L.F..

Le dossier des O.L.F. au Codex découle en effet des désaccords profonds sur un dossier antérieur, celui des hormones utilisées dans l'élevage. Pour certains Etats, la question des hormones relevait strictement de la protection de la santé et, le J.E.C.F.A. ayant conclu que dans des conditions normales d'utilisation ces substances n'étaient pas dangereuses pour la santé humaine, il n'y avait pas lieu de s'opposer à la fixation d'une limite maximale de résidu[22]. Pour d'autres Etats, l'opposition des consommateurs était un facteur à prendre en compte dans la décision internationale. C'est donc dans le cadre de l'élaboration d'une

---

restreindre et les autres voulant se garder la possibilité de, donc tout le monde est convenu que ça ne servait à rien, il ne fallait pas travailler sur des listes. » (Entretien. Administration française. 18/2/02).

[19] Voir en Annexe 9.4 le texte complet des critères.

[20] Alinorm 01/41, para. 93

[21] Par exemple les Principes de travail sur l'analyse des risques dans le cadre du Codex Alimentarius, qui ont été adoptés par la C.C.A. de 2003. « *L'analyse des risques utilisée dans le Codex doit être [...] conduite en accord les*

norme où des aspects de protection de la santé étaient en jeu et où une analyse des risques devait être faite, que la question des facteurs légitimes autres que la science s'est posée pour la première fois en tant que telle.

Par ailleurs, le Codex a considéré que, de manière générale, la prise en compte des O.L.F. pour la promotion des pratiques loyales ne posait pas de difficultés et était un élément essentiel pour l'élaboration de normes concernant la composition et la qualité des aliments, alors que son application au champ de la protection de la santé était plus difficile[23].

Ainsi, bien que la deuxième déclaration de principes fasse référence à la fois à la protection de la santé et à la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires, les discussions au C.C.G.P. se sont focalisées à partir de 1998 sur la prise en compte des autres facteurs légitimes dans le cadre de l'analyse des risques[24] mettant ainsi de côté les considérations sur les pratiques loyales :

« c'est un débat qui a été complètement biaisé [par le fait que le Codex a travaillé sur les autres facteurs légitimes uniquement dans le cas de l'analyse des risques] mais dont il était difficile de sortir, parce que en fait c'est vouloir mettre en concept quelque chose avec des contours tellement difficiles à définir [...] on sait très bien que quand on prend une décision on ne se contente pas d'analyse scientifique »[25].

Il est cependant souvent difficile de classer une norme comme relevant uniquement de la protection de la santé – qui nécessite une analyse des risques - ou comme relevant uniquement de la loyauté des transactions et il n'est pas rare que les deux aspects soient mêlés dans une même norme[26].

Déclarations de principe concernant le rôle de la science dans la prise de décision du Codex et les autres facteurs à prendre en considération [...] ». Manuel de procédures, p. 123.

[22] Alinorm 91/40, para. 158.

[23] CX/GP 99/9.

[24] Voir chapitre 6, sous-section 3.3.2., la définition de l'analyse des risques au Codex.

[25] Entretien. Administration française. 18 février 2002.

[26] Le cas des hormones a montré des différences d'interprétation par les Etats mais on peut citer des exemples plus récents. Par exemple, au cours du débat qui a lieu au C.C.F.L. depuis plusieurs sessions sur l'étiquetage des aliments produits à partir d'organismes génétiquement modifiés (O.G.M.), les positions sur l'étiquetage des aliments produits à partir d'O.G.M. mais n'en contenant pas sont grossièrement les suivantes : pour les Etats-Unis, les inclure dans les dispositions d'étiquetage des O.G.M. serait scientifiquement injustifié et inutilement préjudiciable aux échanges alors que l'Union Européenne plaide le libre choix des consommateurs (I.C.T.S.D. [2002]). Les Etats-Unis mettent la norme en discussion sur le plan de la protection de la santé et de la science, alors que l'U.E. se réfère pour la même norme à la loyauté des transactions et aux O.L.F..

Pour ajouter aux difficultés du débat, des termes largement utilisés dans ces discussions ne sont pas définis par le Codex. La santé n'a pas été définie :

«on n'a pas de définition au Codex de la notion de santé, mais si on regarde la manière de travailler on travaille quand même beaucoup plus sur l'innocuité que sur la notion globale de l'O.M.S. »[27]

De même ce qu'est la science au Codex n'est pas défini, même si la pratique semble monter qu'il s'agit de l'évaluation des risques pour la santé. Enfin, la loyauté des transactions (les « *pratiques loyales dans le commerce alimentaires* »[28]) n'a pas été définie[29] et peut recouvrir des définitions diverses :

« quand on parle en France loyauté des transactions c'est à la fois le phénomène protection des intérêts économiques des consommateurs et son information mais c'est aussi l'aspect loyauté de la concurrence entre les entreprises, alors que au Codex aujourd'hui souvent quand notamment les pays en développement utilisent le terme promotion des pratiques loyales c'est plutôt commerce équitable.» [30]

De ce fait, les définitions implicites de chaque Etat ne sont pas toujours les mêmes, ce qui ne facilite pas l'établissement d'un consensus.

2.2- La mise au jour de facteurs pris en compte dans les décisions

Si les « facteurs légitimes autres que la science » en tant que concept trouvent racine dans le dossier des hormones, des facteurs autres que l'évaluation des risques pour la santé interviennent en fait de façon implicite dans de nombreuses décisions du Codex comme le montrent les exemples cités ci-après.

Il ressort ainsi d'un travail mené à la demande du C.C.G.P. par le secrétariat du Codex et par plusieurs comités utilisant l'analyse des risques, que ce qui concerne les aspects pratiques de la mise en oeuvre des normes est généralement considéré de façon consensuelle comme un facteur légitime de décision. Par exemple, la disponibilité de méthodes d'analyse[31] est considérée comme un autre facteur légitime de décision, et est même considérée par certains comme étant un facteur scientifique puisque basé sur des données scientifiques[32].

---

[27] Entretien. Administration française. 18 février 2002.
La santé est définie par l'O.M.S., comme « *un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité* » (O.M.C./O.M.S. [2000 : 25] – Bibliographie générale).
[28] Article 1 des statuts (Manuel de procédures, p.3) .
[29] Alinorm 03/33, para. 20
[30] Entretien. Administration française. 18 février 2002.
[31] Par exemple, l'examen des limites résiduelles en arsenic par le C.C.F.A.C. a été interrompu dans l'attente de la disponibilité d'une méthodologie adéquate (exemple cité dans CX/GP 00/07).
[32] Alinorm 01/33, para. 89

Ces facteurs ont été légitimés au travers du 7ième critère qui cite les « *exigences particulières des méthodes de production ou de traitement, du transport et du stockage, en particulier dans les pays en voie de développement* »[33]. De leur côté les « Principes de travail pour l'analyse des risques destinés à être appliqués dans le cadre du Codex Alimentarius » qui ont été adoptés par la C.C.A. en 2003 prévoient que : « *la gestion des risques doit prendre en compte les processus de production, d'entreposage et de distribution concernés tout au long de la chaîne alimentaire, y compris les pratiques traditionnelles, les méthodes d'analyse, d'échantillonnage et d'inspection, la possibilité de l'application et du respect des dispositions et la prévalence d'effets négatifs spécifiques sur la santé.* »[34].

Les aspects environnementaux ont été pris en compte dans certaines décisions du Codex. Ainsi, le C.C.F.H. a eu en projet[35] une directive pour le recyclage hygiénique des eaux dans les usines de produits alimentaires dont l'examen était lié à des préoccupations environnementales et de préservation de l'eau[36] et le C.C.M.A.S. a de son côté recommandé d'éviter les méthodes d'analyse qui utilisent des substances néfastes pour la couche d'ozone[37]. Pour sa part, le C.C.F.L. a élaboré les « Directives pour la production, la transformation, l'étiquetage et la commercialisation des aliments issus de l'agriculture biologique »[38], prenant ainsi en compte les préoccupations environnementales des consommateurs.

Au comité sur l'étiquetage[39], les considérations religieuses sont un facteur légitime puisque le C.C.F.L. a établi des directives générales pour l'utilisation du terme « halal »[40]. De manière générale, puisqu'il traite de l'étiquetage, le C.C.F.L. travaille sur l'information du

[33] Voir annexe 9.4.
[34] Manuel de procédures, p.129.
[35] La préparation de ce texte a été suspendue en 2001 du fait de la forte charge de travail du comité sur l'évaluation des risques microbiologiques (Alinorm 03/13, para. 136).
[36] Exemple de prise en compte d'O.L.F. cité par le C.C.F.H. (Alinorm 01/13, para. 105). En effet, l'avant projet de directive indiquait que « *[d]ans le but de préserver de précieuses ressources en eau, il conv[enait] dans certains cas de réutiliser l'eau.* » (CX/FH 01/9).
[37] CX/GP 00/7.
[38] Rappelons que l'agriculture biologique (dite parfois organique) a pour objectif des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement (et n'a aucun objectif particulier en terme d'innocuité des produits). Voir par exemple le site de la Fédération Nationale de l'Agriculture Biologique : http://www.fnab.org, consulté le 28 octobre 2005.
[39] qui n'a pas été interrogé par le C.C.G.P. car il n'utilise pas l'analyse des risques.

consommateur, alors que d'autres comités, plus orientés sur les questions sanitaires, sont divisés sur cette question (par exemple le C.C.R.V.D.F.[41]).

Enfin, l'impact économique d'une norme pour les Etats membres a un statut officiel au Codex depuis de nombreuses années puisqu'il figure dans les principes généraux du Codex. Les procédures par étapes du Codex prévoient en effet qu'aux étapes 3 et 6 les Etats membres peuvent faire valoir « *leurs observations sur tous [l]es aspects [de la norme], y compris ses incidences éventuelles sur leurs intérêts économiques* »[42]. La difficulté de cet argument provient du fait que souvent des intérêts économiques opposés existent dans d'autres Etats[43].

2.3- Les craintes de protectionnisme

La principale crainte liée aux facteurs autres que la science est que ces facteurs soient utilisés pour faire obstacle aux échanges de produits alimentaires[44], c'est à dire qu'ils soient utilisés à des fins protectionnistes[45] :

« ça a été perçu évidemment par un certain nombre de pays comme la nouvelle invention de l'UE pour le protectionnisme ».[46]

Cependant, pour les promoteurs des O.L.F., l'amélioration de la légitimité sociétale des normes nécessite de prendre en compte des facteurs autres que la science :

« quand on adopte une norme Codex, de plus en plus et vu l'impact qu'elles ont, on ne peut pas ne pas regarder qu'est-ce qu'il se passe à côté, et dans quelle mesure cette norme peut être acceptable »[47]

«il n'y a qu'à voir ce qu'il se passe en matière d'organismes génétiquement modifiés par exemple, pour constater qu'une fois que l'on a affirmé voilà quels étaient le résultat de l'évaluation des risques,

---

[40] CAC/GL 24-1997.
[41] Alinorm 01/31, para. 14.
[42] Manuel de Procédures, p. 27.
[43] Le cas de l'inclusion de *Clupea benticki* dans la norme sur les sardines et les produits du type sardines en conserves proposée par le Chili le montre bien. Premier exportateur de sardines en boîtes, le Maroc était fortement opposé à cette inclusion. Il considérait qu'étiqueter « sardine » un poisson différent de *Sardina Pilchardus Walbaum*, créerait la confusion dans l'esprit des consommateurs et affecterait ses intérêts économiques. (Alinorm 01/18, para. 7 et CX/FFP 00/2 – Add.3). De son côté le Chili arguait que « *l'inclusion des espèces devrait être menée sur des bases scientifiques de façon à éviter les barrières injustifiées au commerce qui affectent spécialement les exportations des pays en développement* » (Alinorm 01/18, para. 5-6). L'un défendait ses exportations présentes, l'autre ses exportations potentielles.
[44] « *les autres facteurs c'est vrai qu'on peut faire n'importe quoi avec* ». (Entretien. Administration française. 18 février 2002.)
[45] Voir Chapitre 7, sous-chapitre 1.
[46] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.
[47] Entretien. Autre. 10 juillet 2002.

que les scientifiques s'étaient penchés etc., on s'aperçoit qu'il y a d'autres attentes, d'autres inquiétudes sur ces sujets »[48]

à condition d'objectiver ces facteurs pour en limiter l'utilisation protectionniste :

et [...] il faut trouver le moyen de codifier ça dans le Codex, pour éviter précisément que ce type d'autres attentes ne soit source de protectionnisme, c'était bien ça l'idée : en portant le débat au niveau international on évite que ces éléments ne puissent être utilisés dans le cadre des échanges internationaux pour empêcher la libéralisation des échanges. » [49].

Les deux positions qui s'affrontent sur ce sujet, ainsi que l'argument utilisé par certains[50] que la science n'est pas exempte de jugements de valeur rejoignent la problématique des aliments comme « produits commercialisables pas comme les autres » étudiée au chapitre 7.

3- Les principales positions exprimées au Codex

3.1- La position française

La France est l'Etat qui a écrit les commentaires les plus développés[51] mais sa réflexion sur les O.L.F s'est élaborée progressivement :

« [C'était] un environnement de perplexité devant l'interprétation de l'accord SPS d'une part et [devant] le considérant n°2 [des déclarations de principe] [...] ça mérite que l'on réfléchisse à quels sont les facteurs légitimes à prendre en compte […] Nous-mêmes en France on a commencé une réflexion qui n'était pas bien ciblée [...] qu'on a affinée par la suite pour dire quels étaient les facteurs légitimes qu'on estimait pertinents. »[52]

Au Codex, sa position a été exprimée principalement par deux documents de travail écrits l'un pour la session de 1998 du C.C.G.P., l'autre pour la session suivante[53]. En se référant à différents textes du Codex, la France plaidait pour l'intégration des autres facteurs légitimes.

Dans son premier papier de position, la France proposait de prendre en compte la perception des risques par les consommateurs et leur acceptation, l'acceptabilité des mesures de gestion du risque, l'information complète/détaillée et loyale (« *full and fair* ») sur les produits. Elle ajoutait la préservation des équilibres économiques et sociaux (en particulier le maintien d'une agriculture extensive et des mesures en faveur des petits producteurs), qui pour elle faisait partie de la défense des intérêts économiques des Etats. Elle estimait que le Codex pourrait légitimement - et même si cela n'était pas spécifiquement

[48] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.
[49] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.
[50] Voir la position de Consumers International (14ième C.C.G.P. - CRD 3 et - CRD non numéroté).
[51] Les Etats membres qui ont fait des commentaires écrits au C.C.G.P. sur les O.L.F. d'un point de vue général (c'est-à-dire pas seulement limité au cas de la B.S.T.) sont : la France (2 fois), la Thaïlande (2 fois), la Malaisie (1 fois) et l'Allemagne au nom de l'U.E. (1 fois).

dans son mandat - veiller aux effets des produits qu'il étudie sur bien-être et la santé animale ainsi que sur la protection de l'environnement.

Dans son deuxième papier (en 1999), la France suggérait qu'en fait une liste d'autres facteurs légitimes n'était pas forcément souhaitable et serait très difficile à établir ; elle proposait un règlement des problèmes au cas par cas et sur une base objective et justifiée.

Au total, la France souhaitait pouvoir faire valoir les attentes des consommateurs, la protection de l'environnement et de ses structures agricoles[54] dans le dossier de la B.S.T. mais aussi éventuellement dans d'autres dossiers.

3.2- La position européenne

L'Union Européenne a une réglementation commune sur les hormones mise en place sous la pression des consommateurs[55] ; de ce fait elle s'est trouvée dans son ensemble en butte à la question de la prise en compte des O.L.F..

L'Union Européenne s'est exprimée plusieurs fois en tant que telle notamment au C.C.G.P. de 1999, par un commentaire écrit préparé et présenté par l'Allemagne, pour soutenir l'examen des O.L.F.[56], et en 2001 par la voix de la Suède en faveur de la prise en compte des préoccupations environnementales et du bien-être animal dans la mesure où les organisations compétentes le recommandent[57].

De plus, la Commission (observateur) a pris position oralement pour soutenir la prise en compte des préoccupations des consommateurs et celle des facteurs sociétaux[58].

Enfin, les Etats membres se sont beaucoup exprimés en leur nom propre en séance.

Les Etats européens étaient globalement favorables à la prise en compte des O.L.F. :

« en gros l'Europe est favorable à [...] la science oui mais pas seulement la science »[59]

« en Europe il y a les maximalistes, les minimalistes etc., mais grosso modo les défenseurs des autres facteurs légitimes étaient beaucoup plus en Europe »[60].

---

[52] Entretien. Administration française. 24 janvier 2002.
[53] 13ième C.C.G.P. (1998) - CRD 7 et 14ième C.C.G.P. (1999) - CRD 8.
[54] Pour une des personnes interrogées, la reconnaissance des autres facteurs est la seule façon de gérer les problèmes d'image comme pour les dossiers OGM ou hormones. Par ailleurs, la France voulait pouvoir défendre une histoire et une structure sociale (Entretien. Industrie. 16 février 2001).
[55] Vogel [1995 : chapitre 5] – Voir bibliographie générale.
[56] 14ième C.C.G.P. - CRD 2 et Alinorm 01/33A para. 66.
[57] Alinorm 01/33A, para. 92.
[58] Alinorm 99/33A, para. 70.
[59] Entretien. Administration française. 23 novembre 2000.

3.3- Les autres Etats

Même si quelques Etats hors de l'U.E. ont soutenu l'Europe (Singapour par exemple[61]), de nombreux autres Etats menés par les Etats-Unis, notamment le groupe de Cairns et de nombreux Etats d'Amérique Latine, ont vigoureusement défendu la « sound science » dans les prises de décision du Codex. Pour les Etats-Unis, qui n'ont pas fait de commentaires écrits au C.C.G.P., les autres facteurs étaient à prendre en compte au niveau national et non au niveau international, et les intérêts économiques n'avaient pas lieu d'être pris en compte quand le but essentiel est la protection de la santé[62]. Les Etats-Unis étaient aussi en faveur d'une interprétation stricte du mandat du Codex[63].

3.4- Les observateurs de l'industrie

Les observateurs qui se sont exprimés de façon visible (c'est à dire par le biais de commentaires écrits ou par le biais de prises de parole en séance façon suffisamment développées pour être mentionnées au rapport) sur les O.L.F. ont, parfois de manière très vive, défendu la science et rejeté la prise en compte par le Codex de tout autre facteur.

Un groupe de 6 observateurs de l'industrie, fournisseurs d'intrants agricoles et industriels de la viande[64], a fait valoir dans un commentaire écrit au 14ième C.C.G.P.[65] qu'au Codex, les travaux devaient s'appuyer sur des preuves scientifiques objectives et que les facteurs socio-économiques et politiques ne devraient pas y être pris en compte. *Comisa*[66], qui semble avoir été le leader de ce groupe[67], était particulièrement concerné par le débat sur les hormones puisqu'elle représentait les industriels de la santé animale, ce que l'on peut rapprocher de ses prises de position nettement en faveur du seul critère de la science.

---

[60] Entretien. Administration française. 18 février 2002.
[61] Entretien. Administration française. 18 février 2002.
[62] Alinorm 99/33A, para. 65. Notons que les procédures d'élaboration des normes du Codex prévoient explicitement que les Etats puissent faire part des incidences d'un texte sur leurs intérêts économiques des Etats (Manuel de procédures, p. 26)
[63] Alinorm 01/33, para. 88
[64] ASSINSEL (secteur des semences), COMISA (secteur de la santé animale), FIS (secteur des semences), GCPF (secteur des phytosanitaires), IFA (secteur des engrais) et IMS (secteur de la viande).
[65] 14ième C.C.G.P. - CRD 10.
[66] Confédération Mondiale des Industriels de la Santé Animale. Devenue I.F.A.H. (International Federation of Animal Health).
[67] Un texte quasiment identique au commentaire écrit pour le 14ième C.C.G.P. avait été envoyé par Comisa seul au 13ième C.C.G.P. (13ième C.C.G.P. - CRD 5).

Le *Council of Responsible Nutrition*, une association professionnelle d'industriels du secteur des compléments diététiques, a fait différents commentaires[68] sur le fait que les décisions du Codex devaient être basées sur la science et que les autres facteurs ne devaient venir qu'en complément de l'analyse scientifique et que par ailleurs les préférences religieuses, le bien-être animal, la protection de l'environnement ou des positions sur l'agriculture durable n'étaient pas pertinents pour la santé du consommateur ou les pratiques loyales du commerce.

International Council of Grocery Manufacturers Associations (I.G.C.M.A.), une association professionnelle dans laquelle l'industrie nord-américaine est largement représentée, a fait valoir elle aussi que seules les preuves scientifiques devaient être prises en compte. Dans ses commentaires écrits pour la 24ième C.C.A.[69] (2001), I.G.C.M.A. a inclus une déclaration intitulée « *La restauration de la science objective comme principe fondamental et guidant le processus d'élaboration de norme du Codex Alimentarius* ». Il y écrivait que le Codex avait connu « *une érosion constante et indubitable de l'intégrité du processus d'élaboration des normes basé sur la science* » et que du fait de l'activisme consumériste, il menait des travaux qui n'auraient pas dû recevoir son attention.

D'autres observateurs de l'industrie toutefois (y compris parmi les plus impliqués dans les travaux du Codex et ceux qui assistent régulièrement au C.C.G.P.), ne se sont pas exprimés au Codex et ont affiché une certaine neutralité vis-à-vis des O.L.F. :

« nous n'exprimons pas de positions sur les hormones, le principe de précaution, les autres facteurs légitimes, ce n'est pas [notre fédération] »[70]

« sans prendre position officielle sur ce sujet nous avons notre sensibilité [...] ils [les autres facteurs légitimes] sont naturellement incorporés, donc pourquoi aller spécifier cela plus loin [...] mais ce n'est pas notre tâche que de prendre des positions catégoriques dans ce domaine »[71]

« la position que nous prenons c'est que la réglementation doit être basée sur la science [...] le problème est que la science n'est pas à même de décider de tout [...] aujourd'hui grâce à ça [principe de précaution, autres facteurs légitimes], ils sont à même de dire « la science a dit ça mais malgré que la science a dit ça nous avons pris la décision de dire ça et nous expliquons pourquoi nous

[68] Voir notamment 14ième C.C.G.P. - CRD 4.
[69] 24ième C.C.A./LIM 9
[70] Entretien. Industrie. 11 juillet 2002a.
[71] Entretien. Industrie. 11 juillet 2002b.

l'avons prise », il faut que ce soit transparent [...] il faut objectiver le débat [...] et rendre le débat objectif et transparent»[72]

3.5- Les associations de consommateurs

Comme on pouvait s'y attendre, les associations de consommateurs étaient très favorables à la prise en compte d'autres facteurs légitimes. Elles se sont beaucoup impliquées sur ce sujet, particulièrement *Consumers International* qui a écrit des papiers de position très développés et argumentés[73].

Consumers International estimait que la science n'était qu'un des facteurs à prendre en compte dans les décisions du Codex et était en faveur de l'intégration des O.L.F., parmi lesquels les préoccupations des consommateurs, les facteurs sociétaux, les questions éthiques, et, avant tout, le droit des consommateurs de choisir[74]. C'est pourquoi l'association souhaitait que la troisième déclaration de principes[75] ne soit pas ignorée dans la réflexion sur les O.L.F. et que les questions d'étiquetage soient prises en compte.

C.I. plaidait aussi pour un exposé précis, par les comités d'experts, des sources d'incertitude dans les résultats publiés et des jugements de valeurs sous-jacents à ces résultats[76].

Enfin, sur le cas précis des O.L.F. appliqués à la B.S.T., C.I. estimait que l'étiquetage ne constituait pas une barrière au commerce mais était une mesure d'information des consommateurs.

Le *Center for Science in the Public Interest (C.S.P.I.)* a pour sa part plaidé essentiellement le droit de savoir des consommateurs, qui inclut le droit de savoir quels processus de production ont été suivis. A propos du cas spécifique de la B.S.T., il a estimé que la reconnaissance des valeurs sociétales améliorerait l'acceptation des normes dans le commerce international. [77]

---

[72] Entretien. Industrie. 8 juillet 2002

[73] Voir par exemple 14ième C.C.G.P. - CRD 3 et - CRD non numéroté ou Consumers International (1998 et 1999). Une personne interrogée estime que ces documents ont fait référence dans les travaux du Codex sur ces dossiers (Entretien. Autre. 18 juillet 2002).

[74] Consumers International indiquait que ces aspects pouvaient faire l'objet d'études et de sondages d'opinion.

[75] La troisième déclaration stipule « *A cet égard, il faut noter que l'étiquetage des denrées alimentaires joue un rôle important dans la réalisation de ces deux objectifs [la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires]* » (Voir annexe 9.3).

[76] par exemple pourquoi telle marge de sécurité a été jugée appropriée.

International Association of Consumer Food Organizations (*I.A.C.F.O.,* association de consommateurs) et *International Cooperative Alliance* (*I.C.A.,* association de coopératives de consommateurs) se sont eux aussi exprimés dans le même sens[78].

4- Les actions politiques de l'industrie française

En France, l'industrie apparaît divisée, tant dans sa position par rapport au concept même des O.L.F. que dans la façon dont elle l'exprime. Elle a participé à la réflexion française sur les O.L.F. essentiellement[79] par le biais du Conseil National de l'Alimentation, une instance de concertation où elle est présente.

4.1- Une industrie française divisée

L'industrie française a été très présente aux sessions du C.C.G.P. qui traitaient des autres facteurs légitimes. Cependant, si la taille importante des délégations est un signe de l'intérêt que suscitent les sujets traités, dans le cas des O.L.F, il est difficile de tirer une conclusion à partir du nombre d'industriels français présents en session à Paris. En effet, de manière générale la délégation de l'Etat hôte est fournie car les frais de voyage sont plus faibles que pour d'autres comités.

Les entretiens menés montrent différents types de position vis à vis de l'intégration des O.L.F. dans les décisions du Codex :

- la neutralité affichée :

« [notre entreprise] n'a pas de concept à défendre »[80]

- le souhait que puissent être pris en compte des aspects autres que purement scientifiques :

« ils appellent ça la qualité, nous on appelle cette question l'identité du produit […] il y aurait même une certaine tendance à limiter les activités du Codex aux aspects santé. C'est une tendance qui nous apparaît ennuyeuse »[81]

- la méfiance et l'opposition

« l'Europe avec cette surenchère à la sécurité sanitaire, avec le principe de précaution, avec les autres facteurs légitimes [...], je trouve ça un frein à l'innovation majeur »[82]

---

[77] 13ième C.C.G.P. - CRD 2.
[78] Voir par exemple Alinorm 99/33A par. 70 et 14ième C.C.G.P. - CRD 11.
[79] Nous n'avons pas de données sur d'éventuelles actions directes de l'industrie auprès de l'administration.
[80] Entretien. Industrie. 18 juillet 2001.
[81] Entretien. Industrie. 29 mars 2001.

« on risque de se retrouver devant une certaine stérilisation de la recherche dans notre domaine [….] Chez nous c'est clair, on a tous la même ligne de défense [...] même si l'on peut y mettre quelques bémols, c'est la science, toute la science, rien que la science […] on veut [...] une sécurisation de notre métier sur des bases de santé publique, […] mais également sur des bases scientifiques qui ne soient pas remises en cause sous des prétextes divers et variés, qu'ils soient idéologiques, religieux ou autres » [83]

Nous faisons l'hypothèse que la position des entreprises dépend de leur secteur d'activité et du type de facteurs envisagé. Les producteurs d'intrants seraient plus « pro-science » que l'industrie agro-alimentaire plus proche du consommateur final. Le secteur coopératif (qui regroupe des coopératives d'agro-fournitures, des coopératives de collecte et des coopératives de transformation agro-alimentaire) serait aussi plutôt « pro-O.L.F. »[84], ce qui peut s'explique par sa proximité avec les agriculteurs qui l'incite à défendre un mode de production familial.

4.2- La participation à l'avis du Conseil National de l'Alimentation

Composé de représentants de la production agricole, de l'industrie, des consommateurs, de l'administration et d'organismes scientifiques, le Conseil National de l'Alimentation (C.N.A.)[85] a travaillé sur le rôle de la science en 1998 et 1999 et a adopté en avril 1999[86] un avis sur la « *Place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation* ». Cet avis visait spécifiquement à « *aider à l'élaboration des positions françaises alors que la question de la place de la science est abordée par certains instances nationales ou internationales* » [87].

Le groupe de travail de membres du C.N.A. qui a préparé cet avis s'est réuni dix fois. Il était présidé par une représentante de l'industrie[88] et comptait au total 4 représentants de

---

[82] Entretien. Industrie. 26 septembre 2001.
[83] Entretien. Industrie. 27 juin 2002.
[84] Entretien. Industrie. 24 novembre 2000.
[85] Le C.N.A. a été créé en 1985 sous la triple tutelle des Ministères de l'Agriculture, de la Consommation et de la Santé. Il peut être consulté sur : « *la définition de la politique de l'alimentation : adaptation de la consommation aux besoins nutritionnels ; sécurité des aliments pour les consommateurs ; qualité des denrées alimentaires ; information des consommateurs sur les produits* » (http://www.agriculture.gouv.fr/spip/ressources.publicationsofficielles.avisducna_r381.html, Consulté le 28 octobre 2005).
Il a un rôle d'« *apporteur de doctrine [...], d'établissement de doctrine* » (Entretien. Administration française. 17 juillet 2002).
[86] L'avis du C.N.A. a formellement été publié après la rédaction des deux principales prises de position française au Codex, mais ses débats ont alimenté la réflexion de l'administration.
[87] Conseil National de l'Alimentation, Avis n°22.
[88] Madame Gailing (Nestlé France), présente au titre de l'A.N.I.A..

l'industrie[89], 4 représentants des associations de consommateurs, 1 représentant de la production agricole, 12 fonctionnaires (dont 2 pour le secrétariat du C.N.A.) et enfin 6 représentants d'organismes scientifiques[90].

S'appuyant sur un travail approfondi sur la place de la science et des critères sociaux, éthiques et culturels, le C.N.A. demandait que l'ensemble des disciplines scientifiques (y compris les sciences humaines et sciences sociales) soient prises en compte dans l'établissement des réglementations et considérait que les Etats pouvaient intégrer un certain nombre de facteurs leur permettant de remplir des objectifs légitimes autres que ceux reconnus conventionnellement[91]. Pour le C.N.A., la prise en compte de ces facteurs devrait reposer sur une base scientifique et « *expliciter tous les éléments pouvant être reconnus comme des faits vérifiables et/ou mesurables* »[92].

Nous n'avons pas de données sur la teneur des discussions dans le groupe de travail du C.N.A. et sur la difficulté ou non à parvenir à un consensus. En revanche l'avis publié a fait l'objet d'un large consensus au C.N.A. puisqu'il a été adopté à l'unanimité moins une abstention (d'une association de consommateurs). L'industrie alimentaire française considérée globalement a donc approuvé l'avis du C.N.A.. Cela ne donne toutefois pas d'éléments sur le degré d'acceptation par l'industrie de la prise en compte des O.L.F. au Codex puisque le C.N.A. ne s'est pas exprimé sur le niveau (national ou international) de réglementation qui doit prendre en compte ces facteurs. Par ailleurs, les fournisseurs français d'intrants agricoles (médicaments vétérinaires, semences, pesticides, engrais etc...[93]) n'étaient pas représentés or les positions exprimées par certaines de leurs instances internationales au Codex (voir ci-dessus) ont été nettement en défaveur de la prise en compte des facteurs autres que la science par le Codex.

---

[89] Deux salariées de l'industrie (Nestlé France, Nutrasweet/Monsanto) ayant des responsabilités dans des syndicats professionnels, et deux salariés de syndicats professionnels (A.N.I.A., Synpa).
[90] Il a par ailleurs invité plusieurs personnalités (différents scientifiques mais aussi M. Sirat, ancien Grand Rabbin de Paris) à faire entendre leur position.
[91] sécurité nationale, protection de la santé ou de la sécurité des personnnes, prévention des pratiques de nature à induire en erreur, énoncés explicitement par l'O.M.C. (voir Conseil National de l'Alimentation, Avis n°22).
[92] Avis n°22, p.8

5- L'interprétation du cas

5.1- Sur la prise de décision au Codex

5.1.1- Un processus de décision tâtonnant[94]

La réflexion sur la définition des autres facteurs légitimes est venue de la nécessité de clarifier la 2ième déclaration de principes, adoptée en 1995 et des désaccords sur les hormones. Un dossier conceptuel a donc émergé pour partie d'une question concrète de fixation de limite maximale de résidu.

La discussion sur les O.L.F. a connu tout d'abord un long débat, non structuré, sur les différents facteurs possibles, dans lequel il semble que les acteurs ne savaient pas, même individuellement, à quoi ils souhaitaient parvenir. Le Secrétariat a rédigé plusieurs papiers de discussion visant à faire des listes de facteurs, puis il a été décidé de rédiger des critères de prise en compte des autres facteurs légitimes. Ce texte a donc suivi un processus ad hoc et a *in fine* une logique et une structure très différente des premiers documents rédigés sur le sujet.

Rien au départ des discussions sur la B.S.T. ne permettait de penser que ces discussions très tendues aboutiraient à définir des critères de prise en compte dans les décisions du Codex de facteurs légitimes autres que la science.

5.1.2- Le rôle de l'Etat hôte

Nous avons souligné que la France était l'Etat qui avait le plus contribué à la réflexion sur les O.L.F. au Codex. Ceci est dû à la fois à son intérêt propre pour le sujet, et à son rôle d'Etat hôte du C.C.G.P., chargé à ce titre d'animer le comité et d'aider à l'avancée de sa réflexion.

5.1.3- Le rôle du secrétariat

Consumers International a mis en cause le secrétariat du Codex en montrant notamment comment il a ignoré la question de l'étiquetage dans le document de travail qu'il

---

[93] Les producteurs d'additifs utilisés dans l'industrie de l'alimentation animale étaient en revanche représentés puisque le Synpa (Syndicat national des producteurs d'additifs et d'ingrédients alimentaires) était représenté dans le groupe de travail et est par ailleurs membre de l'A.N.IA..

[94] Notons que ce texte n'est pas passé par la procédure en huit étapes car il n'a pas été considéré comme une « norme ». Il a toujours été envisagé comme texte à inclure dans le Manuel de Procédures et donc n'était pas dans le champ de la procédure en huit étapes.

a préparé pour le comité de 1998[95] et a pris parti pour la non-prise en compte des O.L.F. dans le cas où des questions de protection de la santé sont en jeu[96]. Par ailleurs, le secrétariat a aussi été mis en cause à propos des discussions sur la B.S.T. qui se sont tenues au C.C.G.P.[97].

Le secrétariat aurait donc, d'une part participé au fait que dans sa réflexion sur les O.L.F., le C.C.G.P. n'a pas tenu compte de l'objectif du Codex de promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires, d'autre part aurait tenté d'influencer la décision du C.C.G.P. sur le cas spécifique de l'application des O.L.F. au cas de la B.S.T.[98].

5.1.4- Différents comités, différents lieux d'influence

Le C.C.G.P. a demandé à sa 14ième session (1999) à certains autres comités de faire la liste des O.L.F. qu'ils prennent en compte dans l'élaboration des normes. Deux comités, le C.C.F.H. et le C.C.R.V.D.F., ont examiné la question, ce qui a été l'occasion pour différents Etats de redire indirectement leurs positions par le choix des exemples relevés.

Le Groupe spécial sur les aliments dérivés des biotechnologies a lui aussi été utilisé pour faire passer des positions[99]. La Communauté Européenne a ainsi inclus la prise en compte des autres facteurs légitimes dans sa liste de facteurs clés pour le travail du Groupe spécial[100]. Elle a aussi, dans les premières étapes d'élaboration des Principes pour l'analyse des risques des aliments dérivés des biotechnologies modernes, où référence est faite à la « *prise en compte d'autres facteurs légitimes en accord avec les décisions générales de la C.C.A.* », argué du fait que le C.C.G.P. n'avait pas expliqué quels facteurs étaient légitimes pour proposer que le Groupe spécial se saisisse de la question et a proposé un

[95] CX/GP 98/10.
[96] le document du secrétariat proposait que dans les cas où existe une recommandation du J.E.C.F.A., les facteurs autres que la science qui s'opposent à cette recommandation ne soient pas pris en compte.
[97] C.I. a accusé le secrétariat de faire des recommandations basées sur des interprétations simplificatrices des résultats des travaux du J.E.C.F.A. sur cette hormone (Consumers International [1998]). La France elle aussi a accusé le secrétariat d'être sorti de sa neutralité et d'avoir cherché à encourager l'adoption d'une LMR sur la B.S.T. dans son document de travail de 1999 pour le C.C.G.P. (CRD 9 du 14ième C.C.G.P.)
[98] Toutefois, dans son document pour la session suivante du C.C.G.P. (CX/GP 99/10), le secrétariat se base sur la troisième déclaration de principes (sur l'étiquetage) pour proposer de régler le désaccord sur la B.S.T. par des mesures d'étiquetage (para. 27 et 28)
[99] Voir Lassalle-de Salins [2001].
[100] CX/FBT 00/4 Part .1, Add. 1

amendement au texte à l'étude pour donner des exemples[101]. La proposition n'a pas été retenue par le groupe spécial.

Ainsi donc, les comités autres que le comité en charge du dossier peuvent être des lieux où tenter de faire passer ses idées :

« Ce à quoi on s'est attaché depuis plusieurs années, c'est en particulier le cas au CCGP, mais c'est vrai dans tous les autres comités[102], c'est de faire en sorte qu'au delà de la réaffirmation de la nécessité d'avoir des normes fondées sur la science […], on n'oublie pas la dimension du Codex liée à la loyauté des transactions mais aussi que l'on prenne en compte d'autres éléments, qui sont liés à ce que les consommateurs de chacun des pays attendent et qui ne sont pas uniquement fondés sur des considérations scientifiques mais qui sont fondés sur d'autres facteurs dits légitimes. ».

5.2- Sur les canaux d'influence

Nous ne disposons pas de suffisamment de données pour être en mesure de décrire quels canaux ont précisément été utilisés par des industriels français, divisés sur le sujet, pour faire valoir leur position. La défense de la position française a été menée par l'administration et on peut estimer que les industriels qui s'opposaient à l'intégration des O.L.F. au Codex se considéraient comme bien défendus par les délégations de certains Etats non européens.

5.3- La participation des entreprises françaises à une réflexion en amont du Codex

Du fait de la nature conceptuelle et politique du sujet, et aussi probablement du fait que l'industrie française était partagée sur ce sujet, la réflexion sur les O.L.F a été principalement le fait de l'administration, et les textes de position de la France ont été rédigés par des fonctionnaires. La participation des entreprises s'est faite sous forme de contribution à la réflexion conceptuelle au C.N.A..

Les motivations possibles pour cette contribution, outre le fait que le C.N.A. était une instance de concertation déjà en place, peuvent être mixtes, à la fois défendre directement ses intérêts, et renforcer sa légitimité :

« dans l'industrie il y a avait des gens très impliqués, qui suivaient les travaux du Codex depuis longtemps [...], fatalement [Mme G.] était intéressée par ce sujet [...] toutes les réunions [...] qui leur

[101] "*Les décisions de gestion des risques pour les aliments dérivés des biotechnologies [prendront] en compte les autres facteurs légitimes, tels que la protection de l'environnement, le choix des consommateurs, l'éthique, les pratiques loyales dans le commerce, le développement durable, en accord avec les Principes généraux pour l'analyse des risques du Codex* » (CX/FBT 01/4 Add.1)
[102] Nous soulignons.

permettent d'orienter, je pense que l'industrie n'est pas stupide, ça fait partie de la défense de ses intérêts »[103]

« [La réflexion sur les autres facteurs légitimes c']'est quelque chose qui me semble accessible pour des sociétés qui ont peut-être une réflexion un petit peu moins économique pure et dure, c'est à dire qu'ils ont la possibilité, au delà bien sûr de leurs contingences économiques normales, de se situer aussi en tant que un peu citoyen du monde »[104]

Ce travail (qui a nécessité 10 réunions) a représenté un investissement important pour ceux des membres du C.N.A. qui ont participé au groupe de travail sur les O.L.F., et montre l'intérêt de certaines entreprises pour des travaux de réflexion conceptuelle et de long terme, qui ne se traduisent pas par un impact immédiat pour elles. Un salarié actif dans une association professionnelle, nommé au C.N.A. représente des coûts élevés pour une entreprise. On voit par cet exemple la légitimité que Nestlé veut avoir – et a, puisque ses salariés sont reconnus comme interlocuteurs valables dans de nombreux groupes de travail et notamment au C.N.A. – en France. Cette implication sur des travaux de long terme, une réflexion commune avec l'administration, participe à entretenir une légitimité qui pourra aider dans des dossiers plus court terme.

5.4- Un résultat incertain pour les autorités françaises

La longueur des discussions sur les O.L.F. ne montre pas seulement le manque de consensus mais aussi la difficulté du concept. La décision de définir des critères plutôt que de faire une liste de facteurs, acceptables ou non dans une décision du Codex, a permis de contourner les questions litigieuses et de parvenir à adopter un texte en trouvant un consensus sur les aspects généraux du concept. Le consensus s'est donc porté sur une décision au cas par cas, selon les critères établis, ce qui revient à considérer qu'aucun consensus n'est possible *a priori* sur un facteur donné. Cependant, en fournissant des critères d'évaluation, le texte met des contraintes sur la procédure et, en demandant des justifications, rend les facteurs de prise de décision du Codex plus visibles.

La France souhaitait la reconnaissance des autres facteurs légitimes par le Codex. De ce point de vue là, elle a obtenu satisfaction ; le texte reconnaît que dans certaines conditions on peut prendre en compte les O.L.F. et par là même il fait rentrer cette notion au Codex, ce

[103] Entretien. Administration française. 24 janvier 2002.

qui pour certains est déjà positif[105]. La France a elle-même plaidé pour l'établissement de critères plutôt que d'une liste de facteurs et là aussi la logique retenue par le Codex répond au souhait français.

Se pose néanmoins maintenant la question de l'application de ces textes, qui va probablement être sujette à controverses et désaccords[106].

Le texte définitif et son utilité sont remis en cause par certains qui se demandent si les Etats pourront réellement se prévaloir de ces textes pour défendre leurs positions :

« nous avons un texte boiteux, [...] si un nouveau problème [...] surgissait on pourrait l'utiliser [...] mais à mon avis ce sera quand même des cas un peu exceptionnels dans lesquels on peut faire entrer ce genre de considérations »[107]

« sur les OGM quand on parle du droit de savoir des consommateurs je ne vois pas dans cette déclaration des autres facteurs légitimes quel est le point d'appui » [108]

Un autre fonctionnaire se demande si le paragraphe 5 des critères (les facteurs pouvant être acceptés à l'échelle mondiale)[109] sera utilisable[110].

Un fonctionnaire français en vient même à se demander, avec le recul, si le travail fait sur les O.L.F. était nécessaire :

« il fallait peut-être rien, c'est peut-être un faux problème, il ne fallait peut-être pas se focaliser là dessus » [111]

Par rapport à ce que souhaitaient les Etats européens, le texte a de plus été affadi lors de son passage à la C.C.A.. Une disposition, initialement proposée par la Suède au nom de

---

[104] Entretien. Administration française. 28 août 2002.

[105] « *le document […] sur l'analyse des risques [Principes de travail sur l'analyse des risques dans le cadre du Codex Alimentarius, adoptés en 2003], ce document a été bouclé en avril, on l'a transmis sans aucun crochet, donc avec un consensus à la Commission du Codex, et là on fait bien référence à tous ces éléments, donc la situation a progressé et il y a une prise de conscience que ce n'est pas une machine infernale créée par l'UE pour se protéger mais au contraire pour faire en sorte que face à une pression de l'opinion publique qui est forte chez nous sur ces considérations-là, nous avons besoin d'un encadrement international pour ne pas nous trouver démunis face à des importations qui ne respecteraient pas ça, et pour considérer aussi que notre législation est légitime quand elle prend en compte ces attentes là. »* (Entretien. Administration française. 16 juillet 2002).

[106] D'une part, une décision au cas par cas peut aboutir à ce qu'un comité accepte un facteur donné, et qu'un autre comité ne l'accepte pas. D'autre part, le cas spécifique de la B.S.T. montre concrètement les divergences de vues sur la prise en compte des autres facteurs légitimes, divergences telles que la limite maximale de résidus n'a toujours pas été adoptée.

[107] Entretien. Autre. 10 juillet 2002.

[108] Entretien. Administration française. 18 février 2002.

[109] « *il ne faudrait tenir compte que des autres facteurs pouvant être acceptés à l'échelle mondiale ou à l'échelle régionale dans le cas des normes et des textes apparentés régionaux* » (Voir Annexe 9.4)

[110] Entretien. Administration française. 7 juillet 2001.

[111] Entretien. Administration française. 18 février 2002.

l'Union Européenne et laissée entre crochets[112] par le C.C.G.P., a été supprimée par la C.C.A. de 2001. Elle prévoyait : « *Bien que n'entrant pas dans le cadre du Codex, certains facteurs peuvent être pris en considération s'il existe des recommandations formulées par les organisations intergouvernementales multilatérales concernées. Les normes Codex devraient éviter d'avoir un impact négatif sur l'application de ces recommandations adoptées à l'échelle internationale*. »[113]. Aucun consensus n'a pu être atteint sur cette disposition. Les délégations qui soutenaient cette disposition estimaient qu'une meilleure cohérence entre les décisions prises par différentes organisations internationales améliorerait la crédibilité des organisations internationales et la confiance des consommateurs, alors que les autres délégations ont insisté sur la nécessité pour le Codex de s'en tenir à son mandat et à ses objectifs et de garder son indépendance[114]. Pour les Etats qui ne sont pas membres des organisations potentiellement visées par cette disposition, il était difficile d'envisager que le Codex se réfère à des décisions auxquelles ils n'auraient pas pu participer[115].

On voit donc que si la France a poussé pour ce travail, elle n'est guère satisfaite du résultat et ne voit pas bien comment celui-ci va pouvoir être mis en pratique.

Conclusion

Le dossier des O.L.F. est à la fois très conceptuel et très politique, et d'autant plus polémique qu'il est apparu à la suite des tensions au sujet des hormones, ce qui a mis d'emblée les Etats en forte opposition sur les O.L.F..

Il constitue un cas dans lequel industrie et administration françaises ont réfléchi dans une instance de concertation, de manière théorique et seulement partiellement reliée au Codex[116]. L'industrie française y apparaît comme ayant investi des ressources dans une

---

[112] parce que non consensuelle

[113] Alinorm 01/33 A – Annexe III

[114] Alinorm 01/41, para. 95. La seule contrainte pesant sur le Codex sur ce sujet figure à l'article 1 des statuts du Codex « *promouvoir la coordination de tous les travaux en matière de normes alimentaires entrepris par des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales* » (Manuel de procédures, p. 3).

[115] Entretien. Administration française. 7 juillet 2001. Par exemple, les Etats-Unis n'ont pas signé le protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques (http://www.biodiv.org/world/parties.asp, consulté le 14 octobre 2005).
Il faut noter toutefois que le Codex a décidé d'améliorer sa collaboration avec l'I.P.P.C. (International Plant Protection Convention) et l'O.I.E. (Organisation Internationale des Epizooties), qui sont avec le Codex, les 3 organisations internationales citées dans l'accord S.P.S. (Voir O.M.C., Accord S.P.S., Introduction).

[116] Si c'est à cause de la réflexion du Codex sur les O.L.F. que le C.N.A. a préparé un avis sur ce sujet, sa portée est plus large que le cadre du seul Codex.

réflexion conjointe avec l’administration sur des sujets n’entraînant ni bénéfice ni pénalité immédiats et évidents pour elle. Plus que sur d’autres sujets, la contribution des industriels français au résultat final est difficile à estimer mais peut-être faut-il mesurer les retombées de cette action des industriels français à plus long terme, à l’aune du renforcement de leurs liens avec leur administration .

Chapitre 10 – La norme sur les laits fermentés

Introduction

1- Les principales étapes de révision de la norme sur les laits fermentés

2- Les enjeux du dossier « laits fermentés »

- 2.1- Quelques chiffres
- 2.2- Les enjeux de la définition du yaourt pour les industriels français

3- Les principales positions exprimées au Codex

- 3.1- La position française
- 3.2- La position allemande
- 3.3- La position espagnole
- 3.4- La position de l'U.E.
- 3.5- La position des Etats hors de l'U.E.
- 3.6- La position de l'observateur du secteur (I.D.F.-F.I.L.)
- 3.7- La position des associations de consommateurs

4- Les actions politiques des l'industrie française

- 4.1- Auprès de l'administration française
- 4.2- Auprès des administrations étrangères
- 4.3- Auprès l'observateur du secteur (I.D.F.-F.I.L.)
- 4.4- Un travail sur le long terme

5- L'interprétation du cas

- 5.1- Sur la prise de décision au Codex
  - 5.1.1- Les spécificités du Comité pour le Lait et les Produits Laitiers (C.C.M.M.P.)
  - 5.1.2- Les relations entre les comités
  - 5.1.3- Le rôle et l'importance des groupes de travail
- 5.2- Sur le choix des canaux d'influence
  - 5.2.1- L'approche des administrations étrangères, un gros travail, des résultats au cas par cas
  - 5.2.2- Les difficultés à créer une coalition européenne
  - 5.2.3- I.D.F./F.I.L. une fédération internationale difficile à influencer
- 5.3- Une coopération avec l'administration française
  - 5.3.1- Une coopération basée sur un objectif commun
  - 5.3.2- Les ressources mises en œuvre par l'industrie et l'administration
- 5.4- Un résultat qui protège le « vrai » yaourt mais accorde de nombreuses dérogations

Conclusion

Introduction

La norme révisée pour les laits fermentés a été adoptée lors de la 26ième session de la C.C.A. en juillet 2003. Elle avait été préparée par le Comité Codex pour le Lait et les Produits Laitiers[1].

La révision de cette norme a été marquée par une forte divergence entre Etats de l'Union Européenne, France et Allemagne notamment, dont seule la résolution a pu permettre l'adoption d'un texte.

Les industriels français ont été très actifs dans la défense de leur définition du yaourt, essayant de passer par différents canaux pour influencer le processus.

1- Les principales étapes de révision de la norme sur les laits fermentés

Etape 1		Décision de réviser les normes de 1975 (yaourts) et 1976 (yaourts aromatisés et produits traités thermiquement après fermentation).
Etape 4	CCMMP 11/1994	Royaume-Uni n'a pas le temps de présenter son projet. Décision une norme laits fermentés vivants, une norme laits fermentés traités thermiquement. Travail confié à IDF/FIL.
Etape 2	IDF/FIL[2]	Rédaction *avant-projet*
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCMMP 05/1996	Pas étudié faute de temps
Etape 2	IDF/FIL	Révision *avant-projet* avec les commentaires écrits
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCMMP 05/1998	Décision de créer un groupe de travail pour faire des recommandations à IDF/FIL
	Groupe de travail/ Membres et observateurs	Réponse des membres et observateurs au questionnaire du groupe de travail. Sur les bases des recommandations du groupe, rédaction d'un nouvel avant-projet de texte (un texte pour tous les produits) par IDF/FIL.
Etape 4	CCMMP 02/2000	Longue discussion. Plusieurs points encore en suspens
Etape 5	C. exécutif 06/2000	Adoption comme *projet de norme* (avec les points en suspens)
Etape 6	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 7	CCMMP 04/2002	Résolution des questions en suspens.
	CCFL[3] 04/2003	Désaccord puis validation dispositions d'étiquetage.
Etape 8	CCA 06/2003	Désaccord puis adoption de la norme (les dispositions sur les additifs : travail séparé et ajout ultérieur).

Tableau 10.1 : Synthèse des principales étapes de la révision de la norme sur les laits fermentés.

[1] Nous utiliserons pour ce comité l'acronyme anglais C.C.M.M.P. (Codex Committee for Milk and Milk Products)
[2] International Dairy Federation / Fédération Internationale Laitière
[3] Codex Committee on Food Labelling / Comité Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires.

La norme Codex pour les yaourts précédemment en vigueur datait de 1975. Elle stipulait que « *[l]e yoghourt est un produit laitier coagulé obtenu par fermentation lactique grâce à l'action de* Lactobacillus bulgaricus *et de* Streptococcus thermophilus *[....]. Dans le produit fini, les micro-organismes doivent être à l'état viable et en quantités abondantes.* »[4]

Une autre norme, ancienne elle aussi, concernait les yaourts aromatisés et les produits traités thermiquement après la fermentation, la dénomination de ces derniers devant être celle des règlements nationaux[5].

La norme révisée regroupe dans une seule norme pour les laits fermentés ces différents types de produits, ainsi que d'autres types de laits fermentés comme le kéfir resté hors du champ des normes de 1975/1976.

Le travail sur la norme sur les laits fermentés a mis plusieurs années à démarrer vraiment. Une première proposition de révision des deux normes a été préparée par le Royaume-Uni pour la 1ière session du C.C.M.M.P.[6] (1994), mais faute de temps n'a pas été examinée, la proposition étant ainsi renvoyée à l'étape 3 de la procédure Codex. Le comité a toutefois décidé de champs un peu différents de ceux des deux normes initiales puisqu'il a proposé une norme pour tous les laits fermentés n'ayant pas subi de traitement thermique après la fermentation (la norme d'origine ne prenait pas en compte les laits fermentés autres que les yaourts), l'autre pour les laits fermentés ayant subi un traitement thermique après la fermentation. L'observateur du secteur laitier, International Dairy Federation (I.D.F./F.I.L.) a été chargée de proposer les avant-projets correspondant.[7]

En 1996, à la session suivante du C.C.M.M.P., à nouveau faute de temps, les avant-projets concernant les laits fermentés n'ont pas été étudiés, et ont été renvoyés à l'étape 3. I.D.F./F.I.L. a été chargé de prendre en compte les commentaires écrits faits par les Etats

[4] Codex Stan A-11a-1975. Des bactéries lactiques autres que *Lactobacillus bulgaricus* et *Streptococcus thermophilus* peuvent être ajoutées.
[5] Codex Stan A-11b-1976.
[6] 1ière session sous la forme de Comité Codex. Voir sous-section 5.1.1..
[7] CX/MMP 96/4 Part c

préalablement à cette session et à partir de là de préparer un nouvel avant-projet pour la session de 1998.[8]

En 1998, sur proposition de son président, la 3ième session du C.C.M.M.P., a décidé de charger un groupe de travail de la préparation de différents avant-projets de normes[9] parmi lesquels l'avant-projet de norme sur les produits à base de lait fermenté[10]. Ce groupe, présidé par l'Argentine, avec la Belgique pour rapporteur, devait faire des recommandations à I.D.F./F.I.L., elle-même chargée de rédiger les propositions.

Pour ce qui concernait les laits fermentés, le groupe devait se concentrer sur les questions suivantes :

- « *envisager d'élaborer éventuellement une norme et des directives pour les produits laitiers ayant subi un traitement thermique après fermentation, y compris des dispositions concernant l'étiquetage ;*
- *envisager d'ajouter « le yaourt doux » dans la norme[11] ;*
- *envisager des directives qui différencient les produits ayant subi un traitement thermique des autres ;*
- *envisager des produits composés, y compris la possibilité de dispositions ou de restriction sur l'adjonction d'arômes*. »[12]

Ces points correspondaient aux éléments apparaissant comme les plus litigieux dans les commentaires écrits faits préalablement à la session[13].

[8] Alinorm 97/11

[9] Le groupe de travail devait examiner les avant-projets de normes pour les crèmes, les pâtes à tartiner à base de produits laitiers et les produits à base de lait fermenté. Un autre groupe de travail a été créé pour examiner les avant-projets de normes pour les fromages individuels et les fromages fondus, sous la responsabilité de la France (président) et des Etats-Unis (rapporteur).

[10] La proposition faite par I.D.F. en 1998 regroupait les deux avant-projets de norme en un seul (CX/MMP 98/7 Add.4, commentaires de la France). La question du choix entre une seule norme ou deux normes distinctes n'était pas nouvelle et avait déjà donné lieu à des difficultés entre le comité-F.I.L. France et la F.I.L. (Alsac [1996]), le comité F.I.L. France souhaitant distinguer les produits le plus possible en faisant deux normes distinctes.

[11] Rappelons que la norme initiale pour le yaourt (Codex Stan A-11 a) ne définissait que le yaourt, dans lequel pouvaient être ajoutées (mais non substituées) des bactéries autres que *Lactobacillus bulgaricus* et *Streptococus thermophilus*. Il n'était pas prévu dans cette norme de dénomination autre que yaourt ou yaourt sucré.

[12] Alinorm 99/11, para. 86.

[13] CX/MMP 98/7 Add. 4.

Fin 1998, le groupe de travail a préparé un questionnaire écrit pour interroger les Etats sur ces différents points et tester des solutions de compromis.

Sur la base des réponses des Etats au questionnaire, des commentaires écrits antérieurs, et des propositions du groupe de travail, I.D.F./F.I.L. a présenté à la 4ième session du C.C.M.M.P. (2000) un avant-projet de texte[14] incluant l'ensemble des produits.

Après la session, le texte contenait encore plusieurs points en suspens, soit faute de temps pour les examiner soit parce que le consensus n'était pas encore atteint[15] : la date de dénombrement des micro-organismes viables, la définition du « yoghourt doux »[16], la limite maximale d'ingrédients non laitiers entrant dans la fabrication (produits composés), et l'étiquetage des produits ayant subi un traitement thermique après fermentation.

Ce dernier point a fait l'objet d'une longue discussion. Le projet de texte de I.D.F./F.I.L. reprenait la proposition du président du groupe de travail faite à partir des réponses au questionnaire écrit : « *Les produits obtenus à partir de lait(s) fermenté(s) ayant subi un traitement thermique après fermentation seront désignés par « Lait fermenté ayant subi un traitement thermique* »[17]. Le comité a décidé d'ajouter, en les laissant toutefois entre crochets, les deux phrases suivantes : « *Si le consommateur risque d'être induit en erreur, le produit doit être étiqueté d'une manière conforme à la législation nationale en vigueur dans le pays de vente au consommateur final. En l'absence de législation dans le pays de vente, l'étiquette du produit portera la mention : « lait fermenté ayant subi un traitement thermique »*. La norme d'origine faisait déjà référence à la législation du pays de vente mais ne prévoyait pas de dénomination en cas d'absence de réglementation nationale.

Le C.C.M.M.P. a décidé d'avancer l'avant-projet (avec les points entre crochets) à l'étape 5, pour adoption par le Comité exécutif.

Le Comité exécutif de 2000, réuni pour sa 47ième session, a adopté le texte à l'étape 5, le faisant passer ainsi du statut d'avant-projet de norme à celui de projet de norme.

[14] CX/MMP 00/9. Annexe
[15] Alinorm 01/11 para. 61-73 et annexe VII.

La 5ième session du C.C.M.M.P., qui s'est tenue en avril 2002, a réglé les points en suspens[18]. Outre quelques modifications rédactionnelles pour la clarté du texte, il a été décidé en particulier :

- d'autoriser une dénomination contenant le mot « yaourt » lors que *Lactobacillus bulgaricus* est remplacé par d'autres types de *Lactobacillus,* à condition que le descriptif soit précis et non ambigu quant à la modification faite par rapport au produit simplement désigné par le mot « yaourt »,
- de fixer à 50% du poids la teneur maximale en ingrédients non laitiers des laits fermentés aromatisés[19] ;
- d'enlever les crochets du paragraphe sur la dénomination des produits ayant subi un traitement thermique après fermentation, et d'ajouter une référence aux habitudes des différents Etats (« *autres désignations d'usage courant* »)[20]. Cette référence a été proposée par l'Espagne, à titre de compromis, au nom des Etats membres de l'Union Européenne dont elle était présidente à ce moment-là[21].

Le projet de norme a ainsi pu être transmis à la C.C.A. pour adoption à l'étape 8, sauf pour ce qui concernait les dispositions sur les additifs, qui devaient être préparées par un groupe de travail[22] pour ajout ultérieur à la norme[23].

Conformément aux procédures du Codex, les dispositions d'étiquetage devaient être validées par le Comité Codex sur l'Etiquetage (C.C.F.L.). Lors de la session du C.C.F.L. de 2003[24], des désaccords sur les dénominations des produits thermisés se sont à nouveau

---

[16] Le groupe de travail n'avait pas fait de proposition sur ce point, les résultats du questionnaire ayant montré des positions très divergentes entre Etats.
[17] CX/MMP 00/9
[18] Alinorm 03/11 – para. 37-62.
[19] L'Inde, l'Italie, le Mexique, la Pologne et la Suisse ont émis des réserves sur cette décision qui pour eux équivalait à redéfinir le produit.
[20] Dans ses commentaires écrits, le Royaume-Uni a rappelé plusieurs fois que la dénomination « yaourt ayant subi un traitement thermique » était traditionnellement utilisée sur son territoire. (CX/MMP 02/4 Add. 1.)
[21] La rédaction définitive est donc : « *Les produits obtenus à partir de lait(s) fermenté(s) ayant subi un traitement thermique après fermentation seront désignés par « Lait fermenté ayant subi un traitement thermique ». Lorsque le consommateur risque d'être induit en erreur par cette désignation, les produits doivent être désignés conformément à la législation nationale en vigueur dans le pays de vente. En l'absence d'une telle législation ou d'autres désignations d'usage courant, le produit doit être désigné : « lait fermenté ayant subi un traitement thermique »* » (Alinorm 03/11, para. 58).
[22] Auquel participe la France aux côtés de l'Argentine, du Danemark, de l'Allemagne, de la Nouvelle-Zélande, de l'Espagne, de la Suisse, des Etats-Unis, de la Communauté Européenne et de la F.I.L.. (Alinorm 3/11 para. 55).
[23] Les discussions s'annoncent difficiles (voir CX/MMP 04/26/10).
[24] 31ième session, en avril 2003.

exprimés avec notamment un revirement de l'Espagne. Plusieurs délégations ont fait valoir que le texte proposé était un consensus obtenu à l'issue de longs débats et qu'aucun argument nouveau n'étant formulé, elles soutenaient le texte proposé. Le C.C.F.L. a finalement décidé de valider le texte.[25]

Le projet de norme a été ensuite adopté par la 26ième C.C.A. en juillet 2003 qui a noté les réserves émises d'un côté par la Tunisie et la Grèce qui souhaitaient une meilleure distinction dans l'étiquetage entre produits non thermisés et produits thermisés, et de l'autre côté par l'Espagne qui répétait la position exprimée au C.C.F.L.[26]. Il a aussi été décidé de travailler sur les boissons à base de lait fermenté[27].

2- Les enjeux du dossier « laits fermentés »

2.1- Quelques chiffres[28]

	Production
Allemagne[29]	1567
France	1336
Espagne[30]	566
Pays-Bas	326
Total 4 Etats	3796
Total UE à 15	5436

Tableau 10.2 : La production européenne de laits fermentés.
Volumes en milliers de tonnes pour l'année 2000.

Le premier producteur européen de laits fermentés (yaourts et autres) est l'Allemagne avec environ 1,6 millions de tonnes[31], la France se situe au deuxième rang (environ 1,4 millions de tonnes), et l'Espagne est troisième avec un peu moins de 0,6 millions de tonnes.

En 2001, la production française de laits fermentés a augmenté de 3,3 %[32] et s'est élevée à 1.378 milliers de tonnes, ce qui représente un chiffre d'affaires d'environ 1,8 milliards d'Euros. Les exportations ont représenté 17,5% de la production (soit 241 milliers de tonnes), et ont été multipliées par 5,2 en dix ans. Elles sont réalisées pour environ 90 %

[25] Alinorm 03/22A, para. 14-19.
[26] Alinorm 03/41, para. 96-98.
[27] Alinorm 03/41, para. 98 et 141.
[28] Sauf mention contraire, les données de cette section proviennent de Syndifrais.
[29] La part des produits thermisés ne serait pas supérieure à 10% de la production.
[30] La part de produits thermisés serait de l'ordre de 1%.
[31] données 2000.

avec d'autres Etats de l'Union Européenne, notamment l'Espagne, la Belgique et le Royaume-Uni.

La France est aussi importateur (114 milliers de tonnes en 2001 dont environ 39 milliers de tonnes depuis l'Allemagne).

Les principaux producteurs français de yaourts sont Danone, Nestlé France, et Yoplait (groupe Sodiaal) mais il existe aussi une dizaine de producteurs plus petits.

Danone revendique la place de premier producteur mondial de produits laitiers frais avec environ 18 % de parts de marché[33]. Yoplait est lui aussi fortement présent à l'étranger par le biais d'accords de licence.

Les groupes Danone, Nestlé, et Yoplait, avec le groupe japonais Yakult[34], sont les principaux acteurs d'un marché des yaourts et assimilés dont 60 % sont contrôlés par des acteurs locaux[35].

2.2- Les enjeux de la définition du yaourt pour les industriels français

Les industriels français souhaitaient protéger la notion de yaourt « vivant », contenant des ferments lactiques vivants, et obtenu par l'action de *Lactobacillus bulgaricus* et de *Streptococcus thermophilus*. Pour cela ils s'opposaient à ce que le mot « yaourt » puisse figurer dans la dénomination d'un produit ne correspondant pas à ces deux critères. Pour eux, un yaourt « doux » devait contenir les deux ferments précités, auxquels pouvait s'ajouter un troisième type de ferment et, surtout, il n'était pas envisageable que la dénomination de produits ne contenant plus de ferments vivants (produits thermisés après fermentation) inclue le mot « yaourt ».

Des deux points les plus litigieux des discussions au Codex, la question des produits thermisés était la plus essentielle pour les industriels français.

---

[32] La production est en croissance régulière depuis de nombreuses années. En 1991, elle était de 976 milliers de tonnes.
[33] Danone (2002). N.B. Les yaourts ne représentent qu'une partie des produits laitiers frais.
[34] Dont Danone détient 19 % du capital (Danone, Communiqué de presse du 4/3/2003).
[35] Danone (2002).

Le yaourt aux ferments vivants est un produit frais, « *c'est un concept différent d'un produit qui se conserve* »[36]. Il a une image santé auprès des consommateurs[37], que l'industrie voulait préserver. La présence de ferments vivants confère au yaourt des bénéfices pour la santé déjà bien connus (participation au maintien de l'équilibre de la flore intestinale, aide à l'assimilation du lactose) ou faisant actuellement l'objet de recherches (par exemple stimulation des défenses naturelles de l'organisme, prévention de certaines tumeurs), effets bénéfiques que le traitement thermique réduit largement[38] du fait de la destruction des ferments. Pour les industriels français, il fallait faire en sorte que la dénomination des produits thermisés ne puisse pas créer de confusion dans l'esprit des consommateurs avec le yaourt aux ferments vivants et ne constitue pas une dénomination trompeuse. On pouvait craindre, de plus, qu'une dénomination comme « yaourt traité thermiquement » ou encore « yaourt pasteurisé » soit considérée par certains consommateurs plus positivement que « yaourt »[39].

Le yaourt aux ferments vivants nécessite la mise en place d'une chaîne du froid et a une durée de vie de quelques semaines. A l'inverse le « yaourt thermisé »[40] peut être transporté et conservé à température ambiante pendant quelques mois ; il est donc moins cher à distribuer que le yaourt aux ferments vivants[41]. Du fait de la nécessité de respecter la chaîne du froid, les possibilités d'exportations de yaourts aux ferments vivants sont réduites, et une entreprise souhaitant le vendre sur un marché donné doit le faire à partir d'une implantation industrielle locale.

En défendant une distinction nette entre le yaourt aux ferments vivants et le lait fermenté ayant subi un traitement thermique, les industriels français défendaient de la concurrence

[36] Entretien. Industrie. 29 mars 2001.
[37] *Yaourts et laits fermentés*, Lettre n°10, novembre 2002
[38] International Association of Yogurt Manufacturers, Plaquette « Yogurt, a live culture ». Notons que sur son site Internet, le producteur espagnol Pascual fait valoir différentes études montrant que les microorganismes des yaourts ne se retrouvent pas dans la flore intestinale des rats utilisés pour les essais. Voir http://www.lechepascual.es/Imagenes/Productos/Estudios/nuthospitalaria2003.pdf , consulté le 27 octobre 2005.
[39] « *si on dit yaourt traité thermiquement, pour un Américain, il va dire c'est bien mieux qu'un yaourt non traité* » (Entretien. Administration française. 9 octobre 1999).
[40] Une dénomination que voulaient aussi absolument éviter les industriels français.

des importations de produits thermisés, d'une part leurs positions commerciales en France, d'autre part leurs implantations industrielles à l'étranger. Un des enjeux était notamment les marchés de l'Europe de l'Est vers lesquels des entreprises allemandes exportent des produits thermisés, alors que des usines de groupes français y produisent sur place des yaourts aux ferments vivants[42]. Outre les implantations existantes, le potentiel de développement dans des zones encore peu consommatrices de produits laitiers frais était aussi en jeu.

Même si Nestlé semble avoir été un peu en retrait[43], les industriels français, qu'ils soient petits et uniquement présents sur le marché français ou plus importants et avec des usines à l'étranger, avaient ainsi un intérêt commun à défendre leur définition du yaourt.

3- Les principales positions exprimées au Codex

3.1- La position française

La France a eu pour objectif de défendre sa définition du yaourt notamment vis-à-vis des produits thermisés. Afin de marquer clairement cette différence, elle souhaitait que deux normes différentes soient établies, l'une pour les produits aux ferments vivants, l'autre pour les produits thermisés[44].

Elle souhaitait aussi l'interdiction de la dénomination « yaourt + descriptif » dans les cas de substitution de *Lactobacillus bulgaricus* par d'autres espèces de *Lactobacillus.*

Cependant, dès 1998, dans sa réponse au questionnaire du groupe de travail, la France avait donné son accord pour une solution de compromis dans laquelle l'utilisation du terme « yaourt doux » pour un produit ne contenant pas *Lactobacillus bulgaricus* serait autorisée à

---

[41] Mais aussi moins cher à produire puisque les séries de production peuvent être plus longues du fait de la durée de vie du produit et parce que la gélatine peut remplacer pour partie la poudre de lait souvent utilisée pour améliorer la texture (Entretien. Industrie. 28 septembre 2001).

[42] Les Marchés (2 mai 2002).

[43] «*Globalement la France est relativement unanime là dessus [...] Pour le moment il y a un consensus en France entre les deux gros fabricants, même les trois, surtout deux, Yoplait et Danone* ». (Entretien. Industrie. 1ier octobre 2001.).

Une autre personne interrogée affirme que Nestlé s'était prononcé contre la défense du yaourt aux ferments vivants parce que le marché français n'était pour ce groupe qu'un marché parmi d'autres et que sa stratégie mondiale serait favorisée par une définition moins restrictive (Entretien. Autre. 24 novembre 2000). Néanmoins, la délégation suisse (la Suisse est le siège de Nestlé), dans sa réponse au questionnaire de 1998, s'opposait à l'utilisation du mot « yaourt » dans la dénomination des produits thermisés ayant subi un traitement thermique.

[44] CX/MMP 98/7 Add.4

condition que l'utilisation du mot yaourt pour les laits fermentés ayant subi un traitement thermique soit interdite[45].

Concernant les produits thermisés, la position française était partagée par un certain nombre d'autres Etats puisque, sur les 29 Etats ayant répondu au questionnaire du groupe de travail, 20[46] s'opposaient à l'utilisation du mot yaourt dans leur dénomination.

3.2- La position allemande

La position de l'Allemagne était à l'opposé de la position française sur les deux principaux points : i/ la possibilité d'utiliser la dénomination « yaourt + descriptif » pour un produit ne contenant pas *Lactobacillus bulgaricus* de façon à pouvoir continuer à utiliser la dénomination « yaourt doux » correspondant aux habitudes allemandes de consommation et ii/ la dénomination des produits thermisés. Contrairement à la France, elle s'est montrée opposée à une solution de compromis sur ces points dans sa réponse au questionnaire du groupe de travail de 1998. Dans ses commentaires écrits préalables à la session de 2002 du C.C.M.M.P., elle estimait qu'une norme « *équilibrée et favorisant le commerce devrait inclure le yaourt doux et le yaourt ayant subi un traitement thermique* »[47].

Le principal argument que l'Allemagne faisait valoir en faveur de la dénomination « yaourt thermisé » était que celle-ci décrivait bien la nature du produit et son « histoire technologique » – un yaourt, ayant subi un traitement thermique - conformément aux normes générales d'étiquetage du Codex[48].

Parmi les Etats membres de l'U.E., les principaux soutiens de l'Allemagne étaient les Pays-Bas et le Royaume-Uni[49].

---

[45] Après des questions successives sur chacun des points litigieux, le questionnaire comprenait 2 questions testant les possibilités de compromis (CX/MMP 00/6).

[46] Argentine, Australie, Belgique, Brésil, Croatie, Cuba, Danemark, Espagne, Finlande, France, Grèce, Israël, Italie, Norvège, Portugal, Roumanie, Suède, Suisse, Thaïlande, Uruguay. La Turquie a ultérieurement exprimé la même position au C.C.M.M.P. de 2002 (CX/MMP 02/4) ainsi que la Tunisie à la C.C.A. (Alinorm 03/41 para. 97. La Tunisie n'avait participé ni aux sessions du CCMMP ni à la session 2003 du CCFL et n'avait pas non plus répondu au questionnaire.

[47] CX/MMP 02/4.

[48] CX/MMP 02/4.

[49] Les Etats qui, dans leur réponse au questionnaire, proposaient une dénomination contenant le mot yaourt étaient : Allemagne, Canada, Pays-Bas, Slovaquie, Afrique du Sud et Royaume Uni. Le Japon et la Nouvelle-Zélande jugeaient qu'il n'était pas nécessaire de prévoir une dénomination dans la norme et les Etats-Unis suggéraient la simple déclaration du traitement.

3.3- La position espagnole

Jusqu'en avril 2002, l'Espagne partageait clairement l'opinion de la France sur la dénomination des produits thermisés.

Dans les documents préparatoires au C.C.M.M.P. de 1998, l'Espagne considérait « *la norme […] comme absolument nécessaire pour séparer le lait fermenté (contenant des bactéries lactiques actives) des produits pasteurisés après fermentation* » et demandait à cette fin deux normes séparées, une pour les produits aux ferments vivants, l'autre pour les produits thermisés. Elle écrivait : « *le mot yaourt ne doit être utilisé, en aucun circonstance, dans la dénomination des produits pasteurisés. A cet égard, la référence à la réglementation nationale du pays de vente n'est pas considérée comme acceptable.* »[50].

En avril 2002, au C.C.M.M.P., l'Espagne a proposé au nom de l'U.E. le compromis qui a permis d'aboutir à l'adoption de la norme.

Néanmoins, en avril 2003, lors de l'examen par le C.C.F.L. des dispositions d'étiquetage préparées par le C.C.M.M.P., l'Espagne, en son nom propre cette fois, s'est démarquée radicalement de sa position initiale et du compromis difficilement trouvé entre membres de l'U.E. et elle a demandé que soit autorisée la dénomination « yaourt ayant subi un traitement thermique » dans les Etats qui n'ont ni législation ni désignation d'usage courant.

Elle est ensuite revenue à la charge à la C.C.A. de 2003. Dans ses commentaires écrits préalables à la C.C.A., elle proposait au Codex de modifier la disposition « *En l'absence d'une telle législation ou d'autres désignations d'usage courant, le produit doit être désigné : « lait fermenté ayant subi un traitement thermique »* en autorisant aussi l'utilisation de la dénomination en vigueur dans l'Etat d'origine[51].

Entre temps, l'Espagne avait révisé sa propre réglementation[52] et approuvé la dénomination «yaourt pasteurisé après fermentation »[53].

---

[50] CX/MMP 98/7, Add 4

[51] Alinorm 03/26/7A para. 66. Une telle disposition entraînerait qu'un Etat exportateur pourrait utiliser sa propre dénomination pour vendre des produits thermisés dans les Etats qui n'ont pas eux-mêmes de réglementation sur ces produits ou pas d'usage bien établi.

[52] Le changement de réglementation de l'Espagne serait dû à la forte influence politique du groupe Pascual, producteur espagnol de lait, de jus de fruits et de laits fermentés thermisés (Entretiens. Industrie. 1ier octobre 2001 et 29 août 2002). On peut noter que dans la liste des produits Pascual figurent en effet les « yogures pasteurizados» (source : http://www.lechepascual.es/c2_1.php?id_familia=23 consulté le 27/10/2005) et que Pascual minimise les différences entre produits thermisés et yaourts aux ferments vivants (voir site Internet).

3.4- La position de l'U.E.

Il n'existe pas de définition européenne du yaourt[54], en conséquence chaque Etat membre de l'Union Européenne était libre de sa position au Codex et les désaccords internes à l'U.E. se sont clairement exprimés au Codex Alimentarius. De plus, la profondeur des divergences en la France et l'Allemagne interdisait toute construction d'une position commune[55].

L'Union Européenne en tant que telle n'a pas fait de commentaire sur le texte au début du processus d'élaboration. Par la suite, la Commission a fait un commentaire écrit à la 5ième session du C.C.M.M.P. dans lequel elle demandait qu'une solution « pragmatique » soit trouvée pour l'étiquetage des yaourts à base d'autres ferments et laisse à l'Etat importateur le choix de la dénomination, pour les yaourts à base d'autres ferments et pour les produits thermisés[56].

Au cours de la 5ième session, l'Espagne a présenté, au nom de l'U.E. qu'elle présidait, une proposition sur la dénomination des produits thermisés qui montrait la volonté de compromis des Etats européens, et notamment de la France et de l'Allemagne.

3.5- La position des Etats hors de l'U.E.

Hors de l'U.E., les principaux opposants à la position de la France sur les produits thermisés étaient le Canada qui souhaitait pouvoir utiliser le terme « yaourt thermisé », les Etats-Unis qui souhaitaient un simple avertissement sur le traitement thermique, enfin le Japon et la Nouvelle-Zélande qui estimaient qu'il n'était pas nécessaire de prévoir une dénomination spécifique pour les produits thermisés[57].

Au C.C.F.L. de 2003, la Bolivie et l'Indonésie ont aussi exprimé leur souhait que la dénomination « yaourt ayant subi un traitement thermique » soit autorisée[58].

---

[53] A la suite de la modification de la réglementation espagnole, la Commission Européenne a reçu plusieurs plaintes (Voir la question écrite du député européen C. Pasqua à propos de la modification de la législation espagnole et la réponse du commissaire Fishler, *Journal officiel de l'Union Européenne* du 14 août 2003).

[54] même si dans l'"arrêt Smanor", la Cour de Justice Européenne estime que la caractéristique du yaourt est de contenir des ferments vivants (voir Réponse de M. Fishler à la question écrite de C. Pasqua).

[55] « *chez certains […], peut-être moins maintenant, […] ça devenait une question de principe cette histoire de yaourts, ça a cristallisé, à tel point qu'avec les Allemands qui étaient nos principaux opposants, c'était devenu un dialogue de sourds depuis des années, c'était incroyable. […] C'est dire vraiment il y avait une connotation affective là-dessus* » (Entretien. Industrie. 29 août 2002).

[56] E.C. (2002).

[57] Voir les réponses au questionnaire. CX/MMP 00/6. Pour les Etats gros producteurs et exportateurs laitiers, seule l'exportation de produits thermisés est envisageable, et une dénomination trop précise n'est pas avantageuse, ce qui explique la position de la Nouvelle-Zélande.

[58] Alinorm 03/22A para. 15.

3.6- La position de l'observateur du secteur (I.D.F./F.I.L.)

I.D.F./F.I.L. est une association de comités nationaux[59] qui peuvent comprendre des représentants de l'industrie, des éleveurs laitiers, des scientifiques et des représentants des gouvernements concernés[60]. Pour ce qui concerne les questions traitées au Codex, les transformateurs sont toutefois les plus directement concernés[61].

I.D.F./F.I.L. a un rôle central dans le fonctionnement du C.C.M.M.P., et un statut particulier par rapport aux autres observateurs non gouvernementaux, puisque ses recommandations servent de base aux discussions du C.C.M.M.P. et qu'elle est souvent sollicité pour préparer les différentes versions des textes[62].

Dans le cas de la norme révisée sur les laits fermentés, les points les plus litigieux (yaourt doux et produits thermisés) au C.C.M.M.P. l'étaient aussi à I.D.F./F.I.L. qui n'a pas pu dégager de consensus de ses membres sur une « position I.D.F./F.I.L.».

Le document de I.D.F./F.I.L. proposé au C.C.M.M.P. de 1996, qui n'a pas eu le temps de l'étudier, conservait les dispositions des normes initiales[63] : il ne prévoyait pas de définition du « yaourt doux » et pour ce qui concernait la dénomination des produits traités thermiquement renvoyait aux réglementations nationales des Etats[64]. Par la suite, I.D.F./F.I.L. a justifié ses différentes propositions par les commentaires des Etats et les propositions du groupe de travail.

3.7- La position des associations de consommateurs

Elles n'ont pas participé aux travaux du C.C.M.M.P. au cours de la période d'élaboration de la norme sur les laits fermentés.

---

[59] Une quarantaine d'Etats de différentes régions du monde – les principaux producteurs de lait - sont représentés dans I.D.F./F.I.L.. Le secteur laitier est un des secteurs agro-alimentaires les plus anciennement organisés au niveau international et I.D.F./F.I.L., créée en 1903, a une longue tradition d'élaboration de normes professionnelles (normes F.I.L.), ainsi que de participation aux travaux des organisations internationales (voir *infra* sous-section 5.1.1.).

[60] Entretien. Industrie. 11 juillet 2002. En France, l'Association Laitière Française – comité national de la FIL - regroupe des experts de l'industrie laitière et des industries liées, des organismes de recherche et des administrations publiques (http://www.maison-du-lait.com, consulté le 27 octobre 2005)

[61] Entretien. Industrie. 27 septembre 2001.

[62] Voir sous-section 5.1.1. de ce chapitre.

[63] Il conservait d'ailleurs le principe de deux normes différentes, l'une pour les laits fermentés et l'autre pour les laits fermentés ayant subi un traitement thermique . En 1998, I.D.F./F.I.L. a fusionné les deux textes en un, ce qui a été mis en cause par certaines délégations (dont la France qui estimait que I.D.F./F.I.L. ne respectait pas les décisions du C.C.M.M.P. de 1994). CX/MMP 98/7 Add. 4

[64] CX/MMP 96/4 – Part c.

4- Les actions politiques de l'industrie française

Les actions des industriels français ont eu pour cible l'administration française, les administrations d'autres Etats, ainsi que I.D.F./F.I.L.. Ces actions ont été menées par l'intermédiaire de Syndifrais, le Syndicat National des Fabricants de Produits Laitiers Frais, auquel adhèrent 17 industriels privés ou coopératifs[65]. Pour ce qui concerne les administrations étrangères, les actions ont été menées soit par les syndicats professionnels locaux, soit directement par les entreprises[66].

4.1- Auprès de l'administration française

L'administration et l'industrie françaises ayant la même position, l'industrie n'a pas eu à convaincre l'administration. Les deux ont collaboré pour défendre leur position commune au Codex grâce à des échanges réguliers sur l'évolution de la négociation, sur l'identification de potentiels alliés, ou la fourniture par l'industrie de données techniques et scientifiques. La présence de l'industrie dans la délégation permettait par ailleurs une bonne réactivité au cours des sessions du C.C.M.M.P..

L'industrie française est traditionnellement fortement représentée aux sessions du C.C.M.M.P.[67]. La délégation française au C.C.M.M.P. de 2002[68] comprenait trois fonctionnaires français[69], un scientifique de l'A.F.S.S.A.[70], quatre personnes de différents syndicats professionnels laitiers, et quatre représentants d'entreprises. Comptant douze personnes au total, elle était la deuxième plus importante délégation après celle des Etats-Unis, et avait une proportion de représentants de l'industrie plus importante. Parmi ces représentants de l'industrie, quatre étaient directement concernés par la norme sur les yaourts[71].

---

[65] Source : http://www.syndifrais.org, consulté le 4/7/2003.
[66] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[67] Malgré les frais élevés qu'entraînent les réunions en Nouvelle-Zélande pour les Français.
[68] Alinorm 03/11.
[69] Deux de la D.G.C.C.R.F. et un de la Direction des Politiques Economique et Internationale (D.P.E.I.) du Ministère de l'Agriculture.
[70] Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
[71] le délégué général et une chargée de mission de Syndifrais, le responsable réglementation de Sodiaal-Yoplait, et le directeur sécurité alimentaire, réglementation et environnement de Danone. Cette présence forte montre l'importance que représentent aux yeux des industriels français les travaux du Codex en matière laitière, et en particulier la norme sur les laits fermentés.

4.2- Auprès des administrations étrangères

L'industrie française a cherché à faire valoir ses vues auprès des administrations étrangères. Celles-ci ont été approchées[72] par les syndicats professionnels locaux auxquels leurs filiales adhèrent[73], ou quand cela était possible par la mobilisation du réseau français de soutien au développement économique (postes d'expansion économique, conseillers agricoles des ambassades)[74].

Au travail en amont s'est ajoutée la présence de l'industrie française aux sessions[75], qui ont permis des discussions informelles avec les délégations étrangères.

4.3- Auprès de l'observateur du secteur (I.D.F.-F.I.L.)

Syndifrais n'adhère pas à l'Association Laitière Française[76] qui est le membre français de I.D.F./F.I.L.. Statutairement, il n'y a donc pas de représentation des intérêts de Syndifrais dans I.D.F./F.I.L.. En revanche, d'une part les adhérents de Syndifrais sont adhérents de l'A.L.F., d'autre part Syndifrais et A.L.F. ont des liens de collaboration puisque A.L.F. est chargé du suivi du Codex pour la profession laitière, chaque syndicat laitier spécialisé prenant ensuite en charge les dossiers spécifiques à son secteur.

Les actions envers I.D.F./F.I.L. ont consisté pour les entreprises à envoyer des salariés participer aux comités techniques de l'organisation internationale[77]. Cette implication n'a pas permis d'obtenir un consensus de I.D.F./F.I.L. sur la position française, et les désaccords ont

---

[72] Une des difficultés a été d'identifier les personnes influentes dans la prise de position de l'Etat.
[73] les industriels français préféraient ne pas se mettre trop en avant.
[74] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[75] Outre la forte représentation de l'industrie française dans la délégation française, des représentants de Danone étaient présents dans les délégations de l'Argentine (composée d'un fonctionnaire et du représentant de Danone), de la Hongrie (seul membre de la délégation), d'Espagne et des Etats-Unis lors du C.C.M.M.P. de 2002.
[76] A.L.F. aussi appelé comité F.I.L.-France. Les principaux membres de l'A.L.F. sont le Centre National Interprofessionnel de l'Economie Laitière (C.N.I.E.L.), la Fédération Nationale des Coopératives Laitières (F.N.C.L.), la Fédération Nationale des Industries Laitières (F.N.I.L.), et Fédération Nationale des Producteurs de Lait (F.N.P.L.).
Le C.N.I.E.L., qui est chargé d'animer l'A.L.F., présente la particularité d'être financé par une « cotisation homologuée obligatoire » payée par les éleveurs et les transformateurs laitiers (y compris ceux qui n'adhèrent pas aux syndicats professionnels, comme Lactalis qui s'en est retiré) et regroupe ainsi tous les acteurs de la filière lait en France.
Voir organigramme disponible à : http://www.maison-du-lait.com. La Maison du Lait regroupe dans les mêmes locaux le C.N.I.E.L., l'A.L.F., la F.N.C.L., la F.N.I.L., la F.N.P.L., ainsi que des syndicats par produits comme Syndifrais.
[77] Entretiens. Industrie. 28 septembre 2001 et 29 août 2002.

subsisté[78]. Cependant, les discussions à la F.I.L. ont, semble-t-il, préparé le terrain pour le compromis européen de 2002.

4.4- Un travail sur le long terme

Lors de la révision de la norme elle-même, l'argumentation de l'industrie française vis-à-vis des différents Etats a porté sur la protection des marchés des produits frais (et les risques de concurrence déloyale de la part d'Etats où le prix du lait est faible), la bonne information des consommateurs[79] (et le risque de dénomination trompeuse), et sur les bénéfices des yaourts sur la santé.

Par ailleurs, Syndifrais a mené différentes autres actions qui ont un lien avec la révision de la norme Codex. Le syndicat français a créé une association internationale (The International Association of Yoghurt and Fermented Milk Manufacturers)[80] pour défendre le yaourt aux ferments vivants. Il a lancé un programme de recherche sur l'intérêt de la flore vivante pour la santé, qui a donné des arguments pour défendre une distinction nette entre yaourts aux ferments vivants et produits thermisés[81]. Enfin, l'un des symposiums du 26ième Congrès mondial de laiterie de 2002[82], organisé par le comité F.I.L.-France à Paris, a porté sur « Les bénéfices du vivant » et a consacré une journée aux yaourts et aux laits fermentés. Nous interprétons ce choix de thème comme participant à la création et l'entretien d'un contexte favorable aux positions françaises.

5- L'interprétation du cas

5.1- Sur la prise de décision au Codex

5.1.1- Les spécificités du C.C.M.M.P.

Le C.C.M.M.P. est issu du comité mixte F.A.O./O.M.S. d'experts gouvernementaux sur le Code de principes concernant le lait et les produits laitiers qui existait depuis 1958 et qui, en 1993, a été transformé en Comité Codex[83] dont l'Etat hôte est la Nouvelle-Zélande[84].

[78] Peut-être cette présence a-t-elle cependant permis que le consensus ne se fasse pas en faveur des thèses allemandes.
[79] « *un produit frais c'est un concept différent d'un produit qui se conserve* » (Entretien. Industrie. 29 mars 2001).
[80] Cette association n'a pas de lien avec I.D.F./F.I.L. qui a des comités par produits mais pas de syndicats par produits.
[81] Bureau et *al.* [1999 : 25]. Voir bibliographie générale.
[82] Le Congrès mondial de laiterie est le congrès de I.D.F./ F.I.L..
[83] Cette transformation a eu pour conséquence que les frais de fonctionnement du comité, qui étaient pris en charge par la F.A.O. et l'O.M.S., sont passés à l'Etat hôte du C.C.M.M.P. (Alinorm 93/11).

I.D.F./F.I.L. était étroitement associée au comité d'experts[85] et a obtenu, lors de la transformation en C.C.M.M.P., de conserver une place privilégiée. Les procédures du Codex prévoient ainsi que les avant-projets de norme du C.C.M.M.P. reprennent automatiquement les recommandations de I.D.F./F.I.L.[86], ce qui est une particularité par rapport au fonctionnement des autres comités « verticaux », et assure à I.D.F./F.I.L. la représentation directe de ses intérêts dans les travaux du Codex.

I.D.F./F.I.L. a aussi fréquemment un rôle de secrétariat puisqu'elle est souvent chargée de rédiger les versions successives des textes en fonction des commentaires faits par les différents Etats membres du Codex.

I.D.F./F.I.L. peut donc être amenée sur un même projet de texte :

- à rédiger des recommandations pour le C.C.M.M.P., sur la base de ses propres positions, si toutefois elle parvient à la construction d'un consensus interne à ses membres,
- puis à amender ses propositions de texte en fonction des commentaires des Etats,
- et éventuellement à faire des commentaires I.D.F./F.I.L. sur les projets de texte amendés.

Dans la pratique, comme la plupart des Etats qui participent aux travaux du comité ont un comité national I.D.F./F.I.L., les désaccords entre adhérents de I.D.F./F.I.L. recoupent

---

[84] La constitution du C.C.M.M.P. a donné lieu à un vote sur le choix de l'Etat hôte, signe de forts désaccords dans le comité. Quatre Etats s'étaient officiellement portés candidats : la France, l'Allemagne, la Nouvelle-Zélande et la Norvège (le Canada s'était aussi porté candidat [Alinorm 93/11] mais semble avoir retiré ensuite sa candidature) et un vote à bulletin secret a nommé la Nouvelle-Zélande (Alinorm 93/40, para. 82.).
Le fait que deux Etats membres de la Communauté Européenne n'aient pas réussi à se mettre d'accord pour présenter une candidature unique révèle la profondeur des divergences de vue entre l'Allemagne et la France dans le secteur laitier.
De nombreuses personnes interrogées regrettent le choix de l'Etat hôte, du fait des conséquences matérielles sur leur présence au Comité, alors, disent-elles, que la France est un grand producteur laitier, mais plus encore pour des raisons d'influence compte tenu des oppositions fréquentes entre les positions françaises et les positions anglo-saxonnes.
[85] Voir par exemple le rapport de la 20ième session (1982) du Comité mixte FAO/OMS – Document FAO CX 5/70 20ième session.
[86] Manuel de Procédures, p.26 et suivantes.

généralement ceux des gouvernements qui participent au C.C.M.M.P.[87], comme le montre le cas de la norme sur les laits fermentés.

5.1.2- Les relations entre les comités

La norme a été préparée par le C.C.M.M.P., les dispositions d'étiquetage ont été validées par le C.C.F.L., et la norme a été adoptée par la C.C.A..

Bien que les dispositions d'étiquetage aient fait l'objet d'un consensus au C.C.M.M.P., plusieurs Etats ont utilisé le C.C.F.L. et la C.C.A. pour faire valoir à nouveau leurs vues.

Ainsi, le rapport de session du C.C.F.L. indique que l'Inde, l'Espagne – dont la position avait changé depuis le C.C.M.M.P. -, le Mexique, la Bolivie et l'Indonésie ne trouvaient pas satisfaisant le texte proposé, et la Bolivie s'est déclarée en désaccord avec la décision finalement prise par le C.C.F.L.. A l'exception de la Bolivie, les autres Etats étaient présents au 5ième C.C.M.M.P. et n'avaient pas fait noter de désaccord dans le rapport de cette session.

A la C.C.A., la Tunisie, l'Espagne et la Grèce ont fait valoir des réserves. Pour la Tunisie, il s'agit d'une prise de position tardive puisqu'elle n'avait participé ni aux sessions du C.C.M.M.P. ni à la session du C.C.F.L. et n'avait pas non plus répondu au questionnaire.

Même si aucune de ces interventions n'a suffi pour amender la norme, le C.C.F.L. et la C.C.A. ont été vus par les Etats concernés comme des lieux de négociation nouveaux, différents du C.C.M.M.P. (sur les 33 Etats présents au C.C.M.M.P. de 2002, 21 seulement étaient aussi au C.C.F.L. de 2003[88] et 124 Etats participaient à la C.C.A. de 2003[89]) et susceptibles d'infléchir ses décisions.

5.1.3- Le rôle et l'importance des groupes de travail

Le cas présenté dans ce chapitre montre le rôle et l'importance du groupe de travail pour un Etat qui veut influencer la décision intergouvernementale.

---

[87] Il est bien entendu possible qu'un gouvernement ne partage pas l'avis de sa filière laitière sur un projet de texte (ainsi, du fait d'intérêts divergents des industriels français, la profession laitière française n'a pas d'avis sur l'opportunité d'élaborer une norme Codex sur le Parmesan, alors que le gouvernement français partage l'avis de l'Italie que le Parmesan est une AOC et de ce fait ne nécessite pas de norme internationale. (Entretien. Industrie. 27 septembre 2001), Voir aussi Chapitre 7. Introduction).

[88] Voir annexe 10.2 la liste des Etats présents au C.C.M.M.P. de 2002 et au C.C.F.L. de 2003.

[89] Alinorm 03/41 para. 1

En organisant un questionnaire, le groupe de travail (mené par l'Argentine qui partageait les vues françaises sur les produits thermisés et avec qui l'industrie française a travaillé directement) a pu arguer d'une majorité d'Etats en faveur de la dénomination « lait fermenté ayant subi un traitement thermique» pour proposer cette terminologie dans le texte[90]. La négociation a ensuite conduit à réintroduire la référence aux réglementations nationales mais seulement comme exception au cas général. Sans le questionnaire, la disposition en discussion serait peut-être restée celle de la norme de 1976, et il aurait probablement été plus difficile de la changer[91].

5.2- Sur le choix des canaux d'influence

5.2.1- L'approche des administrations étrangères, un gros travail, des résultats au cas par cas

Pour diffuser ses vues auprès des administrations étrangères, l'industrie française a identifié les Etats qui pouvaient partager ses intérêts mais aussi les neutres qu'il faudrait convaincre, et ceux avec qui il serait peut-être possible d'échanger un soutien à la France sur les yaourts contre un soutien de la France sur un autre dossier laitier important pour eux. Certains Etats n'ont pas été approchés, les acteurs français jugeant que des divergences de vue trop grandes avec la France sur d'autres textes[92] rendraient inefficace leur travail pour influencer la position sur la norme laits fermentés.

Un gros travail de prises de contacts, d'identification des intérêts directs dans la norme yaourt et d'intérêts dans d'autres textes à l'étude au C.C.M.M.P. a ainsi été nécessaire. Il s'agissait non seulement de défendre la position française sur la norme sur les laits fermentés dans la négociation de la norme elle-même mais aussi de prendre en compte le contexte plus global du programme de travail du C.C.M.M.P..

Le travail d'influence est long et a été mené très en amont des sessions. Il a été complété par un travail en cours de négociation.

« on s'est rendu compte [...] que si on ne faisait rien pour essayer de prendre contact avec les autres délégations, préparer les chantiers à l'avance, on allait se casser la figure, les gens ne se connaissent

[90] Pour ce qui concerne le « yaourt doux », les réponses au questionnaire ne montraient pas de majorité nette en faveur d'une disposition ou de l'autre et le groupe de travail n'a pas fait de proposition, renvoyant la question au C.C.M.M.P..

[91] Soulignons qu'à la différence du dossier des eaux minérales naturelles, dans le dossier « laits fermentés» le texte initial ne convenait pas à la France.

[92] Par exemple sur les fromages.

pas, ne se comprennent pas, et du coup ce n'est pas au moment de la réunion en 2 ou 3 jours qu'on résout les problèmes, il faut prendre les contacts un an avant. »[93]

Ce travail d'identification et d'approche des alliés potentiels s'est avéré efficace pour ce qui concerne les réponses au questionnaire, qui ont permis de modifier le texte en discussion au profit de la vision française. En revanche, il n'a pas permis de confirmer en séance que la majorité des Etats était en faveur de la dénomination « lait fermenté ayant subi un traitement thermique » :

« C'est bien de dire sur le 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 »[94].

On aurait ainsi une « déperdition » du travail d'influence, le travail d'influence ayant été réussi au niveau individuel des Etats mais pas au niveau de la construction d'une coalition efficace.

5.2.2- Les difficultés à créer une coalition européenne

Du fait l'absence de réglementation européenne des yaourts, chaque Etat de l'U.E. était libre d'élaborer sa propre position et une partie du débat sur la norme a opposé plusieurs membres de l'U.E.[95]. Néanmoins, à la 5ième session du C.C.M.M.P., le compromis proposé par l'U.E. sous l'influence de ses industriels a permis de montrer aux autres délégations qu'un accord avait pu être trouvé entre la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni sur la question de la dénomination des produits thermisés. Même s'il n'a été que passager, puisque l'Espagne est venue le remettre en cause, le compromis européen a duré assez longtemps pour permettre la finalisation du projet de norme par le C.C.M.M.P., et l'Espagne n'a pas pu renverser la situation au C.C.F.L. et à la C.C.A..

Dans ce processus, l'U.E. a été un lieu de négociation autonome qui a permis de faire progresser la négociation globale.

5.2.3- I.D.F./F.I.L., une fédération internationale difficile à influencer

Les industriels français n'ont pas réussi à faire partager leur position par leur fédération internationale, dont les adhérents n'avaient pas d'intérêt partagé, et avaient même des intérêts divergents.

[93] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[94] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[95] Le fait que l'U.E. soit divisée a rendu d'autant plus nécessaire le travail d'influence sur les autres délégations.

Plusieurs personnes interrogées ont souligné la difficulté à faire passer les vues françaises dans la fédération internationale :

« Il y a une coordination au niveau professionnel avec la F.I.L. donc il y a une partie des positions françaises [...] qui arrive à passer au travers de la F.I.L., [...], ce n'est pas facile cet aspect là »[96]

« agir auprès de la F.I.L. [est] parfois plus technique et quelquefois plus difficile [que d'agir auprès d'une administration] parce que ce sont les enjeux économiques qui sont révélés »[97].

« la différence entre nous et nos collègues professionnels étrangers est souvent plus grande qu'entre nous et notre gouvernement »[98].

Nous représentons comme suit les canaux d'influence utilisés par l'industrie française pour la révision de la norme sur les laits fermentés :

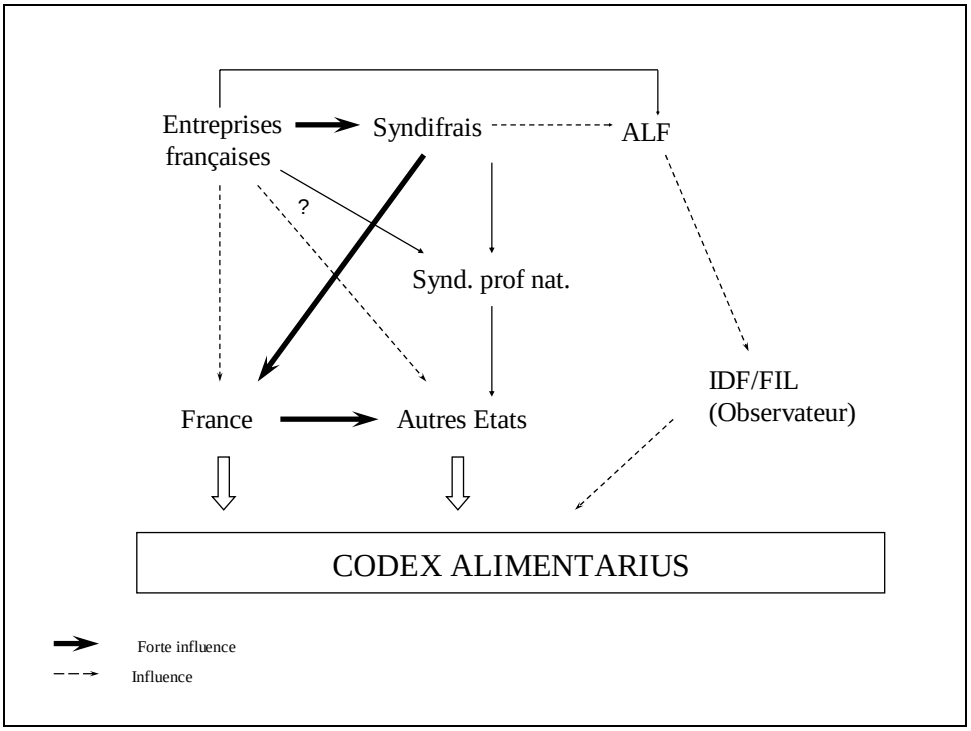

Figure 10.1 : Les canaux d'influence utilisés par l'industrie française dans la révision de la norme sur les laits fermentés[99]

Les traits épais représentent les principaux canaux utilisés : l'action collective par le syndicat français, la délégation française, et d'autres délégations d'Etats. Le canal de l'observateur n'a pas pu être mis en œuvre pour influencer les Etats.

[96] Entretien. Industrie. 29 mars 2001.
[97] Entretien. Industrie. 29 mars 2001.
[98] Entretien. Industrie. 27 septembre 2001.
[99] La flèche en pointillés des entreprises françaises vers les Etats vise à représenter le fait que des entreprises françaises étaient présentes dans certaines délégations dont la délégation française. La flèche en pointillés de IDF/FIL vers le Codex représente le travail de secrétariat de l'ONG (qui n'a pas pu influencer les Etats du fait de ses divergences internes).

5.3- Une relation de coopération avec l'administration française

L'industrie a eu le soutien de l'administration qui partageait ses vues et avec qui elle a coopéré pour défendre sa position dans le dossier de la révision de la norme Codex sur les laits fermentés.

5.3.1- Une coopération basée sur un objectif commun

La relation entre l'industrie et l'administration a consisté en la défense conjointe de la conception française du yaourt, un yaourt « vivant », contenant des ferments lactiques vivants, et obtenu par l'action de *Lactobacillus bulgaricus* et de *Streptococcus thermophilus*, comme défini dans la réglementation française.

Comme dans le dossier eaux minérales naturelles, on retrouve : la défense d'une définition de produit correspondant aux réglementations et aux habitudes de consommation françaises, une profession présentant un front uni par l'intermédiaire de Syndifrais, et l'absence de problème de sécurité sanitaire ou d'évaluation controversée des risques. Par ailleurs, des intérêts économiques importants étaient en jeu dans la défense à la fois d'un marché domestique important et de possibilités de développement à l'étranger[100].

Outre la concertation dans la préparation des sessions, des commentaires écrits, et dans la construction de coalitions avec des administrations étrangères, l'administration et la profession laitière ont aussi mené des actions communes vis-à-vis de scientifiques, comme celles menées pour convaincre les scientifiques russes que la spécificité des yaourts aux ferments vivants devait se traduire par une dénomination spécifique[101].

5.3.2- Les ressources mises en œuvre par l'industrie et l'administration

La profession laitière française a mis en place des structures qui lui permettent de dialoguer régulièrement avec l'administration[102]. De ce fait il y a une bonne connaissance mutuelle de l'administration française et des instances du secteur, qui favorise la collaboration. La profession laitière a une image de sérieux, construite dans le long terme, et qui lui permet de se faire entendre des représentants du gouvernement français :

[100] Impliquant des investissements dans des usines, la mise en place d'une chaîne du froid et la construction d'un réseau commercial.

« en général les professionnels français ont plutôt des positions assez bien construites, assez cohérentes, que la plupart du temps on peut tout à fait reprendre, parce qu'ils défendent à la fois le fait qu'on soit sérieux dans les normes qu'on édicte, le fait que ce soit des normes qui aient un certain niveau de qualité [...], il faut que les produits laitiers soient des produits de qualité, le lait a une très bonne image auprès des consommateurs, une image noble »[103]

Sur le dossier des laits fermentés, différentes ressources de l'industrie peuvent être répertoriées comme ayant été directement utiles à la défense de la position commune :

- des informations techniques et scientifiques (par exemple sur les effets pour la santé des yaourts aux ferments vivants) ;
- des informations concurrentielles : connaissance des Etats qui pourraient être des alliés ou auxquels la France pourrait proposer un échange de soutiens ;
- des contacts avec des administrations étrangères, directement par les représentants locaux des industriels français ou par les associations professionnelles locales auxquelles ils participent ;
- la présence de représentants des entreprises et de salariés des instances professionnelles dans la délégation française, ce qui permettait de répondre en temps réel à l'évolution de la négociation et aux objections des autres Etats.

De son côté, l'administration française a mis certaines de ses structures à l'étranger à la disposition de la défense de sa position commune avec l'industrie.

5.4- Un résultat qui protège le « vrai » yaourt mais accorde de nombreuses dérogations

La France et ses industriels ont obtenu satisfaction sur un certain nombre de points : la définition du yaourt, le fait qu'une teneur maximale en produits non laitiers soit fixée, et la disposition générale interdisant l'utilisation du terme yaourt pour les produits thermisés.

Elle a dû néanmoins accepter certaines dispositions différentes de ses objectifs initiaux : une teneur maximale en produits non laitiers supérieure à ce qu'elle souhaitait, une définition du yaourt doux incluant le mot yaourt alors que les deux ferments du « vrai » yaourt ne sont pas

[101] Entretien. Administration. 9 octobre 1999.
[102] Plusieurs personnes interrogées.
[103] Entretien. Administration. 16 juillet 2002.

présents, et enfin les exceptions à l'obligation d'utiliser le nom « lait fermenté ayant subi un traitement thermique».

Sur ce dernier point, le compromis revient à fixer un cadre général qui protège d'appellations telles que « yaourt thermisé » un certain nombre de marchés récents ou à venir, tout en tenant compte des situations existantes en raison de législations nationales ou d'usages déjà en place. Ainsi les industriels allemands pourraient être amenés à modifier les dénominations utilisées pour leurs exportations de produits thermisés vers la Russie où leurs produits font concurrence aux yaourts aux ferments vivants fabriqués sur place par des entreprises françaises[104]. En revanche, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni ou en Allemagne, l'utilisation du terme yaourt pour des produits thermisés n'est pas remise en cause pour les marchés domestiques. Le compromis est tel que le cas général satisfait la France et les possibilités de dérogation satisfont l'Allemagne.

Le poids des habitudes des consommateurs risque néanmoins de limiter l'impact de la norme d'après certaines personnes interrogées :

« même si c'est vendu sous l'appellation lait fermenté traité thermiquement ou même dessert lacté, le consommateur appelle ça yaourt longue conservation »[105].

Puisque la norme Codex ménage de nombreuses exceptions dans la dénomination des produits thermisés, l'industrie française va devoir, pour protéger sa définition du yaourt, convaincre Etat par Etat de l'intérêt de distinguer nettement les différents types de produits dans leur réglementation. L'exemple espagnol montre que ce n'est pas acquis.

Conclusion

Dans ce dossier, l'industrie française a utilisé ou essayé d'utiliser de multiples canaux d'influence. La situation de départ était tendue, l'Union Européenne était loin d'un consensus sur le sujet, la Fédération Internationale Laitière était elle aussi divisée.

L'industrie a travaillé en premier lieu avec l'administration française et la coopération établie entre elles s'est étendue à l'approche des administrations étrangères.

[104] Les Marchés, n°87-88, 2 mai 2002, p.3

Le travail de l'industrie française n'a pas été le résultat d'une stratégie précise. Les personnes interrogées décrivent au contraire un processus tâtonnant d'apprentissage dans lequel, selon les moments de la négociation, le travail d'influence était fait avec certains Etats ou avec d'autres, où les relations concernaient prioritairement des Etats avec lesquels l'industrie était déjà en relation mais qui n'étaient pas forcément les plus influents dans le processus.

[105] Entretien. Industrie. 15 octobre 2001.

Chapitre 11 – La limite maximale pour la patuline

Introduction

1- Les principes de la fixation d'une limite maximale (L.M.)

2- Les principales étapes d'élaboration de la limite maximale Codex pour la patuline

3- Les enjeux de la L.M. pour la patuline

- 3.1- Pour les consommateurs
- 3.2- Pour l'industrie

4- Les principales positions exprimées au Codex

- 4.1- La position de la France
- 4.2- Les autres Etats défenseurs d'une L.M. à 25 µg/kg
- 4.3- La position de l'Union Européenne
- 4.4- Les associations de consommateurs
- 4.5- Les Etats partisans d'une L.M. à 50 µg/kg
- 4.6- Les observateurs de l'industrie

5- Les actions politiques de l'industrie française

- 5.1- En France
- 5.2- Auprès des observateurs du secteur

6- L'interprétation du cas

- 6.1- Sur la prise de décision au Codex
  - 6.1.1- Un effet possible du type de texte ?
  - 6.1.2- Les à-coups de la négociation
- 6.2- Sur le choix des canaux d'influence
  - 6.2.1- Les observateurs industriels
  - 6.2.2- Le relais d'Etats hors Union Européenne
- 6.3- Les relations avec l'administration française : désaccord et traces de pression
- 6.4- Un résultat conforme à la position des industriels français mais pas pour autant lié à leurs actions d'influence

Conclusion

Introduction

Ce cas porte sur l'élaboration de la limite maximale (L.M.) pour la patuline dans le jus de pomme et dans le jus de pomme utilisé comme ingrédient dans d'autres boissons.

La patuline[1] est une mycotoxine produite par un grand nombre de champignons et soupçonnée d'être cancérigène. C'est un contaminant, c'est à dire une « *substance qui n'est pas intentionnellement ajoutée à la denrée alimentaire* »[2]. Elle peut être détectée dans de nombreux aliments végétaux mais la contamination la plus fréquente est provoquée par *Penicillium expansum* lors du pourrissement des pommes.

Comme la patuline est présente essentiellement dans les parties pourries des fruits, l'exposition humaine à travers les fruits non transformés est faible et l'exposition est principalement due aux fruits transformés. Le produit le plus susceptible d'être contaminé est le jus de pomme – d'où le travail du Codex sur le jus de pomme - les autres produits de la transformation des pommes l'étant moins pour diverses raisons[3].

L'élaboration de la limite maximale par le C.C.F.A.C.[4] a duré de 1996 à juillet 2003, date de son adoption par la Commission du Codex Alimentarius. Elle a opposé les défenseurs d'une limite basse visant à assurer la protection d'une population spécifique (les enfants) – parmi lesquels la France - et les défenseurs d'une limite haute. C'est finalement la limite haute qui a été adoptée, position à laquelle s'est ralliée la France et qui correspondait aux souhaits des industriels.

[1] Pour ces deux paragraphes, sauf mention contraire la source est le document CX/FAC 99/16.
[2] F.A.O. /O.M.S. (2004), Manuel de Procédures, p. 52.
[3] La fermentation détruit fortement la patuline, les cidres sont donc peu contaminés (CX/FAC 99/16), bien que l'on ait pu constater la présence de patuline dans des cidres et surtout dans des pommeaux pour lesquels on laisse pourrir les pommes en tas (D.G.C.C.R.F. [2001]). Par ailleurs, pour de nombreux produits de transformation de la pomme autres que les jus de pomme, le procédé technologique réduit la teneur en patuline et les fruits trop abîmés sont écartés pour des raisons organoleptiques (CX/FAC 99/16).
[4] Codex Committee on Food Additives and Contaminants / Comité du Codex sur les additifs alimentaires et les contaminants

1- Les principes de la fixation d'une limite maximale

Une limite maximale est la concentration maximale recommandée pour une substance donnée[5] dans des produits alimentaires.

La fixation d'une limite maximale passe par plusieurs étapes.

Il faut tout d'abord évaluer la toxicologie de la substance. Dans le cas de la patuline, le J.E.C.F.A.[6] a, sur la base d'une revue de littérature, évalué le N.O.E.L. (No-effect level[7]) chez le rat à 43µg/kg de poids corporel/jour, ce qui, assorti d'un facteur de sécurité de 100, conduit à un P.M.T.D.I. (provisional maximum tolerable daily intake[8]) de 0,4µg/kg de poids corporel/jour pour l'être humain[9].

Pour passer de ce P.M.T.D.I. à une limite maximale pour un produit alimentaire donné, il faut calculer l'exposition des consommateurs, c'est à dire estimer l'ingestion probable de la substance par l'alimentation. Cela suppose d'une part de connaître le taux de contamination du produit concerné[10], d'autre part la consommation de ce produit, et dans certains cas le régime alimentaire total[11]. Plusieurs types de calcul sont alors possibles : on peut calculer l'exposition des forts consommateurs à des produits particulièrement contaminés, mais on peut aussi calculer l'exposition des consommateurs moyens à une contamination moyenne ou médiane[12].

Dans les simulations de type Monte-Carlo on utilise des courbes de distribution de volumes de consommation et de taux de contamination que l'on croise de manière aléatoire, ce qui

[5] Ici il s'agit d'un contaminant naturel, mais des L.M. peuvent être fixées pour les résidus (on parle alors de L.M.R., limite maximale de résidu) de pesticides, de médicaments vétérinaires, qui sont aussi des contaminants.
[6] Joint Expert Committee on Food Additives and Contaminants / Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires
[7] Niveau sans effet.
[8] Dose journalière maximale tolérable provisoire.
[9] J.E.C.F.A. (1995). Ce chiffre est aussi la référence du Conseil supérieur d'hygiène publique de France et du Comité scientifique de l'alimentation humaine de l'U.E. (Alinorm 01/21, Partie I – Addendum 3, Commentaires de la France).
[10] Par les résultats des plans de contrôle des autorités de contrôle ou par des données d'analyse des entreprises quand celles-ci acceptent de les communiquer.
[11] si un même contaminant peut être apporté par différents produits alimentaires. Dans le cas de la patuline, il n'est pas nécessaire d'examiner la consommation totale puisque la patuline est quasiment « mono-aliment », c'est à dire apportée par un seul aliment. L'analyse de la consommation de jus de pomme est donc suffisante.
[12] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.

fournit une distribution de valeurs d'exposition des consommateurs, dont on retient ensuite le plus souvent la moyenne ou le 90ième percentile)[13].

Selon le type de calcul d'exposition retenu, on obtiendra une limite maximale plus ou moins élevée.

Indépendamment du type de méthode retenu, la pertinence du calcul de la limite maximale est largement liée à la disponibilité de données, il faut disposer de données de contamination des produits statistiquement fiables[14], ainsi que de données de consommation provenant de différentes régions du monde de façon à prendre en compte les spécificités locales de consommation[15].

2- Les principales étapes d'élaboration de la limite maximale Codex pour la patuline

Etape 1	CCFAC 03/1996	Décision d'élaborer une LM pour la patuline. Proposition de la France de préparer un document.
Etape 2	France au CCFAC 03/1997 CCFAC 03/1998	Présentation d'un document de synthèse (25µg/kg) Préparation d'un *Avant-Projet de LM* (50µg/kg)
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCFAC 03/1999	Pas de consensus. Toutefois maintien de *l'avant- projet* à 50µg/kg
Etape 5	CCA 07/1999	Adoption comme *Projet de LM*
Etape 6	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 7	CCFAC 03/2000 CCA 07/2001	Pas de consensus (25µg/kg vs 50µg/kg). Toutefois maintien du *projet* à 50µg/kg Renvoi à étape 6
Etape 6	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 7	CCFAC 03/2002 CCFAC 03/2003	Pas de consensus (25µg/kg vs 50µg/kg). Maintien du *projet* à 50µg/kg Commentaires écrits de l'UE indiquant que pour favoriser le consensus accepte une LM à 50 µg/kg avec réexamen au bout de 4 ans.
Etape 8	CCA 07/2003	Adoption comme *Norme.* Révision prévue au bout de 4 ans

Tableau 11.1 : Synthèse des principales étapes d'élaboration de la limite maximale Codex pour la patuline.

[13] C'est le type de calcul utilisé aux Etats-Unis par la F.D.A. (Food and Drug Administration) pour la détermination de la limite maximale pour la patuline (F.D.A./C.F.S.A.N. [2000]).

[14] En effet les concentrations peuvent être très disparates. Il faut aussi le cas échéant avoir des données de différentes régions du monde puisque les taux de contamination peuvent dépendre des conditions climatiques régionales.

[15] Dans ce cas, le calcul de la limite maximale peut être fait à partir de la contamination moyenne et de la consommation moyenne du pays le plus exposé (Entretien. Administration française. 26 juin 2002).

A sa 28ième session (mars 1996), le Comité Codex pour les additifs alimentaires et les contaminants (C.C.F.A.C.), dont l'Etat hôte sont les Pays-Bas, est convenu de lancer un travail sur la patuline[16]. La France a proposé de préparer un document de synthèse pour la session suivante du C.C.F.A.C.[17]

A la session suivante, en mars 1997, la France a présenté son document de synthèse dans lequel elle proposait une concentration maximale de 25µg/kg dans le jus de pomme. Cette concentration maximale n'a pas fait l'objet de consensus, plusieurs Etats estimant qu'une concentration de 50 µg/kg suffisait à protéger la santé publique. Le comité a demandé aux gouvernements d'envoyer des données supplémentaires à la France, dont le document ne comprenait que des données du Royaume-Uni et des Etats-Unis [18].

En mars 1998 (30ième session du C.C.F.A.C.), la discussion a repris autour des bonnes pratiques de fabrication et des bonnes pratiques agricoles, de la disponibilité de méthodes d'analyse, des évaluations toxicologiques du J.E.C.F.A. et des difficultés à se conformer au niveau de 25 µg/kg. Le comité a décidé de faire circuler pour commentaires à l'étape 3 un avant-projet de limite maximum de 50µg/kg[19].

La 31ième session du C.C.F.A.C. (mars 1999) a montré à nouveau l'absence de consensus, certaines délégations soutenant qu'une teneur de 50µg/kg assurait une bonne protection des consommateurs y compris des enfants, alors que d'autres délégations estimaient que 25µg/kg était nécessaire. Le comité a finalement décidé de proposer le niveau de 50µg/kg à la Commission pour adoption à l'étape 5 tout en approfondissant la justification d'une teneur de 25µg/kg[20].

La Commission de juillet 1999 a adopté la limite maximale de 50µg/kg à l'étape 5[21] sans difficulté apparente[22].

---

[16] Une série de travaux sur d'autres mycotoxines a été menée à la même période que celui sur la patuline : aflatoxine dans les arachides et dans le lait (aflatoxine M1), ochratoxine A dans les céréales, zéaralénone dans les céréales (Voir les différents rapports de session du C.C.F.A.C. : Alinorm 97/12 et suivants).
[17] Alinorm 97/12, para. 67.
[18] Alinorm 97/12A, para. 75-77.
[19] Alinorm 99/12, para. 81-85.
[20] Alinorm 99/12A, para. 113-117.
[21] Alinorm 99/37, annexe VII, partie 2.

Le désaccord a cependant été à nouveau manifeste en mars 2000 lors de la 32ième session du C.C.F.A.C.[23]. Le comité a néanmoins décidé de proposer le projet de limite maximale à 50µg/kg à la Commission pour adoption à l'étape 8. La France a exprimé ses réserves vis à vis de cette décision. Par ailleurs, il a été décidé que le Royaume-Uni et l'I.F.U. [24] prépareraient un avant-projet de Code d'usage en matière de prévention de la contamination du jus de pomme par la patuline[25].

A la Commission de juillet 2001, le désaccord était toujours patent. Devant l'absence de consensus[26], le projet de limite maximale a été renvoyé à l'étape 6 pour examen complémentaire par le C.C.F.A.C.. Le Mexique et les Etats-Unis ont contesté la décision.[27]

La 34ième session[28] du C.C.F.A.C. (mars 2002) avait donc à nouveau à traiter de la limite maximale pour la patuline. Les arguments ont été les mêmes que précédemment. La France a cependant infléchi sa position, acceptant finalement la limite à 50µg/kg[29]. Il a été finalement décidé de proposer à nouveau une limite de 50µg/kg à la Commission pour adoption à l'étape 8. Les délégations du Danemark, d'Allemagne, de Norvège et d'Espagne et les observateurs Consumers International et I.A.C.F.O.[30] ont émis des réserves sur cette décision. Le comité a aussi décidé de redemander des données sur les niveaux de contamination des jus de pomme par la patuline.

Compte tenu de la décision de la 34ième session, il n'y a pas eu de véritable discussion sur la limite maximale pour la patuline à la 35ième session (mars 2003)[31]. Dans leurs commentaires écrits préalables à cette session, le Canada et le Danemark répétaient chacun leur position,

---

[22] La décision n'est pas mentionnée dans le rapport lui-même mais uniquement dans ses annexes, la discussion autour du passage à l'étape 5 a donc dû être très rapide.
[23] Alinorm 01/12, para. 101-105.
[24] International Federation of Fruit Juice Producers, qui a le statut d'observateur.
[25] Ce texte a été adopté à l'étape 8 par la C.C.A. de 2003 (Alinorm 03/41 para. 43-44)
[26] Se sont exprimés clairement en faveur de l'adoption du texte : Etats-Unis, Canada, Australie, Egypte.
En faveur du renvoi à l'étape 6 : U.E. (la Belgique s'exprimant au nom des Etats membres de l'U.E.), Norvège, Allemagne, France, Danemark, République Tchèque, Cuba, Pologne, Consumers International.
D'autres Etats et observateurs se sont exprimés mais moins précisément.
(Source : notes manuscrites d'une personne présente à la séance).
[27] Alinorm 01/41, para. 116-118.
[28] Alinorm 03/12, para. 115-118.
[29] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.
[30] International Association of Consumer Food Organizations.
[31] Alinorm 03/12, para. 124-125.

le premier en faveur d'une L.M.R. de 50 µg/kg, le second en faveur de 25 µg/kg[32]. La Communauté Européenne pour sa part indiquait son accord pour proposer la limite de 50 µg/kg à la C.C.A. pour adoption à l'étape 8, avec un réexamen quatre ans plus tard en vue d'une possible réduction à 25 µg/kg[33].

La dernière étape a eu lieu à la C.C.A. de 2003, qui a adopté la limite maximale de 50µg/kg à l'étape 8 sans réserves formelles mentionnées dans le rapport[34]. Il est prévu une réévaluation de la patuline par le J.E.C.F.A. en 2007[35].

3- Les enjeux de la L.M. pour la patuline

3.1- Pour les consommateurs

Comme mentionné dans l'introduction de ce chapitre, la patuline est soupçonnée d'être cancérigène et le jus de pomme est la principale source d'exposition. Les enfants étant forts consommateurs de jus de pommes relativement à leur poids corporel, ils sont particulièrement exposés à la contamination par la patuline.

En 1995, le J.E.C.F.A. a indiqué que « *les niveaux de patuline dans le jus de pomme sont en général inférieurs à 50µg/litre, et [que] les doses maximales ont été estimées à 0,2µg par kg de poids corporel et par jour pour les enfants et à 0,1µg par kg de poids corporel et par jour pour les adultes, c'est à dire bien en dessous de la dose tolérée établie par le comité*», mais reconnaît qu'occasionnellement la contamination peut être plus forte[36].

Une étude menée dans l'Union Européenne[37], publiée en mars 2002, a montré que, selon les données disponibles, les taux de contamination en Europe n'étaient pas très élevés.

[32] Document CX/FAC 03/21.
[33] Communauté Européenne (2003a).
[34] Alinorm 03/41, para.43-44.
[35] Alinorm 04/27/12, para. 131.
[36] J.E.C.F.A. (1995 : 38).
[37] Il s'agissait d'un travail de coopération scientifique entre les Etats-membres de l'Union Européenne (dit « tâche Scoop sur la patuline ») pour évaluer l'exposition alimentaire de la population à la patuline en collectant et en analysant les données des différents Etats de l'Union.
Voir : http://europa.eu.int/comm/food/food/chemicalsafety/contaminants/3.2.8_en.pdf (consulté le 8/02/2005).

3.2- Pour l'industrie

La teneur en patuline dans les jus de pomme peut être réduite soit par retrait des fruits abîmés, soit par certains traitements. Pour l'industrie, ces actions entraînent des coûts supplémentaires[38] :

- d'approvisionnement. Pour limiter la teneur en patuline il faut trier les fruits[39], mettre en place des cahiers des charges vis à vis des fournisseurs sur les pratiques agricoles et de stockage (refroidissement, atmosphère contrôlée).
- de production : tri[40] en cours de production, prélèvement des parties moisies des fruits, lavage des fruits[41], mesures de décontamination des jus[42] ;
- de stockage des pommes avant leur transformation et du jus de pomme après transformation. La patuline peut en effet résulter du développement de moisissures dans le jus de pomme lors du stockage qui précède le conditionnement final[43]. Il faut donc veiller à de bonnes conditions de stockage.
- d'analyse si les méthodes d'analyse courantes sont fiables pour des niveaux élevés mais pas pour des niveaux faibles.

Un industriel qui obtiendrait régulièrement des teneurs en patuline respectant la limite la plus basse envisagée pourrait, lui aussi, préférer une limite maximale plus haute pour ne pas être pénalisé en cas de dépassement ponctuel.

Si l'établissement d'une teneur limite ou sa réduction entraîne des coûts supplémentaires pour l'industrie, la longueur du processus d'élaboration des normes Codex permet toutefois aux industriels d'anticiper la mise en œuvre de la teneur limite. Le délai offert par les

[38] Nous n'avons pas d'éléments chiffrés sur les coûts afférents à la réduction du taux de patuline. Notons que dans la consommation française, le jus de pomme ne vient qu'en troisième position (6,7 % du marché en volume), le jus d'orange étant de loin le jus de fruits le plus consommé (53,9 %), le marché total représentant 1.350 millions de litres (22,5 litres/habitant/an) et 1,4 milliards d'Euros en 2002. (Source : Unijus, http://www.unijus.org/juice/site/fo/unijus/marches2.html, consulté le 8 février 2005).

[39] Les fruits pourris peuvent contenir plus de 10 000µg de patuline /kg (CX/FAC 01/23). Néanmoins, l'élimination des fruits pourris peut être insuffisante : certains fruits d'apparence saine peuvent être abîmés à l'intérieur et contenir de grandes quantités de patuline (CX/FAC 02/19 – Commentaires de l'IFU, et British Soft Drinks Association [1993], *British Code of Practice for the Production of Apple Juice*, cité par F.D.A./C.F.S.A.N. [2000]).

[40] manuel ou par flottaison (CX/FAC 99/16).

[41] par exemple dans une solution d'ozone (CX/FAC 01/23).

[42] Telles que le stockage prolongé, effets de sulfites ou de l'acide ascorbique, traitement sur charbon actif (CX/FAC 99/16).

discussions est ainsi généralement mis à profit par les industriels pour évaluer les risques de dépassement et mettre en place des mesures correctives pour le cas où une limite qui leur pose un problème serait adoptée[44].

4- Les principales positions exprimées au Codex

4.1- La position de la France

Il n'existait ni réglementation européenne[45] ni réglementation française[46] sur la teneur maximale en patuline lorsque la discussion sur la L.M. a commencé au Codex. En 1998, le Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France a proposé une valeur limite de 25µg/kg dans le jus de pomme[47], pour assurer la protection des enfants.

Estimant que par ailleurs il était possible de réduire la contamination par les pratiques agricoles et de production, la France a défendu cette valeur dès son document de discussion de 1997[48] et jusqu'en 2001 : lors de la session 2000 du C.C.F.A.C., la France a exprimé des réserves sur la proposition de passage à l'étape 8 d'une limite de 50µg/kg[49] et en 2001 à la C.C.A., sa position était que si la valeur de 25 µg/kg ne pouvait pas être adoptée, il fallait renvoyer le projet à l'étape 6 en attendant de nouvelles données[50].

En 2002, la France a infléchi sa position : elle a réaffirmé sa préférence pour une L.M. à 25 µg/kg tout en indiquant que, comme elle estimait nécessaire d'adopter rapidement une limite maximale pour la patuline, elle était prête à soutenir une valeur de 50 µg/kg[51]. L'idée qui a prévalu était qu'il valait mieux avoir rapidement une limite Codex maximale pour la

---

[43] CX/FAC 01/23

[44] Le directeur des affaires scientifiques d'une entreprise décrit le processus suivant : « *[pour un contaminant, on va] faire une analyse des risques et tenir compte de la littérature scientifique disponible et des études de consommation, et faire des analyses pour savoir où on en est, ce que nos fournisseurs sont capables de proposer, et éventuellement de mener une action auprès des fournisseurs* ». (Entretien. Industrie. 24 juillet 2001.)

[45] Le sujet était néanmoins à l'étude. La discussion dans l'Union Européenne portait aussi sur le choix entre les teneurs de 25 et de 50µg/kg (D.G.C.C.R.F. [2000]).

[46] D.G.C.C.R.F. (2001)

[47] C.S.H.P.F. (1998).

[48] Un fonctionnaire interrogé (Entretien. Administration française. 7 juillet 2001) indique que pour le cas de la patuline « *c'était facile* » du fait qu'il existait un avis du Conseil Supérieur d'Hygiène Publique, or le papier de discussion de la France a probablement été rédigé fin 1996 (puisque étudié lors de la session de mars 1997 du C.C.F.A.C.) alors que l'avis du C.S.H.P.F. (Conseil Supérieur d'Hygiène Publique de France) a été émis ultérieurement (à la suite de la séance du 8 décembre 1998). Nous faisons l'hypothèse qu'un consensus des scientifiques français existait avant même la prise de position officielle du C.S.H.P.F..

[49] Elle a d'ailleurs été le seul Etat à le faire. Alinorm 01/12, para. 104.

[50] Alinorm 01/21 Part. 1-Add.3. Les résultats de l'étude en cours dans l'U.E. étaient attendus pour début 2002.

patuline, permettant d'éliminer les jus de pomme les plus contaminés, que ne pas avoir de limite maximale ou de reporter encore son établissement[52].

4.2- Les autres Etats défenseurs d'une L.M. à 25 µg/kg

La position de la France a été partagée par un certain nombre d'Etats qui ont fait différents commentaires écrits[53] ou se sont exprimés oralement[54].

Ces autres participants ont exprimé plus tardivement que la France la fermeté de leur position. En effet, la France a été la seule à exprimer des réserves lors de la session 2000 du C.C.F.A.C. sur la proposition de passage à l'étape 8 d'une limite de 50µg/kg. Au C.C.F.A.C. de 2002 en revanche, alors que la France avait infléchi sa position, le Danemark, l'Allemagne, l'Espagne et la Norvège, appuyés par les associations de consommateurs (Consumers International, I.A.C.FO.[55]), ont émis des réserves sur la décision de proposer la limite de 50µg/kg à l'étape 8[56].

4.3- La position de l'Union Européenne

La Communauté Européenne (observateur) a fait des commentaires écrits sur le dossier patuline une première fois lors du C.C.F.A.C. 2000 pour indiquer qu'elle n'avait pas encore fixé de limite pour la patuline dans le jus de pomme et que des discussions étaient en cours, les Etats membres de l'U.E. étant divisés sur la limite à adopter (50 ou 25 ppb)[57].

Lors de la session 2001 de la C.C.A. (qui a décidé le renvoi du texte à l'étape 6), elle a fait un commentaire écrit[58] pour demander le renvoi du texte à l'étape 6 et un nouvel examen par la C.C.F.A.C., notamment pour ce qui concerne les risques pour les enfants ; elle informait par ailleurs les autres délégations de l'étude d'exposition en cours dans l'U.E.. Les résultats

---

[51] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.
[52] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.
[53] Ces Etats sont principalement des Etats européens, membres ou non de l'U.E.. Notons le soutien de la Thaïlande (Alinorm 99/12A, para. 116.).
[54] Rappelons que la majorité des interventions orales n'est pas reprise au rapport de session. Elles ne sont donc connues que de ceux qui ont assisté à la session. Sont ainsi intervenus oralement en faveur de la limite basse à la C.C.A. de 2001 sans que leurs interventions figurent au rapport de la session : la République Tchèque, Cuba, et la Pologne (Source : notes manuscrites d'une personne présente à la session).
[55] International Association of Consumer Food Organizations.
[56] Alinorm 03/12, para. 118.
[57] Communauté Européenne (2000).
[58] Alinorm 01/21, Partie 1- Addendum 2, Commentaires de la Communauté Européenne.

de cette étude publiée en mars 2002, qui montrent des taux de contamination peu élevés[59], auraient plutôt affaibli la position des défenseurs d'une limite basse[60].

En 2003, la Communauté Européenne a appuyé la limite de 50 µg/kg tout en demandant un réexamen quatre ans plus tard en vue d'une possible réduction à 25 µg/kg[61]. Dès l'adoption de la limite maximale par le Codex, elle a elle-même adopté la même limite maximale de 50ppb et prévoit de la réviser à la baisse ultérieurement[62].

4.4- Les associations de consommateurs

Dans ses commentaires écrits pour la C.C.A. de 2001, Consumers International a plaidé pour le renvoi du texte à l'étape 6 pour réexamen notamment des risques liés à la consommation de jus de pomme par les enfants[63]. C'est le seul commentaire écrit préparé par une association de consommateurs concernant la limite maximale pour la patuline. Les rapports de sessions mentionnent en revanche plusieurs interventions orales des associations de consommateurs en faveur de la limite la plus basse ainsi que les réserves émises sur la décision du C.C.F.A.C. de 2002 de proposer à la C.C.A. une limite à 50µg/kg.

4.5- Les Etats partisans d'une L.M. à 50 µg/kg

Les principaux arguments en faveur d'une limite maximale à 50 µg/kg ont été présentés par le Canada et les Etats-Unis, qui sur leur propre territoire se réfèrent à ce chiffre[64].

Les Etats-Unis[65] estimaient que si une limite maximale à 50µg/kg était fixée, les taux de contamination allaient automatiquement être inférieurs à ce chiffre, les industriels prenant une marge de sécurité pour être certains de ne pas dépasser cette limite maximale. Ils ont aussi argué que l'industrie peut respecter le niveau de 50µg/kg alors qu'il n'est pas sûr qu'elle puisse respecter un niveau inférieur, même en suivant les bonnes pratiques de

---

[59] y compris pour les enfants (Voir Règlement (CE) n° 1425/2003 de la Commission du 11 Août 2003 modifiant le règlement (CE) n°466/2001 en ce qui concerne la patuline, J.O.U.E. L 203, 12.8.2003, p.1).

[60] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.
En fait, les deux positions peuvent être tenues : les tenants d'une limite basse peuvent s'appuyer sur l'étude pour dire que la limite basse peut être atteinte aisément et que donc on peut fixer une limite basse, alors que les tenants d'une limite élevée peuvent dire qu'il n'y a pas de problème sanitaire important avec la patuline et que donc la limite haute suffit à éliminer les produits les plus contaminés.

[61] Communauté Européenne (2003a).

[62] Règlement (CE) n° 1425/2003 de la Commission du 11 Août 2003 modifiant le règlement (CE) n°466/2001 en ce qui concerne la patuline, (J.O.U.E. L 203, 12.8.2003, p.1).

[63] C.A.C. (2001)/LIM 1

production[66]. Ils se sont référés aussi à l'évaluation de la F.D.A. [67] qui, certes, obtient pour les enfants de un à deux ans des chiffres d'exposition supérieurs à son P.T.D.I. (Provisional Tolerable Daily Intake)[68], mais estime que l'exposition chronique tout au long de la vie est suffisamment inférieure au P.T.D.I. pour que l'effet d'une exposition plus forte pendant une courte période de la vie ne pose pas de problème de sécurité sanitaire.

Dans ses commentaires écrits préalables à la C.C.A. de 2001, le Canada a soutenu la limite de 50 µg/kg ainsi que le suivi des bonnes pratiques de fabrication consistant à ne pas introduire de fruits abîmés dans les circuits de production[69]. Il a par ailleurs fait valoir au C.C.F.A.C. que les limites de détection des méthodes de routine ne permettaient pas de mettre en œuvre une limite à 25 µg/kg et qu'une réduction de la limite maximale en patuline poserait des problèmes économiques à certains Etats sans réduire de manière significative les effets sur la santé[70].

4.6- Les observateurs de l'industrie

Deux observateurs industriels du secteur des boissons ont exprimé par écrit leur position sur la limite maximale pour la patuline. Des interventions orales ont aussi eu lieu.

L'*International Soft Drinks Council (I.S.D.C.)*, qui assiste régulièrement au C.C.F.A.C.[71], a fait des commentaires écrits en 2002[72], dans lesquels il soutenait la teneur de 50µg/kg en mettant en avant des problèmes de fiabilité des analyses courantes pour les niveaux inférieurs à 50 µg/kg, et en se référant aux recommandations de l'U.S. Food and Drug Administration.

La *Fédération Internationale des Producteurs de Jus de Fruits (I.F.U.)* n'était pas présente aux deux premières sessions du C.C.F.A.C. où la question de la patuline a été abordée (1996 et 1997). Elle n'a été présente qu'à partir de 1998 et a soutenu, elle aussi, la teneur de

---

[64] qui est une « *directive non officielle* » pour le Canada (CX/FAC 03/21) et un « *action level* » pour les Etats-Unis (CX/FAC 02/19*).*
[65] Voir CX/FAC 02/19
[66] Les partisans de la L.M. haute ont indiqué que les variations saisonnières et les variations dans la production rendaient difficile le respect d'une limite à 25µg/kg (Alinorm 01/12 para.101-105).
[67] Voir F.D.A./C.F.S.A.N. (2000)
[68] qui est égal au P.T.M.D.I. du J.E.C.F.A. (CX/FAC 02/19).
[69] Alinorm 01/21, Part I- Addendum 3.
[70] CX/FAC 03/21

50µg/kg. Lors de la C.C.A. de 2001, elle a indiqué que l'industrie allait essayer de réduire le niveau de patuline, qu'il pouvait arriver que certains jus aient des niveaux élevés de patuline mais que ce n'était pas le cas de la majorité des jus[73]. Ses seuls commentaires écrits ont été préparés pour la session 2002 du C.C.F.A.C. ; elle y a mis en cause les données retenues pour l'évaluation des risques et s'est défendu de vouloir « *transformer les fruits pourris* » en indiquant que la patuline peut aussi être présente dans des fruits d'apparence saine[74].

5- Les actions politiques de l'industrie française

5.1- En France

Les industriels français du secteur ont fourni des données de contamination des jus qui ont été repris dans le document de position de la France[75].

Ils n'ont pas participé à la délégation française pendant la période d'élaboration de la limite maximale pour la patuline[76].

Les données d'entretiens montrent que, comme les fédérations internationales de producteurs de jus de fruits et de producteurs de soft-drinks, ils étaient en faveur de la limite élevée[77]. Ils ont essayé de faire valoir leurs vues à l'administration mais sans succès :

« *il y avait tout le lobby des producteurs de jus de fruits qui a été très actif, mais c'est la position de l'administration qui a été suivie. Ce dossier avait été assez chaud.* »[78]

«*les experts français ont une position qui ne va pas dans le sens que [l'industrie] souhaite et c'est sûr que ça pose un problème [à l'industrie]* »[79]

« *on a eu des oppositions avec les professionnels avec la fixation du niveau de patuline ... il y a eu des débats un peu rudes entre les experts scientifiques ... et les professionnels qui disaient ... on n'arrivera pas à respecter ce niveau là... là on va plutôt s'orienter du côté des experts... étant donné que les professionnels ont la possibilité ... notamment par des codes de bonnes pratiques d'améliorer la situation»*[80].

Ces citations montrent que les relations ont été difficiles entre les scientifiques, l'administration et les industriels.

---

[71] En 1996, l'I.S.D.C. n'avait pas encore le statut d'observateur, mais la C.I.S.D.A. , très proche de l'I.S.D.C. l'avait.
[72] CX/FAC 02/19.
[73] Notes manuscrites d'une personne présente à la séance.
[74] CX/FAC 02/19.
[75] CX/FAC 99/16.
[76] La présence de Pernod-Ricard (maison-mère d'Orangina à l'époque) à la session de 1996, à laquelle il a été décidé de commencer un travail sur la patuline peut être liée à d'autres sujets figurant à l'ordre du jour de la session. Aux sessions suivantes, il n'y a pas eu d'industriels des boissons dans la délégation française.
[77] Plusieurs personnes interrogés.
[78] Entretien. Administration française. 19 juin 2002.
[79] Entretien. Industrie. 24 juillet 2001.
[80] Entretien. Administration française. 9 octobre 1999.

Nous en voyons une confirmation dans un passage du commentaire écrit de l'I.F.U. en 2002 :

« l'affirmation mise en avant par certains, qui se sont eux-mêmes décrétés experts[81], que l'industrie du jus de fruit est intéressée par la fixation d'une limite plus élevée de patuline parce qu'elle veut transformer les fruits pourris n'est pas juste et prouve le manque de connaissance de l'industrie du jus de fruit. »[82]

L'I.F.U. semble répondre à une position opposée à la sienne, mais sans citer de quel Etat il s'agit. Comme les commentaires de l'I.F.U. utilisent par ailleurs des données de consommation en France[83], nous faisons l'hypothèse que ce commentaire a été préparé par l'adhérent français de l'I.F.U. qui en tient le secrétariat[84] et que ce passage se réfère au contexte français.

5.2- Auprès des observateurs du secteur

Les industriels français n'ont pas non plus été directement présents dans les délégations des observateurs du secteur. En revanche, la secrétaire générale de l'Union française des producteurs de jus de fruits (U.N.P.J.F.) qui était aussi secrétaire générale de l'I.F.U. était présente dans la délégation de l'I.F.U. pour plusieurs des comités de la période.

Nous avons relevé des signes de l'influence de l'U.N.P.J.F. sur l'I.F.U. à la section précédente.

6- L'interprétation du cas

6.1- Sur la prise de décision au Codex

6.1.1- Un effet possible du type de texte ?

La dose journalière admissible de 0,4 µg/kg de poids corporel, établie par le J.E.C.F.A. fait l'objet d'un consensus au C.C.F.A.C.[85]. Le désaccord au Codex portait donc sur l'estimation du niveau d'exposition et sur le risque lié à un dépassement de la dose journalière

[81] Souligné par nous.
[82] CX/FAC 02/19.
[83] CX/FAC 02/19. Les données citées sont celles du Crédoc, enquête INCA (Enquête Individuelle et Nationale de Consommation Alimentaire).
[84] cf. *infra*
[85] Le chiffre du J.E.C.F.A. a été repris par le Comité Scientifique de l'Alimentation Humaine de l'U.E. et par le C.S.H.P.F. en France (D.G.C.C.R.F. [2001] et C.S.H.P.F. [1998]). La Food and Drug Administration (Etats-Unis d'Amérique), qui a fait sa propre revue, est arrivée au même chiffre que le J.E.C.F.A. (F.D.A./C.F.S.A.N. [2000]).

admissible. Les données d'exposition et le niveau de risque acceptable pour chaque Etat conditionnaient de ce fait les différentes positions exprimées.

La position d'un Etat sur une limite maximale est résumée par un nombre.

Dans le cas de la patuline, la discussion s'est focalisée sur deux valeurs, et il n'y a pas eu de proposition pour un niveau intermédiaire (excepté de la part la Pologne qui dans un commentaire écrit a proposé une limite maximale de 30 µg/kg correspondant à sa réglementation nationale[86], mais ceci n'a pas été repris par les autres Etats). La discussion a donc consisté en l'expression par chaque Etat de la valeur qu'il souhaitait pour limite maximale. Le type de texte en discussion ne permettait pas de trouver un consensus par amendements successifs du texte ou par une formule rédactionnelle consensuelle. En l'absence de proposition de valeur intermédiaire, la seule issue pour obtenir un consensus était le ralliement de tous les Etats à une des deux valeurs proposées. Le désaccord n'a pu se résoudre que parce que certains Etats ont « cédé » à la pression des Etats défenseurs de la limite haute.

Par ailleurs, du fait qu'une L.M. n'est qu'un nombre, par définition facile à modifier, le fait d'avoir fait la proposition initiale n'a pas conféré d'avantage particulier à la position de la France. Indépendamment des aspects scientifiques (remise en cause des données utilisées, des choix de niveau de risque etc.), il est simple, et peu coûteux en temps, de faire une proposition qui remette complètement en cause la proposition de départ. A l'inverse, dans des sujets plus complexes, remettre en cause le texte du premier rédacteur demande un gros travail ; le rédacteur initial peut alors disposer d'un avantage.

Le cas patuline amène ainsi à s'interroger sur l'effet du type de texte sur l'établissement du consensus.

[86] CX/FAC 02/19

6.1.2- Les à-coups de la négociation

La proposition initiale de la France, discutée pour la première fois au C.C.F.A.C. de 1997, a été très rapidement amendée par les autres Etats membres puisqu'au C.C.F.A.C. de 1998 une limite maximale à 50µg/kg a été mise à l'étape 3 et est passée à l'étape 5 à la C.C.A. de 1999. Il était alors possible d'imaginer que la LMR de 50 µg/kg serait rapidement adoptée, mais en fait, au C.C.F.A.C. de 2000, plusieurs commentaires écrits ont été faits[87], ce qui montre un durcissement des positions. Après cette phase plus difficile et l'expression des positions tranchées à la C.C.A. de 2001, le C.C.F.A.C. de 2003 a vu l'évolution de la position de l'U.E. permettant l'aboutissement du processus et l'adoption de la limite maximale à 50 µg/kg par la C.C.A. de 2003. Une phase de neutralité de nombreux Etats a été suivie par un durcissement des positions puis un assouplissement permettant la décision.

6.2- Sur le choix des canaux d'influence

Compte tenu des fortes divergences de vues entre administration et industrie en France, la défense de la position des industriels français n'a pas été assurée par la France. Au contraire même, la France a été, au moins dans un premier temps, le principal défenseur de la L.M. la plus stricte. En revanche, les industriels français ont bénéficié des positions d'autres intervenants au Codex.

6.2.1. Les observateurs industriels

Les observateurs industriels qui se sont exprimés et l'industrie française partageaient la même position. Cependant, même si nous estimons que les commentaires de l'I.F.U. avaient été préparés par l'U.N.P.J.F., nous n'avons pas d'éléments permettant de juger de l'influence de l'industrie française sur la prise de position sur la patuline par l'I.F.U. et il est tout à fait possible que les membres de la fédération internationale aient tous été en faveur de la L.M. haute permettant un accord immédiat.

En revanche, nous estimons que le fait que la secrétaire générale de l'U.N.P.J.F. soit aussi secrétaire générale de l'I.F.U. et participe à ce titre fréquemment à la délégation de

[87] Alors qu'en 1999, seuls 2 Etats avaient fait des commentaires écrits (Alinorm 99/12 A).

l'observateur[88] a assuré aux industriels français une bonne information sur l'état des discussions au Codex.

6.2.2- Le relais d'Etats hors Union Européenne

Les positions de certains Etats ont rejoint celle de l'industrie française mais là aussi nous n'avons pas de données permettant d'y voir une relation d'influence réussie.

Au total, l'obstacle au niveau national a pu être contourné au niveau international, grâce à certains Etats membres du Codex et aux observateurs de l'industrie.

Nous représentons comme suit les canaux d'influence utilisés par l'industrie française pour l'établissement de la limite maximale en patuline dans les jus de pommes :

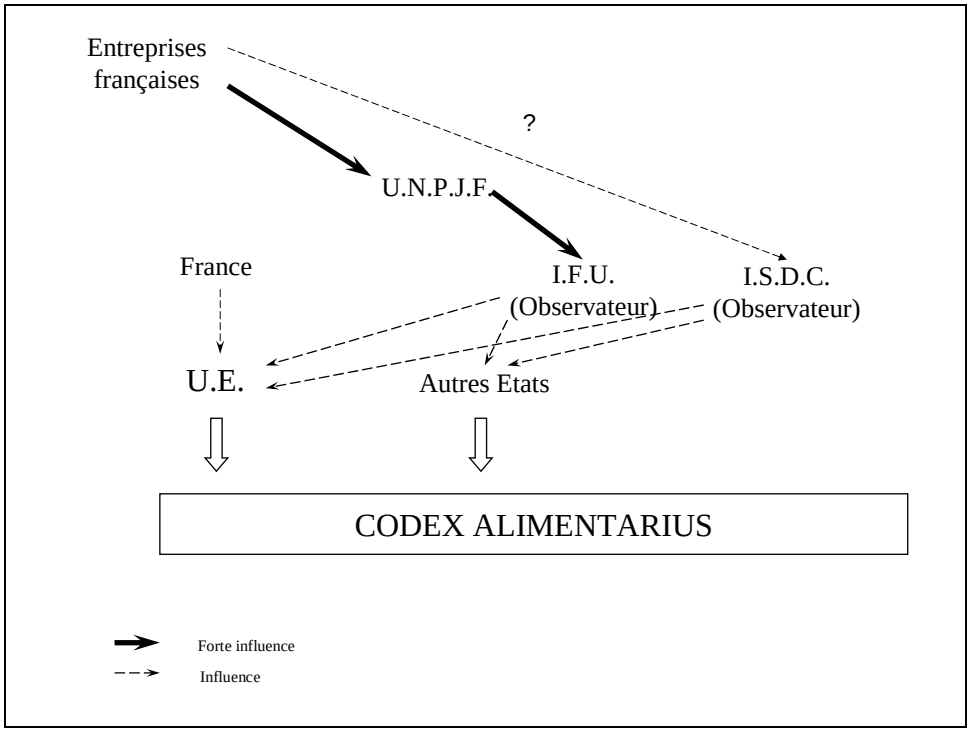

Figure 11.1 : Les canaux d'influence utilisés par l'industrie française dans l'établissement de la limite maximale en patuline dans les jus de pommes.

[88] A cet égard, on peut se demander pourquoi l'I.F.U. était absente au début du processus et n'est venue au C.C.F.A.C. qu'à partir de la session de 1998. De plus, elle n'a fait de commentaire écrit qu'en 2002.

6.3- Les relations avec l'administration française : désaccord et traces de pression

La tension entre entreprises et administration française est née d'une divergence d'objectifs, l'administration se plaçant non du point de vue de la défense des entreprises mais clairement du point de vue de la protection de la santé du consommateur.

De façon générale, sur les contaminants naturels, la confrontation des positions des entreprises et de l'administration française est présentée comme suit par une des personnes interrogées :

«*sur tout ce qui est procédé industriel ou pratique culturale au champ, il faut discuter, et c'est forcé que eux en tant qu'industriels c'est toujours trop cher et c'est toujours impossible à faire* »[89],

alors que pour l'administration française la tendance est à la réduction des L.M. en contaminants :

« *on est dans une mouvance où dès qu'il y a le moindre contaminant on a envie de le réduire au plus petit* »[90].

Dans le cas de la patuline, l'administration française est restée sourde aux arguments des entreprises et a basé sa position en faveur d'une limite maximale à 25 µg/kg sur une recommandation de scientifiques et sur le fait qu'elle estimait que la situation pouvait être améliorée par des mesures simples. Elle estimait aussi que le niveau de 25µg/kg était tout à fait réaliste puisque les contaminations élevées sont rares.

Nous trouvons quelques traces de pression par l'industrie dans les observations de l'I.F.U. dont nous attribuons la rédaction à l'association professionnelle française (voir section 5.1). Nous estimons qu'à travers l'I.F.U., l'U.N.P.J.F. remettait en cause les compétences des scientifiques français et utilisait la pression sur l'administration française qui avait suivi l'avis de ces scientifiques.

On remarque que les industriels français des jus de fruits et l'administration ont eu un autre type de relation sur un autre dossier. L'élaboration de la norme jus de fruits par le T.F.F.J.. a en effet fait l'objet d'une collaboration étroite entre l'administration française et le syndicat

[89] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.
[90] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.

français[91]. Si les acteurs de l'industrie étaient les mêmes, ceux de l'administration ne l'étaient pas du fait qu'il ne s'agissait pas du même type de dossier : la limite maximale pour la patuline est liée une préoccupation sanitaire donc confiée à la D.G.Al, alors que la norme jus de fruits est un problème de définition de produits et de loyauté pour les consommateurs[92] confié à la D.G.C.C.R.F..

6.4- Un résultat conforme à la position des industriels français mais pas pour autant lié à leurs actions d'influence

L'infléchissement de la position de la France en 2002 et la position prise par l'U.E. en 2003 ont facilité l'adoption de la L.M. à 50 µg/kg. Les industriels ont donc eu satisfaction. Néanmoins l'évolution de la France n'est pas due à l'influence des industriels mais au constat que la négociation ne pouvait pas aboutir à court terme à un niveau de 25µg/kg et que la question pouvait alors rester non résolue. La France a alors préféré apporter son soutien à une limite plus élevée que ce qu'elle souhaitait de façon à assurer une protection minimale plutôt que pas de protection.

Conclusion

Ce cas illustre le fait que l'échec du lobbying au niveau national peut, dans une O.I.G., être compensé par les effets de la négociation internationale si d'autres participants partagent la position de l'acteur focal. C'est un cas dans lequel industrie et administration françaises se sont opposées sur l'appréciation du risque.

Du point de vue de la négociation internationale, ce cas permet de soulever la question de l'influence du type de texte en discussion sur le déroulement de la négociation.

[91] Entretiens. Administration française. 7 juillet 2001 et 24 septembre 2001.
[92] avec des positions des industriels différentes et des dénominations des produits différentes selon les Etats.

Chapitre 12 – Les allégations santé

Introduction

1- Les différentes allégations relatives aux caractéristiques nutritionnelles des aliments

2- Les principales étapes d'élaboration des paragraphes concernant les allégations santé dans les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé

3- Les enjeux des allégations santé

- 3.1- Pour les consommateurs
- 3.2- Pour les industriels
- 3.3- Les réglementations française et européenne

4- Les principales positions exprimées au Codex

- 4.1- La position de la France
- 4.2- Les autres Etats
- 4.3- Les observateurs de l'industrie
- 4.4- Les organisations scientifiques
- 4.5- Les associations de consommateurs

5- Les actions politiques de l'industrie française

- 5.1- La participation aux sessions du Codex
- 5.2- Une industrie française active mais divisée
- 5.3- La participation aux travaux du Conseil National de l'Alimentation.

6- L'interprétation du cas

- 6.1- Sur la prise de décision au Codex
  - 6.1.1- Les relations entre les comités
  - 6.1.2- Le rôle des groupes de travail
- 6.2- Sur les canaux d'influence
- 6.3- Un « partenariat de réflexion » entre industrie et administration françaises
- 6.4- Un résultat satisfaisant mais qui ne couvre encore qu'une partie de la question

Conclusion

Introduction

Ce dernier cas de notre recherche porte sur le dossier des « allégations santé ».

Il s'agit d'un dossier qui mêle des données scientifiques complexes, des aspects d'information des consommateurs, et est porteur d'enjeux importants pour l'industrie alimentaire.

Ce dossier a été abordé par le Codex dès 1991, puis, devant les difficultés à trouver un consensus, le travail sur les allégations s'est concentré sur les allégations sur lesquelles les avis étaient les moins divergents, permettant l'adoption des « *Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition* » en 1997. Dès l'adoption de ces directives, le travail sur les allégations santé a repris et le texte définitif a été adopté en 2004. La France a joué un rôle important dans l'élaboration des dispositions sur les allégations santé.

D'autres travaux ont été menés parallèlement à ceux du Codex puisqu'à la même période, l'Union Européenne était en train de réviser ses directives d'étiquetage notamment pour y autoriser certaines allégations. Ces différentes réflexions dues aux avancées des connaissances sur les liens entre alimentation et santé ont fait intervenir une multitude d'acteurs, Etats, industriels, associations de consommateurs, scientifiques. Devant ce foisonnement, nous avons choisi de concentrer le cas sur les aspects les plus saillants des discussions au Codex sans faire référence aux positions individuelles des différents Etats. Pour ce qui concerne le niveau français, nous nous sommes surtout intéressée à la réflexion de long terme qui a permis l'établissement de la position française et dans laquelle les industriels se sont beaucoup impliqués.

1- Les différentes allégations relatives aux caractéristiques nutritionnelles des aliments

Une allégation relative à une denrée alimentaire est une « *mention qui affirme, suggère ou implique qu'une denrée possède des caractéristiques particulières liées à son origine, ses*

propriétés nutritives, sa nature, sa production, sa transformation, sa composition ou toute autre qualité »[1].

Nous nous intéressons ici aux allégations liées aux caractéristiques de composition de l'aliment et non à d'autres types d'allégations telles que la référence à une préparation religieuse ou rituelle ou à certains types de production (comme « agriculture biologique »).

Les allégations peuvent être classées en plusieurs groupes[2] où la référence au lien entre alimentation et santé est de plus en plus forte :

- les allégations *nutritionnelles*[3]. Elles indiquent qu'un nutriment ou une autre substance ayant des propriétés particulières est présent, elles peuvent être relatives simplement à la teneur en ce nutriment ou cette substance, accompagnées d'une mention si cette teneur a un intérêt nutritionnel (« source de calcium »), ou comparatives (« réduit en »).
- les allégations *nutritionnelles fonctionnelles, ou physiologiques*. Elles décrivent le rôle du nutriment ou autre substance dans l'organisme (« les fibres *contribuent* au transit intestinal »).
- les allégations *d'amélioration de fonction* (« les fibres *améliorent* le transit intestinal »).
- les allégations *de réduction des risques de maladie*[4] (« le fer peut aider à réduire le risque d'anémie. L'aliment A est riche en fer[5]» [6])

[1] Lignes directrices générales Codex concernant les allégations (CAC/GL1-1979 (Rév.1-1991), Section 2-Définition.
[2] Paragraphe basé sur Ashwell [2002] et Entretien. Administration. 24 septembre 2001.
[3] A noter que les informations données dans l'étiquetage nutritionnel réglementaire d'un Etat ne sont pas considérées comme des allégations (Directives Codex pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé , point 2.1.).
[4] Il ne paraît pas exclu que cette allégation puisse être revue sous la pression des industriels ou que les industriels poussent à l'autorisation d'une nouvelle allégation. En effet, dans un commentaire écrit sur l'avant-projet de recommandations sur les fondements scientifiques des allégations santé, I.D.F. discutait le terme « allégation de réduction de risques de maladie », faisant valoir que certaines études récentes portant sur l'effet protecteur du Lactobacillus GG vis à vis des allergies des nourrissons nés dans des familles atopiques montraient une relation directe de réduction de maladie et pas seulement l'amélioration des facteurs de risques. IDF concluait en demandant une définition claire des allégations de prévention (CX/NFSDU 03/9 Add.1). On comprend que si les travaux scientifiques en question étaient confirmés, I.D.F. souhaiterait pouvoir utiliser des allégations sans que celles-ci soient considérées comme des allégations de prévention et soient interdites. La question de la frontière entre aliment et médicament serait alors à nouveau posée.
[5] Exemple cité dans Alinorm 01/22 - Annexe VIII.
[6] Telle que définie par le Codex, l'allégation doit être en deux parties, par exemple : « Une alimentation saine riche en élément nutritif ou substance A peut réduire le risque de la maladie D. L'aliment X est riche en l'élément nutritif ou substance A » (Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé, point 2.2.3).

- les allégations *préventives et thérapeutiques*. Elles attribuent à un nutriment ou autre substance des propriétés de prévention[7] ou de guérison de maladie. En règle générale ces allégations sont interdites[8] et font passer le produit sous le statut du médicament.

Une allégation peut être générique et utilisable pour n'importe quel produit alimentaire répondant à des critères de composition cohérent avec la relation alimentation/maladie concernée (« Le nutriment N a telle propriété »), mais elle peut aussi être spécifique à un produit[9] (« Le produit X peut aider au transit intestinal »).

La définition des allégations santé varie selon les réglementations et les classifications. Dans la directive Codex récemment amendée « *allégation relative à la santé s'entend de toute déclaration qui affirme, suggère ou suppose qu'il existe une relation entre un aliment ou un constituant de l'aliment et la santé* »[10]. Sont comprises dans les allégations santé au Codex : les allégations nutritionnelles fonctionnelles, les autres allégations fonctionnelles (amélioration de fonction) et les allégations de réduction des risques de maladie[11].

[7] La différence entre une allégation thérapeutique de prévention de maladie et une allégation de réduction de risque de maladie est que le concept de réduction de risque de maladie prend en compte la complexité et les causes multifactorielles de nombreuses maladies, ainsi que la complexité du régime alimentaire (Ashwell [2002 : 18]) alors que la notion de prévention a une connotation d'obligation de résultat (comme la vaccination) (Entretien. Administration française. 24 septembre 2001).

[8] Sauf quelques cas particuliers de suppléments alimentaires bénéficiant d'un brevet médicinal, par exemple : « *Folic acid may prevent neural tube defacts* » (exemple cité dans Ashwell [2002 : 17]). Les industriels français font remarquer que la campagne des pouvoirs publics incitant à manger plus de fruits et légumes utilise des allégations de ce genre (« Lutter contre certaines maladies chroniques, manger des fruits et légumes à chaque repas ») (C.N.A. [2002 : 10]).

[9] Ce qui permet à un industriel donné de mieux valoriser son produit (Martin [1998 : 4])

[10] Alinorm 04/27/22, Annexe III.

[11] En revanche, aux Etats-Unis, les allégations santé sont les allégations de réduction des risques (Kamarei et Trygstad [2004]). De son côté, I.L.S.I. (International Life Sciences Institute) définit deux allégations santé : les allégations d'amélioration de fonction et les allégations de réduction des risques (Ashwell [2002]).

2- Les principales étapes d'élaboration des paragraphes concernant les allégations santé dans les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la santé et à la nutrition

Etape 1	CCA 07/1991	Décision de préparer des « Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé »
....	....	....
Etape 7	CCFL[12] 05/1996	Décision de suspendre le travail sur les allégations santé et de limiter les directives aux allégations relatives à la nutrition
Etape 8	CCA 06/1997	Adoption des « Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition »
Etape 1	CCFL 04/1997	Décision de reprendre le travail sur les allégations santé
Etape 2		Avant-projet = les dispositions du projet de 1996
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCFL 05/1998	Pas d'accord sur le fait d'autoriser ou pas les allégations relatives à la santé. Accord sur la nécessité d'avoir des preuves scientifiques et de situer les allégations dans un régime alimentaire global. Accord sur un préambule faisant référence aux politiques nationales de santé. Renvoi étape 3. Demande au CCNFSDU[13] de travailler sur la justification scientifique.
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCFL 04/1999	Importants remaniements du projet proposés par un groupe de travail réuni pendant la session. Proposition de définitions des allégations relatives à l'amélioration d'une fonction et des allégations relatives à la réduction du risque de maladie. Renvoi étape 3
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCFL 05/2000	Nouveaux remaniements proposés par un groupe de travail réuni avant la session. Discussion sur la distinction entre réduction de risques de maladie et prévention. Intégration d'une référence à l'éducation des consommateurs dans le préambule. Accord pour intégrer les allégations nutritionnelles fonctionnelles dans les allégations santé. Quasi-accord sur les définitions des allégations relatives à l'amélioration d'une fonction et des allégations relatives à la réduction du risque de maladie. Renvoi étape 3
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCFL 05/2001	Discussion sur la distinction entre réduction de risques de maladie et prévention. Intégration de la référence à l'éducation des consommateurs dans le préambule. Accord sur l'interdiction des allégations santé dans les aliments pour nourrissons et enfants en bas âge. Proposition d'inclure la publicité dans le champ du texte et report de la discussion. Toujours des interrogations sur la distinction entre réduction de risque de maladie et prévention. Renvoi étape 3
Etape 3	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 4	CCFL 05/2002	Les Etats-Unis s'opposent à la référence aux politiques nationales de santé dans le préambule, une rédaction de compromis est trouvée. La référence à l'éducation des consommateurs est remise en cause. L'étiquetage doit inclure

[12] Codex Committee on Food Labelling / Comité Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires
[13] Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses / Comité Codex sur la nutrition et les aliments diététiques ou de régime

		une référence aux autres facteurs liés au mode de vie. Nouveau report de la discussion sur la publicité. Confirmation au CCNFSDU de la demande de recommandations sur les critères de justification scientifique des allégations santé. Avancement à l'étape 5.
Etape 5	Comité exécutif	Adoption comme projet.
Etape 6	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 7	CCFL 04/2003	Désaccord sur la référence à la publicité. Quelques amendements rédactionnels. Conservation de la référence à l'éducation des consommateurs. Extension des dispositions sur les aliments pour nourrissons et enfants en bas âge aux allégations nutrition et intégration d'une référence aux réglementations locales. L'étiquetage doit inclure les autres sources alimentaires du nutriment/constituant qui fait l'objet de l'allégation.
Etape 8	CCA 06/2003	Absence de consensus sur la question de la publicité. Renvoi étape 6
Etape 6	Membres et Observateurs	Commentaires écrits
Etape 7	CCFL 05/2004	Compromis sur la publicité qui renvoie l'intégration de la publicité dans le champ des directives aux « autorités compétentes »[14]
Etape 8	CCA 06/2004	Adoption des « Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé »

Tableau 12.1 : Synthèse des principales étapes d'élaboration des paragraphes concernant les allégations santé dans les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la santé et à la nutrition.

Les allégations font l'objet de deux textes généraux[15] au Codex.

Les « *Lignes directrices générales Codex concernant les allégations »,* datant de 1991[16], posent pour principes généraux, d'une part qu' « *aucun aliment ne devrait être décrit ou présenté de façon fausse, trompeuse, mensongère ou susceptible de créer une impression erronée au sujet de sa nature à tous égards*. », conformément à la norme Codex pour l'étiquetage[17], d'autre part, que les allégations avancées doivent pouvoir être justifiées. Ces lignes directrices proposent d'interdire certaines allégations[18] et en autorisent d'autres sous conditions[19]. Le texte a une visée générale, et couvre tous les types d'allégations, nutritionnelles, religieuses...

[14] Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé, para. 1.1..
[15] Un texte spécifique couvre les aliments diététiques ou de régime (Codex Stan 146-1985) et un autre texte couvre les aliments destinés à des fins médicales spéciales (Codex Stan 180-1991).
[16] CAC/GL1-1979 (Rév.1-1991).
[17] Norme générale Codex pour l'étiquetage des denrées alimentaires préemballées (Codex Stan 1-1985 (Rév.1-1991)).
[18] allégations qui ne peuvent pas être justifiées, allégations qui – sauf exception (aliments relevant de la compétence du C.C.N.F.S.D.U. ou législation nationale qui les autorisent) - indiquent qu'un aliment donné prévient, soulage, traite ou guérit une maladie, ...
[19] par exemple les allégations portant sur des qualités nutritionnelles particulières du fait de l'addition ou de la réduction d'un nutriment à condition qu'elles aient un lien avec des considérations nutritionnelles et soient autorisées par les autorités compétentes.

Les « *Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition*[20] », adoptées en 1997 (et amendées en 2004 pour devenir les « *Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé* ») couvrent les deux premières catégories mentionnées au sous-chapitre précédent (allégations nutritionnelles et allégations nutritionnelles fonctionnelles ou physiologiques). Elles prévoient notamment que toute allégation nutritionnelle doit être accompagné d'un étiquetage nutritionnel (déclaration de la teneur en éléments nutritifs) et précisent sur quels nutriments ou substances peut porter l'allégation et dans quelles conditions certains termes (« faible teneur », « allégé » ...) peuvent être utilisés. Les amendements récents ont étendu les directives aux allégations d'amélioration de fonction et de réduction de risques de maladie.

Ce chapitre traite des amendements à ce deuxième texte adoptés en 2004.

Le travail du Codex Alimentarius sur les allégations santé a duré plus d'une douzaine d'années puisque c'est en 1991 que le 21ième C.C.F.L., approuvé quelques mois après par la C.C.A., a décidé de préparer des Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé[21]. Très vite les discussions se sont avérées difficiles sur les allégations santé puisqu'à la session d'avril 1993, le 22ième C.C.F.L. a renvoyé l'avant-projet à l'étape 3 faute d'un consensus sur ce sujet[22]. L'avant-projet est passé à l'étape 5 à la C.C.A. de 1995[23].

A sa 24ième session[24], en 1996, le C.C.F.L. n'est pas parvenu à un accord sur l'autorisation des allégations de santé. Le consensus avait été rapide pour ne pas inclure dans le texte les allégations de prévention, traitement et guérison de maladies, mais les avis étaient plus partagés sur l'inclusion des allégations relatives à la réduction de risque de maladie. Devant ce désaccord, le C.C.F.L. a décidé de suspendre le travail sur les allégations santé. Le texte est donc devenu un « *Projet de Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition* », couvrant les allégations nutritionnelles et les allégations nutritionnelles

[20] CAC-GL 23-1997.
[21] Alinorm 91/40, para. 175 et 184.
[22] Alinorm 93/40, para. 190.
[23] Alinorm 95/37, para. 49
[24] Voir Alinorm 97/22

fonctionnelles. Le C.C.F.L. de mai 1996 a décidé de proposer le texte ainsi réduit pour adoption à l'étape 8 par la C.C.A., ce qui a été fait à la C.C.A. qui suivait, en juin 1997[25].

Dès sa session d'avril 1997 (25ième session), le C.C.F.L. a décidé de reprendre le travail sur les allégations santé là où il l'avait laissé en 1996 et de faire circuler pour commentaires à l'étape 3 les paragraphes supprimés en 1996[26].

La session de 1998 n'a fait que des modifications marginales au texte et les principaux points non consensuels en 1996 le sont resté[27]. Le travail s'est poursuivi à chacune de ses sessions (annuelles) du C.C.F.L. jusqu'en 2004. De plus, différents groupes de travail ont été créés et ont travaillé sur le sujet pendant ou entre les sessions[28].

Le texte a passé l'étape 5 au comité exécutif de 2002[29]. Il a été présenté pour adoption à l'étape 8 à la C.C.A. de 2003, qui, constatant l'absence de consensus sur la question de la publicité (voir *infra*), a renvoyé le projet de directives à l'étape 6 pour un nouvel examen par le C.C.F.L. Celui-ci a pu se mettre d'accord sur une proposition de compromis et les « Directives pour l'emploi des allégations relatives à la nutrition et à la santé » ont été adoptées par la 27ième session de la Commission (2004), malgré les désaccords de la Malaisie et de l'Afrique du Sud[30].

Les difficultés ont été nombreuses. Un certain nombre de délégations s'opposaient à l'autorisation des allégations santé. Ainsi l'Inde, Singapour et l'Indonésie ont exprimé leur opposition au texte à la C.C.A. de 2003[31], mais ne l'ont pas fait à la C.C.A. de 2004.

Il a tout d'abord fallu distinguer clairement les différents types d'allégations santé et notamment marquer la différence entre les allégations de réduction de risque de maladie et

[25] Alinorm 97/37 Appendix III.
[26] Alinorm 97/22A.
[27] Alinorm 99/22
[28] des groupes de travail se sont réunis pendant les sessions de 1999 et de 2001, un groupe de travail a été établi en 1999 et s'est réuni juste avant les sessions du C.C.F.L de 2000 à 2003, un groupe de rédaction restreint s'est réuni en mars 2000 pour préparer un document pour le groupe de travail qui s'est tenu juste avant la session de 2000.
[29] Alinorm 03/3A
[30] La Malaisie souhaitait attendre la fin des travaux du C.C.F.N.D.S.U. sur les critères scientifiques (voir *infra*). L'Afrique du Sud était pour un élargissement des allégations autorisées à la prévention, au soulagement ou au traitement de maladies (CX/FL 04/11).
[31] Alinorm 03/41, para. 78.

les allégations de prévention de maladies[32]. Ces dernières sont en effet interdites par de nombreux Etats ainsi que par les « *Lignes directrices générales Codex concernant les allégations* ».

La question du classement des allégations nutritionnelles fonctionnelles a aussi donné lieu à de longues discussions avant qu'il soit décidé de les sortir de la catégorie des allégations nutritionnelles où elles étaient dans les Directives de 1997 et de classer parmi les allégations relatives à la santé[33].

Par ailleurs, le préambule rappelant la nécessaire cohérence entre les allégations relatives à la santé et la politique nationale de nutrition d'un Etat[34] a été critiqué comme étant de nature à créer des obstacles au commerce[35].

Deux dispositions introduites en 2001 visant l'une à interdire les allégations relatives à la nutrition et à la santé pour les aliments pour nourrissons et enfants en bas âge sauf disposition spécifique des normes pertinentes[36], l'autre à étendre le champ de la directive à la publicité[37] ont fait débat pendant trois sessions.

Les allégations santé concernent aussi le Comité Codex sur la nutrition et les aliments diététiques ou de régime (C.C.N.F.S.D.U.[38]) qui est chargé du volet scientifique du dossier[39]. A sa session de mai 1998 le C.C.F.L. avait en effet convenu de demander son avis au C.C.N.F.S.D.U. sur la justification scientifique des allégations santé[40]. Le C.C.N.F.S.D.U. a discuté de cette demande[41] en septembre 1998 et a estimé qu'un des principaux problèmes était la définition des allégations santé. La France a offert de communiquer aux délégations

[32] Alinorm 01/22, para. 68
[33] Alinorm 01/22A, para. 98
[34] Alinorm 99/22, para. 56
[35] Critique faite par l'Afrique du Sud et I.C.G.M.A. (Alinorm 01/22A, para. 106), puis par les Etats-Unis (Alinorm 03/22, para. 83.
[36] Ce qui renverrait alors la question au C.C.F.N.S.D.U.. Voir Document CX/FL 04/4 - Commentaires écrits pour la session 2004 du CCFL.
[37] Les amendements sur les allégations santé dont nous étudions l'élaboration ne portaient initialement que sur l'étiquetage. Le mandat du C.C.F.L. est ainsi rédigé : « *a/ Rédiger des dispositions en matière d'étiquetage applicables à tous les aliments [...] d/ étudier les problèmes en rapport avec la publicité des denrées alimentaires en accordant une attention particulière aux allégations et aux descriptions pouvant induire en erreur* » (Manuel de procédures, p. 144).
[38] Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses / Comité Codex sur la nutrition et les aliments diététiques ou de régime.
[39] Il s'agit de la question de la justification des allégations : quels sont les tests à faire pour prouver la validité d'une allégation ? L'idée générale est que plus l'allégation est forte, plus le niveau demandé de justification scientifique (par exemple le type d'essais cliniques) est élevé.
[40] Alinorm 99/22 para. 54 et suiv.

intéressées un document qu'elle avait préparé sur les critères scientifiques pouvant servir de base aux allégations santé alors que les Etats-Unis, qui eux-mêmes avaient une expérience de réglementation des allégations santé, proposaient de collecter les informations des Etats sur cette question de la définition de critères. Il a été conclu que la France et les Etats-Unis coordonneraient la préparation d'un document de travail pour le comité.

Ce document de travail a été examiné par le C.C.N.F.S.D.U. à sa session de juin 2000 et il a été décidé que le comité était prêt à poursuivre ce travail une fois que le C.C.F.L. aurait établi une définition des allégations santé[42].

A sa session de mai 2002, le C.C.F.L. a décidé qu'ayant avancé sur la définition des allégations santé, il pouvait demander au C.C.N.F.S.D.U. de travailler sur ce sujet[43] et ce dernier a décidé, à sa session de novembre 2002, de confier à la France la rédaction d'un avant-projet de recommandations à faire circuler à l'étape 3 et à examiner à la session 2003. L'examen de l'avant-projet se poursuit à l'étape 2/3 depuis lors[44].

3- Les enjeux des allégations santé

3.1- Pour les consommateurs

Les allégations s'appuient sur les progrès des connaissances sur les liens entre alimentation et santé. Du côté des consommateurs, les allégations peuvent répondre à l'intérêt que ceux-ci portent au bien-être et au bon état de santé et au développement de pathologies liées aux comportements alimentaires (C.N.A. [1998]). Les problèmes de santé publique liés à l'augmentation du nombre de cas d'obésité, de maladies chroniques et de certains cancers sont aussi liés à cette question (*ibid.*), et « *la composante « politique publique » des questions relatives aux allégations devient primordiale* » (C.N.A. [2002 : 8]).

Les allégations posent les mêmes problèmes que tout étiquetage des aliments : l'étiquetage doit permettre au consommateur de faire un choix informé, mais il faut aussi que le consommateur soit capable d'utiliser l'information, de la relier à ses préférences personnelles, et de la situer par rapport à ses connaissances sur la composition d'un régime

[41] Alinorm 99/26 para. 16 et suiv.
[42] Alinorm 01/26 para. 116 et suiv.

équilibré (Winter [1999]). Plus spécifiquement pour les allégations santé, on peut noter, entre autres difficultés :

- la confusion dans l'esprit des consommateurs suite à la multiplication des messages faisant référence à la santé ou à la maladie,
- le risque que l'utilisation d'allégations santé fortes induise des dérives de consommation et de nouveaux déséquilibres nutritionnels[45],
- l'opposition entre la promotion d'un produit par une allégation et la nécessité pour la santé de considérer le régime alimentaire global (Martin [1998 : 5-6]).

De ce fait, elles nécessitent une bonne information nutritionnelle générale des consommateurs (C.N.A. [1998]).

« *Les allégations santé sur un produit ou les allégations nutritionnelles, au niveau de l'information soit par étiquetage, soit par autre chose, si vous ne prenez pas en compte la capacité de comprendre le message et de le déchiffrer ça ne sert strictement à rien voire ça peut être nocif, donc vous ne pouvez pas dire l'étiquetage nutritionnel est comme ça pour tout le monde, [...] si il n'y a pas d'éducation ça ne veut rien dire, [...] et si vous mettez un produit bon pour la diminution du cholestérol et que tout le monde se met à faire des produits bons pour diminuer le cholestérol est-ce que vous n'obtenez pas l'effet inverse, c'est à dire manquer de cholestérol. »*[46].

3.2- Pour les industriels

Pour les industriels, les allégations peuvent permettre de valoriser les investissements faits dans la recherche en nutrition (C.N.A. [1998]).

Les allégations santé peuvent concerner toutes les entreprises[47] :

« chacun va y piocher en fonction de ce qui lui sera utile. Tel grand groupe va mettre pas mal d'argent pour trouver sa bactérie lactique sur laquelle il va démontrer un certain nombre de choses dans son produit laitier, et se sera à lui tout seul, donc il va dépenser pas mal d'argent, il va gagner beaucoup d'argent sur le fait qu'il va pouvoir dire un certain nombre de choses, et puis d'autres vont se contenter du fait de pouvoir dire sur un biscuit, que le biscuit est riche en céréales, il y a un peu de magnésium, et que le magnésium c'est intéressant, sur une fonction qui va être démontrée pour tout le monde et acquise pour tout le monde. »[48].

Si toutes les entreprises agro-alimentaires peuvent être intéressées par les allégations, qui leur permettent de mettre en avant les qualités nutritionnelles de leurs produits, les plus

---

[43] Alinorm03/22 para. 82 et suiv.
[44] Alinorm 05/28/26. La lenteur du travail est attribuée avant tout à la difficulté du sujet.
[45] risque de consommation déséquilibrée au profit des aliments portant des allégations et au détriment d'autres produits tout aussi utiles.
[46] Entretien. Autre. 18 juillet 2002.
[47] Entretien. Administration. 27 septembre 2001.
[48] Entretien. Administration. 28 août 2002.

intéressées sont celles qui ont des activités de recherche en nutrition et en attendent des développements commerciaux et notamment les grands groupes[49].

3.3- Les réglementations française et européenne

De façon générale en France, les allégations santé sont régies par la procédure du visa de publicité produit du Code de la santé publique[50] et par les textes généraux sur la publicité trompeuse du Code de la consommation (C.N.A. [1998 : 3]). Ce cadre pose différents problèmes aux industriels qui jugent que la procédure du « visa P.P. » n'est pas satisfaisante[51] (C.N.A. [1998 : 4]). En 2002, le Conseil National de l'Alimentation (C.N.A.)[52] faisait d'ailleurs le constat que les entreprises délaissaient la procédure du visa PP et optaient plutôt pour un contrôle, éventuel, après la mise en marché, sur la base des textes sur la publicité trompeuse (C.N.A. [2002 : 6]). Pour ce qui concerne les allégations nutritionnelles fonctionnelles, un avis de la C.E.D.A.P.[53], élaboré en 1996, établit une liste positive des fonctions sur lesquelles les industriels peuvent communiquer pour douze vitamines et minéraux[54].

Dans l'attente d'un cadre définissant plus précisément les différentes catégories d'allégations, différents avis et recommandations s'ajoutant à celui de la C.E.D.A.P. ont été émis : l'Agence du Médicament[55] a publié un avis sur les allégations en 1998[56], l'A.F.S.S.A a

[49] On peut donner comme exemple d'utilisation de l'argument santé le cas d'Actimel de Danone dont la communication est basée sur la participation d'Actimel au renforcement des défenses naturelles de l'organisme grâce à un ferment spécifique. (Voir http://www.actimel.tm.fr/, consulté le 9/11/2005). Notons que l'A.F.S.S.A., consultée par la D.G.C.C.R.F. pour une évaluation des justificatifs scientifiques des allégations sur ce produit les a jugés insuffisants pour la plupart des allégations (ex. : « aide le corps à bien se défendre », « aide votre barrière intestinale à se renforcer »….) et n'a reconnu que « participe à renforcer les défenses naturelles de l'organisme », qu'il recommande d'assortir de « l'effet bénéfique attendu n'est scientifiquement prouvé que pendant la prise du produit et cesse très vite dès son arrêt » (A.F.S.S.A. [2004]). L'association française de consommateurs C.L.C.V. a estimé que cet avis « *confirme que les aliments courants ne peuvent en aucun cas être présentés comme des médicaments* » (C.L.C.V. [2004]).

[50] Procédure de contrôle a priori pour les produits autres que les médicaments se présentant comme favorisant la prévention de maladies, la modification d'un état physique ou physiologique, ou la restauration, la correction ou la modification des fonctions organiques (C.N.A. [1998 : 3]).

[51] pas de proportionnalité entre le niveau de justification exigé et l'allégation proposée, absence de motivation des refus, expertises non contradictoires (C.N.A. [1998 : 4]).

[52] Voir Chapitre 9, section 4.2.

[53] Commission interministérielle d'Etude des produits destinés à une Alimentation Particulière. Cette commission, dont le secrétariat était tenu par la DGCCRF qui la consultait fréquemment sur les projets de normes du Codex, n'existe plus (Entretien. Administration française. 27 septembre 2001).

[54] par exemple la construction osseuse pour la vitamine D, ou le fonctionnement neuromusculaire pour le magnésium et précise avec quel type de vocabulaire (« intervient dans... », « contribue ... ». Pour les autres nutriments ou substances, l'acceptation se fait au cas par cas. Avis de la C.E.D.A.P. du 18 décembre 1996.

[55] Devenue Afssaps (Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé). Avis du 6 mai 1998 sur les « produits frontière » et les aliments porteurs d'allégations santé.

[56] Martin [1998 : 4].

mis en place en 2001 des lignes directrices pour la constitutions de dossiers de demande de visa PP[57] et a publié des propositions spécifiques aux allégations nutritionnelles en pédiatrie en 2002[58], enfin des recommandations sur les allégations santé ont été élaborées en 2002 par le Bureau de Vérification de la Publicité[59]. Par ailleurs, en mars 2002 l'A.N.I.A. a décidé d'appliquer volontairement le code de pratiques pour l'emploi d'allégations santé du C.I.A.A.[60].

Au total, des ambiguïtés importantes subsistent sur le sujet des allégations santé (C.N.A. [2002 : 15]), alors que l'organisme de contrôle (la D.G.C.C.R.F.) est confronté à un nombre croissant de produits revendiquant des bienfaits nutritionnels et de santé[61].

Des travaux communautaires de révision de la directive 79/112/CEE de décembre 1978 sur l'étiquetage des denrées alimentaires ont eu lieu en même temps que les discussions du Codex. La directive de 1978 interdisait toute allégation concernant la prévention, le traitement ou la guérison d'une maladie mais était interprétée de façon différente par les Etats membres (C.N.A. [1998 : 3], Ashwell [2002 : 17]). Un certain nombre d'Etats européens interdisent explicitement la mention de diminution d'un risque de maladie alors que la Suède, le Royaume-Uni et les Pays-Bas sont plus ouverts (C.N.A. [2002 : 11]).

Le premier document de travail[62] de la Commission en vue de la révision de la Directive de 1978 était limité au cas des allégations nutritionnelles et fonctionnelles[63]. A la suite des commentaires recueillis, la Commission a décidé d'inclure les allégations santé dans le même texte et a adopté en juillet 2003 une « Proposition de règlement concernant les allégations nutritionnelles et de santé portant sur les denrées alimentaires »[64]. Selon cette proposition, les allégations nutritionnelles quantitatives et les allégations de santé ne seront possibles qu'à partir d'une liste positive d'allégations permises et les allégations innovantes

[57] C.N.A. [2002 : 14].
[58] « Allégations nutritionnelles en pédiatrie », 29 janvier 2002. L'A.F.S.S.A. fait des propositions de procédures dans l'attente de textes officiels et propose aussi de travailler sur les justificatifs scientifiques qui pourraient être apportés.
[59] Recommandation Allégations Santé BVP – Novembre 2002.
[60] C.N.A. [2002 : 27].
[61] Entretien. Administration française. 28 août 2002.
[62] rendu public en mai 2001.

(notamment pour les allégations de réduction de risque de maladie) devront être autorisées par l'autorité européenne de sécurité des aliments (C.I.A.A. [2003]).

La proposition a été amendée en première lecture par le Parlement européen en mai 2005, certains de ces amendements ont été rejetés par la Commission et la nouvelle proposition a été approuvée à l'unanimité par les ministres de la santé des Etats membres de l'U.E. en juin 2005[65]. L'adoption définitive du texte pourrait intervenir début 2006.[66]

Par rapport à cette proposition, l'industrie européenne souhaite la suppression de l'exclusion de certains produits[67], la suppression de l'interdiction *a priori* d'allégations concernant des fonctions psychologiques et comportementales, et estime que le contrôle des libellés par l'A.E.S.A.[68] trop restrictif (C.I.A.A. [2003]).

4- Les principales positions exprimées au Codex

4.1- La position de la France

La France est en faveur de l'autorisation des allégations d'amélioration de fonctions et de réduction de risques de maladie[69] sous réserve que l'on puisse démontrer scientifiquement que celles-ci sont fondées. Elle a été un gros contributeur à la réflexion du Codex sur le sujet des allégations santé, en particulier dans la période 1997- 2000 où elle a fait des commentaires écrits et où elle a participé au groupe de travail qui s'est réuni pendant la session de 1999 et au groupe de rédaction restreint de mars 2000. Les propositions faites dans son commentaire écrit préalable à la session du C.C.F.L. de 1999 (notamment la distinction entre plusieurs types d'allégations santé) ont largement inspiré les remaniements importants apportés au projet de texte en 1999 et 2000.

---

[63] Sanco/1341/2001.
[64] COM (2003) 424 final – 2003/0165 (COD).
[65] La proposition de 2003 prévoyait l'interdiction des allégations nutritionnelles ou de santé sur les produits trop riches en graisses, en sucre ou trop salés, sauf dans les cas où l'allégation porte précisément sur une réduction de la teneur en ces nutriments (voir COM (2003) 424 final). Cette disposition des « profils nutritionnels » (qui vise à éviter par exemple que des sucettes soient présentées comme contenant « 0% de matière grasse » comme cela a été fait par Chupa Chups en conformité avec le code de bonnes pratiques de l'A.N.I.A.– voir C.L.C.V. [2004]) a été conservée lors de l'examen de juin 2005 par les ministres de la santé alors que le Parlement avait décidé de sa suppression. Le Parlement avait aussi proposé de remplacer la procédure d'autorisation des allégations par une procédure de notification, ce qui a là aussi été refusé par les ministres de la santé. (Commission Européenne, Communiqué de presse du 3 juin 2005).
[66] Commission Européenne, Communiqué de presse du 3 juin 2005.
[67] Consécutive à la disposition sur les profils nutritionnels.
[68] Autorité Européenne de la Sécurité Alimentaire

L'implication de la France sur le dossier des allégations santé est aussi très importante au C.C.N.F.S.D.U. puisque, après son initiative de proposer un document de travail sur les critères pouvant servir de base aux allégations santé, elle anime le groupe de rédaction de l'avant-projet de recommandations sur les bases scientifiques des allégations santé.

4.2- Les autres Etats

Même si un certain nombre d'Etats « du Sud » ont participé aux discussions et ont fait des commentaires écrits[70], les allégations sont plutôt un « souci de pays riches ». Parmi ceux-ci, les avis étaient partagés. Les Etats-Unis ont défini une liste positive d'allégations santé utilisables pour lesquelles un lien entre la consommation d'un aliment ou un nutriment et un risque pour la santé est scientifiquement prouvé[71]. D'autres Etats étaient opposés à l'autorisation d'allégations santé[72]. Entre les membres de l'U.E., les avis étaient partagés et, du fait des discussions en cours à l'intérieur de l'Union Européenne, les différents Etats membres ont eu la possibilité d'intervenir au Codex sans être liés par la directive de 1978. De ce fait l'U.E. s'est peu exprimée en tant que telle au Codex[73].

4.3- Les observateurs de l'industrie

Les observateurs liés à l'industrie ont largement cherché à influencer les travaux du Codex sur les allégations santé. Plusieurs ont fourni des commentaires écrits et/ou sont intervenus au cours des sessions du C.C.F.L. et certains ont participé aux différents groupes de travail.

Sans entrer dans le détail des positions de chacun de ces observateurs, nous indiquons ci-dessous lesquels ont été les plus actifs et sur quels points ils ont essayé de faire valoir leur position.

---

[69] Voir Document CX/FL 98/10 - Commentaires écrits pour la session 1998 du CCFL. Document CX/FL 99/9 - Commentaires écrits pour la session 1999 du CCFL.

[70] Mexique, Brésil, Malaisie, Thaïlande par exemple.

[71] par exemple le calcium et l'ostéoporose, ou les céréales, fruits et légumes contenant des fibres, en particulier des fibres solubles, et le cancer (Winter [1999]).

[72] La Norvège par exemple au début de la réflexion (Alinorm 99/22A, para. 62).

[73] Elle a approuvé l'extension du champ des directives à la publicité (Commentaires de l'U.E. pour le C.C.F.L. de 2004). Elle a présenté un commentaire écrit au C.C.F.L. de mai 2000 dans lequel elle indiquait que la distinction entre réduction des risques et prévention était toujours sujet de débat entre membres de la Communauté Européenne (CX/FL 00/9. Add. 2). D'après une des personnes interrogées, le représentant de la Commission Européenne s'est exprimé oralement au C.C.F.L. de 2001 pour dire que les allégations de réduction de risques

La *Confédération de l'industrie agro-alimentaire de l'U.E. (C.I.A.A.)* est intervenue par des commentaires écrits à chaque session de 1998 à 2003. Elle a notamment plaidé qu'une référence aux politiques nationales de santé et de nutrition n'était pas compatible avec le concept de commerce international et que les allégations ne devaient être basées que sur des considérations scientifiques[74] ; elle estimait aussi que les allégations nutrition et santé devaient être autorisées pour tous les produits pour nourrissons et jeunes enfants[75].

Par ailleurs, dans l'attente de la réglementation européenne en cours d'élaboration, la C.I.A.A. a publié en 1999 un « Code de pratique de la CIAA concernant l'utilisation des allégations santé », qui, s'appuyant sur l'Action concertée de l'UE au sujet de la science de l'alimentation fonctionnelle en Europe[76], définit les allégations santé comme les allégations d'amélioration de fonction et les allégations relatives à la réduction de risque de maladie.

International Alliance of Dietary Food Supplement Associations (I.A.D.S.A.), comme d'autres observateurs de l'industrie (*voir infra*), a exprimé son opposition à la disposition qui prévoit que les allégations santé devraient être cohérentes avec la politique de santé et de nutrition d'un Etat et de façon générale s'est opposée à toutes les références aux autorités nationales[77].

International Council of Grocery Manufacturers Associations (I.C.G.M.A.) a pris position contre la référence à la publicité ainsi que contre la disposition qui prévoit que les autres sources alimentaires du nutriment/constituant objet de l'allégation doivent être indiquées dans l'étiquetage[78]. L'association estimait aussi que la référence à la politique nationale de

---

devaient être considérées comme relevant de la prévention et donc être interdites (Entretien. Administration française. 24 septembre 2001).

[74] Elle ne souhaitait ainsi pas que le texte prévoit la possibilité pour les Etats d'interdire d'allégations certains aliments.

[75] CX/FL 03/06.

[76] Projet FUFOSE, voir *infra* le paragraphe consacré à la position de I.L.S.I..

[77] par exemple le fait que « *les autorités compétentes du pays où le produit est vendu doivent accepter ou juger acceptable toute allégation faite au sujet du produit* » ou la possibilité pour ces autorités « *d'interdire les allégations faites pour des aliments qui contiennent des éléments nutritifs ou des constituants en quantités qui augmentent le risque de maladie ou d'un état lié à la santé* ». CX/FL 01/10

[78] Alinorm 03/22A, para. 48 et 64.

santé était contraire aux objectifs d'harmonisation internationale et que les allégations santé devaient être autorisées pour les aliments pour les nourrissons et les enfants en bas âge[79].

International Soft Drinks Council (I.S.D.C.) était opposé à la référence à la politique nationale de santé et à l'interdiction des allégations nutrition ou santé pour les aliments destinés aux enfants[80].

International Special Dietary Foods Industries (I.S.D.I.) est aussi intervenu essentiellement sur le paragraphe spécifiant que les allégations relatives à nutrition et à la santé ne devraient pas être autorisées pour les aliments pour les nourrissons et les enfants en bas âge, sauf disposition spécifique de normes Codex ou de la réglementation nationale.. L'association estimait que cette disposition revenait à interdire presque totalement ces allégations puisque rien n'était prévu dans les normes Codex spécifiques[81]. Elle a par ailleurs demandé la suppression de la référence à « d'autres sources alimentaires »[82].

4.4- Les organisations scientifiques

La nutrition est un des centres d'intérêts de *International Life Sciences Institute* *(I.L.S.I.)*, une organisation scientifique financée par des entreprises du secteur alimentaire. I.L.S.I. Europe a mené, dans le cadre d'un projet de l'Union Européenne[83], une recherche sur les allégations qui a donné des éléments scientifiques permettant de définir des allégations « d'amélioration de fonction »,. Cette notion, qu'elle a proposée au Codex en 1999[84], a été retenue dans la version de 1999, puis remplacée en 2002 par le terme plus général de « autres allégations fonctionnelles ».

[79] CX/FL 03/06.
[80] CX/FL 03/06.
[81] CX/FL 04/4. Elle estimait donc que cette interdiction ne pouvait être mise en oeuvre que si les différents textes régissant les aliments pour nourrissons et enfants en bas âge étaient revus pour intégrer des dispositions d'allégations (Alinorm 03/26/7A, Add.1).
[82] Alinorm 03/22A, para. 64.
[83] Projet FUFOSE (Functional Food Science in Europe) coordonné par ILSI Europe qui a rassemblé une centaine d'experts européens en nutrition (voir Ashwell [2002]).
[84] CX/FL 00/9 Add. 3 CDR 2

4.5- Les associations de consommateurs

L'association de consommateurs *Consumers International*, qui s'est plusieurs fois exprimée au C.C.F.L.[85], estimait que les consommateurs avaient du mal à différencier les différents types d'allégations, que les allégations santé étaient de nature à les induire en erreur et que, de plus, elles avaient peu de sens à l'échelle mondiale du fait des disparités de régime alimentaire en ce qui concerne l'apport énergétique global et sa composition qualitative[86]. Du fait de ces différences entre Etats sur les aspects de santé et de consommation, elle estimait que les allégations santé ne relevaient pas du Codex mais des autorités nationales[87]. Cependant, elle admettait que, puisque ces allégations étaient utilisées sur le marché, il convenait de les examiner[88].

International Association of Consumer Food Organization (I.A.C.F.O.) a, en 2000, fait un commentaire écrit assez développé dans lequel elle s'opposait aux allégations santé. Elle faisait valoir les difficultés importantes rencontrées dans la mise en oeuvre des réglementations et la prévention des allégations trompeuses par les pays qui ont autorisés ces allégations[89]. Elle recommandait qu'un groupe de travail étude les questions liées aux perceptions des consommateurs[90].

International Baby Food Action Network (I.B.F.A.N.), qui promeut l'allaitement maternel, est intervenu plusieurs fois pour soutenir l'interdiction des allégations nutritionnelles et de santé dans les aliments pour nourrissons et enfants en bas âge[91].

5- Les actions politiques de l'industrie française

L'industrie française a participé aux travaux du Codex à la fois en étant présente aux sessions du C.C.F.L., et en participant au niveau français à la préparation de la position

[85] Commentaires écrits en 1998, 2000 et 2004.
[86] CX/FL 98/10
[87] C.I. (2000).
[88] Alinorm 99/22, para. 57.
[89] CX/FL 00/9
[90] Alinorm 01/22 para. 69. Une des questions est en effet celle de la différence perçue par le consommateur entre les différents types d'allégations. Il est vraisemblable que les consommateurs établissent un lien entre le rôle fonctionnel d'un élément nutritif (« réduit le cholestérol ») et une condition liée à un état de santé (« aide à prévenir les maladies du coeur ») (CX/FL 98/10 - Commentaires du Danemark).
[91] Alinorm 03/22A para.50.

française par les prises de position de ses instances professionnelles et par sa présence au Conseil National de l'Alimentation (C.N.A.).

5.1- La participation aux sessions du Codex

Plusieurs représentants des industriels participent régulièrement aux sessions du C.C.F.L., en particulier des salariés de grandes entreprises et des représentants de la profession laitière. Deux salariées de Nestlé France et de Danone, très impliquées dans les travaux des associations professionnelles française (A.N.I.A.) et européenne (C.I.A.A.)[92] ont ainsi figuré très régulièrement dans la délégation française au C.C.F.L.[93].

5.2- Une industrie française active mais divisée

De manière générale, en France, « *la profession a été assez motivée par ce sujet [des allégations santé]* »[94]. De nombreux représentants de l'industrie rencontrés insistent sur l'importance de ce sujet :

« un sujet qui est très important pour les industriels, c'est allégation santé»[95],
« Le dossier qui est important pour nous au Codex c'est très clairement les allégations santé au Codex étiquetage. »[96]
« *Ce qui nous intéresse principalement c'est tout ce qui est allégations, ça fait partie des dossiers prioritaires en terme de communication pour avoir des messages au niveau du groupe, c'est très important de suivre ce type des travaux, c'est ce qui est majeur* »[97]

Les industriels ont été très impliqués dans les travaux français de réflexion sur le sujet, ce qui fait que la préparation des réunions du Codex n'a pas nécessité de rencontre spécifique entre les industriels et les administrations en dehors des réunions formelles au S.G.C.I.[98].

L'implication de l'industrie s'est faite principalement par l'intermédiaire de l'A.N.I.A.[99] puisque les allégations santé concernent de nombreux secteurs de l'industrie alimentaire. Il semble que la position de l'A.N.I.A. sur le sujet des allégations santé ait été difficile à établir, les différentes branches de l'industrie alimentaire n'étant pas été unanimement d'accord sur les allégations à autoriser ou pas :

---

[92] Voir *infra*.
[93] Voir les listes de présence aux sessions 1997 à 2004 du C.C.F.L..
[94] Entretien. Administration française. 24 septembre 2001.
[95] Entretien. Industrie. 21 février 2001.
[96] Entretien. Industrie. 8 juillet 2002.
[97] Entretien. Industrie. 18 juillet 2001.
[98] Entretien. Administration française. 24 septembre 2001.
[99] Association Nationale des Industries Alimentaires.

« *sur ce sujet on a une position de l'ANIA mais cette position n'a pas été totalement consensuelle* » [100]
« *[le dossier] des allégations santé, qui est complètement horizontal, et où il n'y a pas unanimité du secteur, bien sûr il y a des positions dominantes, mais le secteur laitier est un peu en retrait par rapport aux demandes des multinationales type Nestlé, Danone, Unilever et autres* » [101]

Les grands groupes ont été très actifs à l'A.N.I.A. sur ces sujets - la commission « Politique nutritionnelle et allégations santé » de l'A.N.I.A. est présidée par une salariée de Nestlé France[102], et la commission « Etiquetage » par une salariée de Danone[103] - et en ont largement orienté les débats :

« *derrière l'A.N.I.A. sur ces sujets là il y a Nestlé et Danone* »[104],
« *il y a actuellement une mainmise au niveau franco-français, mais aussi européen par 3 groupes sur les allégations, […] de telle manière qu'ils font la pluie et le beau temps* »[105].

5.3- La participation aux travaux du C.N.A.

Le C.N.A. a travaillé sur les allégations à partir de 1997. Il a émis trois avis :

- Allégations faisant un lien entre alimentation et santé, Avis n°21 de juin 1998[106]
- Révision de l'avis n°21 du C.N.A. relatif aux allégations faisant un lien entre alimentation et santé, Avis n°40 de septembre 2002[107]
- Avis du C.N.A. sur l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques de communication et sur le projet de règlement communautaire relatif aux allégations nutritionnelles, fonctionnelles et de santé, Avis n° 44 de février 2003[108].

Comme dans tous les groupes de travail du C.N.A. les différents collèges de membres ont participé aux travaux. L'industrie était représentée par des salariés de l'industrie mandatés par des fédérations professionnelles (Nestlé, Sodial-Yoplait, et, pour le premier avis, Danone) et par des permanents de fédérations professionnelles (Alliance 7, A.N.I.A., CFCA).

Au cours de ces travaux, les associations françaises de consommateurs ont fait valoir que le développement des allégations augmentait le risque de confusion des messages

[100] Entretien. Administration française. 24 septembre 2001.
[101] Entretien. Industrie. 24 novembre 2000.
[102] qui a aussi été pendant plusieurs années et jusqu'à fin 2003, présidente du groupe d'experts « allégations » de C.I.A.A. (C.I.A.A. [2003]).
[103] A.N.I.A. [2002]
[104] Entretien. Administration française. 24 septembre 2001.
[105] Entretien. Industrie. 1ier octobre 2001
[106] C.N.A. [1998]
[107] C.N.A. [2002]
[108] C.N.A. [2003]

nutritionnels par les consommateurs et le risque de dérives dans la consommation[109] si la formation nutritionnelle des consommateurs restait insuffisante (C.N.A. [1998]). Les industriels de leur côté souhaitaient pouvoir valoriser les produits innovants issus des travaux de recherche et développement et pour cela être autorisés à utiliser les allégations y compris de réduction de risque de maladie et critiquaient le système d'autorisation de publicité en place en France (C.N.A. [1998]). Enfin, les experts scientifiques estimaient à la fois que les allégations favoriseraient la recherche dans le domaine de la nutrition, mais aussi présenteraient le risque de n'être que des messages parcellaires en l'absence d'information globale sur l'alimentation (C.N.A. [1998]).

Dans son avis de 1998, le C.N.A. a estimé qu'il fallait maintenir l'interdiction des allégations thérapeutiques[110] sauf cas particuliers prévus par la réglementation, mais que l'on pourrait accepter les allégations (génériques ou spécifiques) suivantes : nutritionnelles fonctionnelles, modifiant positivement un état physiologique ou un paramètre biologique[111], et aidant à la réduction d'un risque. Il y a aussi eu un consensus sur le fait que les allégations de réduction de risque de maladie devraient figurer sur une liste positive ou faire l'objet d'une demande d'autorisation préalable. En revanche, les consommateurs et certains experts souhaitaient une demande d'autorisation préalable pour les allégations d'amélioration de fonction qui ne seraient pas dans la liste alors que les industriels et d'autres experts demandaient une simple déclaration de mise en marché avec contrôle a posteriori (C.N.A. [1998]). Le C.N.A. a par ailleurs estimé qu'il fallait que la forme des allégations rappelle le caractère multifactoriel de l'état de santé (*ibid.*)

[109] Surconsommation d'aliments portant ces allégations au détriment d'autres aliments.

[110] Définies par « *présentant un produit comme favorisant le diagnostic, le traitement ou la guérison de maladies* » (C.N.A. [1998 : 5]), le statut des allégations de prévention reste flou. En 2002, le C.N.A. pose plus explicitement la question de la différence entre allégation de réduction de risque et allégation de prévention ; il estime que l'on peut distinguer la notion de prévention qui confère une meilleure résistance à l'organisme et celle de réduction des risques caractérisée par une moindre exposition au risque (C.N.A. [2002 : 11-12]).

[111] allégation d'amélioration de fonction.

Les travaux du C.N.A. ont irrigué les réflexions de la Commission européenne, et ceux du comité nutrition du Codex Alimentarius via le document de travail (préparé par la France) du C.C.F.N.S.D.U. sur les critères scientifiques pour les allégations santé[112].

6- L'interprétation du cas

6.1- Sur la prise de décision au Codex

6.1.1- Les relations entre les comités

Le cas des allégations montre que les Etats peuvent jouer du renvoi d'un sujet d'un comité à un autre. En effet, la France, qui souhaitait l'autorisation des allégations santé par le C.C.F.L., a proposé, dès 1998, de communiquer au C.C.N.F.S.D.U. un document qu'elle avait préparé sur les critères scientifiques pouvant servir de base aux allégations santé. C'était une façon de montrer que l'on pouvait soutenir les allégations santé puisque parallèlement on pouvait se donner des critères pour apporter des preuves scientifiques aux allégations et que donc les allégations santé pouvaient être acceptées sans crainte de tromper le consommateur.

Alors qu'au C.C.F.L. différents Etats étaient réticents envers les allégations santé jugeant que beaucoup étaient trompeuses et que par ailleurs le C.C.N.F.S.D.U. était réticent à travailler sur des critères alors que les allégations santé n'étaient pas définies, la France, en proposant un document de travail, a permis de relancer la discussion.

6.1.2- Le rôle des groupes de travail

Le cas des allégations santé montre l'importance de participer aux groupes de travail pour influencer l'élaboration des normes Codex. En participant au groupe de travail qui s'est réuni pendant la session de 1999 puis en participant au groupe de travail restreint de mars 2000, la France a pu largement contribuer aux importants remaniements du texte qui ont été faits à cette période..

6.2- Sur les canaux d'influence

Nous manquons de données pour connaître de manière exhaustive les canaux d'influence utilisés par une industrie alimentaire française qui n'était pas unanime sur le sujet des

[112] examiné par le C.C.N.F.S.D.U. en juin 2000 (22ième session). C.N.A. [2002 : 7] et Entretiens. Administration

allégations santé. Les groupes les plus intéressés par les allégations santé ont vu leur position partagée seulement pour partie par leur administration :

« les pouvoirs publics [...] sur des sujets comme allégation santé, ils prennent des positions à cheval entre les demandes des 2 extrêmes, les grands opérateurs multinationaux qui voudraient avoir une ouverture au maximum des allégations santé, pour pouvoir dire des choses qui soient les plus proches possible d'allégations type risque de maladies ou autres, ça c'est vraiment les demandes des grands qui ont les moyens de faire de la recherche, et puis les autres, plus petits, plus portés sur le terroir, la tradition, et donc ils ne voient pas comment ils vont pouvoir valoriser ce qu'ils font par ce biais là , donc qui n'aimeraient pas trop lâcher la bride à ces multinationales [...], les dissensions sectorielles sont un peu gommées par les positions que prend l'administration, qui prend bien soin de ménager la chèvre et le chou. »[113]

En revanche, C.I.A.A. qui représente au Codex l'industrie agro-alimentaire européenne et où les grands groupes français sont actifs, ainsi que d'autres observateurs de l'industrie[114], a défendu une position moins contraignante, plaidant par exemple pour la suppression des références aux politiques nationales de santé et de nutrition[115].

On peut aussi souligner que les réflexions menées aux différents niveaux – français, européen et Codex Alimentarius - se sont réciproquement influencées. Les réflexions menées en France ont permis de faire avancer le dossier des allégations santé au Codex. Les discussions au Codex de leur côté ont fait évoluer les positions des Etats membres de l'Union Européenne conduisant à ce que la Commission étende son projet initial qui ne regroupait que les allégations nutritionnelles et fonctionnelles, aux allégations santé. Les canaux d'influence visant à influencer la décision du Codex et celle de l'U.E. se sont ainsi pour partie recoupés.

6.3- « Un partenariat de réflexion »[116] entre industrie et administration françaises

La position défendue par la France au Codex sur les allégations est issue d'un long processus de réflexion sur le sujet, mené à partir du début des années 1990.

Pour la D.G.C.C.R.F., qui a beaucoup contribué à ces travaux, une réflexion sur les allégations était devenue nécessaire à la fois du fait de l'intérêt que les consommateurs

française

[113] Entretien. Industrie. 24 novembre 2000.

[114] voir section 4.3.

[115] Alors que la France était pour cette référence (CX/FL 99/9).

[116] Expression utilisée par une personne interrogée (Entretien. Administration française. 28 août 2002.)

portaient au « discours nutrition », de ses propres interrogations en tant qu'organisme de contrôle confronté à un nombre croissant de produits revendiquant des bienfaits nutritionnels et de santé, et des demandes des professionnels de l'industrie alimentaire[117]. Sa position ouverte à une réflexion sur la doctrine réglementaire n'était pas partagée par la D.G.S.[118].

Différentes instances et groupes de travail purement internes aux administrations[119] (D.G.C.C.R.F., D.G.Al et D.G.S.) et aux agences publiques (A.F.S.S.A., A.F.S.S.A.P.S.) ou mixtes – comme le C.N.A. ou la C.E.D.A.P. - ont travaillé sur ce sujet des allégations santé et de leur justification. Tout ce travail de réflexion lente commencé au début des années 1990 et qui a duré près d'une dizaine d'années a conduit la France à être en faveur de l'autorisation des allégations d'amélioration de fonctions et de réduction de risques de maladie[120] sous réserve que l'on puisse démontrer scientifiquement qu'elles sont fondées.

Cette réflexion de fond faisant intervenir aussi bien l'administration que les entreprises est décrite par l'administration comme un « partenariat de réflexion ». Ceci a permis l'établissement d'une position française bien étayée et capable de d'influencer la discussion au Codex.

Pour ce qui concerne les ressources mises en oeuvre par l'industrie, l'omniprésence de Nestlé France et Danone sur le sujet (présidence de comités techniques de différentes associations professionnelles, participation aux travaux du C.N.A....) montre à la fois le niveau élevé de ressources consacrées à ce sujet et l'importance « d'investir » dans les structures collectives et de concertation[121] et de développer des ressources d'information sur les sujets sur lesquels on souhaite intervenir. Notons que ces grands groupes interviennent aussi au niveau européen des associations professionnelles puisque le groupe d'experts « allégations » de C.I.A.A., observateur au Codex, a été présidé pendant plusieurs années par la salariée de Nestlé France déjà très impliquée dans les travaux de l'A.N.I.A..

[117] Plusieurs entretiens.
[118] Entretien. Administration française. 28 août 2002.
[119] Entretien. Administration française. 28 août 2002.

6.4- Un résultat satisfaisant mais qui ne couvre encore qu'une partie de la question

Les amendements adoptés en 2004 autorisent l'utilisation d'allégations d'amélioration de fonction et de réduction de risques de maladies, en ceci ils correspondent d'une part à la position française, d'autre part, aux souhaits des entreprises tels que exprimés par l'A.N.I.A.. Cependant, ces amendements ne correspondent qu'à la « forme » de la question des allégations, et le « fond », lui, n'est pas encore réglé puisque si les normes du Codex autorisent bien l'utilisation d'allégations santé dans l'étiquetage, les conditions scientifiques à respecter pour bénéficier de cette autorisation ne sont pas encore fixées par le C.C.N.S.F.D.U.. Les représentants de l'industrie présents au C.C.N.F.S.D.U. souhaitent ainsi pouvoir utiliser comme base scientifique des allégations des études sur l'animal ou des études *in vitro* et limiter les études cliniques sur l'homme[122]. Ils souhaitent aussi qu'un certain nombre de dispositions visant à étudier les risques liés à une consommation excessive de l'aliment sur lequel porte l'allégation, ou les effets néfastes possibles sur des populations vulnérables[123], soient atténuées ou supprimées[124]. Dans ces discussions est en jeu le « coût de la preuve scientifique » du fondement de l'allégation.

Conclusion

Ce cas « allégations santé » constitue un cas dans lequel les Etats présents au Codex ont mené une réflexion sur un sujet relativement nouveau et sur lequel les différentes parties prenantes avaient des divergences de vues. Peu d'Etats avaient déjà des réglementations sur ce sujet et s'ils en avaient, celles-ci étaient encore récentes. Le cas illustre comment un document de travail, basé sur une réflexion solide, et apporté en début de réflexion au Codex, peut influencer une discussion internationale. Il montre aussi comment, en s'appuyant sur les travaux d'un autre comité, la France a pu renforcer sa position sur l'étiquetage.

---

[120] CX/FL 98/10 et CX/FL 99/9.
[121] Le C.N.A. s'est par exemple réuni 7 fois pour l'avis de 1998.
[122] Voir les commentaires des observateurs de l'industrie dans les documents CX/NFSDU 04/9 - Add.1 et CX/NFSDU 05/27/9 - Add.1
[123] Enfants, femmes enceintes…
[124] Voir les commentaires des observateurs de l'industrie dans les documents CX/NFSDU 04/9 - Add.1 et CX/NFSDU 05/27/9 - Add.1

Pour ce qui concerne l'action des entreprises au niveau français notamment, le cas montre l'omniprésence des grands groupes sur le sujet et l'importance qu'ils voient à participer aux instances professionnelles : présidence de comités techniques de différentes associations professionnelles, participation aux travaux du C.N.A.

Chapitre 13 – Synthèse empirique transversale des dossiers

Introduction

1- Un processus d'élaboration des normes flou et incertain
- 1.1- Le déroulement général : de nombreuses étapes interstitielles
  - 1.1.1- Des sous-processus d'élaboration des textes dans les groupes de travail
  - 1.1.2- Les sous-processus non officiels : le « off »
- 1.2- Un consensus dont l'évaluation est fluctuante et dans lequel les Etats ne sont pas égaux
  - 1.2.1- Des pratiques fluctuantes d'évaluation du consensus
  - 1.2.2- Un processus face auquel les Etats ne sont pas égaux
  - 1.2.3- Le rôle fondamental des coalitions
- 1.3- De nombreux participants à l'élaboration des textes
  - 1.3.1- Les Etats hôtes de comités
  - 1.3.2- Les Etats responsables de groupes de travail
  - 1.3.3- Les observateurs
  - 1.3.4- Le secrétariat du Codex Alimentarius
  - 1.3.5- Les comités d'experts
- 1.4- Les comités : des lieux différents et liés pour la décision
  - 1.4.1- Des lieux différents par la nature des dossiers et les participants
  - 1.4.2- Des lieux à la fois complémentaires et concurrents
  - 1.4.3- Le rôle discret des comités de coordination régionale
- 1.5- Un processus flou et incertain avec quelques points de repère

2- L'importance du canal national pour l'industrie française
- 2.1- L'administration nationale comme première cible
- 2.2- Les autres canaux étatiques
- 2.3- Le rôle complémentaire des observateurs

3- Au niveau national, des relations Etats/entreprises contingentes mais parfois très étroites
- 3.1- La mobilisation des acteurs industriels français
- 3.2- L'organisation officielle des relations : le point contact Codex
- 3.3- Des relations allant de l'opposition à la collaboration étroite
  - 3.3.1- Des relations d'opposition
  - 3.3.2- Un travail commun de réflexion en amont du dossier Codex
  - 3.3.3- Des relations de collaboration étroite
  - 3.3.4- Des relations intégrées dans un ensemble de relations
- 3.4- Le rôle privilégié des associations professionnelles
- 3.5- Les apports de l'industrie à l'administration

4- L'influence des entreprises : des succès et des échecs
- 4.1- La difficulté du classement succès/échec
- 4.2- Les raisons du succès : des causalités toujours multiples
  - 4.2.1- Une implication très en amont
  - 4.2.2- Une bonne collaboration avec l'administration nationale
  - 4.2.3- La maîtrise des procédures
  - 4.2.4- Les bonnes relations avec le secrétariat et la présidence du comité
  - 4.2.5- La construction par l'administration ou en collaboration avec elle d'une coalition d'Etats
  - 4.2.6- Une position commune de l'industrie mondiale au Codex

Conclusion

Introduction

Ce chapitre a pour objectif de faire une synthèse des dossiers étudiés, dans une démarche qui reste encore empirique. Nous intégrons aussi ponctuellement des données recueillies pendant les entretiens ou par observation directe et qui se rapportent à des dossiers autres que ceux étudiés ou à des aspects généraux du Codex Alimentarius ; ces données complètent celles directement issues des cas.

Cette synthèse suit le plan des chapitres de cas : i/ le processus d'élaboration des normes au Codex, ii/ les différents canaux d'accès que les entreprises peuvent utiliser pour influencer les normes, iii/ les relations entre l'administration française et l'industrie française, iv/ le résultat des stratégies d'influence (succès/échec).

1- Un processus d'élaboration des normes flou et incertain

Nous rassemblons ici les données recueillies sur le processus concret d'élaboration des normes au Codex pour confronter la pratique aux procédures décrites par le Manuel de procédures. Nous nous plaçons donc là au niveau de l'O.I.G. elle-même, qui est un des niveaux d'analyse définis dans la problématique.

1.1- Le déroulement général : de nombreuses étapes interstitielles

1.1.1- Des sous-processus d'élaboration des textes dans les groupes de travail

Une partie du processus de préparation des textes se déroule dans les groupes de travail, dont la création est prévue explicitement dans le manuel de procédures[1]. Ces groupes de travail, qui regroupent l'ensemble des Etats volontaires et parfois des observateurs, se voient assigner des tâches précises (faire une proposition sur un point de blocage en cours de session, préparer un avant-projet de texte sur un sujet donné entre deux sessions…) et sont dissous dès qu'ils s'en sont acquitté.

Le travail des groupes de travail s'intercale entre les étapes de la procédure officielle et le résultat de leur travail n'est qu'une proposition pour le comité, qui seul peut faire franchir une étape de la procédure au projet de texte. Ils sont des étapes supplémentaires qui s'ajoutent aux huit étapes de la procédure.

1.1.2- Les sous-processus non officiels : le « off »

L'examen détaillé du processus de décision montre qu'une partie de la décision est préparée « en coulisses », dans des discussions dites « de couloir » :

« Tout se prépare en coulisses, y compris les rencontres et les négociations informelles entre les acteurs clés et entre les pays clés, ça se passe dans les couloirs et aux pauses et lors des dîners etc., finalement la session elle-même c'est un peu la chambre d'enregistrement de ce qui s'est décidé en dehors, de ce qui s'est négocié en dehors, c'est un peu excessif de dire ça mais quand même je dirais 50% de la négociation se fait en dehors de la salle »[2]

Ces sous-processus sont souvent des négociations bilatérales qui permettent de faire des compromis ou de préparer des coalitions, notamment par échanges de soutiens sur des dossiers différents[3]. Ils peuvent être organisés, le représentant d'un Etat prenant contact avec le représentant d'autre Etat, ou être le fruit du hasard, quand deux personnes se croisent à une pause et entament une discussion[4]. La connaissance des langues étrangères est indispensable pour ces discussions.

Le « off » permet l'intervention d'un beaucoup plus grand nombre de participants que dans la session elle-même. Les représentants des Etats, les observateurs - limités dans leur participation au processus officiel du fait de leur statut -, les différents membres des délégations parmi lesquels notamment les industriels, toutes les personnes présentes à une session du Codex peuvent essayer d'influencer directement ou indirectement la position des Etats sur un texte en discussion.

Enfin, l'entre sessions laisse aussi de nombreuses possibilités d'interventions, de discussions, de préparations de coalitions, à l'échelle nationale ou internationale.

Le déroulement général de la préparation d'une norme est en fait bien plus complexe que ne le laisse apparaître le manuel de procédures et l'observation montre de nombreuses étapes interstitielles entre les huit étapes officielles.

---

[1] Manuel de Procédures, Lignes directrices à l'usage des comités du Codex, p. 64.
[2] Entretien. Autre. 12 juillet 2002.
[3] L'Etat A soutient l'Etat B pour le projet de texte X en échange de quoi l'Etat B soutient l'Etat A pour le projet de texte Y.
[4] Un cas précis d'échange non anticipé (deux délégués se croisant aux lavabos) mettant en jeu la France nous a été cité (Entretien. Administration française. 24 janvier 2002).

1.2- Un consensus dont l'évaluation est fluctuante et dans lequel les Etats ne sont pas égaux

1.2.1- Des pratiques fluctuantes d'évaluation du consensus

Les procédures du Codex prévoient que les normes sont adoptées par consensus et que le passage d'une étape à une autre est décidé par le comité compétent ou par la Commission selon à quelle étape en est le texte[5]. La charge de diriger les discussions pour faire émerger une décision revient au président de séance qui doit :

« dégager ce qui paraît être l'opinion généralement acceptable et s'enquérir auprès des délégués s'ils ont des objections à formuler à l'encontre de l'adoption de cette opinion. […] Le président devrait toujours s'efforcer de parvenir à un assentiment général et ne pas demander au comité de procéder à un scrutin lorsque la décision du comité peut être adoptée sans opposition »[6].

Pour cela, le président évalue la force de l'opposition au projet en discussion et, selon la perception qu'il a de la situation, fait des propositions[7] de compromis, ce qui dans la pratique peut être délicat :

« il faut vraiment gérer en temps réel, c'est à dire avec tous vos gens autour de la table, percevoir à quel moment il y a en a un qui dit quelque chose qui si on interprète bien permet de rebondir pour montrer qu'il tend une perche et puis repérer ceux qui sont en situation de faire un peu le go-between [...] il faut jouer en permanence de tout ce qui apparaît comme des petits signes, et puis être vraiment dans la politique des petits pas, c'est à dire chaque fois qu'on a l'impression qu'il y a quelque chose qui a l'air d'avancer, même infinitésimal, essayer d'exploiter les choses, et puis de dire on va peut-être profiter de la pause pour essayer de proposer une nouvelle rédaction »[8]

En cas de difficulté, le président de séance peut proposer le renvoi du texte à une étape antérieure de la procédure de façon à continuer les débats à la session suivante, ou proposer la création d'un groupe de travail ; il a ainsi un rôle important dans l'avancement des projets de normes.

On comprend alors que si le président est tenu à la neutralité dans les discussions et est sous la surveillance des délégations des Etats membres[9], il dispose toutefois d'une certaine marge d'appréciation dans ses propositions de compromis et dans le choix des Etats responsables des groupes de travail :

---

[5] Voir Chapitre 5, section 5.1.
[6] Manuel de Procédures, p. 72.
[7] Qui peuvent être ses propres propositions, ou des propositions faites par un membre du Codex, que le Président reprend pour les soumettre aux membres.
[8] Entretien. Autre. 15 juillet 2002. La personne interrogée a présidé un groupe de travail du Codex (comme un président de comité, le président de groupe de travail doit faire dégager un consensus par le groupe de travail, en revanche, le groupe de travail n'a pas la possibilité de décider que le texte peut franchir une étape de la procédure.).
[9] Pour un fonctionnaire interrogé, le président est toujours regardé en fonction de sa nationalité.

« [l]es présidents, il faut à la fois qu'ils exercent toute leur autorité mais ils ne sont pas là pour se substituer aux délégations, ils sont là pour créer du consensus, et pas pour faire valoir leur propre position […] évidemment le président a une marge de manoeuvre, puisqu'il peut toujours faire des propositions de lui même, il peut faire des propositions rédactionnelles.» [10].

« il faut quand même bien sûr comme tout président de séance être le plus impartial possible mais […] il y a une façon de faire passer les choses, dans la façon de passer la parole, d'arriver aux conclusions »[11]

Il peut ainsi, dans une certaine mesure et selon ses propres objectifs, participer à la promotion de la position de son Etat, mais aussi montrer que « son » comité travaille et produit des normes...

Les exemples ci-dessous illustrent que différentes appréciations du consensus sont possibles selon les présidents mais aussi pour un même président selon les normes, et ce d'autant plus que le consensus n'est pas défini au Codex[12].

Dans le cas de la norme sur les eaux minérales naturelles, quand, lors de la session d'octobre 1996, le président du C.C.N.M.W. a proposé de transmettre le projet de texte à la C.C.A., plusieurs Etats s'y sont opposés. Le texte a tout de même été transmis à la C.C.A.. Le même cas de figure s'est présenté en septembre 1998 au C.C.R.V.D.F. lors de la discussion de la L.M.R. pour la B.S.T. : dans ce cas là aussi, malgré l'absence de consensus, le président a décidé de transmettre le projet à la C.C.A.[13].

La 24ième session de la C.C.A. (2001) avait à traiter de l'adoption de limites maximales en patuline et en aflatoxine. Nous avons pu constater[14] que le même président proposait deux décisions différentes dans deux cas où le consensus n'était pas atteint.
En ce qui concerne la patuline[15], reconnaissant l'absence de consensus, le président a renvoyé le projet à l'étape 6 et le Mexique et les Etats-Unis ont contesté cette décision.

[10] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.
[11] Entretien. Autre. 19 juin 2002
[12] Voir Chapitre 5. Section 5.2
[13] Alinorm 99/31 – Rapport de la 11ième session du C.C.R.V.D.F. (1998), para. 70
[14] Par observation directe.
[15] Voir le cas au Chapitre 11.

Dans le cas du projet de limite maximale pour l'aflatoxine M1 dans le lait, là aussi, le président a constaté que le consensus[16] n'avait pas été atteint mais a estimé qu'il était nécessaire de protéger les consommateurs en fixant rapidement une L.M. et que la limite supérieure (0,5 µg/kg) fournissait un bon niveau de protection. Les Etats de l'U.E. ainsi que dix autres Etats, et un observateur ont émis des réserves[17].

Le président a ainsi décidé le report de la décision, que deux Etats ont contesté, pour la L.M. patuline, alors qu'il a décidé l'adoption, sur laquelle un certain nombre d'Etats ont émis des réserves, pour la L.M. aflatoxine.

L'interprétation qui nous a été donnée de cette différence de traitement est que le président pouvait avoir la perception que *« les esprits pouvaient encore mûrir et éventuellement qu'on trouverait une solution»*[18] pour la L.M. pour la patuline. En effet au C.C.F.A.C. de 2003, le désaccord était moins grand, permettant l'adoption de la L.M. à la Commission de 2003[19]. Soulignons aussi que le projet de L.M. sur la patuline était étudié pour la première fois pour passage à l'étape 8[20] par la C.C.A. de 2001, alors que le projet de L.M. pour l'aflatoxine M1 avait déjà été examiné pour son passage à l'étape 8 par la 23ième C.C.A. en 1999 et avait été renvoyé au C.C.F.A.C.. Si ceci a pu entrer en compte dans la décision du président de considérer que la L.M. pour l'aflatoxine M1 était adoptée, il n'en reste pas moins qu'il n'y avait à l'évidence pas de consensus sur cette décision[21].

Par ailleurs, le projet de L.M. pour la BST (somatotropine bovine) a pour sa part été examiné par trois sessions successives de la C.C.A. (1995, 1997, et 1999) sans franchir l'étape 8 et n'a donc pas eu le même traitement que la L.M. pour l'aflatoxine M1.

[16] L'U.E. a estimé que, du fait des caractéristiques de ce contaminant, la limite devait être fixée au niveau le plus bas possible et a proposé une LMR à 0,05µg/kg. Les autres délégations ont appuyé le projet à 0,5µg, arguant que le J.E.C.F.A. avait conclu que la différence de niveau de risque entre les deux niveaux envisagés était faible.
[17] Alinorm 01/41 (Rapport de la 24ième C.C.A.), para. 127-129
[18] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.
[19] Voir le cas patuline (Chapitre 11).
[20] Voir Alinorm 99/37 – Rapport de la 23ième C.C.A.
[21] « *On n'a pas osé demander un vote parce qu'on était à peu près sûr de le perdre et personne ne voulait un vote, et Tom Billy, le chairman, a finalement décidé que c'était adopté* » (Entretien. Autre. 10 juillet 2002).

Selon les cas et les présidents, le consensus correspond ainsi soit à :

- une majorité en faveur du projet. Le consensus est alors un vote qui ne dit pas son nom, et peut permettre de faire passer « en force » un projet, le risque étant le manque de légitimité de la norme ainsi adoptée et la mise en cause du président ;
- l'absence d'opposition formelle au projet[22]. Dans ce cas, certains Etats peuvent être en désaccord avec le projet mais sans s'opposer formellement à la solution proposée par le président. L'obtention du consensus peut alors être très lente.
- l'unanimité et l'absence d'opposition au projet.

La pratique est ainsi à un consensus évoluant entre vote majoritaire informel et unanimité, à la discrétion du président de séance.

1.2.2- Un processus face auquel les Etats ne sont pas égaux

Plusieurs personnes interrogées ont souligné que dans la construction d'un consensus, tous les Etats ne pèsent pas de la même façon dans l'appréciation du consensus par le président :

« On a un comité qui est très bien présidé, [...] mais il vaut mieux avoir [le président] dans la poche. »[23]

« Si le président a devant lui 15 pancartes qui se lèvent [...] même des petits, pour dire je ne suis pas d'accord, décemment il ne peut pas faire passer son truc même s'il a l'Australien et l'Américain qui sont pour, en revanche, s'il a un ou deux gros pays pour dire je ne suis pas d'accord, ça va bloquer le système, s'il a un ou deux petit pays qui lèvent leur pancarte pour dire je ne suis pas d'accord ça ne va pas bloquer le système »[24].

Si la règle du vote permet l'application stricte de « un Etat = une voix », le consensus tel que pratiqué au Codex laisse des marges d'appréciation du poids des participants à la décision.

Par ailleurs, on comprend bien que pour qu'une position soit prise en compte dans l'établissement du consensus, il faut qu'elle soit exprimée.

Les rapports de sessions et les données des cas montrent que tous les Etats n'assistent pas à tous les comités et parmi ceux qui assistent régulièrement aux sessions d'un comité donné, tous ne s'impliquent pas de la même façon dans le travail du comité. En fait,

[22] Un fonctionnaire français a décrit cette situation comme suit : « *le consensus au Codex [c'est] personne n'est d'accord mais personne ne souhaite à ce stade soulever une objection* » (Entretien. Administration française. 18 juillet 2002).

l'implication des Etats varie selon les Etats et pour un Etat donné selon les dossiers. Les Etats peuvent être passifs[25], ne pas faire de commentaires écrits et ne pas demander la parole[26], ce qui, dans la décision par consensus, revient à ne pas participer à la décision.

1.2.3- Le rôle fondamental des coalitions

Les cas montrent l'importance d'organiser des coalitions d'Etats soutenant la même position pour construire le consensus.

En fait, l'existence de groupes d'Etats partageant la même position peut :

- être fortuite. Des Etats expriment la même position sans que cela ait fait l'objet d'une démarche spécifique au dossier en cours. Ils peuvent partager le même avis sur le texte ou suivre la position d'un Etat leader[27],
- résulter de l'organisation d'une coalition. Celle-ci peut être fondée sur une position initiale commune sur le dossier étudié, le résultat d'un travail d'influence ou encore l'échange de soutiens sur des dossiers différents. La construction d'une coalition est favorisée par une bonne connaissance des autres délégations.

Les données empiriques des dossiers montrent que les coalitions entre Etats ne sont pas les mêmes d'un dossier à l'autre même si certaines coalitions reviennent plus fréquemment que d'autres (Europe vs Etats-Unis et groupe de Cairns, Etats en développement vs Etats développés). Les sessions des comités de coordination régionale peuvent aussi permettre de créer des coalitions[28].

Le cas « laits fermentés » a montré que les coalitions sont fragiles, elles ne sont valables qu'à un instant donné. Le partage de la même position par la France et par l'Espagne a

---

[23] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.
[24] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[25] *« le comité du Codex c'est l'adoption par consensus mais aussi par défaut, c'est on peut laisser passer des choses parce qu'on n'est pas vigilant, parce qu'on n'est pas préparé, parce qu'on n'est pas au fait des questions techniques »* (Entretien. Industrie. 29 août 2002.)
[26] Cependant certaines prises de parole semblent correspondre des stratégies personnelles de délégués désireux que leurs interventions soient notées dans le rapport : « *parfois ce n'est pas forcément qu'elles [les délégations] sont contre le texte mais il faut qu'elles puissent s'exprimer, qu'il soit dit au PV qu'elles sont intervenues* » (Entretien. Administration française. 16 juillet 2002).
[27] « *à partir du moment où les Américains s'y opposent c'est qu'il y a un truc qui ne va pas donc on suit les Américains* » (Entretien. Autre. 19 juin 2002).
« *l'Inde au Codex est pratiquement le chef de file des pays en développement [...] Ah l'Inde dit que c'est bien, bon ben on va voter comme l'Inde] »* (Entretien. Administration française. 9 octobre 1999).

contribué à l'adoption d'une certaine définition du yaourt. On peut s'interroger sur la définition qui résulterait d'une nouvelle discussion de la norme après le changement de position de l'Espagne.

Dans une procédure qui privilégie le consensus, un Etat doit exprimer sa position pour pouvoir participer à la décision. Construire une coalition signifie alors rassembler des Etats autour d'une position commune qu'ils sont prêts à exprimer publiquement soit dans un commentaire écrit, soit - plus efficacement - dans un commentaire écrit et en séance :

« 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. »[29]

L'Union Européenne est un lieu privilégié de construction de coalition.

Le dossier eaux minérales en est une illustration évidente. Alors qu'une directive européenne était en cours de finalisation, les désaccords entre la France et l'Allemagne sur la définition des eaux minérales naturelles ne se sont pas exprimées au Codex et l'U.E. a montré une forte cohésion.

Dans le dossier « laits fermentés » qui ne fait pas l'objet d'une harmonisation européenne, les divergences internes à l'U.E. ont marqué le travail du Codex, mais l'U.E. a cependant servi de cadre à l'élaboration d'un compromis franco-allemand, qui a permis ensuite au texte de franchir une nouvelle étape.

Ainsi, même pour des dossiers sur lesquels ses Etats membres sont en désaccord, l'U.E. offre un cadre de discussion qui peut favoriser des compromis internes à l'U.E.[30], qui à leur tour peuvent aider à l'établissement du consensus au Codex.

1.3- De nombreux participants à l'élaboration des textes

Outre les Etats, qui sont officiellement ceux qui décident de l'adoption d'un texte, différents autres participants interviennent dans l'élaboration des textes, avec des marges de manoeuvre variables.

---

[28] Entretien. Industrie. 18 juillet 2001.
[29] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[30] Au moins momentanément, voir le retournement espagnol dans le cas « laits fermentés ».

1.3.1 – Les Etats hôtes de comités

« le pays d'accueil du comité n'est quand même pas neutre, même si quand on accueille un comité on en assure la présidence donc on est tenu à faire la synthèse des positions et non pas à prévaloir sa position, mais il y a quand même une dynamique que peut donner le pays d'accueil »[31]

L'Etat hôte d'un comité est par nature fortement impliqué, financièrement et intellectuellement, dans le travail du comité, dont il assure notamment le secrétariat. Dans le cas « autres facteurs légitimes », la France, à la fois Etat hôte du C.C.G.P. et manifestant un fort intérêt pour le sujet, a été un des plus gros contributeurs en documents de travail.

Par ailleurs, le secrétariat du comité doit faire la synthèse des commentaires écrits pour réviser les textes en cours d'élaboration, faire des propositions de compromis[32], et assurer, avec le secrétariat du Codex, la rédaction des rapports des sessions. La complexité de ce travail croît avec les divergences des positions des Etats[33].

De façon similaire à ce que fait le président du comité lors des sessions, le secrétariat du comité, s'il travaille sous le contrôle des délégations, dispose de certaines marges de manœuvre et il est arrivé qu'il soit mis en cause comme manquant de neutralité[34]. Nous voyons un signe des enjeux liés à l'accueil d'un comité dans le vote sur le choix de l'Etat hôte du C.C.M.M.P.[35] .

L'Etat hôte est le garant de l'avancée des projets du comité, et ses objectifs en tant qu'Etat hôte peuvent être différents de ses objectifs en tant qu'Etat membre. Lors de l'examen par le C.C.F.L. des dispositions d'étiquetage de la norme sur les laits fermentés, la délégation de Nouvelle-Zélande (hôte du C.C.M.M.P.) a défendu le compromis obtenu au C.C.M.M.P., alors que la position la Nouvelle-Zélande en tant qu'Etat était que les produits thermisés ne nécessitaient pas de dénomination spécifique. Notre interprétation est que l'Etat hôte du comité avait son propre agenda - éviter de voir revenir la norme sur les laits fermentés au

[31] Entretien. Administration française. 16 février 2001.
[32] Des dossiers sont parfois confiés à des groupes de travail spécifiques qui assurent alors la même tâche de synthèse et de proposition.
[33] Sur la question très controversée de l'étiquetage des O.G.M., le Canada, Etat hôte du C.C.F.L., a par exemple créé un groupe de travail, qu'il anime, et a assuré un gros travail de rédaction de documents pour clarifier les différentes pistes possibles.
[34] voir Chapitre 8.
[35] Voir Chapitre 10.

C.C.M.M.P. - qui ne recoupait pas forcément celui de ses intérêts en tant que délégation, mais prévalait sur ce dernier.

1.3.2.- Les Etats responsables de groupes de travail

Plusieurs personnes interrogées ont insisté sur l'importance de la responsabilité d'un groupe de travail pour promouvoir ses idées :

« c'est bien que la France ait ça [groupe de travail], parce que si on avait laissé les Américains ça ferait longtemps qu'ils auraient évacué tout ce qui les gêne, les autres facteurs légitimes, le principe de précaution, [...] ces débats n'auraient pas vraiment eu lieu »[36]

« celui qui a la présidence du groupe en général prend l'initiative de rédiger un papier de discussion [...] un papier de discussion ça a une force considérable, ça oriente toutes les discussions, ça reste la base, [...] sur laquelle on revient constamment - la question posée est -, et, c'est mon avis, c'est stratégiquement tout aussi sinon plus important que la présidence de comité. »[37]

« il y a un groupe de travail [...] les Américains ont tout de suite proposé que ça soit aux EU, donc ça veut dire qu'ils organisaient le groupe, qu'ils faisaient des propositions, ça veut dire beaucoup de choses, qu'ils proposaient un papier, nous on n'était pas d'accord, [...] on avait été voir en douce la Suisse, qui était neutre là dedans, [...] et on les a convaincus de..., [..] on les connaît bien, [...] ils se sont faits coiffer les Américains, ils n'étaient pas contents du tout »[38].

Présider un groupe de travail permet donc de donner une orientation au travail du groupe, et souvent de faire la proposition initiale qui est plus efficace que d'essayer d'amender un texte avec lequel on n'est pas d'accord[39].

1.3.3- Les observateurs

Comme celle des Etats membres, la participation des observateurs est variable. Tous les dossiers traités au Codex ne suscitent toutefois pas le même intérêt de la part de l'industrie en général. Dans certains comités les industriels peuvent être quasiment absents à la fois des délégations des Etats et en tant qu'observateurs[40]. Il faut noter que certains observateurs viennent au Codex plus pour des objectifs de veille réglementaire et technique que pour défendre des positions[41].

---

[36] Entretien. Administration française. 27 juin 2002.
[37] Entretien. Administration française. 20 juin 2002
[38] Entretien. Administration française. 15 juillet 2002.
[39] Jean-Pierre Doussin, ancien chef de délégation de la France à la C.C.A.. dit ainsi *« Mieux vaut tenir la plume que la gomme »* ("Le modèle français face au Codex Alimentarius", *RIA*, n° 585, Novembre 1998).
[40] AU C.C.F.I.C.S. par exemple.
[41] « *Le C.C.M.A.S. c'est un peu une séance de formation pour moi* » (Entretien. Industrie. 25 septembre 2001).

De l'extérieur, les tentatives d'influence menées par les observateurs ne peuvent être mesurées que par leurs aspects officiels à savoir les commentaires écrits faits avant les sessions et la référence à des interventions orales figurant dans les rapports des sessions[42]. Leurs interventions ne sont pas directement prises en compte dans l'établissement du consensus :

« [Les ONG] c'est vraiment strictement, strictement consultatif et franchement l'impression que j'en ai c'est que ça n'est absolument pas un moyen de lobbying efficace, si, ils sont satisfaits d'exprimer leur point de vue, mais c'est vraiment que le point de vue des Etats qui est retenu par le président dans les débats, et [...]si le consensus se fait hors ONG c'est absolument pas un problème dans l'avancement des travaux »[43].

Par ailleurs, les observateurs, bien qu'ayant par leur statut le droit de faire des commentaires, n'ont dans la pratique souvent pas le même temps de parole que les Etats :

« ils [les observateurs] n'ont pas si souvent la parole que ça, c'est en fin de tout, après les pays, [...], elle [l'association observateur] n'a pas l'occasion de se caser comme le pays qui peut se caser tous les quarts d'heure, à chaque ligne vous pouvez lever le carton, l'observateur lui c'est .... »[44].

Cependant leurs interventions peuvent être reprises à leur compte par un ou plusieurs Etats et c'est en cela qu'elles peuvent être influentes :

« quand Consumer International dit quelque chose il peut bloquer une norme rapidement, il n'a pas droit au vote, mais si vous êtes en négociation et que la Chine dit non parce que ceci, et que C.I. met de l'eau au moulin, vous êtes mal barré, C.I. il faut y faire attention. [...] la Chine, qui vote, enfourche un dada envoyé par C.I., donc forcément dans la négociation C.I. je les ai vu prendre des positions, ils peuvent retourner une situation. »[45]

Si en revanche, l'observateur est admis dans un groupe de travail, sa position est beaucoup mieux prise en compte[46].

Nous nous en tenons ici aux aspects officiels de l'intervention des observateurs. Nous avons vu par ailleurs que dans le « off », les possibilités d'intervention sont beaucoup plus larges. Le cas « eaux minérales naturelles » montre ainsi l'efficacité du travail de l'observateur en amont des sessions ainsi que pendant les sessions.

---

[42] Qui rappelons-le ne sont pas des compte-rendus exhaustifs des débats.
[43] Entretien. Industrie. 24 novembre 2000.
[44] Entretien. Industrie. 10 juillet 2002.
[45] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.
[46] Entretien. Administration française. 17 juillet 2002..

1.3.4- Le secrétariat du Codex Alimentarius

Puisque le secrétariat du Codex peut rédiger des documents de synthèse ou des propositions de texte, et intervient aussi en séance pour rappeler ce qui a été décidé dans les différentes enceintes du Codex ou rappeler des points de procédures, il dispose lui aussi de certaines marges d'appréciation dans son travail, ce que plusieurs personnes interrogées ont souligné[47].

Le détachement de fonctionnaires nationaux au secrétariat du Codex participe aussi à l'influence qu'un Etat peut avoir sur le Codex Alimentarius, notamment sur le choix des sujets à traiter par le Codex[48].

1.3.5- Les comités d'experts

Les comités d'experts, bien que n'étant pas directement partie à la décision, comme les observateurs, le secrétariat du Codex et les secrétariats de comité, interviennent dans la décision en fournissant des informations scientifiques.

Après avoir été remises en cause pour leur manque de clarté, les procédures de nominations des experts ont été récemment rendues plus transparentes[49]. Les personnes interrogées ont plusieurs fois souligné l'importance que des experts français participent à ces comités d'une part pour éviter que tous les experts aient le même Etat d'origine avec les risques de dépendance par rapport aux intérêts économiques de cet Etat et d'autre part pour connaître le fonctionnement et les acteurs des comités :

« il est important que les experts français y participent puisque le JECFA étant l'organisme international une expertise du JECFA aura plus de poids dans l'élaboration d'une norme que l'expertise d'un seul pays qui sera toujours entachée davantage que celle du JECFA de la notion d'indépendance des intérêts économiques, de l'indépendance vis à vis des intérêts économiques, et donc il est extrêmement important qu'au JECFA on s'assure qu'il n'y ait pas cette dépendance et quand les ¾ des experts sont d'Amérique du Nord on peut se poser des questions » [50].

« [avec des experts français au JECFA] on sait comment fonctionne le JECFA, comment fonctionne le Codex et pour parvenir à faire avancer les choses il est toujours important de connaître les structures et d'aller dans le même sens, ou quand on se propose de les modifier, avoir les bons relais, les bonnes personnes au bon endroit pour impulser une nouvelle dynamique. »[51]

---

[47] « *officiellement le secrétariat du Codex n'a pas de [rôle] politique, mais d'une façon ou d'une autre, s'ils veulent, ils peuvent* » (Entretien. Industrie. 11 juillet 2002).
Lors du travail du C.C.G.P. sur la prise en compte des facteurs légitimes autres que la science en général et dans le cas spécifique de la B.S.T., Consumers International a mis en cause le secrétariat du Codex (voir Chapitre 9, sous-section 5.1.3)

[48] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.

[49] Voir chapitre 5, section 4.3..

[50] Entretien. Autre. 20 juin 2002.

[51] Entretien. Autre. 19 juin 2002.

1.4- Les comités : des lieux différents et liés pour la décision

1.4.1- Des lieux différents par la nature des dossiers et les participants

Les comités diffèrent par leur mandat qui a des conséquences sur la nature des dossiers traités : certains comités ont essentiellement des dossiers de définition de produits (C.C.M.M.P, C.C.F.F.P.), d'autres ont essentiellement des dossiers de fixation de L.M.R. (C.C.F.A.C., C.C.R.V.D.F., C.C.P.R.), le C.C.F.L. ne s'occupe que des questions d'étiquetage qui concernent généralement tous les produits, d'autres comités enfin ne travaillent quasiment que sur des aspects conceptuels (C.C.G.P.).

Certains dossiers peuvent apparaître comme des dossiers horizontaux, mais révéler en fait des enjeux surtout sectoriels. Le C.C.F.A.C. a ainsi l'apparence d'un comité transversal, touchant théoriquement différents types de produits, et donc pouvant faire intervenir différentes filières industrielles mais dans la pratique tous les secteurs de l'industrie agro-alimentaire n'utilisent pas tous les additifs ou ne sont pas touchés par tous les contaminants. Dans le cas de la patuline, une toxine quasiment « mono-produit », seule l'industrie des boissons et en particulier des jus de fruits était directement concernée par l'établissement de la limite maximale.

Le type de dossier et le mandat du comité influent sur les registres d'arguments utilisés dans le comité. Cela est particulièrement visible quand le même dossier passe dans des comités différents du fait de la nécessité de faire approuver certaines dispositions par les comités transversaux concernés comme l'a montré le cas « eaux minérales naturelles »[52]. Selon l'enceinte concernée, la même question est vue sous deux angles différents avec parfois la volonté du comité transversal de « marquer son territoire » :

« c'est écrit dans le manuel de procédures que tous les comités produits qui prennent une norme produit doivent envoyer au C.C.F.A.C. la partie sur les contaminants parce que c'est lui qui peut la valider. Quid du [comité] chocolat qui envoie le projet de limite maximale en cadmium dans le chocolat. Est-ce que le CCFAC doit juste dire amen parce qu'il y a eu un consensus dans le comité produit ou est-ce que le CCFAC dit hors de question de valider la limite cadmium dans le chocolat parce qu'il n'y a pas de problème de santé publique. »[53].

[52] Voir chapitre 8, sous-section 6.1.2.
[53] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.

D'un comité à l'autre, les Etats participant aux travaux diffèrent[54] et peu d'Etats sont présents à tous les comités du Codex.

On constate aussi que les Etats ne suivent pas toujours un dossier qui, en vertu des procédures doit passer d'un comité vertical à un comité transversal. La Grèce et la Tunisie se sont ainsi exprimées sur l'étiquetage des laits fermentés au C.C.F.L., dont le mandat comprend la validation des dispositions d'étiquetage des normes produits, alors qu'elles n'avaient pas participé aux étapes antérieures de discussion du texte au C.C.M.M.P..

De plus, les représentants d'un même Etat ne sont pas les mêmes personnes d'un comité à l'autre. Pour ce qui concerne la France, il y a quasiment autant de personnes représentant l'Etat français que de comités. Ces personnes proviennent de différentes administrations et sont spécialisées sur des sujets différents : spécialistes de l'hygiène, spécialistes de l'étiquetage, spécialistes des jus de fruits ..., ce qui a pour conséquence des appréciations différentes comme l'indique une des personnes interrogées sur l'exemple des dispositions d'étiquetage :

« des verticaux n'étant pas des spécialistes des règles générales d'étiquetage vont avoir tendance dans certains cas à fixer des règles spécifiques à leur produit, qui peuvent être en décalage avec les règles générales»[55]

En France, plusieurs personnes interrogées ont fait part des difficultés à assurer la cohérence des positions tenues dans des comités différents et se rendent parfois tardivement compte que des sujets proches sont traités dans des comités différents :

« [cette réunion] m'a permis de mieux comprendre ce que faisait par exemple le CCFICS sur ce sujet, de découvrir que le CCFH travaillait là-dessus et que c'était très bon, et notamment ici j'ai dit il faut articuler les positions qu'on défend au CCGP avec ce qu'il se passe en hygiène. » [56.]

Chaque comité est ainsi un lieu de négociation en soi, spécifique par les dossiers traités, par les Etats présents, ainsi que par les individus présents, et qui a sa propre dynamique :

« Il n'y a pas un Codex mais il y a des Codex »[57].

[54] Voir en annexe 5.3. le nombre d'Etats présents aux différents comités.
[55] Entretien. Administration française. 24 septembre 2001.
[56] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.
[57] Entretien. Autre. 12 juillet 2002.

1.4.2- Des lieux à la fois complémentaires et concurrents

Conformément aux procédures du Codex, les comités transversaux doivent valider les parties des normes de définition de produits se rapportant à leur mandat. Ce passage en comité transversal - un lieu de décision différent par son mandat, les Etats représentés et les individus qui participent - permet aux Etats de faire valoir à nouveau leurs vues sur les dispositions à valider[58]. Les Etats qui ont manifesté leur opposition au C.C.F.A.C pour certaines dispositions de la norme sur les eaux minérales naturelles, ou au C.C.F.L. pour l'étiquetage des yaourts ont essayé de faire passer leurs positions dans un lieu autre que celui d'élaboration de la norme. Le cas « eaux minérales naturelles » montre qu'en effet des renversements de situation peuvent avoir lieu lors de ces passages en comités transversaux. Ces renversements de situation peuvent viser directement la disposition ou la norme dans son ensemble :

« Le passage des normes verticales dans un comité horizontal, tel que l'étiquetage, [...] vous ne voyez pas toute la norme verticale, vous ne voyez que les dispositions d'étiquetage. Mais si vous bloquez cette partie là de la norme, vous bloquez toute la norme. [...] des gens essaient de ne pas se priver de cet outil tout simplement, non pas parce qu'ils ne sont pas d'accord avec les règles d'étiquetage, mais parce qu'ils ne sont pas d'accord avec le contenu de la norme verticale.»[59]*.*

Les allers retours entre comités prévus par les procédures ne sont pas les seuls à mettre en évidence des relations complexes entre comités. Un même sujet peut être abordé de façon différente par différents comités[60] et mettre les comités en concurrence directe sur des dossiers susceptibles d'être rattachés à plusieurs mandats. La traçabilité a ainsi fait l'objet d'une concurrence entre le C.C.G.P. et le C.C.F.I.C.S.[61] jusqu'à ce qu'en 2001 le comité exécutif estime que ce sujet était un sujet général devant de ce fait être traité par le C.C.G.P. :

« Un des sujets qui commence à être important pour le CCFICS ça a été la traçabilité, la mise en oeuvre de la traçabilité [...] dans le contexte du travail du CCFICS, c'est à dire au niveau de l'import, de la certification, des systèmes à l'import et à l'export [...] le secrétariat australien [...] aimerait bien pouvoir vider de sa substance moelle le CCGP et faire un gros truc, donc au départ il devait même traiter de la définition de la traçabilité, donc nous la France on était montée au créneau, l'UE, par contre il y en a d'autres qui auraient bien été contents de voir que l'Australie s'occupe de tout, genre EU, NZ, Canada, sur la traçabilité tous ces pays là n'ont pas du tout la même vision que nous »[62]

---

[58] A condition cependant qu'il y ait une bonne coordination des représentants d'un Etat dans différents comités.
[59] Entretien. Administration française. 24 septembre 2001.
[60] Les aliments dérivés des biotechnologies intéressaient au début des années 2000 directement ou indirectement pas moins de 9 organes subsidiaires du Codex (Lassalle-de Salins [2001]).
[61] D'autres comités s'y sont aussi intéressés, comme la T.F.F.B.T. mais de façon plus ciblée.

Le cas « allégations santé » a montré comment la France a coordonné ses actions au C.C.N.F.S.D.U. et au C.C.F.L. pour faire avancer sa position.

Comme chaque comité constitue un lieu de négociation au moins partiellement indépendant des autres comités, un Etat peut considérer que le comité A est une meilleure enceinte que le comité B pour faire passer ses positions et que :

« ce qui n'a pas été obtenu sous un angle peut être proposé sous un autre angle et obtenu dans de nouvelles conditions, avec de nouvelles personnes, dans un autre comité »[63]

Les Etats peuvent ainsi jouer des frontières floues entre comités.

De plus, de la compartimentation du travail dans les différents comités peut résulter des incohérences entre les normes, comme c'est le cas pour les additifs entre la norme générale pour les additifs et les normes produits[64]

1.4.3- Le rôle discret des comités de coordination régionale

Une des personnes interrogées a attiré notre attention sur le rôle des comités de coordination régionale. Ceux-ci ont en effet la possibilité d'établir des normes régionales qui un jour peuvent être transformées en normes mondiales et mettre les Etats situés hors de la zone d'origine en position difficile[65]. La transformation en norme mondiale de la norme sur les eaux minérales naturelles est d'ailleurs l'illustration – au bénéfice des Etats européens – qu'une norme régionale constitue une base difficile à modifier car d'emblée défendue par les Etats de la zone d'origine[66].

---

[62] Entretien. Administration française. 15 juillet 2002.
[63] Entretien. Industrie. 29 mars 2001.
[64] Ainsi par exemple, 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. (Différents entretiens). La norme générale sur les additifs semble extrêmement complexe et confuse : « *c'est une espèce de cote mal taillée, d'empilement de réglementations de textes existant un peu partout dans le monde, il y a des choses aberrantes dedans, mais ce sera un travail de titan de la peigner* » (Entretien. Industrie. 26 septembre 2001).
[65] Entretien. Industrie. 18 juillet 2001.
[66] De plus, les Etats de la zone d'origine connaissent bien la norme dans ses aspects techniques, ce qui n'est pas le cas des autres Etats.

1.5- Un processus flou et incertain avec quelques points de repère

L'examen détaillé du processus d'élaboration des normes du Codex fait apparaître de nombreuses zones de flou et d'incertitude - des processus parallèles à la procédure officielle, des liens lâches entre les comités, des acteurs instables, des résultats qui peuvent toujours être remis en cause - au point que les différents dossiers apparaissent d'une grande variété en terme de types de textes, d'acteurs en présence (parties mais aussi personnes physiques), de modalités de prises de décision, de coalitions entre Etats.

Chaque dossier n'est cependant pas un cas unique et les acteurs peuvent trouver des points de repère notamment dans la procédure en huit étapes et le mandat du Codex. Des régularités apparaissent aussi comité par comité. A l'intérieur d'un même comité, la nature des dossiers traités est délimitée par le mandat du comité, les Etats représentés, leurs représentants sont en grande partie stables.

2- L'importance du canal national pour l'industrie française

Nous avons décrit au chapitre 5 les points d'entrée possibles pour l'industrie. Nous revenons ici sur ces points d'entrée à la lumière des dossiers analysés, en nous plaçant du point de vue des entreprises françaises. Nous nous focalisons sur les Etats et les observateurs, les cas que nous avons étudiés ne faisant pas apparaître d'intervention auprès du secrétariat du Codex et des comités d'experts.

2.1- L'administration nationale comme première cible

Les dossiers étudiés montrent que les entreprises implantées en France essayent en premier lieu d'influencer « leur » administration. On aurait donc une certaine hiérarchisation des canaux d'influence consistant d'abord à agir sur « sa » délégation, puis sur les autres délégations et l'observateur.

2.2- Les autres canaux étatiques

L'industrie française a aussi dans certains cas essayé d'influencer d'autres délégations nationales en allant rencontrer, avant les sessions des comités, les fonctionnaires ou les scientifiques des Etats ciblés. Par l'influence de plusieurs délégations nationales, l'industrie peut contribuer à la construction d'une coalition.

Les contacts avec les administrations étrangères ont pris des formes variables : réunions avec des fonctionnaires d'administrations étrangères, voyages d'étude à l'étranger, invitations à visiter des installations françaises... Ils ont été menés soit par les instances professionnelles internationales partageant la position des l'industrie française[67], soit avec l'aide de la représentation française à l'étranger (via les attachés agricoles des ambassades ou les postes d'expansion économique), soit encore par l'intermédiaire des instances professionnelles locales ou par contact direct. Ce dernier cas semble rare, les entreprises françaises ne souhaitant pas apparaître directement et privilégiant une action collective locale dans leur accès aux fonctionnaires d'Etats étrangers.

Une des principales difficultés à surmonter est d'identifier les personnes qui participent à la préparation de la position nationale au sein d'une administration et d'un milieu scientifique souvent moins bien connus que dans l'Etat d'origine de l'entreprise.

L'industrie peut aussi passer par les délégations d'autres Etats dans les cas où elle ne parvient pas à influencer sa délégation, elle peut alors tenter d'organiser ou d'aider la défense de positions conformes aux siennes par les délégations d'autres Etats :

« Ces réunions [au SGCI] ça permet [...] parfois revenir de là en se disant on va pas réussir à être défendu par notre administration sur tel dossier, les multinationales qui savent ça passent l'info à leurs filiales dans tel Etat en disant la France ne défendra pas le point de vue qu'on voudrait, voyez de votre côté ce qui sera défendu par [votre] administration » [68].

2.3- Le rôle complémentaire des observateurs

La représentation des intérêts professionnels au niveau international du Codex est liée à l'existence d'organisations professionnelles ayant statut d'observateurs. Différents cas de figure se présentent :

- aucune organisation professionnelle représentant le secteur n'est observateur au Codex (cas par exemple de la pêche et de la transformation des poissons). Dans ce cas, l'intervention des professionnels ne peut se faire que délégation par délégation[69] ;

[67] Le GISEMES pour la norme sur les eaux autres que les eaux minérales naturelles.
[68] Entretien. Industrie. 24 novembre 2000.
[69] On peut aussi envisager :
- de demander le statut d'observateur s'il existe une organisation professionnelle internationale qui respecte les critères d'éligibilité au statut ;

- il existe une seule organisation professionnelle représentant le secteur et ayant le statut d'observateur au Codex. C'est le cas de la filière laitière (IDF/FIL). C'était aussi le cas du secteur des eaux lors des discussions sur la norme pour les eaux minérales naturelles (GISEMES), avant que I.B.W.A. demande à bénéficier du statut d'observateur ;
- plusieurs organisations professionnelles du même secteur ont le statut d'observateur. Par exemple, il n'y a pas au Codex un observateur unique représentant au niveau mondial l'industrie agro-alimentaire dans son ensemble, mais il y a deux associations l'une européenne (C.I.A.A.), l'autre d'origine Nord-américaine (I.C.G.M.A.). Le même cas de figure existe aussi pour le secteur spécialisé des eaux embouteillées depuis que I.B.W.A. a demandé et obtenu le statut d'observateur. Dans le secteur des biotechnologies, plusieurs observateurs sont aussi présents. Selon les secteurs et selon les dossiers, ces observateurs partagent ou non la même position. Dans certains cas, les mêmes groupes industriels adhèrent à plusieurs observateurs. Dans le secteur de l'eau par exemple, les grands industriels (Perrier-Vittel et Danone) adhèrent à la fois au G.I.S.E.M.E.S. par leurs activités en Europe et à I.B.W.A. par le biais de leurs filiales américaines. Ceci peut contribuer à rapprocher les positions des différentes organisations, et cela a en effet été le cas pour la norme sur les eaux autres que les eaux minérales.

Quand une organisation ayant statut d'observateur existe, se pose la question de la construction de sa position, liée la répartition des adhérents et aux aspects de gouvernance de l'association professionnelle. Pour une entreprise donnée, membre direct ou indirect d'une organisation ayant statut observateur au Codex, la possibilité que la position de l'observateur reflète sa propre position dépend de sa capacité à faire avancer ses idées dans l'organisation internationale. Dans le cas eaux minérales naturelles, l'observateur était le relais de la position des embouteilleurs français. Dans le cas lait fermenté, les industriels français n'ont pas réussi à faire passer leur position à I.D.F./F.I.L. (pas plus d'ailleurs que leurs « opposants »).

- de créer une organisation professionnelle internationale qui demande le statut d'observateur mais la procédure

On a vu par ailleurs (sous-section 1.3.3.) que le statut d'observateur limitait les possibilités d'intervention. Les canaux étatiques, et en particulier le canal national, sont donc privilégiés. En revanche, si ce dernier ne peut pas être influencé, pour appuyer la position de sa délégation, le canal de l'observateur est utilisé :

« ça n'avait pas tellement d'intérêt [de participer à la délégation française] car on ne pouvait pas influencer le délégué français dans le sens qu'on souhaitait »[70]

3- Au niveau national, des relations Etat/entreprises contingentes mais parfois très étroites

Nous rassemblons dans ce sous-chapitre les données recueillies sur les relations entre l'administration française et l'industrie. Nous évoquons tout d'abord le degré de mobilisation des entreprises. Nous examinons ensuite ce qu'il se passe à une réunion organisée au point contact Codex situé au S.G.C.I. et à laquelle nous avons pu assister. Nous nous appuyons ensuite sur les cas pour montrer que différents types de relation existent, de l'opposition à la collaboration étroite, que l'action politique est en premier lieu collective, et mettre en évidence ce que l'industrie peut apporter à l'administration.

3.1- La mobilisation des acteurs industriels français

Dans tous les dossiers étudiés ici, l'industrie française avait une position sur le sujet traité et en a fait part ou a participé à une réflexion liée aux travaux du Codex[71]. Selon les dossiers, sa mobilisation a été plus ou moins importante. Dans le cas « eaux minérales naturelles » et « laits fermentés », l'industrie s'est très largement mobilisée directement sur le dossier Codex. Dans le cas « autres facteurs légitimes », la participation des entreprises s'est faite beaucoup plus en amont des sessions Codex dans le cadre d'engagements plus larges aux travaux de réflexion du C.N.A.. Le cas « allégations santé » est intermédiaire.

Par ailleurs, les dossiers étudiés montrent une mobilisation variable à l'intérieur d'une filière donnée. De nombreuses personnes interrogées insistent sur la complexité du Codex, qui fait que les entreprises ont du mal à comprendre son fonctionnement, et à hiérarchiser les

---

prévoit un délai de 3 années avant de pouvoir prétendre au statut d'observateur (voir chapitre 5, section 3.4.).

[70] Entretien. Industrie. 24 juillet 2001.

[71] Cela n'est pas toujours le cas. La filière céréalière française ne s'est pas mobilisée lors de discussions qui ont eu lieu en 1994 au comité spécialisé ("Le modèle français face au Codex Alimentarius", *RIA*, n° 585, Novembre 1998). On peut noter qu'à cette date les accords de l'O.M.C. n'étaient pas signés mais qu'il était déjà prévu que l'accord S.P.S. ferait référence aux normes Codex.

actions à mener et renoncent à tenter des actions d'influence. Pour beaucoup d'entreprises le Codex apparaît un enjeu lointain.

3.2- L'organisation officielle des relations : le point contact Codex

Formellement, quelques semaines avant les sessions Codex, les différentes parties prenantes françaises sont invitées à faire valoir leur position dans les réunions de concertation organisée par le S.G.C.I., qui tient une liste des personnes intéressées par tel ou tel comité du Codex[72].

Plusieurs personnes interrogées ont souligné que la position de l'administration était généralement déjà arrêtée avant la réunion au S.G.C.I., ce que nous avons en effet constaté lorsque nous avons pu assister à une de ces réunions, tenue trois semaines avant la session Codex correspondante. Etaient présents à cette réunion : le responsable du point contact Codex, le fonctionnaire de la D.G.C.C.R.F. chargé de représenter la France au comité Codex concerné, d'autres fonctionnaires de la D.G.C.C.R.F., un fonctionnaire de la Direction Générale de la Santé, des représentants de l'industrie française, des représentants de l'observateur international du secteur (qui a son siège à Paris).

Notre observation directe permet de lister différentes activités de cette réunion. Tout d'abord, la liste définitive des membres de la délégation française à la session et au groupe de travail prévu avant la session est établie pour transmission à l'Etat hôte du comité[73]. Puis l'agenda de la session est revu point par point :

- proposition par le délégué français que la France se porte candidate pour animer un groupe de travail, suite logique de son implication dans la rédaction d'un document de travail sur le même sujet, et demande d'approbation,
- exposé par le délégué français des points probables de débat entre délégations, des documents de travail déjà reçus ou attendus à la session... et discussion avec les personnes présentes,

[72] Divers entretiens.
[73] Notons que certains Etats hôtes limitent le nombre de sièges disponibles par délégation.

- exposé des positions que soutiendront l'Union Européenne et la France, et des amendements que la France compte proposer. La position de la France est donc déjà arrêtée.
- rappel par les industriels présents de leurs positions[74],
- décision de tactique de négociation[75] sur un point qui pose un problème aux industriels français,
- suggestion[76] par les industriels et les autres représentants de l'administration présents de questions à soulever en session par le délégué français,
- suggestion par les industriels présents de questions à soulever par le délégué français lors de la réunion de coordination communautaire prévue quelques jours après la réunion au S.G.C.I.[77],
- suggestion par l'administration de proposition à faire par les observateurs du secteur[78],
- annonce par les associations professionnelles présentes des positions que soutiendront leurs associations internationales observateurs et des amendements qu'elles proposeront.
- pour un texte à l'étude au comité, relecture ligne à ligne par les industriels qui soulèvent des problèmes de calcul et de rédaction confuse.

Dans cette réunion au S.G.C.I. ont donc été traités des points de détail de négociation, la position française était déjà arrêtée et visiblement connue de tous. On voit bien sur certains points que les interventions prévues de la France et de l'observateur du secteur pour la session Codex sont coordonnées.

---

[74] assorti de commentaires sur l'importance qu'ils y attachent (« *nous avons un problème sur ce pourcentage, [...] ce n'est pas un cheval de bataille pour nous, mais....* »)
[75] « *on joue la montre et on dit qu'on fournira un rapport l'année prochaine* ».
[76] y compris sur la forme des questions (« *question anodine et bête au secrétariat* »)
[77] Rappelons qu'au moment de cette réunion, les Communautés Européennes n'étaient pas encore membre de Codex Alimentarius.
[78] « *C'est peut-être une proposition qui peut être faite par l'industrie au groupe de travail* ». Sur un autre point de discussion sur lequel l'administration française est contrainte par une position européenne « *votre stratégie peut être de poser la question des fondements scientifiques* ». Ou encore « *Est-ce essentiel [que le délégué français s'exprime sur ce point] ? Vous pouvez faire déposer un document de séance là dessus [par l'observateur]* »
« *L'idée est que vous [observateur] avanciez, et on [France] vous suivra* ».

Les différentes personnes interrogées, tant de l'industrie que de l'administration indiquent que le travail d'influence de la position française se fait en amont du S.G.C.I., directement auprès de l'administration responsable du dossier :

« [sur nos dossiers], les positions sont faites au SGCI, les positions officielles, mais en amont du travail officiel on a un petit groupe informel avec les professionnels, et les administrations, et toutes les personnes qui veulent coopérer »[79]

3.3- Des relations allant de l'opposition à la collaboration étroite

3.3.1- Des relations d'opposition

Dans le cas « patuline » l'administration française a défendu la limite maximale basse pour une substance suspectée d'avoir des effets négatifs pour la santé, et l'industrie française défendait la limite haute avec entre elles des discussions qualifiées d' *« un peu rudes »*[80].

Dans le cas de la B.S.T. il y eu vive opposition entre la position de l'industrie française et celle de l'Etat français :

«l'industrie y compris française faisait son lobbying en faveur, pendant que l'Etat français faisait le lobbying dans l'autre sens donc on était clairement des ennemis à ce moment là [...] c'est le cas un peu extrême »[81].

Dans ces deux cas, qui mettaient en jeu des questions sanitaires (mais aussi d'autres aspects pour ce qui concerne la B.S.T.[82]) l'administration française était dans une démarche d'encadrement des activités des entreprises, qui a été transposée du niveau national au niveau international.

3.3.2- Un travail commun de réflexion en amont du dossier Codex

Les dossiers « autres facteurs légitimes » et « allégations santé » montrent un travail de réflexion impliquant l'administration et l'industrie dans un cadre institutionnel existant et indépendant du Codex. En étant menée au C.N.A. qui rassemble des représentants de la production agricole, de l'industrie, des consommateurs, de l'administration et d'organismes scientifiques, la réflexion s'est ouverte à plus de parties prenantes que ce qu'il s'est passé au niveau français pour les autres dossiers Codex que nous avons étudiés.

[79] Entretien. Administration française. 27 juin 2002.
[80] Entretien. Administration française. 9 octobre 1999.
[81] Entretien. Autre. 12 juillet 2002.
[82] Voir Chapitre 9, note 16.

Si dans le dossier « allégations santé », l'enjeu pouvait être perçu comme très important, le dossier « O.L.F. » apparaît beaucoup plus flou pour les entreprises. Elles ont pourtant participé très largement au travail sur les O.L.F., et même si l'avis du C.N.A. est de portée plus large que le Codex et ne s'exprime pas sur le niveau de réglementation (nationale ou internationale) qui doit les prendre en compte, il a constitué pour la France une base de réflexion théorique importante. On peut s'interroger sur la relation entre le fait que la France est Etat hôte du C.C.G.P. et le travail du C.N.A. : les industriels français auraient-ils participé à la réflexion, cette réflexion aurait-elle été menée si la France n'avait pas été Etat hôte, désireux de faire avancer le travail du Codex sur les O.L.F. ? la participation des entreprises était-elle motivée uniquement par le sujet des O.L.F. ou des préoccupations de plus long terme – construire / renforcer de bonnes relations avec l'administration - étaient-elles en jeu ?

3.3.3- Des relations de collaboration étroite

Le cas « laits fermentés » et plus encore le cas « eaux minérales naturelles », font apparaître une relation de collaboration étroite entre l'administration et l'industrie : rédaction commune de commentaires sur les textes en cours d'élaboration, participation active de l'industrie à la délégation française, mise à disposition des réseaux de l'Etat à l'étranger... Dans ces deux cas, nous avons relevé des objectifs communs à l'administration et à l'industrie : défense des intérêts économiques des industriels (marché domestique, exportations, ou implantations à l'étranger, marchés potentiels à l'étranger), défense d'une « définition française » (culturelle et réglementaire) du produit[83].

Une personne interrogée a aussi noté que pour la norme sur les eaux minérales naturelles, où la collaboration industrie/administration a été particulièrement étroite, la position défendue par la France était proche de la réglementation française :

« il faut dire que c'était [la norme sur les eaux minérales naturelles] surtout la défense d'une réglementation qui avait cours en France, comment cela se ferait-il pour quelque chose qui n'a pas cours en France, ce serait peut-être plus difficile parce qu'il [le représentant de l'Etat] ne représente pas que les industries mais les consommateurs aussi. »[84]

[83] Le cas des jus de fruits est un peu semblable à ceux du yaourt et de l'eau minérale : *« les jus de fruits à base de concentré, dans beaucoup de pays européens on dit que ce sont des 100% pur jus. En France pas du tout, 100% pur jus c'est un jus direct [...] En France la perception est différente, un consommateur qui voit 100% pur jus [..] sait que c'est le fruit pressé [...] c'est lié à des habitudes, aux produits disponibles sur place, à la publicité qui a été faite pendant des années par les producteurs»* (Entretien. Industrie. 24 juillet 2001).

[84] Entretien. Industrie. 25 juillet 2001.

3.3.4- Des relations intégrées dans un ensemble de relations

Le plus souvent les acteurs de l'administration et des entreprises qui travaillent sur le Codex sont aussi ceux qui s'occupent des questions de réglementations française et européenne et ils se connaissent parfois depuis dix ou quinze ans. En dehors de rencontres liés à l'élaboration ou à la modification de réglementations précises, des réunions régulières sont organisées entre les organisations professionnelles et les administrations[85]. Enfin, il existe aussi des instances formelles de consultation des industriels, dans des commissions spécialisées sur certains produits[86], ou une instance de concertation comme le Conseil National de l'Alimentation[87]. Toutes ces relations constituent l'occasion pour les parties prenantes d'un dossier Codex de se connaître et d'échanger, et créent un contexte favorable pour un travail spécifique Codex, sans toutefois assurer que les demandes ultérieures de soutien seront acceptées[88].

3.4- Le rôle privilégié des associations professionnelles

Les acteurs industriels qui sont intervenus dans les cas étudiés sont des associations professionnelles. Celles-ci peuvent être représentées par leurs propres équipes ou par des salariés d'entreprises engagés dans les organisations professionnelles et mandatés par elles. De rares cas d'entreprises agissant en leur nom propre auprès de l'administration sur des dossiers Codex nous ont été cités.

Meilleure est la cohésion de la profession au niveau national, plus faciles sont les relations avec l'administration :

« si la profession est d'accord et qu'il ne s'agit pas d'un enjeu de santé publique, à ce moment là oui logiquement l'administration suit les représentants des organisations professionnelles, […] finalement la clé c'est de savoir si les professionnels arrivent à se mettre d'accord au niveau de leurs organisations professionnelles, ou si il y a un niveau de désaccord tel que de toutes les façons finalement il y a autant de positions que d'acteurs et c'est au ministère après d'essayer de reprendre ce qui leur semble la meilleure solution. »[89]

[85] Par exemple les responsables de l'A.N.I.A. rencontrent le directeur de la D.G.C.C.R.F. à intervalle régulier.
[86] Comme la C.E.D.A.P. (Commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière).
[87] Le C.N.A. est un organe de consultation composé de représentants de la production agricole, de l'industrie, des consommateurs, de l'administration et d'organismes scientifiques (voir Chapitre 9, Section 4.2.).
[88] Voir cas « patuline », Chapitre 11, section 6.3.
[89] Entretien. Autre. 12 juillet 2002.

3.5- Les apports de l'industrie à l'administration

L'industrie apporte des données techniques ou scientifiques que l'administration n'a pas. Dans le cas des additifs[90] par exemple, l'industrie peut apporter sa connaissance de l'utilité et du rôle de chaque additif et, par sa connaissance des marchés étrangers aider à comprendre quels intérêts sont derrière la position de tel ou tel Etat. Elle peut préparer des dossiers bibliographiques d'information scientifique. L'industrie peut aussi prendre en charge les frais liés à la participation d'un scientifique d'un organisme de recherche publique à une session du Codex pour que celui-ci puisse appuyer l'argumentation scientifique.

Les représentants de l'industrie utilisent leurs relations dans d'autres Etats (par exemple par l'intermédiaire de filiales étrangères) pour favoriser une coalition. Par ailleurs, l'industrie peut aussi proposer des visites d'usine, qui peuvent contribuer à convaincre de possibles alliés.

Selon les cas, les informations et les contacts sont apportés par les entreprises ou par leurs associations professionnelles. Dans le cas de la norme sur les eaux minérales naturelles, les aspects techniques ont été traités par les entreprises, alors que les aspects relationnels ont en grande partie été traités par l'association professionnelle.

Au passage on peut noter que les représentants des entreprises[91] sur ces dossiers ne sont pas des personnes des « public affairs » mais des spécialistes des « affaires réglementaires » ou des conseillers scientifiques et techniques. Leur formation d'origine et leur expérience professionnelle sont le plus souvent techniques et scientifiques (recherche et développement, contrôle qualité etc.).

4- L'influence des entreprises : des succès et des échecs

Les dossiers étudiés montrent qu'il est difficile de raisonner de manière binaire (succès ou échec) à propos du résultat des actions d'influence des entreprises. De plus, le succès –

[90] Dans lequel une coopération forte existe entre les industriels français et l'administration (Plusieurs entretiens. Administration française et Industrie).

[91] Pour ce qui concerne les personnels des fédérations professionnelles, les profils semblent plus variés. Du côté des représentants de l'administration on peut noter la présence de nombreux ingénieurs agronomes et vétérinaires (notamment au Ministère de l'Agriculture).

mesuré par la proximité entre la position défendue et le texte définitif - même partiel, est toujours le résultat d'une somme d'actions différentes dont les poids respectifs ne sont pas facilement mesurables. Ceci soulève la question du lien entre le lobbying et le résultat ; l'entreprise qui se lance dans une stratégie d'influence n'a pas de visibilité sur le résultat.

4.1- La difficulté du classement succès/échec

La norme sur les eaux minérales naturelles satisfait l'industrie française mais n'est pas présentée comme un succès total par les intervenants même du dossier, du fait qu'elle a été adoptée à la suite d'un vote serré. Le succès ne se mesure donc pas uniquement au texte élaboré mais aussi aux conditions de son élaboration.

La norme sur les laits fermentés n'est que partiellement satisfaisante pour les entreprises françaises puisque, concernant la dénomination des produits thermisés après fermentation, elle autorise un grand nombre d'exceptions.

Le dossier « patuline » se termine par une décision conforme à ce que souhaitait l'industrie française, néanmoins on ne peut pas parler de succès des tentatives d'influence de la position française. Même si *in fine* la position française correspond à celle que l'industrie française souhaitait voir défendre, ce n'est pas parce que l'industrie a influencé l'administration, mais parce que la France a décidé d'aider à la formation du consensus. Un échec du lobbying de l'administration nationale peut donc être compensé par les positions plus favorables des autres Etats[92].

Le dossier « allégations santé » lui aussi, peut être vu comme globalement satisfaisant, mais avec des positions différentes selon les entreprises, qui n'étaient pas toutes favorables à ces allégations.

Le dossier « O.L.F. » est encore plus difficile à classer du fait des interrogations sur la mise en pratique du texte qui font que les entreprises ont du mal à estimer si l'établissement de ces critères est un succès ou un échec pour elles.

Le succès est aussi à mesurer à l'aune des ambitions des entreprises. La faible visibilité sur les décisions du Codex et donc sur les résultats des actions menées amène les entreprises

à être modestes dans leurs objectifs[93], estimant que l'aspect veille réglementaire peut suffire à s'intéresser aux travaux du Codex et à assister aux sessions.

4.2- Les raisons du succès : des causalités toujours multiples

Le cas « eaux minérales naturelles » et le cas « laits fermentés », même s'ils ne sont pas des succès complets, et d'autres données d'entretiens permettent de mettre en évidence un certain nombre de facteurs qui concourent au succès du travail d'influence d'un texte.

4.2.1- Une implication très en amont

Plusieurs entretiens insistent sur la nécessité de s'impliquer très tôt dans la rédaction des normes si l'on veut vraiment les influencer, ce qui passe notamment par l'implication dans les groupes de travail ou par la rédaction de papiers de discussion.

Le cas de la norme sur les eaux minérales naturelles qui est issue d'une norme régionale, montre que seuls les acteurs européens connaissaient vraiment le texte avant son entrée dans la procédure par étapes, et que cela leur conférait un avantage.

A contrario, le cas « patuline » montre que l'implication très en amont (la France a rédigé un papier de discussion) n'a pas suffit à faire adopter la position française.

4.2.2- Une bonne collaboration avec l'administration nationale

La bonne collaboration avec l'administration va de l'appui dans la rédaction des positions à un travail de préparation de coalitions pour soutenir ces positions.

Cette collaboration semble plus répandue dans le cas des normes de définition de produits que pour des normes mettant en jeu des aspects sanitaires ou de politique alimentaire :

« sur les normes produits [...] où en fait les administrations nationales sont presque les porte-parole des représentants de leur industrie parce que c'est sur des sujets qui relèvent de la compétence de l'industrie, et puis [il y a] des sujets-clés sur le plan de la politique alimentaire des Etats-membres et là l'influence de l'industrie est bien moindre [...] plus on va dans des domaines qui relèvent de la santé publique et des grands principes de gestion en matière de politique alimentaire plus ça relève de la compétence des pouvoirs politiques, des ministères et au plus haut niveau »[94].

---

[92] Peut-être influencés par leurs industriels ou par les industriels français mais nous n'avons pas de données sur ce point.

[93] « *dans des dossiers horizontaux l'influence des industriels, [...] elle est peu importante, en revanche en participant aux réunions vous avez la tendance globale de l'évolution des dossiers. L'influence je dirais non* ». Entretien. Industrie. 18 juillet 2001.

[94] Entretien. Autre. 12 juillet 2002.

La comparaison des relations administration/industrie, d'une part dans les cas « eaux minérales naturelles » et « laits fermentés et, d'autre part, dans le cas « patuline » est une illustration de ces différences.

4.2.3 - La maîtrise des procédures

La maîtrise des procédures comprend divers aspects : savoir susciter la création de groupes de travail et son pilotage par un Etat qui partage sa position, participer au groupe de travail via l'observateur ou via une délégation, bien utiliser le mode de fonctionnement du groupe de travail (par exemple le questionnaire pour le cas laits fermentés).

La maîtrise des procédures inclut aussi la bonne utilisation du statut d'observateur (production de positions bien argumentées, prises de parole en session etc.).

4.2.4- Les bonnes relations avec le secrétariat et la présidence du comité

Ces bonnes relations vont de la capacité à travailler en bonne intelligence avec le secrétariat du comité et l'Etat hôte, à une collaboration plus étroite, avec le risque que l'Etat hôte soit accusé de partialité par les autres Etats membres.

4.2.5- La construction par l'administration ou en collaboration avec elle d'une coalition d'Etats

Il peut se trouver que plusieurs Etats partagent la position que la France souhaite défendre mais la construction d'une coalition permet de réduire l'incertitude sur la position des autres Etats. Par ailleurs, il faut s'assurer que les Etats qui partagent la position que l'on défend vont effectivement exprimer ce soutien. Comme il n'y a pas de possibilité pour un Etat de se faire représenter par un autre[95], la construction d'une coalition permet de s'assurer à l'avance que les Etats concernés participeront aux sessions et y feront part de leur position[96].

Même dans le cas d'une position européenne homogène il faut s'assurer que les Etats prendront la parole (si l'Union en tant que telle n'exprime pas de position) ou voteront favorablement. Dans le cas du vote sur les eaux minérales naturelles, il a fallu s'assurer que chacun des Etats enverrait un représentant pour le vote.

[95] Pour les domaines qui relèvent de sa compétence, la Commission Européenne peut parler au nom des Etats membres de l'U.E., en revanche, en cas de vote, elle ne dispose que des voix des Etats-membres présents. (Manuel de procédures, p.7).

Dans la formation des coalitions, les relations personnelles ont une part importante. Il y a ainsi une part d'opportunité consistant à agir sur des Etats auxquels on a accès facilement avec parfois le risque de négliger d'autres Etats avec lesquels une coalition pourrait être plus efficace.

4.2.6- Une position commune de l'industrie mondiale au Codex

Cette position commune peut être exprimée par l'observateur du secteur ou les observateurs s'ils ont pu parvenir à une position commune et peut être relayée par les associations professionnelles nationales auprès de leur administration.

Dans le cas du dossier eaux minérales naturelles, le G.I.S.E.M.E.S., défendant les intérêts européens, était observateur, alors que I.B.W.A., plus proche des intérêts américains, n'ayant pas demandé ce statut, était privé d'un canal d'influence. Dans le cas « laits fermentés », il y a bien un observateur du secteur, mais ses membres étaient divisés.

Conclusion

Les données empiriques montrent un processus d'élaboration des normes chaotique, parfois incohérent, des processus parallèles aux procédures officielles, une part non négligeable du discrétionnaire, des participants plus ou moins impliqués. Dans ce contexte incertain, les entreprises françaises ont tendance à essayer en premier lieu d'influencer leur administration, avec laquelle elles établissent parfois une relation de collaboration étroite, mais en fait un grand nombre de canaux d'influence leur sont offerts. Dans ce jeu si ouvert, les succès sont le plus souvent partiels et dans tous les cas font intervenir de nombreux facteurs.

---

[96] Au besoin cela peut conduire un Etat à *« payer deux nuits d'hôtel à quelqu'un qui peut penser comme [lui] »* si cela peut aider à défendre sa position. (Entretien. Administration française. 20 juin 2002)

QUATRIEME PARTIE

LES ENSEIGNEMENTS SUR LA DECISION DANS LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET LES STRATEGIES POLITIQUES QUI Y SONT MENEES

Dans cette quatrième et dernière partie, nous tirons les enseignements de notre recherche.

Le chapitre 14 traite du processus de décision intergouvernementale et de ses particularités pour l'action politique des entreprises.

Le chapitre 15 rassemble les enseignements sur les stratégies politiques menées par les entreprises dans les O.I.G..

Chapitre 14 – Les organisations intergouvernementales : des lieux d'indécision ponctuée de décisions.

Introduction

1- Les spécificités des O.I.G. comme cibles d'action politique

1.1- Les caractéristiques générales d'un processus de décision publique particulier
1.1.1- Un jeu à au moins deux niveaux
1.1.2- Une négociation internationale
1.1.3- Une négociation multilatérale
1.1.4- Des acteurs non étatiques nombreux et divers
1.1.5- De longs délais de décision
1.1.6- Un enjeu lointain pour l'entreprise
1.2- Les conséquences pour l'action politique : l'articulation de l'influence et de la négociation
1.2.1- Une stratégie politique qui prend en compte la négociation
1.2.2- Une stratégie politique qui passe par des routes d'influence
1.2.3- Le rôle du canal national

2- Le Codex Alimentarius et le modèle de la poubelle

2.1- Les préférences incertaines du Codex Alimentarius et des Etats membres
2.1.1- Le double/triple objectif du Codex Alimentarius
2.1.2- Les préférences des Etats
2.1.2.1- Les différences entre Etats
2.1.2.2- L'indécision des Etats
2.2- Des procédures floues
2.3- Une participation fluctuante
2.4- Des décisions pour partie fortuites et incohérentes
2.4.1- Un processus anarchique, chaotique, imprévisible
2.4.2- Des décisions contingentes et incohérentes
2.4.3- Des décisions singulières moins contingentes
2.5- Les limites du modèle de la poubelle appliqué au Codex
2.5.1- Des contraintes institutionnelles qui réduisent l'hétérogénéité des textes
2.5.2- L'influence du contenu des décisions sur le processus
2.5.3- Des acteurs qui tirent profit du flou
2.5.4- Le rôle plus complexe du temps

3- La généralisation aux OIG comme organisations faiblement couplées

3.1- Plusieurs zones de faible couplage dans les OIG
3.2- Différentes causes au faible couplage
3.3- Les compensations au faible couplage
3.4 - Faible couplage et action politique : les difficultés à pérenniser le succès

Conclusion

Introduction

Dans ce chapitre, nous revenons à la théorie et tentons de répondre à nos interrogations sur les organisations intergouvernementales, en nous appuyant à la fois sur l'étude de la littérature menée aux chapitres 1 et 2 et sur notre analyse des cas empiriques.

Tout d'abord nous mettons en évidence les spécificités des O.I.G. qui sont importantes pour l'action politique des entreprises (sous-chapitre 1). Rappelons que, dans ce travail, nous nous intéressons aux O.I.G. en tant qu'assemblées d'Etats, et à leurs décisions sous la forme de textes, normes, conventions, et non à la gestion de programmes par leur administration. Alors que le sous-chapitre 1 reste assez global, nous entrons un peu plus dans le détail au sous-chapitre 2 et confrontons le Codex Alimentarius au modèle de la poubelle. Nous montrons que celui-ci permet de comprendre une grande partie du fonctionnement du Codex. Ce résultat nous conduit à proposer de voir les O.I.G. comme des organisations faiblement couplées, une généralisation que nous n'avions pas envisagée dans la construction de la problématique (sous-chapitre 3). En conclusion, nous suggérerons d'interpréter les O.I.G. comme des lieux d'indécision ponctuée de décisions.

1- Les spécificités des O.I.G. comme cibles d'action politique

Nous montrons tout d'abord que les O.I.G. mettent en jeu des processus de décision et des acteurs différents du jeu national (section 1.1.), puis nous en examinons les conséquences pour l'action politique des entreprises (section 1.2).

1.1- Les caractéristiques générales d'un processus de décision publique particulier

Pour cette première section, nous nous appuyons essentiellement sur l'étude de la littérature des deux premiers chapitres que nous réorganisons tout en nous aidant du cas du Codex Alimentarius.

1.1.1- Un jeu à au moins deux niveaux

La décision intergouvernementale suit un processus spécifique, différent de celui d'une décision nationale. Par sa nature même, elle met en jeu, outre un processus national d'établissement de la position que défend un Etat donné, un processus international de décision entre Etats (Putnam [1988]). Mécaniquement, la décision intergouvernementale

compte donc un niveau de plus que la décision nationale, voire deux pour les Etats membres de l'U.E. dans le cas des négociations où les Etats de la Communauté Européenne sont représentés par la Commission Européenne.

1.1.2- Une négociation internationale

La décision intergouvernementale est le résultat d'une négociation entre Etats. Chaque Etat ayant ses propres règles de fonctionnement, son propre contexte institutionnel et ses comportements politiques efficaces (Hillman et Keim [1995], Lenway et Murtha [1994]), la négociation intergouvernementale fait se rencontrer, outre des intérêts différents, des cultures et des systèmes institutionnels différents, ce qui n'est pas le cas dans une décision politique nationale.

1.1.3- Une négociation multilatérale

La négociation dans les O.I.G. est multilatérale et donc complexe (Zartman [1994b]). Parmi les 6 caractéristiques des négociations multilatérales notées par Zartman[1], nous retenons ici le fait que ces négociations sont multi-parties et sont un lieu de formation de coalitions.

Certaines O.I.G. comptent plus de 150 Etats-membres, qui sont autant de parties potentielles à la négociation. Cependant, les travaux antérieurs (Bedjaoui [1980]), comme le cas du Codex Alimentarius que nous étudions, montrent que tous les Etats ne participent pas à la négociation - ce qui réduit le nombre de parties « actives » - et que, par ailleurs, tous les Etats n'ont pas le même poids dans la décision.

Une négociation multilatérale est aussi caractérisée par l'existence de coalitions (Lang [1994 : 208]). Construire des coalitions durables est ainsi un élément clé dans le succès de la défense de sa position par un Etat.

1.1.4- Des acteurs non étatiques nombreux et divers

Le niveau international n'est 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]).

[1] Voir chapitre 2, section 2.2.

Par son statut, l'observateur d'une O.I.G. a accès de manière équivalente à l'ensemble des Etats membres de l'O.I.G.[2]. Les observateurs peuvent influencer la discussion entre Etats en apportant des informations, en faisant part de leur position... , mais ils n'interviennent pas directement dans la décision. 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.]).

Les décisions qui mettent en jeu une expertise scientifique ou technique voient aussi intervenir les communautés épistémiques (Adler et Haas [1992]).

1.1.5- De longs délais de décision

La décision dans les O.I.G. est aussi caractérisée par sa lenteur. La décision dans les cas que nous avons étudiés s'est étalée formellement[3] sur 7 (cas « patuline ») à 13 ans (cas « allégations santé »).

La procédure formelle de décision prévoit plusieurs étapes qui doivent s'insérer dans le calendrier des réunions des comités qui ont lieu généralement une fois par an ou une fois tous les deux ans. Les différentes étapes entraînent donc mécaniquement des temps de décision longs.

De plus, la pratique du consensus, très répandue dans les O.I.G., a pour contrepartie la lenteur de la prise de décision.

1.1.6- Un enjeu lointain pour l'entreprise

Nous avons vu au Chapitre 2 (Section 1.1.4.) que, du fait du respect de la souveraineté des Etats, les décisions des O.I.G. sont rarement directement contraignantes pour les Etats et donc pour leurs administrés, à la différence de nombreux cas de décisions publiques étudiés dans la littérature sur les stratégies politiques des entreprises.

Même à l'O.M.C., où les décisions de l'organe de règlement des différends sont contraignantes pour les Etats, il faut l'étape intermédiaire du jugement pour mettre en œuvre une décision de l'O.M.C. qu'un Etat donné n'aurait pas mise en oeuvre volontairement.

---

[2] en faisant des commentaires écrits ou en exposant sa position en séance.

[3] C'est à dire , si l'on place le point de départ à l'étape 1 de la procédure Codex et le point d'arrivée à l'adoption de la norme. L'étape 1 a elle même pu être précédée de discussions plus ou moins longues sur l'opportunité de préparer un texte sur un sujet donné.

La décision intergouvernementale est ainsi caractérisée par la lenteur de sa mise en oeuvre (voire par son absence), ce qui la fait apparaître comme un enjeu lointain pour l'entreprise.

1.2- Les conséquences pour l'action politique : l'articulation de l'influence et de la négociation

A la section précédente, nous avons montré quelles sont les caractéristiques générales des processus de décisions des O.I.G.. Nous voyons maintenant comment une stratégie politique peut prendre en compte ces caractéristiques générales.

1.2.1- Une stratégie politique qui prend en compte la négociation

L'influence de la décision de l'O.I.G. résulte d'un jeu à deux niveaux : influencer une position nationale n'est alors qu'une étape intermédiaire et nécessaire, l'objectif ultime étant d'influencer la décision intergouvernementale. Une stratégie politique qui se limiterait au lobbying national pour 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 et s'arrêterait à l'objectif intermédiaire.

Putnam voit des itérations entre les niveaux national et international du jeu à deux niveaux qui caractérise la négociation intergouvernementale [1988 : 436]. Le cas du Codex montre bien qu'en effet, au fur et à mesure que la négociation se déroule, des ajustements des positions de chaque partie ont lieu. Un processus de révision des positions nationales est ainsi concomitant de la négociation intergouvernementale de façon à prendre en compte son évolution.

Le niveau intergouvernemental est une négociation multilatérale et, à ce titre, il est marqué par l'existence de coalitions (Dupont [1994]). Le cas du Codex montre bien que les stratégies politiques des entreprises incluent non seulement les tentatives d'influence par différents canaux étatiques mais aussi la combinaison de ces canaux dans des coalitions.

Le niveau intergouvernemental est aussi une négociation internationale dans laquelle chaque partie a un système institutionnel propre. Il en résulte qu'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.

Le cas du Codex Alimentarius montre que tous les Etats n'ont pas le même poids dans la décision. 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.

Le cas du Codex Alimentarius permet au passage de préciser deux points sur les coalitions par rapport à l'analyse qu'en fait Dupont [1994][4].

Dupont définit ce qu'il appelle l'« *alignement opportuniste* », qui ne sont pas des coalitions au sens strict puisqu'il s'agit d'un ensemble d'Etats ayant des positions similaires mais élaborées de façon indépendante et sans volonté de coordination (Dupont [1994 : 168]). Ayant des positions similaires à celle que l'on souhaite défendre, ces Etats ne nécessitent pas de travail d'influence de leur position. En revanche, le cas du Codex montre que, dans la mesure où les positions non exprimées ne sont pas prises en compte dans l'évaluation d'un consensus, un Etat qui veut influencer la décision ne peut se contenter de l'existence d'un simple alignement opportuniste. Pour bénéficier de l'existence de cet alignement, il peut être nécessaire de pousser à la prise de parole les Etats qui en font « partie » ; il y a alors une transformation de l'alignement opportuniste en coalition.

Le cas du Codex montre aussi que certains Etats sont influencés par d'autres Etats même en l'absence d'actions spécifiques de ces derniers, ainsi les positions de l'Inde, la Malaisie ou certains Etats d'Amérique du Sud, serviraient de points de repère à de nombreux Etats en développement[5]. Il ne s'agit pas d'une coalition au sens de Dupont puisqu'il n'y a pas d' « *efforts coopératifs* » (Dupont [1994 : 148]). Il ne s'agit pas non plus d'un « *alignement opportuniste* » (Dupont [1994 : 168]), puisque les positions ne sont pas similaires par hasard. Il s'agit plutôt d'un comportement suiviste, et l'on pourrait appeler le résultat « *alignement mimétique* ». Une façon de réduire le nombre de canaux d'influence auprès desquels agir consiste alors à agir sur ces Etats « leaders ».

[4] Voir chapitre 2, section 2.3.
[5] Chapitre 13, section 1.2.3.. Nous n'avons pas pu mettre en évidence ce phénomène dans les dossiers que nous avons étudiés.

La négociation intergouvernementale met en jeu des acteurs non étatiques. Les entreprises qui souhaitent influencer une décision intergouvernementale peuvent ainsi agir directement au niveau international par le biais du statut d'observateur (ainsi que, dans le cas de dossiers à composante scientifique, par la participation à des groupes d'experts). Là aussi, l'objectif final est de prendre indirectement part à la négociation internationale.

Cependant, du fait même du statut d'observateur, toujours fragile, toujours 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. Le cas du Codex Alimentarius montre que les actions d'influence par l'observateur directement au niveau international par le biais des commentaires écrits et des prises de parole en session doivent être doublées d'actions menées directement au niveau national pour avoir une influence sur la décision finale.

Toutefois, même si Merle a raison de souligner la fragilité du statut d'observateur, certains observateurs ont pu sécuriser de manière institutionnelle leur rôle[6] ou peuvent au cas par cas être très impliqués dans la préparation des textes, en fonction de leur légitimité à s'exprimer sur le champ d'activité considéré[7].

1.2.2- Une stratégie politique qui passe par des routes d'influence

Le concept d'itinéraire d'influence proposé par Tenbücken à partir du cas de l'U.E. permet de représenter de manière schématique l'enchaînement des canaux d'influence utilisables [2002 : 133][8], nous le transposons ci-dessous au cas d'une O.I.G..

[6] La F.I.L. établit les avant-projets de normes du C.C.M.M.P. (Voir le cas « laits fermentés » au chapitre 10)
[7] L'I.F.U. a été chargé de préparer l'avant-projet de norme générale Codex pour les jus et les nectars de fruits (Alinorm 01/39 para. 7)
[8] Voir chapitre 1, section 2.2.2.

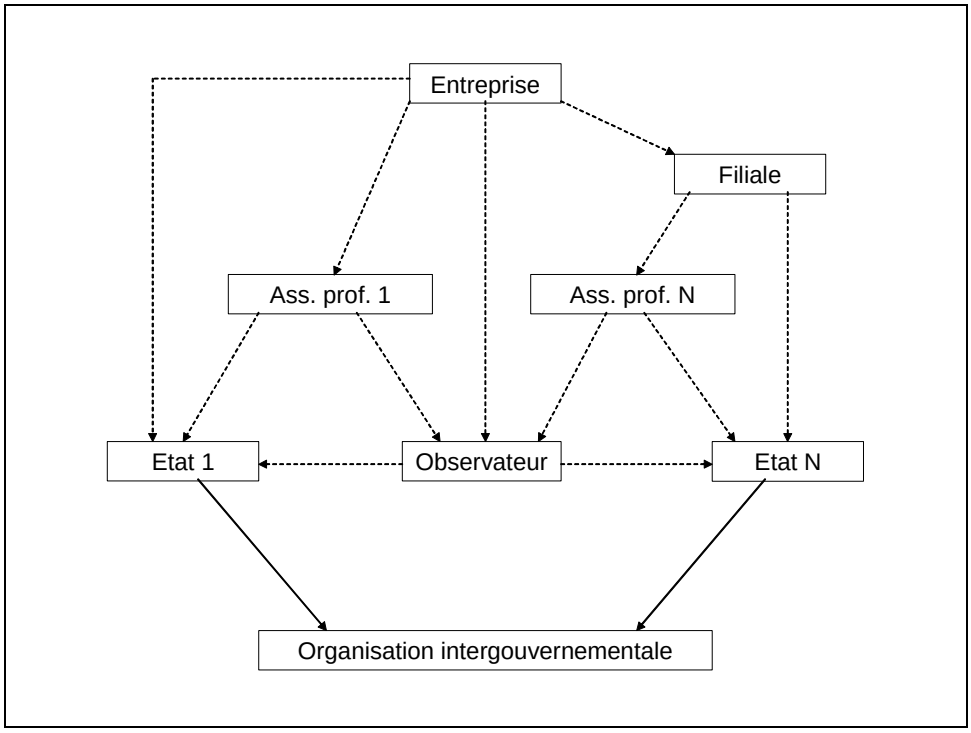

Figure 14.1 : Les itinéraires d'influence des entreprises dans une O.I.G..

Confronté à nos données, ce schéma s'avère simplificateur. Au niveau national français, trois administrations participent à l'élaboration de la position française au Codex ; il ne faudrait donc pas représenter un Etat mais un ensemble d'administrations participant à l'élaboration d'une position. Par ailleurs, il peut ne pas exister de lien entre l'association professionnelle nationale, qui mène l'action collective au niveau domestique et l'observateur international[9]. De plus, d'autres lobbies peuvent faire valoir des intérêts différents voire contradictoires, s'opposant à ceux défendus par l'entreprise focale.

Enfin, le schéma ne rend pas compte des combinaisons des canaux étatiques dans des coalitions ou des alignements mimétiques.

Le concept proposé par Tenbücken est néanmoins utile pour montrer les niveaux intermédiaires et le cheminement de l'influence d'une décision intergouvernementale. Il permet de représenter graphiquement, comme nous l'avons fait dans les chapitres de cas, la hiérarchie des canaux d'influence.

[9] Voir le cas « laits fermentés », Chapitre 10.

1.2.3- Le rôle du canal national

Sans que les raisons en soient développées[10], différents auteurs postulent qu'en ce qui concerne les décisions des O.I.G., l'entreprise ou le groupe d'entreprises établit, parmi tous les canaux étatiques disponibles, un lien privilégié avec son Etat d'origine (Attarça [1999 : 347], Jacomet [2000 : 80]). Le cas du Codex Alimentarius confirme que les entreprises essaient en premier lieu d'influencer « leur» administration[11].

Si dans le fonctionnement de l'Union Européenne le canal national reste important, cette situation est temporaire, et devrait durer le temps de l'apprentissage par les entreprises d'un niveau politique nouveau, et de l'institutionnalisation et la stabilisation de ce système politique (Grossman [2003]). En revanche, dans le cas des O.I.G., et en particulier du Codex Alimentarius, la situation semble plus durable puisque le secrétariat n'a pas le rôle d'initiateur de texte qu'a la Commission Européenne. Pour la même raison, alors que dans le cas de l'eurolobbying l'utilisation d'un canal national a principalement un rôle défensif (Mc Laughlin et Jordan [1993], Tenbücken [2002]), dans le cas d'une O.I.G., l'utilisation du canal national peut être efficace dès l'établissement de l'agenda.

Les canaux étatiques, et en particulier celui de l'Etat d'implantation, sont donc privilégiés, le canal de l'observateur venant plutôt en complément.

Au total, parce qu'une décision intergouvernementale est visée, et que différents niveaux décisionnels s'empilent, lobbying et négociation, influence et organisation de coalitions se mêlent. La stratégie politique inclut donc une stratégie de négociation, consistant entre autres à établir des coalitions. S'ajoute encore l'action collective puisque les observateurs sont le plus souvent des organisations collectives[12]. Les stratégies politiques dans les O.I.G. apparaissent alors plus complexes que dans un jeu national alors que l'enjeu est plus lointain.

[10] Ce que nous ferons au Chapitre 15, Sous-chapitres 2 et 3
[11] Celle de leur Etat d'implantation.

2- Le Codex Alimentarius et le modèle de la poubelle[13]

Après avoir raisonné au niveau général du processus de décision au sous-chapitre précédent, nous entrons maintenant à un niveau plus détaillé de la décision avec ce que les cas empiriques étudiés nous ont révélé sur le fonctionnement 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 différents cas empiriques étudiés dans cette recherche apportent des éléments concrets et détaillés sur le fonctionnement du Codex Alimentarius et révèlent des négociations à plusieurs niveaux, officiels ou de couloir, des procédures pas toujours bien connues des membres eux-mêmes et des processus plus incertains et flous que ce que décrivent les procédures, un très grand nombre de participants capables de plus ou moins d'influence, des comités spécialisés qui sont autant de lieux de négociation différents à la fois complémentaires et concurrents.

Tout ceci invite à une lecture organisationnelle du Codex et en particulier, comme envisagé au chapitre 3, à confronter nos données empiriques au modèle de la poubelle avec les trois caractéristiques de l'« *anarchie organisée* » - préférences incertaines, procédures floues et participation fluctuante - et la décision par la rencontre aléatoire des flux de problèmes, de solutions, de personnes et d'occasions de choix (Cohen et al. [1991])[14].

2.1- Les préférences incertaines du Codex Alimentarius et des Etats membres

2.1.1- 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

[12] et non des entreprises individuelles.
[13] Nous reviendrons au chapitre 15 sur le modèle de Kingdon qui s'appuie sur celui la poubelle.
[14] Voir Chapitre 3, sous-section 2.3.1..

harmoniser les réglementations pour améliorer les échanges[15], 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[16].

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 également cohérents avec le mandat du Codex[17]. Cependant, les discussions sur les autres facteurs légitimes montrent les différences d'interprétation 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.

---

[15] Notons que 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. Les théories du commerce international ne sont donc pour nous qu'un élément de contexte. Les objectifs commerciaux ne sont pas directement apparents, ils transitent par la norme.

[16] Les mandats des comités spécialisés peuvent :

- ne pas faire référence explicitement au mandat du Codex : "*Etablir des normes et des codes d'usages internationaux concernant le lait et les produits laitiers*" (mandat du C.C.M.M.P.). Ce mandat ne précise pas quels sont les objectifs dévolus à ces normes et codes d'usage.
- faire référence au mandat du Codex et à ses différents objectifs mais sans hiérarchiser : "*Elaborer des principes […] pour les systèmes d'inspection et de certification […] en vue d'harmoniser les méthodes et procédures qui protègent la santé des consommateurs, assurent la loyauté des pratiques commerciales et facilitent le commerce international des denrées alimentaires*" (mandat du C.C.F.I.C.S.)
- faire référence au mandat du Codex en introduisant une hiérarchie dans les objectifs : "*Elaborer des normes […] sur la base de preuves scientifiques et de l'analyse des risques et compte-tenu, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes concernant la santé des consommateurs et la promotion de pratiques commerciales loyales*" (mandat du Groupe Spécial Intergouvernemental sur les aliments dérivés des biotechnologies).

Source : Manuel de procédures, p.137 et suiv.

[17] La question des hormones utilisées dans l'élevage peut être vue comme une question de santé ou comme une question d'information des consommateurs qui peuvent ne pas vouloir consommer de la "viande hormonée".

Du fait de l'accord S.P.S., les aspects sanitaires et « la science » semblent néanmoins peser plus que d'autres arguments[18]. Ils ne constituent néanmoins 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 : la limite de la science comme démonstration contraignante provient des différences dans la perception et l'acceptation des risques étudiées au chapitre 7. Le cas du Codex permet de préciser que la notion d' « *absence de démonstration contraignante* » (Dubot [1998 : 120]) est en fait l'absence d'une démonstration *perçue* par toutes les parties comme contraignante.

2.1.2- Les préférences des Etats

2.1.2.1- Les différences entre Etats

Les aspects culturels de l'alimentation et de la relation aux risques vus au chapitre 7 ont pour conséquence que des préférences différentes peuvent s'exprimer d'un Etat à l'autre. Pour les aspects de protection de la santé par exemple, l'un peut mettre en priorité la question des résidus de pesticides, un autre celle des contaminants. Plusieurs personnes interrogées ont insisté sur l'existence d'approches très différentes de l'hygiène alimentaire, l'une basée sur la prévention en amont et au cours de la transformation, l'autre basée sur l'assainissement en fin de transformation : les façons de remplir un même objectif sanitaire peuvent être sources de divergences entre Etats. Les Etats peuvent aussi avoir des niveaux de risque acceptable différents qu'ils souhaitent voir intégrer dans la norme internationale[19].

2.1.2.2- L'indécision des Etats

Les préférences des Etats peuvent être exprimées à certains moments et pas à d'autres (voir dans le cas « laits fermentés » les prises de position tardives de la Grèce et la Tunisie

[18] Ainsi, au début de la discussion sur la limite maximale de résidu pour la B.S.T., qui a fait émerger le dossier des autres facteurs légitimes, certains Etats arguaient de l'innocuité du produit pour faire accepter une L.M.R. alors que l'Europe plaidait l'opposition de ses consommateurs pour la refuser. Quand l'Europe s'est elle aussi placée sur le registre de la santé, les Etats promoteurs de la B.S.T. ont eu plus de mal à défendre leur position. (voir chapitre 9, cas « autres facteurs légitimes », et Bureau et *al.* [1999 : 21])

[19] On peut faire l'hypothèse que chaque Etat cherche à faire intégrer son niveau de protection dans la norme internationale de façon à ne pas avoir à justifier ce niveau en cas de litige devant l'O.M.C.. En effet, même si l'accord SPS reconnaît la légitimité d'un niveau de protection de la population d'un Etat supérieur à celui des normes internationales – si une justification scientifique est fournie à l'appui du choix de réglementation – un

au C.C.F.L. alors que ces Etats n'avaient pas participé aux étapes antérieures de discussion du texte au C.C.M.M.P.). Dans le cas « patuline », on a vu une succession de phases dans lesquelles certains Etats, qui initialement s'étaient peu exprimés, ont durci leur position avant que la négociation entre dans une phase d'assouplissement des positions qui a permis l'adoption du texte. La présence ou l'absence d'un Etat dans un comité ou à une session d'un comité dépend alors de ses préoccupations par rapport à 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.

Par ailleurs, les préférences d'un même Etat sont variables d'un comité à l'autre du fait de la difficulté à assurer un bon suivi de l'ensemble des comités et une bonne coordination de l'ensemble des délégués d'un même Etat. Nos données montrent aussi que les Etats peuvent changer de position dans le temps sur une même norme[20].

Enfin, les Etats membres peuvent afficher des objectifs en ligne avec le mandat du Codex tout en poursuivant en réalité des objectifs différents (protectionnisme par exemple)[21].

2.2- Des procédures 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 de connaissance très variables 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. De plus, les huit étapes ne concernent pas les textes destinés au

---

jugement à l'O.M.C. représente toujours une période d'incertitude pour un Etat, ainsi que la nécessité d'apporter des informations, de suivre le litige etc.

[20] cas de l'Espagne sur le yaourt ou de la France sur le chocolat. Il arrive aussi que les Etats changent de position entre la réunion d'un groupe de travail et la session pleinière.

[21] « *la santé publique devient un faux argument pour faire des limites [maximales de résidus] [...] il ne faut pas non plus faire porter un poids aux limites qui n'est pas...*». Entretien. Administration française. 26 juin 2002.

seul Codex[22] et sont alors remplacées par une procédure *ad hoc* (cas des autres facteurs légitimes).

Nous avons vu au chapitre précédent[23] à quel point 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 de manière contingente :

« 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 »[24].

2.3- Une participation fluctuante

Notre étude montre que 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 discussions[25] 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.

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.

2.4- Des décisions pour partie fortuites et incohérentes

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

[22] textes destinés au Manuel de Procédures par exemple. La procédure en huit étapes est destinée à l'élaboration des normes et textes apparentés.
[23] Section 1.2.
[24] Entretien. Autre. 15 juillet 2002.

ordre. Il nous faut maintenant vérifier si le Codex Alimentarius, qui apparaît comme une organisation chargée de prendre des décisions – sous forme de normes – alors que ses objectifs sont flous, et que les parties à la décision (nombreuses) ont elles-mêmes des objectifs variables dans le temps et selon les sujets, décide sans but et sans ordre.

2.4.1- Un processus anarchique, chaotique, imprévisible

Nous reproduisons ci-dessous plusieurs citations particulièrement révélatrices des surprises, des retournements de situation, des 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 »»[26]

« 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 [...] en dix minutes de séance [...] la prééminence de fonctionnement des Anglo-Saxons qui sur ce sujet n'avaient pas les mêmes objectifs que nous, avait tout renversé. » [27]

« c'est un jeu de négociation internationale qui consiste un peu à déplacer les buts pendant les matches[28] *[...] on pensait avoir acquis quelque chose et puis d'autres délégations ont soulevé le problème au comité sur l'étiquetage et on a redétricoté et puis après on a repris les choses dans un autre comité ou à la Commission pour détricoter »*[29]

« Les dossiers du Codex c'est monstrueux [...] parce que 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 [...] c'est vraiment quelque chose de très, très difficile à suivre [...] C'est une mécanique difficile à maîtriser »[30]

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 ont un rôle jouer.

2.4.2- Des décisions contingentes et incohérentes

Le cas « autres facteurs légitimes »[31] montre le caractère contingent de certaines décisions du Codex. Ce dossier a émergé en grande partie d'une question de fixation de limite maximale de résidu et s'est conclu par un texte proposant des critères permettant de dire si

---

[25] Nous avons noté au chapitre 13 (en 1.2.2.) que ne pas s'exprimer lors de l'établissement du consensus était équivalent à l'abstention lors d'un vote.
[26] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[27] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[28] Cette métaphore du match de football « non conventionnel » est utilisée par Weick ([1976], « Educational Organizations as Loosely Coupled Systems », *Administrative Science Quarterly*, Vol. 21, n°1, p.1-19) à propos des systèmes faiblement couplés.
[29] Entretien. Administration française. 16 février 2001.
[30] Entretien. Industrie. 29 mars 2001.
[31] Voir chapitre 9, sous-section 5.1.1..

un facteur donné est un « autre facteur légitime » ou pas, c'est à dire permettant un traitement au cas par cas de cette question. Il s'agit donc d'un dossier dans lequel la décision (les critères) ne règle pas la question initiale (le désaccord sur la B.S.T. n'est toujours pas réglé[32]) et dans lequel rien au départ ne permettait de penser que des discussions très tendues à propos d'une hormone conduiraient le Codex à définir une liste de critères d'éligibilité à un nouveau concept. Non seulement il n'y a eu ni séquence rationnelle (problème/analyse/décision), ni intentionnalité globale, mais les acteurs considérés individuellement tâtonnaient.

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 normes. 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»33.

2.4.3- Des décisions singulières moins contingentes

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 accélérée[34]. 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.

[32] dans le sens où le projet de limite maximale de résidu est depuis plusieurs années à l'étape 8 et n'a toujours pas été adopté, sans qu'aucune autre proposition ne l'ait remplacé.
[33] Entretien. Autre. 15 juillet 2002.

2.5- Les limites du modèle de la poubelle appliqué 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.

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

Les seuls éléments structurants du modèle de la poubelle sont la structure de décision (les participants[35] aux différents choix) et la structure d'accès (le moment où un problème accède à une occasion de choix) (Cohen et al. [1991 : 168]). Néanmoins, Levitt et Nass [1989] montrent que des contraintes institutionnelles pèsent sur ces structures de décision et d'accès, ce qui a pour conséquence une hétérogénéité des décisions plus limitée que dans le modèle.

Le cas du Codex confirme l'intérêt qu'il y a à rapprocher, comme le font Levitt et Nass, la théorie institutionnelle du 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.[36], 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 des différentes pressions normatives. L'anarchie organisée est un peu moins anarchique et un peu plus organisée que dans le modèle.

---

[34] A cinq étapes au lieu de huit.

[35] Remarquons qu'au Codex, pour ce qui concerne la structure de décision, 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.

[36] Les acteurs contribuent à maintenir ces pressions normatives : le secrétariat qui tente de maintenir une certaine continuité en rappelant ce qui s'est fait dans d'autres comités, ou les présidents de session.

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

La comparaison du cas « patuline » avec les autres cas étudiés amène à s'interroger sur l'influence du contenu des textes sur le processus.

La fixation de limites maximales est propice à la simplification du choix à deux ou trois options possibles sous forme de chiffres. La négociation tourne alors à "la discussion de marchand de tapis" et peut se terminer par un accord sur un chiffre intermédiaire. Ce niveau intermédiaire peut d'ailleurs ne pas correspondre à un niveau identifié de risque sanitaire ou bien ne pas être significativement différent du niveau de risque associé à une autre limite maximale envisagée. De plus, quand la décision porte sur un chiffre, 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.

Dans les normes de définition de produits ou les codes d'usage, 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.

Une personne interrogée a résumé ceci en disant :

« [Le consensus] c'est plus facile pour moi qui fait des normes avec des mots, que pour ceux qui font des normes avec des chiffres » [37].

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

2.5.3- 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.

Les cas empiriques que nous avons présentés montrent qu'au contraire, les acteurs utilisent le flou des procédures, les incertitudes des préférences collectives, la méconnaissance des procédures[38] par les autres acteurs, s'appuient sur les arguments légitimes, pour promouvoir leurs propres préférences. Nous reviendrons sur ce point au début du chapitre suivant.

2.5.4- Le rôle plus complexe du temps

Selon le modèle de la poubelle, une décision provient de la rencontre des problèmes et des solutions jetés dans la poubelle par les différents participants à la décision à différents moments, la décision est donc fortuite et 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 » 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 de 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 apparaît ainsi plus complexe. Il 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

---

[37] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.

[38] *« les acteurs qui ont beaucoup de métier sont capables de sortir la règle du manuel qui empêche de faire telle chose [...] parce que à ce moment là ça arrangeait la position française, et là on utilise le manuel à son profit ».* Entretien. Autre. 12 juillet 2002.

fige – temporairement - la décision[39]. 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»[40]

« 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» [41]

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.

Au total, l'étude détaillée de plusieurs dossiers modifie l'interprétation que l'on peut faire de la décision au Codex. Le premier sous-chapitre faisait apparaître le processus de décision comme complexe du fait du jeu qu'il s'agit d'un jeu à deux niveaux, d'une négociation à la fois internationale et multilatérale, de la lenteur des procédures ..... La confrontation des cinq cas empiriques au modèle de la poubelle montre une décision certes complexe mais surtout instable, changeante, confuse, non contrôlée. 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.

Nous avons aussi vu se dessiner le rôle que peut tenir un entrepreneur politique pour tirer parti des multiples zones de faible couplage du système et avons montré que la durée peut ajouter à l'anarchie. Nous reviendrons sur ces deux points au chapitre suivant où nous nous réfèrerons au modèle de Kingdon.

[39] C'est une stabilisation momentanée en fait puisque la norme peut ultérieurement être révisée.

3- La généralisation aux O.I.G. comme organisations faiblement couplées

L'application du modèle de la poubelle au Codex Alimentarius nous amène réfléchir de façon plus large à une vision des organisations intergouvernementales comme faiblement couplées (« *loosely coupled* »), c'est à dire « *un système à la fois ouvert et fermé, flou et rationnel, spontané et intentionnel* »[42] (Orton et Weick [1990 : 204-205]).

En nous appuyant sur le classement de la littérature se rattachant au faible couplage fait par Orton et Weick, nous mettons en évidence les zones dans lesquelles il y a « du jeu » dans les O.I.G., nous essayons de montrer pourquoi il y a faible couplage, quelles forces peuvent s'y opposer et quelles sont les conséquences pour l'action politique des entreprises.

3.1- Plusieurs zones de faible couplage dans les O.I.G.

Leur revue de littérature permet à Orton et Weick d'identifier huit types de faible couplage mis en évidence par différentes recherches : entre individus, entre sous-unités, entre organisations, entre niveaux hiérarchiques, entre les organisations et leur environnement, entre activités (cette catégorie inclut le faible couplage entre problèmes et décisions du modèle de la poubelle), entre les idées et les objectifs, entre les intentions et l'action.

En examinant le cas du Codex à la lumière du modèle de la poubelle, nous avons trouvé plusieurs zones de faible couplage pour cette O.I.G. : entre les organes subsidiaires du Codex, entre les Etats, et entre les problèmes et les choix comme vu au sous-chapitre précédent. Nous cherchons maintenant à voir si ces zones de faible couplage se retrouvent de façon générale dans les O.I.G..

Le cas du Codex Alimentarius montre une forte indépendance des différents comités les uns par rapport aux autres. De manière générale les O.I.G. établissent des comités, des commissions ou des groupes par thèmes[43]. La structure créée pour l'Uruguay Round

---

[40] Entretien. Industrie. 29 août 2002.
[41] Entretien. Administration française. 16 juillet 2002.
[42] « *a system that is simultaneously open and closed, indeterminate and rational, spontaneous and deliberate* ». 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).
[43] Voir par exemple l'organisation de l'O.M.C. : http://www.wto.org/french/thewto_f/whatis_f/tif_f/utw_chap7_f.pdf, consulté le 3/11/2005, ou celle de l'U.I.T. (Union internationale des communications) : http://www.itu.int/aboutitu/structure/index-fr.html, consulté le 3/11/2005.

comptait quatorze groupes de négociation dont chacun avait un agenda chargé[44]. 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. 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[45]. 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 coalition, le couplage entre ces Etats reste néanmoins faible dans la durée.

Nous avons montré que l'on pouvait appliquer le modèle de la poubelle au Codex Alimentarius pour certaines de ses décisions et que donc 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., où la culture est la négociation et le consensus, 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 le résultat 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].

[44] Voir Sjöstedt G. (1994).

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[46] (voir section 1.1.5 de ce chapitre).

3.2- Différentes causes au faible couplage

Nous voyons différentes causes au faible couplage dans les O.I.G.. La première 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 donne de surcroît à l'O.I.G. dans son ensemble 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, pour reprendre les termes de Orton et Weick, l'environnement interne est fragmenté, c'est à dire que l'organisation est découpée en comités subsidiaires différents, ce qui favorise le faible couplage.

3.3- Les compensations au faible couplage

Nous avons montré que 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].

---

[45] Orton et Weick distinguent dans la littérature plusieurs travaux qui mettent en évidence le faible couplage entre organisations, dans des coalitions, dans des fédérations d'organisations etc. Il nous semble que le faible couplage entre Etats peut être rattaché à ce type.

[46] Il paraît plus difficile de perdre de vue l'objectif initial de la négociation dans une négociation commerciale entre entreprises où l'objet de la négociation est d'acheter des biens ou des services.

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, construit des coalitions, relève de cette seconde forme de compensation.

Enfin, une troisième forme de compensation est la catégorie des valeurs partagées (Orton et Weick [1990 : 212-213]), que notre rattachement à la sociologie néo-institutionnelle nous incite à 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.

3.4- Faible couplage et action politique : les difficultés à pérenniser le succès

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 et de mettre de l'ordre à leur avantage et qui, dans certains, cas atteignent leur objectif.

Ceci conduit Victor, dans le cas du Codex Alimentarius à utiliser le terme de « *capture réglementaire* » (Stigler [1971]) pour qualifier l'élaboration de certaines normes produits du

Codex[47] qu'il estime injustifiées au regard des critères de sécurité sanitaire[48] (Victor [2000 : 887-888]). Il nous semble que parler de « *capture réglementaire* » tend à décrire le Codex comme manipulé par un acteur politique[49] qui détiendrait un pouvoir permanent d'influence, et ne représente pas suffisamment le jeu qui existe à tous les niveaux du Codex et qui rend toujours très instable l'avantage que peut avoir un entrepreneur politique à un moment donné. Même si l'entrepreneur politique crée du couplage, celui-ci n'est jamais « fort », il ne s'agit jamais que d'un ordre localisé.

De façon générale, Smouts estime le jeu très ouvert dans les O.I.G. : « *Dans les organisations, à la différence des conférences diplomatiques, le jeu multilatéral est un jeu continu et répété [...]. 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].

Nous estimons pour notre part que 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 différentes 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. Le concept de faible couplage permet de comprendre qu'à certains moments, qui tiennent à son action, mais aussi pour partie au hasard, l'entrepreneur politique parvient à mettre de l'ordre à son avantage. Cet ordre est toujours partiel, et toujours temporaire.

Conclusion

En conclusion, les organisations internationales apparaissent comme une configuration « en soi » et non comme une sous-catégorie pour les stratégies politiques des entreprises. Du fait que l'enjeu pour les entreprises est lointain, que les procédures sont complexes et fluctuantes, que l'aspect multilatéral met potentiellement les entreprises en relation avec un

[47] Il cite la norme sur les eaux minérales naturelles et celle sur le miel, qui protègent les producteurs européens.
[48] Ce qui d'ailleurs revient à ne considérer qu'une partie du mandat du Codex Alimentarius.
[49] dans les cas cités l'industrie européenne de l'eau minérale naturelle et l'industrie européenne du miel.

grand nombre d'environnements institutionnels nationaux et les amène à prévoir dans leurs tactiques la construction de coalitions, le contexte pour des stratégies politiques est différent par nature du contexte national. Il est différent aussi par nature, et pas uniquement par l'échelle, de ce que les entreprises connaissent avec l'U.E. guidée par un objectif d'intégration du marché et disposant d'une administration propre.

La décision intergouvernementale elle-même apparaît une notion floue. La comparaison détaillée du Codex avec le modèle de la poubelle, et l'élargissement aux O.I.G. comme systèmes faiblement couplés, rendent compte du jeu très ouvert qu'il y a dans les décisions des organisations intergouvernementales. 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 Gersick[50] 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 sur un texte qui peut alors être adopté. C'est de ce lieu d'indécision que sortent des décisions, parfois vides de sens, parfois contradictoires avec des décisions précédentes, parfois, aussi, cohérentes, sur lesquelles un consensus s'est fait rapidement et que les Etats vont considérer comme légitimes.

[50] 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.

Chapitre 15 – La stratégie politique des entreprises françaises au Codex Alimentarius : du lobbying au « meta-lobbying »

1- L'entrepreneur politique au Codex Alimentarius

1.1- Un entrepreneur plus actif que dans le modèle de Kingdon
1.2- Un entrepreneur qui a besoin de points de couplage
1.3- La persévérance et l'encerclement
1.4- La définition d'un « meta-lobbying »

2- La préférence pour la légitimation comme mode d'influence des pouvoirs publics français dans un contexte de décision intergouvernementale

2.1- La faible efficacité de l'utilisation de la pression envers les pouvoirs publics
2.1.1- L'inefficacité de la pression explicite
2.1.2- Les limites de la menace intériorisée par l'administration
2.1.3- La relation entre l'importance des enjeux et l'usage de la pression
2.2- Les effets de la légitimation dans un contexte de décision intergouvernementale
2.2.1- La légitimation pour fournir des arguments
2.2.2- La légitimation pour une adhésion durable de l'administration à la position défendue
2.2.3- La légitimation pour que l'administration crée des coalitions
2.3- La proximité des objectifs pour la légitimation
2.3.1- Des intérêts économiques
2.3.2- Une proximité culturelle
2.3.3- Des aspects réglementaires
2.3.4- Les possibles divergences avec les entreprises et la hiérarchie des objectifs de l'administration
2.3.5- Les liens entre les différents objectifs

3- De l'influence par la légitimation à la « coopération nationale »

3.1- Une relation de coopération étroite
3.2- L'établissement de la coopération nationale
3.2.1- Les dispositions initiales envers la coopération
3.2.2- Enjeux et incitations à coopérer
3.2.3- Le leadership
3.2.4- Le nombre et la variété des groupes concernés
3.2.5- Une coopération qui se construit dans le temps et a une forte composante interpersonnelle
3.3- Coopération nationale et autres relations de proximité entre pouvoirs publics et entreprises
3.4- La coopération pour passer du lobbying de la position nationale à la négociation internationale

4- L'action politique collective

4.1- L'action politique collective pour l'administration
4.2- Le leader politique
4.3- Concurrence et action collective

5- Les conditions d'influence du processus d'élaboration des normes : les ressources

5.1- Des compléments sur les ressources génériques
5.2- La combinaisons de ressources et les individus
5.3- Ressources individuelles et ressources collectives
5.4- Des ressources pour la stratégie politique, des ressources apportées dans la relation avec l'administration

6- D'autres concepts de la littérature difficiles à transférer dans un contexte intergouvernemental

6.1- La difficile obtention d'un avantage réglementaire
6.2- Un éventail limité d'actions politiques possibles
6.3- La difficulté à mettre en évidence des facteurs de succès

Conclusion

Introduction

Alors que dans le chapitre précédent, nous avons étudié la décision dans les O.I.G. et ses caractéristiques pour l'entreprise qui souhaite l'influencer, dans ce chapitre-ci, nous nous plaçons du côté de l'entrepreneur politique et de ses actions. Nous n'étudions plus la cible, mais les actions de celui qui la vise.

Nous cherchons ainsi maintenant à voir dans quelle mesure et comment, dans ce contexte décisionnel où tout est flou et fluctuant que nous avons proposé de décrire comme un lieu d' « indécision ponctuée », l'entrepreneur politique peut favoriser à son profit la rencontre des différents flux de décision. Nous proposons de nommer sa stratégie politique « meta-lobbying » (sous-chapitre 1).

Nous nous focalisons ensuite sur ce qui se passe au niveau national, dans la construction et la défense de la position soutenue par la France sur un dossier donné. Nous montrons que la configuration spécifique des O.I.G. a des conséquences sur le mode d'influence des entreprises sur l'administration nationale (sous-chapitre 2). Les relations Etat français/entreprises peuvent aller jusqu'à une collaboration étroite, pour laquelle nous proposons le terme de « coopération nationale » dont nous essayons de mettre en évidence les déterminants (sous-chapitre 3). Nous approfondissons ensuite l'aspect collectif des stratégies politiques (sous-chapitre 4), ainsi que les typologies générales récentes des ressources politiques (sous-chapitre 5) puis nous revenons sur certains concepts de la littérature pour examiner leur pertinence pour la configuration spécifique que nous étudions (sous-chapitre 6).

1- L'entrepreneur politique au Codex Alimentarius

Dans un modèle de décision politique qui s'appuie sur celui de la poubelle, Kingdon [1984] dessine un entrepreneur politique habile à saisir les occasions offertes par les changements de courant politique ou par des évènements imprévus pour promouvoir ses solutions. Nous nous interrogeons dans un premier temps sur les possibilités d'adaptation de l'entrepreneur politique au cas où l'anarchie organisée est une O.I.G., en l'occurrence le Codex Alimentarius et montrons que l'entrepreneur est plus actif que dans le modèle. Nous montrons ensuite que les efforts de couplage de l'entrepreneur politique nécessitent des

points d'appui et que dans cet environnement complexe, la « stratégie gagnante » de l'entrepreneur politique au Codex est marquée par la persévérance dans le temps comme dans l'espace. Enfin, nous définissons la stratégie politique des entreprises dans les O.I.G. comme un « meta-lobbying ».

1.1- Un entrepreneur plus actif que dans le modèle de Kingdon

L'entrepreneur politique du modèle de décision publique de Kingdon [1984] que nous avons présenté au chapitre 3 est un opportuniste de l'agenda gouvernemental, à l'affût de toute occasion de réorganiser l'agenda décisionnel et de faire avancer ses propositions. C'est par sa capacité à voir qu'un couplage de sa proposition avec un problème ou un courant politique existant ou émergent est possible et par sa persévérance à attendre cette occasion qu'il peut influencer le processus de décision politique.

Transplanté au Codex Alimentarius, l'entrepreneur politique[1] guetterait ainsi un changement de contexte politique ou un problème susceptible de modifier l'agenda décisionnel pour proposer sa solution. Cependant, les évolutions rapides sont rares au Codex et ne permettent pas cet opportunisme. Du fait de son caractère international et multilatéral, le Codex ne peut pas connaître des changements de contexte politique aussi radicaux que dans le cas du changement de majorité politique à la suite d'une élection nationale que considère Kingdon[2]. Les changements de contexte politique sont plus progressifs, il s'agit de lentes évolutions (comme l'évolution vers des normes basées sur l'évaluation quantifiée des risques) et ces évolutions de préférence d'ensemble restent toujours largement parcourues par les courants d'autres préférences. Par ailleurs, au Codex Alimentarius, tous les problèmes traités ne sont pas d'échelle mondiale[3], ce qui entraîne qu'un problème s'y impose rarement de façon aussi évidente et contraignante que cela peut être le cas à

[1] A ce stade, l'entrepreneur politique peut être aussi bien un Etat qu'une entreprise ou un groupe d'entreprises. En revanche dans les sous-chapitres suivants nous nous focaliserons sur les entrepreneurs politiques du monde des affaires.

[2] L'élection d'un nouveau président du Codex ne nous semble pas être le signe d'un changement de contexte politique mais plutôt de la volonté des Etats membres de respecter une certaine alternance dans l'origine géographique des présidents. Cela étant, cette alternance peut entraîner une inflexion dans les décisions du Codex mais sans constituer un facteur aussi décisif que le cas retenu par Kingdon d'un changement d'administration aux Etats-Unis.

[3] par exemple des problèmes tels que les contaminants sont le plus souvent identifiés régionalement en fonction des cultures, des climats, des habitudes de consommation.

l'échelle nationale[4]. Enfin, le Codex n'offre que des fenêtres prévisibles, liées au rythme de convocation des sessions des différents comités (en général une session par an ou une session tous les deux ans) lors desquelles il est possible de faire des propositions de nouveaux travaux et de promouvoir ses solutions.

Plutôt donc qu'attendre qu'une fenêtre de problème ou qu'une fenêtre politique[5] s'ouvre pour coupler sa solution au courant correspondant, l'entrepreneur politique au Codex doit s'assurer que, à l'ouverture de la fenêtre (c'est à dire au moment de la session), le problème ou le courant politique sera tel qu'il y pourra accrocher sa solution. Une de ses activités est alors de rendre favorable le courant des problèmes ou le courant politique. Il faut donc faire reconnaître un problème comme pouvant passer à l'agenda décisionnel international[6].
En contribuant à définir le courant des problèmes, les entrepreneurs politiques influencent aussi le courant politique en le rendant plus ou moins favorable à la solution qu'ils proposent d'apporter. Il s'agit donc, avant l'ouverture d'une session Codex, de construire une coalition, qui accepte de reconnaître comme problème pour l'agenda décisionnel ce à quoi l'entrepreneur se propose d'accrocher sa solution.

La mise à l'agenda ne dépend ainsi plus de la seule question de capacité de l'entrepreneur politique à saisir les opportunités, elle provient aussi de sa capacité à « *créer les opportunités* ». Dubot avait déjà noté qu'en fait, l'entrepreneur politique, dont le rôle est limité dans le modèle de Kingdon, a une influence sur la dynamique du courant des problèmes et sur celle du courant des forces politiques [1997 : 527]. Dans le cas du Codex, il est

[4] Cependant, la crise de la dioxine en Belgique a entraîné une accélération des travaux du C.C.F.A.C. sur ce contaminant (Alinorm 99/37 – Rapport de la 23ième C.C.A., para. 235 et suiv.), ainsi que la révision par le C.C.F.I.C.S. des Directives Codex concernant les échanges d'information dans les situations d'urgence en matière de contrôle alimentaire (Alinorm 01/30A – Rapport du 9ième C.C.F.I.C.S., para. 101 et suiv.).
[5] « *problem window* » et « *political window* » selon que l'opportunité provient d'un problème devenu pressant ou d'un changement de contexte politique (Kingdon [1984 : 182]).
[6] Par exemple, pour ce qui concerne les additifs, ce sont généralement les industriels qui suscitent, par le biais d'une délégation et parce qu'ils souhaitent faire valider un nouvel additif ou une nouvelle application d'un additif existant, l'entrée d'un dossier à l'agenda décisionnel
Un autre exemple concerne la création du groupe intergouvernemental spécial sur les jus de fruits et jus de légumes. L'I.F.U. aurait poussé à la constitution de ce groupe et a été chargé de rédiger un avant-projet de norme (Entretien. Administration française. 24 septembre 2001). L'I.F.U. a fait reconnaître comme problème éligible à l'agenda décisionnel la nécessité de réviser les textes internationaux en même temps que les textes communautaires.

nécessaire d'exercer cette influence pour parvenir à influencer l'agenda décisionnel car pouvoir s'appuyer sur un évènement fortuit est difficilement envisageable.

Le dossier de la B.S.T. nous semble une bonne illustration de ce que l'entrepreneur politique (en l'occurrence ici les Etats européens) cherche pour accrocher sa solution (l'interdiction de la B.S.T.) un problème (l'antibiorésistance et l'augmentation des résidus de médicaments vétérinaires) reconnu comme tel par le courant politique et qu'il a pour partie contribué à construire[7].

Après la mise à l'agenda, beaucoup d'incertitude subsiste encore et le dossier entre dans une phase de négociation qui impose à l'entrepreneur politique de faire des compromis (Kingdon [1984 : 176 et 186]. De fait, une fois le problème mis à l'agenda décisionnel, le délai avant le couplage d'une solution peut être long. Une illustration en est le travail sur la résistance aux antimicrobiens au Codex. La question est à l'agenda décisionnel du Codex puisqu'elle a déjà fait l'objet de discussions à deux sessions de la C.C.A.[8]. La décision de créer un nouveau comité pour traiter de ce problème a déjà été repoussée deux fois et aucun travail[9] n'est engagé dans l'intervalle[10]. On peut dire ainsi qu'il y a un accord pour considérer que c'est un problème mais que plusieurs solutions concurrentes tentent de d'y accrocher sans qu'aucune n'y parvienne pour le moment.

Après la mise à l'agenda, l'entrepreneur a ainsi à défendre sa solution face aux solutions concurrentes que d'autres entrepreneurs politiques peuvent proposer, ce qui rend à notre sens son « travail » plus complexe que dans le modèle de Kingdon. Il inclut notamment le rôle d'initiateur dont Dupont a montré la nécessité dans la formation des coalitions [1994 : 170]).

[7] alors que le couplage aux «autres facteurs légitimes » n'était pas acceptable pour les autres Etats. Voir au chapitre 9.
[8] Sans compter les discussions dans différents comités spécialisés.
[9] Un Code d'usages visant à réduire et à maîtriser la résistance aux antimicrobiens élaboré par le C.C.R.V.D.F. (médicaments vétérinaires) a été adopté en 2005 mais rien d'autre n'est prévu.
[10] Alinorm 04/27/41 – Rapport de la 27ième C.C.A. (2004) et Alinorm 05/28/41 – Rapport de la 28ième C.C.A. (2005)

On peut maintenant s'interroger sur ce qui peut aider l'entrepreneur à accrocher sa solution, face aux autres solutions proposées.

1.2- Un entrepreneur qui a besoin de points de couplage

Le modèle de Kingdon néglige les éléments qui stabilisent le processus de décision politique nationale et limitent l'anarchie (Dubot [1997 : 523]) or il nous semble que ces éléments font justement partie de ceux que l'entrepreneur politique peut utiliser pour faire avancer ses solutions.

Le chapitre 14 a mis en évidence quelques zones plus stables – ou moins incertaines - que les autres dans le Codex Alimentarius : les mandats des comités et les registres d'arguments utilisables, la procédure de décision en huit étapes, les acteurs présents dans chaque comité et les coalitions possibles. Ces éléments canalisent les processus de décision. Les cas empiriques montrent qu'ils sont aussi des points d'appui potentiels pour l'action de l'entrepreneur politique, sans lesquels sa solution ne peut être acceptée par les autres acteurs. Ces éléments de procédure et de structure permettent à l'entrepreneur politique de faire avancer sa solution dans un contexte où par ailleurs les aspects plus flous des procédures (évaluation du consensus), les sous-processus non officiels, les préférences instables des acteurs..., tendent à mettre de l'imprévisible et du discrétionnaire à tout moment dans le processus de décision.

Au total, bien que les anarchies organisées, et plus généralement les organisations faiblement couplées, semblent au premier abord un terrain idéal pour l'entrepreneur politique puisque l'on imagine que, dans le fouillis qui les caractérise, l'entrepreneur peut mettre de l'ordre à son avantage, on voit qu'en réalité, celui-ci dispose d'assez peu de points d'appui stables sur lesquels faire porter ses efforts de couplage[11]. C'est donc dans la durée et la vigilance[12], en prenant appui sur tous les points stables qui se présentent à lui – par

[11] Nous rejoignons là notre conclusion sur les grandes difficultés, voire l'impossibilité à capturer les décisions du Codex Alimentarius et plus largement une organisation faiblement couplée (Voir chapitre 14, section 3.4).

[12] Cohen et al. estiment qu'il faut comprendre « *les courants d'attention dans une organisation car chacun ne veille pas à tout en permanence* » [1991 : 164]. Cette inattention de certains participants permet à ceux qui sont attentifs d'utiliser la situation pour faire avancer leurs propres projets.

moments et à certains endroits -, que l'entrepreneur politique peut espérer faire aboutir sa proposition.

1.3- La persévérance et l'encerclement

Kingdon voit dans la ténacité et la persévérance une qualité nécessaire à l'entrepreneur politique [1984 : 190]. De son côté, Dubot insiste sur l'importance de la « *persévérance discursive* » [1997 : 496].

Pour notre part nous voyons cette continuité dans la défense d'une position comme se jouant à la fois dans le temps - la succession des sessions traitant d'un projet de texte -, et dans l'espace (les différents canaux d'influence et les différents comités qui peuvent traiter de sujets liés). Nous appelons « encerclement » cette deuxième forme, reprenant le terme utilisé par une des personnes interrogées[13].

Nous avons montré qu'autant le passage d'une question à l'agenda décisionnel, que la défense d'une position sur un projet de texte, ne peuvent réussir que dans la durée car le Codex travaille lentement et des retournements de situation sont toujours possibles.

Cette persévérance dans le temps pour défendre une position sur un dossier donné peut nécessiter le passage dans différents lieux de négociation du Codex puisque les procédures prévoient l'approbation de certaines dispositions des normes produits dans les comités horizontaux.

Pour ce qui concerne l'encerclement, de nombreux exemples montrent des entrepreneurs politiques essayant de faire passer leurs idées dans différentes instances du Codex[14].

L'utilisation des différents canaux d'accès est une autre forme de manœuvre d'encerclement, utilisée en particulier par les entreprises ou groupes d'entreprises. Le cas « laits fermentés » par exemple montre un entrepreneur politique – l'industrie française – qui essaie de faire

---

[13] « *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, alors que les mecs de l'autre comité ne le savent pas. 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).

[14] Ainsi par exemple, l'Union Européenne a défendu sa position sur les autres facteurs légitimes dans le groupe spécial intergouvernemental sur les aliments dérivés des biotechnologies alors que les travaux du C.C.G.P. sur ce sujet n'étaient pas terminés (Voir Chapitre 9).

La promotion des idées peut aussi être faite de manière encore plus indirecte. Lors de la réunion informelle de 2002 des présidents des différents comités qui se tient en marge du C.C.G.P., la France, Etat hôte du C.C.G.P. a

passer sa position au Codex par la délégation française, par d'autres délégations nationales, par l'observateur international du secteur, mais aussi à plus long terme et plus indirectement par la communauté scientifique internationale.

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[15].

Pour l'entrepreneur politique, le Codex Alimentarius apparaît comme un système largement ouvert, dans lequel d'autres entrepreneurs politiques essaient de faire passer des positions concurrentes. Les résultats sont toujours incertains pour des investissements importants :

« Il faut lancer des actions dans le sens recherché et ensuite naviguer à vue »[16]
« participer au Codex, si l'on veut pouvoir, et il faut rester extrêmement modeste, un tant soit peu influencer l'avancement des travaux, c'est un investissement énorme, car c'est une mécanique très lourde, très lente, où tout se discute, quasiment à la virgule près. »[17]

C'est alors bien 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»[18].

1.4- La définition d'un "meta-lobbying"

Au total, il apparaît que les stratégies politiques des entreprises dans les organisations internationales présentent un certain nombre de caractéristiques qui rendent ces stratégies spécifiques.

Ces stratégies politiques ne visent pas un décideur mais différents Etats parties prenantes à une décision collective. Le processus d'influence passe donc par des intermédiaires.

---

proposé de faire le point sur les travaux sur la traçabilité menés dans les différents comités (Entretien. Administration française. 16 juillet 2002)

[15] Nous avons vu au chapitre précédent que les préférences des Etats pouvaient être floues et changeantes. Dans le cadre d'une préférence donnée, la position d'un Etat peut évoluer, c'est ce qui permet l'accord avec les autres Etats dans la négociation.

[16] Entretien. Industrie. 3 juillet 2001.

[17] Entretien. Industrie. 26 septembre 2001.

Ces stratégies politiques prennent en compte la négociation. Nous voulons dire par là que les entreprises ne se contentent pas d'actionner plusieurs canaux d'influence simultanément, et indépendamment les uns des autres. Cette stratégie qui s'arrêterait au premier niveau du jeu, pourrait être qualifiée de « multi-lobbying » en référence aux stratégies hors marché multidomestiques de Baron (1995b), et ferait l'hypothèse que si l'on influence suffisamment d'Etats la décision intergouvernementale sera elle-même influencée. Outre qu'une telle stratégie serait très coûteuse puisqu'elle suppose un lobbying quasi-systématique de tous les Etats, elle supposerait pour aboutir à un consensus que l'on puisse aligner les positions de tous les Etats sur celle que l'on cherche à défendre or un tel succès paraît peu vraisemblable. De plus une telle stratégie négligerait de prendre en compte la dynamique collective de la négociation.

Les entreprises ne se limitent pas non plus au « globbying », un lobbying global qui consisterait à ne travailler qu'au niveau international, en influençant le secrétariat et en visant directement l'assemblée des Etats, sans s'adresser individuellement aux Etats.

Les différents cas étudiés dans notre recherche montrent que les entreprises cherchent à agir à la fois à un niveau national pour influencer les positions des Etats et au niveau international pour influencer la négociation. Au niveau international, les entreprises agissent soit directement par le statut d'observateur dont nous avons vu que son influence est limitée, soit indirectement en participant à la création de coalitions. Elles font alors en sorte que les différents Etats qu'elles influencent se parlent pour coordonner leurs interventions, elles agissent sur certains Etats de façon coordonnée avec leur Etat d'origine, elles envisagent les compromis possibles...

Ces stratégies politiques s'appliquent dans différentes dimensions de la décision : en « hauteur » (les différents niveaux de la négociation officielle et non officielle), en « largeur » (les différents comités), et dans le temps puisque la prise de décision demande plusieurs années.

[18] Entretien. Industrie. 29 août 2002.

Ces stratégies politiques ont une visée plus modeste que les stratégies nationales. Les résultats sont en effet toujours incertains, difficilement mesurables, ils se perdent dans le « bruit » de la décision intergouvernementale. L'action de l'entreprise est d'une rentabilité incertaine ou au moins difficilement mesurable.

Nous proposons de parler de « meta-lobbying » pour décrire ces stratégies politiques. En effet, la forme de ces stratégies politiques est essentiellement celle du lobbying[19]. Par ailleurs, le préfixe « *meta* » indique : « *la succession, le changement, la participation, et en philosophie et dans les sciences humaines « ce qui dépasse, englobe » (un objet, une science)* »[20]. Le « meta-lobbying » exprime alors une stratégie politique qui ressemble au lobbying mais dans laquelle il y a une distance importante entre l'action d'influence et la décision : i/ une distance organisationnelle puisque le processus d'influence passe par des intermédiaires, ii/ une distance temporelle en raison de la longueur du délai de décision, iii/ une distance géographique puisqu'il faut un déplacement physique et intellectuel du travail de lobbying.

Cette stratégie politique est plus complexe que le lobbying, plus élaborée, puisqu'elle se mêle aussi de la négociation. Elle est aussi plus incertaine et nécessite adaptation permanente et persévérance sur longue période.

Ce meta-lobbying tient du jardinage, une métaphore déjà utilisée pour la décision stratégique[21] et qui nous semble évocatrice ici aussi.

Dans le meta-lobbying, il faut agir sur le lieu même de la prise de décision, en quelque sorte en modifier le paysage même si un certain nombre de choses (le terrain, le climat) sont déterminés. Il faut élaguer un arbre ici, là abattre une haie, favoriser la repousse ici ou là, le tout pour créer une perspective qui va guider le regard, puis orienter le chemin de la décision. Comme pour le jardinier-paysagiste, la durée est un élément déterminant, il faut tenir compte de l'état du terrain, sans cesse lutter contre les parasites, et accepter aussi que

[19] Voir chapitre 1, section 1.2.3..
[20] *Le Nouveau Petit Robert.* (1994).

le résultat ne soit pas forcément un jardin à la française où tout correspond au plan d'origine. Il n'est pas sûr que l'on puisse y transplanter sans effort les espèces que l'on a patiemment sélectionnées dans son propre pré carré. Il faut du travail, de la patience, de l'opiniâtreté, de la vigilance, de l'adaptation. Il faut beaucoup semer, beaucoup amender, se greffer sur les espèces locales, sans être sûr que l'on va obtenir le résultat souhaité.

2- La préférence pour la légitimation comme mode d'influence des pouvoirs publics français dans un contexte de décision intergouvernementale

Nous revenons dans ce sous-chapitre sur les deux modalités d'influence de Bourgeois et Nizet (pression ou légitimation) telles que Attarça [1999] les a appliquées à l'influence des entreprises sur les pouvoirs publics pour montrer que dans la configuration que nous étudions, la stratégie de légitimation est préférée et préférable à celle de la pression.

2.1- La faible efficacité de l'utilisation de la pression envers les pouvoirs publics

Nos données ne révèlent pas d'utilisation des méthodes de pression les plus visibles (médiatisation, mobilisation publique et défi) dans les relations avec l'administration française sur les questions Codex et pas d'utilisation flagrante de la menace[22] à l'exception du cas « patuline » dans lequel nous en avons relevé des traces[23]. En fait aucune des différentes formes de pression identifiées par Attarça [1999 : 379 et suiv.] n'apparaît efficace pour influencer les pouvoirs publics français[24] dans la configuration de lobbying que nous étudions.

---

[21] Voir Stratégor [1997 : 487], qui lui-même s'inspire de Connolly T. (1988) « Hedge-Clipping, Tree-Falling an the Management of Ambiguity : The Need for New Images of Decision-Making », *in* Pondy L.R., Boland R.T. et Thomas H. (éd.), *Managing Ambiguity and Change*, John Wiley

[22] Aucun des 70 entretiens menés ne fait état de menaces.

[23] Voir chapitre 11. Nous faisons référence à un document de position de l'observateur qui mettait en cause les compétences des scientifiques.

[24] Nous nous intéressons ici aux relations entreprises/pouvoirs publics nationaux et à l'influence de la position nationale. Nous n'étudions donc pas les manoeuvres de pression ayant pour cible directe la norme internationale et le Codex. Ces manoeuvres pourraient être :

- médiatiser à l'échelle mondiale la position d'une industrie ou d'une entreprise sur une réglementation Codex avec l'objectif de faire ainsi pression sur l'ensemble des Etats membres simultanément ;
- mobiliser mondialement les parties prenantes telles que les clients, les fournisseurs, les salariés, les consommateurs ;
- défier la norme internationale pour provoquer une réaction des pouvoirs publics ;
- menacer l'ensemble des Etats-membres du Codex.

Aucune de ces manoeuvres n'apparaît très réaliste, soit du fait des difficultés à médiatiser ou mobiliser mondialement (médiatisation, mobilisation), soit parce que ce qui prévaut pour les autorités de contrôle est la réglementation nationale pas une norme établie par une O.I.G. (défi), soit enfin parce que les menaces ne sont pas forcément crédibles à l'échelle mondiale (menace de suppression d'emplois par exemple).

2.1.1- L'inefficacité de la pression explicite

La médiatisation des positions de l'industrie pourrait théoriquement être utilisée pour inciter les pouvoirs publics français à défendre au Codex la position souhaitée. Cependant les enjeux du Codex Alimentarius sont peu connus de l'ensemble de l'industrie et du grand public[25] et il faudrait donc à la fois médiatiser la position de l'industrie et médiatiser le Codex pour pouvoir exercer une pression efficace. Cette limitation s'applique aussi à la mobilisation publique.

Pour sa part, le défi, qui consiste à provoquer les pouvoirs publics en contrevenant au droit en vigueur, n'a pas de sens s'agissant de la norme internationale. Ce qui prévaut en effet pour les autorités françaises est la réglementation française, or la norme internationale n'est pas immédiatement et pas mécaniquement transcrite en droit national.

Enfin des menaces telles que les suppressions d'emploi qui pourraient découler de la mise en oeuvre d'une réglementation donnée sont difficilement crédibles à court terme. En effet, les normes du Codex ne peuvent s'imposer juridiquement aux Etats que si un jugement de l'organe de règlement des différends de l'O.M.C. les y contraint, ce qui suppose qu'un autre Etat ait porté un litige commercial à l'O.M.C.. Le processus par lequel une norme Codex devient une réglementation nationale sous l'influence de la norme Codex est donc long et aléatoire, ce qui rend l'usage de la menace peu crédible au stade de la discussion Codex[26].

Par ailleurs comme l'élaboration des normes du Codex s'étale sur plusieurs années, il serait nécessaire de faire usage de la pression dans la durée or la stratégie de pression peut être inefficace à long terme (Attarça [1999 : 382]).

Enfin, les pouvoirs publics français peuvent, sous la pression, adopter la position défendue par l'entreprise, mais comme ils ne représentent qu'une voix dans le Codex Alimentarius, il est facile pour l'administration de ne défendre que mollement cette position et de mettre un échec sur le compte du déroulement de la négociation. Dans ce cas, le fait que la pression

---

On peut cependant noter que la question des O.G.M. a donné lieu à une large médiatisation de la part des entreprises (sur le thème « nourrir la planète »).

[25] Voir au chapitre 4, section 2.1..

soit exercée efficacement sur un Etat ne change pas le résultat de la négociation internationale.

2.1.2- Les limites de la menace intériorisée par l'administration

La menace peut être intégrée par la cible et ne pas avoir besoin d'être explicite pour être efficace (Attarça [1999 : 123]). Il est ainsi possible que certaines menaces que pourrait utiliser l'industrie soient déjà prises en compte par l'administration sans même qu'elles aient été exprimées par l'industrie, le mode de relation ayant alors l'apparence de la légitimation.

Cependant, les registres d'arguments utilisés au Codex sont principalement la science pour les aspects de protection de la santé des consommateurs, et les questions d'information des consommateurs pour les aspects de loyauté[27]. L'argumentation de sa position par un Etat doit se placer sur ces registres s'il veut faire avancer ses vues or une menace, même implicite et intériorisée, peut pousser l'administration à défendre la position de l'industrie, mais elle ne l'aide pas concrètement dans cette défense lors de la négociation internationale.

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.

2.1.3- La relation entre l'importance des enjeux et l'usage de la pression

Nos travaux ne confirment pas que plus l'enjeu est grand ou de court terme, plus la pression est utilisée (Attarça [1999 : 385]). Au contraire, il nous semble que notre recherche montre l'inverse. Les cas « laits fermentés » et « eaux minérales naturelles » représentaient des enjeux importants pour l'industrie française, et de plus court terme que d'autres (les « autres facteurs légitimes » par exemple, dont les enjeux étaient de plus long terme et flous du fait des incertitudes sur les conséquences pratiques des textes) or la pression n'y a pas été mise en oeuvre.

[26] En revanche on peut imaginer que la pression soit exercée avec plus de succès au moment de l'intégration de la norme Codex dans la réglementation nationale.
[27] même si des intérêts économiques peuvent être derrière les positions défendues.

2.2- Les effets de la légitimation dans un contexte de décision intergouvernementale

Dans les cas que nous avons étudiés, nous retrouvons clairement la légitimation et ses principales ressources, l'information et le réseau relationnel (Attarça [1999 : 383 et suiv.]). Nous tentons ci-dessous de comprendre le rôle de la légitimation dans la relation avec les pouvoirs publics[28].

2.2.1- La légitimation pour fournir des arguments

Nous avons fait remarquer qu'une menace efficace peut conduire l'administration à défendre la position que l'on souhaite, mais ne l'aide pas concrètement dans cette défense lors de la négociation internationale.

Au niveau européen, l'expertise étant une « *ressource centrale* » pour l'élaboration des politiques publiques, le groupe d'intérêt économique qui apporte de l'expertise au décideur public augmente sa capacité à défendre ses intérêts dans l'U.E. (Saurugger [2002 : 375]). Le même mécanisme est à l'oeuvre au Codex Alimentarius du fait que les sujets traités sont techniques et fournir à l'administration des éléments pour un argumentaire crédible peut contribuer à la défense d'une position.

Ainsi, pour que l'administration défende la position recherchée, la légitimation, qui apporte des arguments à l'appui de cette position, apparaît préférable à la menace.

2.2.2- La légitimation pour 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 normes Codex 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.

2.2.3- La légitimation pour que l'administration crée des coalitions

Pour influencer une décision du Codex 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.

[28] Notons que la légitimation est encouragée par le Codex qui suggère la consultation des différentes parties prenantes nationales par le point contact du Codex (en France, le point contact est au S.G.C.I.). Voir chapitre 5, section 6.3.

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[29]. 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, le mode de décision du Codex, le 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 efficace[30].

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

2.3- La proximité des objectifs pour la légitimation

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

A partir des cas étudiés, nous examinons ce qui rend l'administration réceptive aux demandes de l'industrie et qui peut rapprocher l'administration et l'industrie françaises.

2.3.1- Des intérêts économiques

Nous avons vu que dans les cas empiriques étudiés un objectif important de l'administration est la défense des intérêts économiques de la France et de ses entreprises.

« l'objectif commun [de l'administration et des entreprises au Codex] c'est la défense de nos intérêts économiques »[31].

---

[29] Ainsi, là où Putnam estime qu'une forte cohésion nationale sur un dossier réduit les marges de manoeuvre des négociateurs nationaux dans la recherche de l'accord international [1988 : 444], nous considérons pour notre part qu'une forte cohésion nationale sur un dossier crée avant tout une incitation à rechercher des alliés (même si, en effet, et le cas des hormones au Codex le confirme, l'accord international est encore plus difficile à trouver).

[30] 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 (notons que parfois l'établissement du consensus est en fait un vote informel, chaque Etat exprimant rapidement son avis en disant qu'il soutient ou qu'il est d'accord avec tel Etat).

[31] Entretien. Administration française. 9 octobre 2001. On a vu au chapitre 13 (sous-section 3.3.3.) que selon les cas la position consiste à défendre un marché domestique, des exportations, des implantations à l'étranger, ou encore des marchés potentiels à l'étranger. On peut participer avec un objectif protectionniste (obtenir une règle internationale qui dans la pratique protége son marché domestique de l'entrée de produits concurrents) ou avec un objectif de libre échange (visant par exemple l'ouverture de marchés étrangers : « *il faut participer à cette harmonisation internationale car ça favorise l'entrée de nos produits sur les marchés étrangers* » (Entretien. Administration française. 9 octobre 1999)).

Un rapprochement nous semble pouvoir être fait avec l'analyse que font Stopford et Strange [1991] des relations entre Etats. Stopford et Strange étudient comment les Etats en développement attirent et retiennent les opérateurs étrangers qui peuvent contribuer à la création de richesse sur le territoire national. Ils estiment que les relations entre Etats ne sont plus une lutte pour l'extension de leur pouvoir à de nouveaux territoires mais pour plus de création de richesses à l'intérieur de leurs frontières.

Il nous semble que, dans les instances internationales, la défense par les Etats des intérêts des entreprises implantées sur leur territoire procède du même objectif de création de richesses à l'intérieur des frontières nationales. Ceci est d'ailleurs cohérent avec le fait qu'il ne semble pas y avoir de discrimination entre entreprises à capitaux français et entreprises à capitaux étrangers dans la participation à la partie française des travaux du Codex (participation à la délégation et surtout participation à l'établissement de la position française).

En cela, les objectifs de l'administration sont convergents avec ceux des entreprises pour lesquelles il s'agit de protéger la rentabilité à long terme et les choix stratégiques, comme l'ont montré les différents dossiers étudiés.

2.3.2- Une proximité culturelle

Plusieurs entretiens montrent qu'une forte spécificité culturelle sur un produit donné tend à rapprocher les différents acteurs français, et qu'à l'inverse celle-ci creuse les divergences entre Etats[32]. Ceci fait écho aux résultats des travaux d'anthropologie et de sociologie de l'alimentation auxquels nous nous sommes référés au chapitre 7.

Nous notons à ce sujet que si la culture alimentaire se transmet de génération en génération de mangeurs (Poulain [2003 : 14]), sa version technique se transmet à travers la formation professionnelle. Une personne interrogée remarquait ainsi que tous les cadres de l'industrie

[32] à propos de l'eau minérale naturelle : « *c'est un concept vraiment très particulier, que les Américains ne peuvent pas comprendre, les Japonais non plus* » (Entretien. Industrie. 24 juillet 2001. Déjà cité au chapitre 8, section 4.4).
« *cette histoire de yaourts […] vraiment il y avait une connotation affective là-dessous* » (Entretien. Industrie. 29 août 2002).

laitière avaient été formés dans les mêmes écoles de laiterie[33], et avaient la même vision des produits laitiers, ce qui avait pour conséquence que les différents producteurs français n'avaient pas de divergences de vues majeures sur les dossiers réglementaires[34].

On voit ainsi toute l'importance de prendre en considération les institutions (ici cognitives et culturelles) dans notre recherche.

2.3.3- Des aspects réglementaires

L'administration peut avoir aussi tendance à défendre sa réglementation :

« on essaie de construire les documents Codex autour de notre propre réglementation, c'est la ligne de la facilité. Et puis en plus puisque ce sont nos réglementations on considère qu'elles sont efficaces. »[35]
« si on s'éloigne vraiment trop de notre réglementation, notre réglementation perd de son sens »[36]

Cela peut être un point de convergence entre l'industrie française et l'administration (cas « eaux minérales naturelles »).

Comme à la sous-section précédente, on voit ici aussi le poids des institutions. Il s'agit là de la réglementation existante, qui ne constitue pas une institution coercitive mais plutôt un cadre cognitif pour l'administration pour qui il est « naturel » de la défendre.

2.3.4- Les possibles divergences avec les entreprises et la hiérarchie des objectifs de l'administration

Sur la base des cas étudiés nous avons identifié ci-dessus différents objectifs qui peuvent être communs à l'administration et aux entreprises dans la préparation d'une position à défendre au Codex.

Le cas de normes mettant en jeu des aspects sanitaires semble susceptible de créer des divergences de vues entre l'administration et les industriels (voir le cas « patuline » dans lequel l'industrie n'a pas réussi à légitimer sa position du fait de problèmes sanitaires). Les aspects sanitaires sont en effet très importants dans l'agenda politique de l'Union Européenne (Clergeau [2003 : 110]) et nos données montrent que dans les positions défendues au Codex, la sécurité sanitaire est une norme d'action prioritaire sur les autres

[33] Ainsi que certains fonctionnaires.
[34] La même personne indiquait que les nouvelles générations de cadre de l'industrie laitière avaient des formations plus diversifiées et que « *du point de vue éthique [des produits laitiers], ça peut changer* » (Entretien. Industrie. 28 septembre 2001)
[35] Entretien. Administration française. 28 juin 2002.
[36] Entretien. Administration française. 27 juin 2002.

pour l'Etat français[37]. Si la question de la santé publique n'est pas en jeu, alors l'administration est prête à aider les entreprises :

« *je ne voudrais pas qu'il soit dit qu'on est là comme représentants de commerce de nos industries [...] moi je voulais bien le faire dans la mesure où la santé publique est garantie mais pas en dehors, il n'est pas question d'amoindrir une norme pour faire plaisir à nos industriels,[...] sinon on est schizophrène, je ne peux pas avoir un discours national très précautionneux et d'un autre côté au niveau des échanges internationaux dire il n'y a pas de problème on peut échanger n'importe quoi, ce n'est pas possible* »[38].

Dans la réalité, un calcul coût/bénéfice n'est jamais exclus :

« On cherche à défendre la santé publique, la protection du consommateur, c'est sûr, la protection du consommateur à un coût acceptable, c'est beau à dire mais c'est dur à faire.»[39].

On voit ainsi toute la difficulté qu'il y a pour le gestionnaire de risque à fixer le niveau approprié de protection sanitaire de sa population[40].

Un autre objectif de l'administration qui pourrait entrer en conflit avec l'objectif de défense des intérêts des entreprises est l'information des consommateurs, il n'apparaît pas dans les cas traités[41].

Nos cas ainsi que les autres données d'entretiens ne permettent pas de hiérarchiser les normes d'action de l'administration autres que celle liée aux aspects sanitaires. Pour les entreprises le travail d'influence consiste alors à faire valoir le ou les objectifs communs[42], ce qui les conduit parfois à ne pas exprimer leurs opinions sur des sujets controversés[43]. Plus les différents objectifs sont proches, plus le travail de légitimation sera facilité.

---

[37] On peut arguer aussi à l'instar de Angot que si la sécurité sanitaire est en premier lieu un impératif de santé publique pour la France, elle est aussi une condition pour le succès des exportations françaises de produits alimentaires [1999 : 53].

[38] Entretien. Administration française. 27 juin 2002.

[39] Entretien. Administration française. 26 juin 2002.

[40] Chapitre 7, sous-chapitre 2

[41] Il était en revanche en jeu dans la position de la D.G.C.C.R.F. sur l'introduction dans le chocolat de matières grasses végétales autre que celles du cacao (voir Dahan [2003 : Chapitre 8]).

[42] La description suivante, faite par un industriel à propos d'un désaccord entre l'administration française et les industriels sur un contaminant qui pose des problèmes sanitaires pour les consommateurs montre cette hiérarchie des arguments mis en avant dans le travail d'influence de l'administration et montre aussi la primauté de la légitimation : « *c'est sûr que ça nous pose un problème, donc on essaie d'argumenter, d'avoir un document de référence montrant qu'il n'y a pas de risques pour les consommateurs, faisant des analyses, soulignant aussi peut-être les problèmes économiques qui peuvent être posés, on fait un dossier* » (Entretien. Industrie. 24 juillet 2001).

[43] « *en tant qu'industriel on trouve ça complètement artificiel d'interdire ces hormones [bovines], mieux vaudrait [...] des situations dans lesquelles on les autoriserait de façon très encadrées, que des situations où on les interdit et où on sait fort bien qu'il y a des fraudes [...] mais on va pas exprimer une position pareille.* » (Entretien. Industrie. 24 novembre 2000).

2.3.5- Les liens entre les différents objectifs

Les différents objectifs relevés ci-dessus peuvent être liés les uns aux autres.

Ainsi, les réglementations s'appuient sur une culture, qui inclut une certaine perception du risque et des pratiques de production particulières (Echols [1998]), donc la défense d'une position proche de la réglementation française et la défense d'une certaine vision des produits sont liées.

Par ailleurs, les réglementations, même si elles ne sont pas directement discriminatoires, peuvent avoir des effets protecteurs pour les entreprises en place qui maîtrisent les techniques correspondantes (Sykes [1999 : 60]). Ainsi, derrière la proximité culturelle et la facilité que constitue la défense de sa propre réglementation nationale apparaissent souvent des implications économiques :

« *nos professionnels sont habitués à ce respect de l'aliment, [...] si on enlève toutes ces singularités, je crois qu'on va perdre une partie de notre rente de situation* »[44].

Il nous semble aussi que cet environnement culturel et réglementaire peut avoir un impact sur la production scientifique. Il serait intéressant de vérifier si, parce que la France produit des fromages au lait cru, elle a acquis une meilleure compétence scientifique que d'autres Etats sur la contamination par Listeria, ou si la tradition des eaux minérales naturelles a créé une compétence spécifique sur les critères de salubrité des eaux minérales naturelles.

Ainsi, intérêts des entreprises, culture, et réglementation sont en fait liés dans l'établissement d'une position nationale. Comme l'estiment March et Olsen, les deux logiques d'action (logique des conséquences attendues et logique de ce qui est approprié à une situation donnée) ne sont pas exclusives [1998 : 949-952][45].

En conclusion, notre analyse de ce qui se passe au niveau français montre que la configuration intergouvernementale du Codex et son processus de décision complexe et incertain rendent la stratégie de pression peu efficace. A l'inverse, une stratégie fondée sur la légitimation renforce la capacité des pouvoirs publics à défendre la position que l'on

[44] Entretien. Administration française. 9 octobre 1999.
[45] Voir aussi chapitre 3, section 2.2.

souhaite voir soutenue. La stratégie de légitimation réussit d'autant mieux que pouvoirs publics et entreprises partagent des objectifs proches.

Ceci nous amène à comparer nos résultats avec ceux de Jacomet [2000].

Nous montrons pour notre part qu'une stratégie de pression donne des résultats limités quand l'objectif est d'influencer une négociation intergouvernementale. Nous montrons aussi que la stratégie de légitimation est induite par la négociation intergouvernementale.

De son côté, Jacomet étudie aussi des négociations intergouvernementales (la politique commerciale internationale du secteur textile) et compare la stratégie des producteurs domestiques américains dans l'Accord multifibres (A.M.F.) dans les années 1970 et celle des producteurs européens dans la négociation de l'Uruguay Round dans les années 1990. De cette comparaison, il conclut que l'interaction s'accommode mieux que la pression des structures complexes de politique publique notamment si on compare les modalités d'établissement de la politique commerciale américaine et celle de l'U.E. mais aussi si on prend en compte un contexte plus général de mondialisation des échanges [*ibid.*, p. 373 et suiv.]. Ceci est compatible avec nos propres résultats mais les interroge. En effet, si la légitimation est induite par le contexte intergouvernemental de la décision, comment expliquer que les producteurs américains aient utilisé la pression dans la négociation de l'A.M.F., et cela avec succès.

Outre le fait que le contexte général a changé et comme Jacomet, nous estimons que ceci a un impact, une réponse nous semble être dans l'objet de la négociation. La négociation d'accords commerciaux multilatéraux a des effets plus directs et plus rapides que la négociation de normes qui n'ont un impact commercial qu'indirect et difficile à quantifier[46]. Du fait des effets plus immédiats, les menaces (notamment pour ce qui concerne les conséquences sur les emplois) sont plus crédibles[47] et donc la pression peut être utilisée efficacement.

[46] De plus, pour devenir obligatoires, il faut que ces normes soient transcrites dans les réglementations nationales (de façon volontaire ou imposée par jugement).
[47] Voir section 2.1.1.

3- De l'influence par la légitimation à la « coopération nationale »

Les cas « eaux embouteillées » et « laits fermentés » nous amènent à définir une modalité de relation entre les pouvoirs publics et l'industrie, que nous appelons « *coopération nationale* », dans laquelle administration et industrie ont un objectif commun de défense d'une position nationale et pour la réalisation duquel ils collaborent.

3.1- Une relation de coopération étroite

Cette « coopération nationale » est une relation de coopération étroite.

Elle peut recouvrir plusieurs activités :

- la préparation de textes (propositions d'avant-projet de normes ou d'amendements, commentaires écrits à des avant-projets ...). Ces documents sont soit rédigés en commun par l'administration et l'industrie, soit rédigés par l'industrie et repris par l'administration comme base pour l'élaboration de la position française, soit rédigés par l'administration qui demande à l'industrie des commentaires et des suggestions. Ce travail écrit est long à réaliser, mais comme le souligne Dubot, l'écrit permet une argumentation construite et produit des documents qui peuvent servir de référence dans une discussion [1997 : 252-254]
- la défense de la position française pendant les sessions[48] ou dans les groupes de travail[49],
- la préparation de la négociation : construction de scenarii d'évolution, anticipation de création de groupes de travail[50],
- la concertation pour l'organisation de coalitions avant la session[51] ou pendant[52],

[48] 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 adhérait complètement* » (Entretien. Industrie. 25 juillet 2001).
« C*'est bien d'avoir des gens qui connaissent [...] et qui peuvent en deux heures me trouver un document ou un article scientifique qui va me permettre de relancer telle ou telle discussion* » (Entretien. Administration française. 28 juin 2002).
[49] Bien que le représentant d'un Etat puisse passer le micro à un conseiller s'il le souhaite, cela est rarement fait dans les sessions de la Commission et même des comités spécialisés ; dans les groupes de travail, cela est plus fréquent.
[50] L'industrie peut s'engager à l'avance à aider l'administration si celle-ci participe ou dirige un groupe de travail.
[51] voir par exemple ce qui a été fait avec le réseau des postes d'expansion économique et des conseillers agricoles des ambassades françaises à l'étranger sur le dossier des laits fermentés.
[52] « *l'expérience fait qu'elle [salariée d'une entreprise] connaissait historiquement 3 ou 4 délégations, [...] pendant que dans la salle ils étaient sur un autre sujet, [elle a fait] le travail au corps des délégations de quelques pays*

- des actions conjointes d'influence sous forme de voyage d'études pour rencontrer des administrations, des scientifiques, ou des professionnels à l'étranger[53]...

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), et des actions de court terme (préparer la session proprement dite) et de long terme (voyages d'études).

Notons qu'avec la coopération, la nature de l'unité d'analyse change puisque l'on passe de l'étude de l'action de l'industrie sur l'administration à l'étude de la relation entre industrie et administration.

3.2- L'établissement de la coopération nationale

Pour examiner les conditions d'établissement d'une coopération administration/entreprise nous nous appuyons sur les quatre facteurs de facilitation ou de frein à la coopération mis en évidence par la littérature sur la coopération : i/ les dispositions initiales envers la coopération, ii/ la question et l'incitation à coopérer (les avantages tirés d'une coopération), iii/ le leadership, et enfin iv/ le nombre et la variété des groupes concernés qui affectent la dynamique du groupe et le coût d'obtention de l'accord (Faerman et *al*. [2001]).

Ici, contrairement au cas étudié par Faerman et *al*., l'alternative n'est pas entre une relation de conflit entre l'administration et l'industrie ou une relation de coopération entre l'administration et l'industrie. En effet il n'y a ni conséquences directes de l'action de l'administration sur l'industrie (puisque les décisions ne sont pas prises par l'administration mais par l'O.I.G.), ni de conséquences directes des actions de l'industrie sur l'administration (nous avons vu les limites de l'usage de la pression[54]), et donc il ne peut y avoir véritablement de conflit. L'alternative est entre l'absence de réaction de l'administration à la position de l'industrie et la coopération. L'enjeu est de créer une relation bilatérale de coopération au lieu de s'arrêter à l'influence (unilatérale). Plusieurs personnes interrogées ont souligné le fait que « l'administration a toujours le dernier mot pour établir et défendre la

---

francophiles, qui avaient pas d'intérêt sur le sujet mais pour leur justifier la position de la France et pour qu'ils la soutiennent au moment du vote » (Entretien. Industrie. 24 novembre 2000).

[53] Divers entretiens.

[54] Voir section 2.1.

position française », marquant ainsi qu'il ne s'agit pas d'une négociation entre l'administration et l'industrie visant à un accord[55].

3.2.1- Les dispositions initiales envers la coopération

Ces dispositions initiales proviennent des pratiques institutionnalisées et de l'expérience personnelle (Faerman et al. [2001 : 376]).

Pour ce qui concerne les pratiques institutionnalisées, d'après Hillman et Keim [1995], le fait que les carrières des fonctionnaires français soient beaucoup moins soumises qu'aux Etats-Unis au résultat des élections permet des relations répétées entre les individus représentant les entreprises et le personnel de l'administration, ce qui favorise la coopération entre entreprises et administration par comparaison avec le système américain où les hauts fonctionnaires ne restent que peu de temps à leurs postes. Les institutions françaises se prêteraient ainsi plus que d'autres à un mode d'interaction plutôt coopératif entre entreprises et administrations.

Du point de vue de l'expérience personnelle, nous avons vu[56] que le plus souvent une relation entre les individus représentant l'industrie et ceux qui représentent l'administration préexiste à la préparation d'une position Codex. La participation des industriels à des travaux tels que ceux du C.N.A. représente pour les entreprises un investissement long terme dans une relation avec l'administration et ce cheminement côte à côte dans une instance de réflexion nous semble contribuer à améliorer les dispositions initiales envers la coopération.

3.2.2- Enjeux et incitation à coopérer

Pour l'industrie, coopérer est une question d'efficacité dans la défense de sa position. C'est le prolongement du choix de la stratégie de légitimation. Cependant la coopération a un coût très supérieur à la légitimation du fait de l'engagement en personnel qu'elle nécessite.

De son côté, l'administration pourrait se contenter d'utiliser les informations apportées par l'industrie dans le cadre d'une stratégie de légitimation. Ces informations peuvent suffire à établir la position française. Néanmoins, après avoir établi sa position, l'administration devient partie prenante d'une négociation internationale. Alors que la légitimation laisse

[55] Voir la définition de la négociation au Chapitre 2, Sous-chapitre 2.

l'administration seule dans la négociation, la coopération permet un ajustement continu de la position défendue à l'évolution de la négociation internationale[57]. L'administration peut donc elle aussi avoir intérêt à entrer dans une relation de coopération[58].

Nous soutenons donc que la coopération est liée au contexte intergouvernemental[59].

Tous les dossiers ne sont pas porteurs de la même incitation à coopérer.

Du côté des entreprises, il est nécessaire que l'administration défende une position qui soit la plus proche possible de la leur[60]. C'est un facteur nécessaire pour que la coopération puisse s'établir et plus les objectifs de l'administration et ceux des entreprises sont proches, plus la relation peut tendre vers la coopération.

Du côté de l'administration, plus le dossier est technique – avec le risque de se trouver incompétent en cours de session -, et plus les divergences de vues avec les autres Etats sont fortes (nécessitant d'avoir une bonne argumentation), plus l'incitation à coopérer est grande. Sur un dossier plus conceptuel, l'administration est moins dépendante des informations des entreprises et a moins d'incitation à coopérer.

Sur un plan empirique, les cas étudiés et les données d'entretien suggèrent que la coopération s'établit plus facilement pour les dossiers verticaux (définitions de produits)[61] que pour les dossiers transversaux. Notons que le cas des additifs (dossier transversal) montre une coopération très étroite entre administration et industriels. Les dossiers verticaux peuvent être assez techniques, et suscitent souvent des débats difficiles

---

[56] chapitre 13, section 3.3.4.

[57] qui peut apporter de nouvelles informations, amener à devoir faire des concessions sur certains points...

[58] La citation suivante le montre : « *j'avais préparé mon dossier, j'étais allé voir les professionnels pour dire voyons quelles sont les conséquences économiques possibles, pour connaître ma marge de manoeuvre en quelque sorte, mais je n'avais personne avec moi, et quand vous avez une évolution dans la discussion et que on dit, voilà on va vers tel critère plutôt que tel autre, vous vous arrachez les cheveux* » (Entretien. Administration française. 9 octobre 1999).

[59] Ce dont Jacomet a l'intuition quand il écrit : « *La coopération entre l'Etat et les firmes devient parfois nécessaire en matière de lobbying, notamment vis-à-vis d'institutions internationales [...]. Les Etats ressentent le besoin d'être épaulés par les entreprises lorsqu'il s'agit d'influencer la conduite des organisations internationales.* » (Jacomet [2000 : 80]).

[60] Cela suppose que la stratégie de légitimation ait « réussi » ou que l'accord ait été immédiat du fait que industrie et administration avaient la même position de départ. Le lien de causalité entre l'influence que les entreprises ont tenté d'exercer et la position soutenue par l'administration peut être difficile à mettre en évidence.

[61] Tous les dossiers verticaux ne donnent pas lieu à une collaboration ou même à un accord sur la position à défendre. Le cas de la révision de la directive européenne chocolat montre un fort désaccord entre différentes parties prenantes (D.G.C.C.R.F., Ministère de l'Agriculture, industriels du chocolat, presseurs de fèves, artisans) (Dahan [2003 : Chapitre 8]).

entre Etats alors que par ailleurs l'importance accordée par les Français aux aspects culinaires de l'alimentation[62] peut être une incitation de plus pour coopérer sur des dossiers de définition de produits.

3.2.3- Le leadership

Compte tenu de ce que ici[63] la coopération est précédée de la légitimation, le plus souvent c'est l'entreprise qui a le leadership pour établir une bonne coopération mais il arrive que l'administration sollicite l'avis des professionnels sur un dossier Codex[64].

Notons aussi que dans les deux cas étudiés, les associations professionnelles concernées ont une image de sérieux, de travail dans le long terme, qui favorise leur leadership.

3.2.4- Le nombre et la variété des groupes concernés

Pour Faerman et *al*. [2001], la coopération se développe d'autant plus facilement que les parties sont similaires ou ont des liens personnels, et que leur nombre est suffisamment faible pour que le coût de l'accord soit raisonnable, bien que des parties nombreuses et diverses puissent être de nature à créer des possibilités nouvelles d'accords.

Ici parvenir à un accord n'est pas un objectif commun aux deux parties. L'industrie peut souhaiter un accord avec l'administration pour établir et défendre une position commune. L'inverse n'est pas automatiquement vrai puisque l'administration n'a pas qu'un objectif de défense des industriels mais aussi des consommateurs.

On peut néanmoins noter que pour l'administration, la coopération est plus facile si le nombre des parties en jeu est réduit, notamment si une association professionnelle lui présente une position unique pour la profession.

Les deux cas de coopération (« eaux minérales naturelles », et « laits fermentés ») mettaient en jeu un faible nombre de parties (une association professionnelle et l'administration[65]). En

[62] Voir Chapitre 7.
[63] Par opposition avec les cas de figure traités par Faerman et *al.* [2001]
[64] Woll note elle aussi, à propos des discussions de l'O.M.C. sur les activités de services, que ce sont les gouvernements qui ont informé les entreprises et initié leur implication dans le processus [2004 : 10].
[65] C'est évidemment réducteur de considérer l'administration comme un acteur unique, cependant dans les deux cas de coopération étudiés, soit une administration était nettement leader (la D.G.C.C.R.F. pour le dossier sur les eaux minérales naturelles), soit une administration était chef de file du dossier (la D.G.C.C.R.F. pour le dossier laits fermentés) et partageait avec l'autre administration le même objectif (deux directions du Ministère de l'Agriculture. Le Ministère de la Santé, aussi concerné par les questions Codex, n'a pas été partie prenante de ces dossiers de dénomination de produits.

revanche, dans les dossiers transversaux, tel que l'étiquetage qui s'applique à tout type de produits alimentaires, l'administration peut se trouver face à des demandes contradictoires provenant de différentes industries, et une coopération semble plus difficile à organiser.

3.2.5- Une coopération qui se construit dans le temps et a une forte composante interpersonnelle

Faerman et *al*. [2001] ont montré des interactions multiples entre ces quatre facteurs (dispositions initiales, enjeux et incitations à coopérer, leadership, nombre et variété des groupes), dans un processus dans lequel le résultat de chaque étape prépare la suivante.

Ceci est confirmé par les deux cas de coopération, dans lesquels la coopération se construit peu à peu. 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 coopération ne se structure pas en dispositifs qui renforcent la coopération, dans un mécanisme où « *[les] règles et structures émergentes deviennent un cadre de comportement des acteurs, et limitent leur liberté d'action.* » (Raulet-Croset [1995 : 214]). La coopération que nous observons reste informelle. Elle est bien plus basée sur des échanges, dans une relation à forte composante interpersonnelle[66], entre des personnes entre lesquelles peu à peu une certaine confiance s'installe et renforce la coopération. La coopération est liée à un dossier précis mais elle accroît les dispositions des mêmes personnes[67] à coopérer ultérieurement sur un autre dossier.

La coopération peut être vue comme une forme d'échange : l'industrie apporte à l'administration plus de ressources que dans la légitimation, et l'administration soutient une position proche de celle des entreprises.

La coopération est différente du troc tel que le définit Attarça. Dans le troc, l'administration échange son soutien contre la promesse d'une action intéressante pour l'Etat[68] (Attarça [1999 : 384-385]), il n'y a pas de lien autre que celui créé par le troc. Dans la

[66] « *On s'entend bien avec la déléguée* ». (Entretien. Administration française. 7 juillet 2001.)
[67] A l'inverse si un des individus partie prenante de la coopération sort du processus (par l'effet d'un changement de fonction par exemple), la coopération avec l'organisation qu'il représente peut cesser ou se réduire.
[68] Attarça cite le cas des créations d'emploi.

coopération, les ressources offertes par les entreprises sont directement liées au soutien que ces dernières demandent puisqu'elle permettent de les soutenir plus efficacement et réciproquement, les ressources apportées par les entreprises ne sont utiles à l'administration que dans le cadre de la défense d'une position donnée. La coopération s'instaure parce qu'il y a accord sur la position à défendre. Une autre différence apparaît dans le fait que la coopération se construit dans le temps, alors que le troc est un échange à un instant donné du processus d'influence.

3.3- Coopération nationale et autres relations de proximité entre pouvoirs publics et entreprises

Différents types de relation de proximité entre pouvoirs publics et entreprises sont décrits dans la littérature : la cooptation (Oliver [1991]), le partenariat (Boddewyn et Brewer [1994]), l'accommodation (Bensédrine [1982]). Aucun de ces termes ne semble à même de décrire ce que nous observons.

Dans la relation que nous décrivons, il ne s'agit ni d'intervenir sur la source d'une pression comme dans la cooptation (Oliver [1991 : 157]), ni de s'entendre pour partager des gains comme dans le partenariat (Boddewyn et Brewer [1994 : 131]), mais d'agir ensemble sur les décisions d'un tiers, le Codex Alimentarius.

Bensédrine – qui, comme nous, étudie une négociation intergouvernementale – utilise le terme d' « accommodation », emprunté à Padioleau [1982 : 115] [69], pour montrer « *que la collaboration est décidée – ou du moins acceptée – aussi bien par les entreprises que les fonctionnaires et les parlementaires* » doués d'une capacité d'initiative (Bensédrine [1998 : 102]). Il veut ainsi réfuter l'interprétation de la proximité entre pouvoirs publics et industriels comme illustration du phénomène de capture réglementaire (Stigler [1971]). L'accommodation ne nous semble toutefois pas refléter la volonté commune de défendre une position donnée vis à vis des autres Etats.

L'expression « coopération nationale » nous semble plus adaptée pour d'une part décrire la relation qui peut lier l'administration et les entreprises d'un Etat, d'autre part la situer dans

[69] Padioleau (1982), *L'Etat au concret*, PUF, cité par Bensédrine.

son contexte intergouvernemental. Nous estimons en effet que cette coopération est induite par le contexte intergouvernemental[70]. C'est parce qu'il y a ce contexte intergouvernemental et donc la nécessité de faire des coalitions, que l'entreprise, pour augmenter ses chances d'influence, collabore, et c'est parce qu'il y a ce contexte intergouvernemental que l'administration est réceptive aux demandes de l'industrie et prête à travailler avec elle.

3.4- La coopération pour passer du lobbying de la position nationale à la négociation internationale

Nous avons vu que du fait du contexte intergouvernemental de décision, l'objectif des stratégies d'influence de l'industrie n'est pas que l'administration ait telle ou telle position mais qu'elle exprime cette position, 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..

Ainsi 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 entrer l'industrie dans la négociation internationale.

La prise en compte de l'articulation des deux niveaux, national et international, amène les entreprises à faire des arbitrages dans leurs demandes (ce que Jacomet appelle faire des arbitrages pour « *faire prendre en compte un nombre nécessairement limité de préoccupations* » (Jacomet [2000 : 371]). 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,

[70] Une des personnes interrogées souligne cette différence entre le contexte national et le contexte international : *« Le jeu d'acteurs n'est jamais le même au plan national et au plan international. Au plan national le métier de contrôle [...] amène par nature une situation de tension avec des entreprises que l'on contrôle et éventuellement à qui l'on inflige des sanctions [...] en revanche au plan international il y a un intérêt national qui est non seulement un intérêt d'entreprises, mais d'emplois, de place de la France, d'équilibre global national, donc la recherche du*

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 d'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 le soutien de la France sur un dossier B[71].

4- L'action politique collective

Nos données d'entretien montrent une prédominance des actions politiques collectives dans les relations avec l'administration française. Nous voyons tout d'abord quel est l'objectif de l'action collective et ce qu'elle apporte à l'administration, puis montrons que l'action collective peut en fait être menée par une entreprise et enfin évoquons rapidement les limites de l'action collective pour les entreprises.

4.1- L'action politique collective pour l'administration

En menant les actions de lobbying sous la « casquette » des associations professionnelles, il s'agit là de légitimer l'acteur qui essaie d'influencer comme montré par Bourgeois et Nizet [1995 : 39-41]. En effet, pour l'administration française, l'association professionnelle a la légitimité d'une position censée être celle de l'industrie, présentée comme consensuelle et représentative. Elle donne aussi une vision d'ensemble du secteur et des informations sur les possibilités d'échanges entre dossiers[72].

De nombreux fonctionnaires interrogés disent néanmoins ne pas être dupes de ce qui est affiché comme consensus. L'un d'eux disait chercher à savoir comment cette position a été

---

consensus national est particulièrement importante, de manière à pouvoir être sûr qu'on défend au plan international des intérêts suffisamment partagés en France. » Entretien. Administration française. 17 juillet 2002.

[71] Un cas précis nous a été cité.

[72] *« mon meilleur conseiller [...] était [le délégué de l'association professionnelle], qui lui avait une vue plus horizontale et d'ailleurs plus raisonnée, plus raisonnable, plus conciliante aussi, qui permettait de faire des deals dans la négociation, disant on accepte ci pour obtenir ça, ce que une entreprise qui ne voit que son seul problème n'est pas prête à faire. »* (Entretien. Administration française. 23 novembre 2000).

construite pour mieux connaître ses marges de manoeuvre dans la négociation internationale.

4.2- Le leader politique

Le cas « eaux minérales naturelles » a mis en évidence l'influence prédominante des gros producteurs. Le comportement des deux grands groupes, mais plus encore de Danone, confirme la pertinence du concept de leader de l'action collective (Yoffie [1987]). Que les opinions divergentes aient été étouffées, ou qu'il se soit fait le sponsor de la position collective[73], Danone a assumé une grande partie des coûts de l'action collective en apportant ses ressources organisationnelles et d'information.

Le Codex paraît un enjeu très lointain à de nombreuses entreprises qui ne s'y intéressent pas, ce qui d'une part facilite l'établissement d'une position commune[74], d'autre part laisse une grande liberté dans les associations professionnelles à ceux qui s'y investissent[75].

Le leader n'a parfois donc qu'à occuper la place laissée libre par les autres entreprises et travailler à l'obtention de bénéfices privés. On peut faire l'hypothèse qu'il est remis en cause dans sa position de leader quand son action ne conduit qu'à des bénéfices privés et à aucun bénéfice collectif. En quelque sorte le leader troque la légitimité que lui donne l'apparence d'une action collective pour obtenir des bénéfices privés contre quelques bénéfices collectifs obtenus avec la mise en oeuvre de ses ressources.

4.3- Concurrence et action collective

Nos données apportent quelques éléments qualitatifs sur la double relation de concurrence et de coopération des entreprises en action collective et montrent les limites de la coopération :

« même si sur le marché les commerciaux s'étripent pour piquer les parts de marché aux autres, mais les affaires réglementaires c'est un domaine où il faut avoir un peu plus de solidarité » [76].

---

[73] Nous n'avons pas de données détaillées sur les discussions internes qui ont eu lieu dans l'association professionnelle française.

[74] « *nous avons des adhérents qui ne sont pas spécialement motivés par ces questions, en cela ça facilite notre harmonisation interne* » (Entretien. Industrie. 27 juin 2002).

[75] c'est à dire qui mettent des ressources humaines et techniques et pas seulement financières (cotisations) dans les organisations professionnelles nationales. « *tout ce travail dans les associations c'est avant tout un travail de bénévolat, mais celui qui a le courage de prendre sa plume ou de s'exprimer c'est le meilleur moyen de faire passer ses idées.* » (Entretien. Industrie. 26 septembre 2001.)

[76] Entretien. Industrie. 26 septembre 2001.

« est-ce qu'on veut toujours montrer à la concurrence que c'est un dossier fort pour nous. [...] sur les dossiers vraiment très business on reste discret! Ce n'est pas parce qu'on est souvent ensemble que ... »[77]

Sans confirmer les conclusions de De Figueredo et Tiller [2001] selon lesquelles plus il faut dévoiler des informations sensibles pour pouvoir mener à bien l'action de lobbying, moins les entreprises passent par leur association professionnelle, la deuxième citation d'entretien montre la crainte des entreprises de dévoiler leur stratégie concurrentielle au travers de l'action politique collective.

5- Les conditions d'influence du processus d'élaboration des normes : les ressources

Nous utilisons ici nos données empiriques pour apporter quelques compléments à la typologie aménagée que nous avons proposée au Chapitre 1[78] à partir des typologies d'Attarça [2002] et de Dahan [2003], et reprenons ci-dessous, pour chaque type de ressource pour lequel nous pouvons le faire, les apports de notre travail. Puis nous montrons que certaines ressources utilisées par l'industrie pour influencer l'administration sont ensuite utilisées par l'administration dans la négociation internationale.

5.1- Des compléments sur les ressources génériques

Attarça estime que les ressources les plus stratégiques pour l'entreprise sont les <u>ressources d'information</u> qui sont vues par lui dans un sens large – information économique, technique, scientifique, juridique – [2002 : 17].

Au Codex, les ressources d'information technique et scientifique des industriels sont en effet déterminantes pour certains dossiers[79] et constituent une grande part des apports de l'industrie[80]. Ces contributions techniques et scientifiques sont cohérentes avec le fait que le critère essentiel de décision au Codex est la science.

Les entreprises peuvent aussi apporter d'utiles ressources d'information économique ou économico-technique : par leurs bonnes connaissances des marchés étrangers, elles

[77] Entretien. Industrie. 18 juillet 2001.
[78] Tableau 1.5, sous-section 1.5.3..
[79] « *Pour le dossier [hygiène du] lait, il faut avoir un métier d'industriel laitier pour savoir exactement quels sont les points difficiles, les points à risque ...* » (Entretien. Administration française. 27 juin 2002).
[80] L'industrie est la source principale d'information et de données sur la nature, la composition, la qualité et l'innocuité des aliments (F.A.O. [1999 : 12]).

peuvent aider l'administration à « décrypter » les intérêts économiques qui sous-tendent la position d'apparence technique d'un autre Etat.

Si les ressources d'information sont particulièrement stratégiques pour l'entreprise qui veut influencer, le niveau de dépendance de l'administration par rapport à ces ressources de l'industrie n'est pas le même selon les dossiers (sujets conceptuels *vs* sujets techniques). Plus le sujet est technique, plus la ressource d'information est importante pour l'administration (Attarça [1999 : 383]) et donc valorisée par elle et plus la dépendance de l'administration par rapport aux ressources de l'industrie est grande. Ceci augmente les chances pour l'industrie de pouvoir développer une collaboration.

Les <u>ressources relationnelles</u> constituent le réseau de contacts de l'entreprise. Dans le cas d'une décision intergouvernementale, ces ressources doivent être vues à plusieurs niveaux : national et international, administrations et instances professionnelles. Elles sont utilisées par les entreprises pour influencer les différentes administrations nationales[81] individuellement mais les entreprises peuvent aussi mettre en relation les fonctionnaires qu'ils connaissent dans différents Etats pour construire des coalitions.

La participation aux sessions des comités Codex ou de la C.C.A. est une façon privilégiée d'étoffer ce réseau par les liens qui se créent dans une délégation donnée[82], ou avec les délégations assises à côté[83]. Il y a aussi un certain nombre d'occasions de socialisation

[81] Dans la plupart des cas, les entreprises nationales ont déjà les ressources relationnelles et organisationnelles (connaissance de l'environnement institutionnel) qui leur permettent d'avoir accès à moindre coût à « leur» administration, qui est donc leur première cible.
Une des personnes interrogées souligne que pour l'efficacité de ce travail d'influence d'autres délégations nationales il est nécessaire de le faire faire par les syndicats professionnels nationaux ou des industriels locaux (qu'il aura donc fallu eux-mêmes influencer), et d'éviter le contact direct par la filiale locale d'un groupe français. (Entretien. Industrie. 29 août 2002). Nous l'interprétons comme lié aux ressources symboliques, les ressources symboliques de la filiale locale d'un groupe français étant inférieures aux ressources symboliques des industriels locaux, elles-mêmes probablement inférieures à celles de l'association professionnelle nationale.

[82] Les membres de chaque délégation sont groupés autour du représentant de l'Etat et, comme l'ont fait remarqué plusieurs personnes interrogées « *quand on a vu les gens de l'administration pendant une semaine en comité, c'est plus facile ensuite de les appeler* ». Nous avons remarqué plusieurs cas où fonctionnaires et représentants de l'industrie se tutoient.

[83] *« [Ils] sont à côté [de ma délégation], je le connais très bien, on est une semaine chaque année ensemble »* (Entretien. Industrie. 10 juillet 2002). Certains individus participent aux travaux du Codex depuis 20 ou 30 ans, ce qui leur donne un réseau relationnel extrêmement important.

comme les pauses[84], des dîners informels mais plus organisés[85] et enfin les réceptions organisées par certaines délégations ou par l'Etat hôte.

Par ces détails, nous voulons souligner que les ressources relationnelles ne sont pas une liste de contacts d'organisation (entreprise ou organisation professionnelle) à organisation (administration, pouvoirs publics en général), mais qu'elles sont *incarnées*, et que donc les relations interpersonnelles y jouent un rôle[86].

Les ressources organisationnelles telles que définies par Attarça correspondent aux procédures et méthodes de travail de l'entreprise pour son action politique. Elles incluent la connaissance de l'environnement institutionnel et l'organisation interne de l'entreprise pour son action politique.

Pour ce qui concerne le premier point, le cas du Codex met en évidence que l'environnement institutionnel intergouvernemental - particulièrement complexe et difficile à comprendre[87] - ne se substitue pas mais s'ajoute aux différents environnements nationaux (et le cas échéant aux institutions européennes). En effet, la nécessité d'organiser des coalitions amène l'entreprise à intervenir, directement ou indirectement par des filiales ou des associations professionnelles locales, dans différents environnements institutionnels nationaux.

Comme le montrent Grossman [2003] dans le cadre européen et Woll [2004] pour le cas de l'O.M.C., la construction de la connaissance d'un nouvel environnement institutionnel se fait

---

[84] A la pause déjeuner, il n'est pas rare que le chef de délégation propose à ceux qui sont autour de lui d'aller déjeuner rapidement ensemble, ce qui est l'occasion de discussions informelles sur les sujets traités dans la matinée, les réactions des délégations des autres Etats, le rôle du président de séance etc....

[85] *« il y a […] dans une semaine Codex, une soirée entre nationaux, ou bien on fait les Frenchies par exemple à Washington, donc on va manger avec les francophones, ça fait déjà un beau petit réseau ça, [...] on est finalement en train de boire un verre ensemble, on se regarde différemment. »* (Entretien. Industrie. 10 juillet 2002).

[86] *« il y en a qui ne savent pas s'intégrer [...], si vous êtes quelqu'un d'un peu trop difficile on vous envoie bouler de la délégation, moi j'ai toujours essayé de partager avec eux [les représentants de l'Etat] et de ne jamais avoir de conflit »* (Entretien. Industrie. 10 juillet 2002).

« *je vois des gens qui n'ont pas d'influence, parce que en terme de comportement, ils vont emm... l'administration sur des points de détail. Moi j'ai des gens des administrations qui m'ont dit, Untel et Untel on en a ras la casquette, donc il est évident que la personne n'aura pas de poids, parce que l'administration va dire oui oui puis elle va faire ce qu'elle veut.* » (Entretien. Industrie. 18 juillet 2001)

Ces effets interpersonnels jouent aussi au niveau interétatique. Il nous a été rapporté que dans certains comités le président passe la parole à « Mr/Mme Untel » et non pas au « représentant de tel Etat » et qu'un cadeau avait été remis par les membres d'un comité spécialisé à l'occasion du départ à la retraite d'un chef de délégation.

[87] Voir chapitre 14.

dans la durée et dans la pratique des dossiers[88]. L'accumulation des ressources correspondantes apparaît donc lente.

Nos données ne montrent pas de cas d'entreprises recherchant ailleurs que dans leurs associations professionnelles des moyens humains supplémentaires pour leur action politique au Codex Alimentarius. Les représentants de l'industrie française qui participent aux travaux du Codex, soit dans la construction de la position en France, soit en participant aux sessions du Codex, sont tous des salariés d'entreprises et de syndicats professionnels. En revanche, dans d'autres délégations, notamment celles des Etats-Unis, il n'est pas rare de voir des cabinets d'avocats, de même que dans les délégations de certains observateurs. Nous faisons l'hypothèse que ceci est dû à l'aspect parfois extrêmement technique des dossiers, qui rend difficile l'intervention de non-spécialistes[89].

L'organisation mise en oeuvre par les entreprises au Codex est le plus souvent concentrée autour, non pas des responsables « affaires publiques », mais des « responsables affaires scientifiques et réglementaires » ou des responsables du contrôle qualité. Cela confirme la remarque d'Egan pour qui les questions de réglementation - alors même qu'elles peuvent avoir des impacts importants pour la compétitivité des entreprises - sont souvent négligées par les départements de « public affairs » et encore plus par les dirigeants d'entreprise, et du fait de leur nature technique, sont souvent traitées par des spécialistes, appartenant au middle management de l'entreprise [2002 : 51].

Nous faisons l'hypothèse que les travaux du Codex sont « laissés » à des spécialistes pour deux raisons. Premièrement, une collaboration étroite avec l'administration nécessite le plus souvent la participation aux sessions du Codex, et les processus décisionnels au Codex s'étalent sur plusieurs années et sont très aléatoires. Par conséquent l'engagement en temps est important et difficile à envisager pour un dirigeant d'entreprise. Deuxièmement, et

[88] Le cas « laits fermentés » nous semble bien illustrer les tâtonnements de l'apprentissage pour un secteur industriel qui pourtant suit le Codex depuis longtemps à la fois par son organisation internationale (la F.I.L.) et par ses instances professionnelles françaises qui font régulièrement partie des délégations françaises.

[89] Ce qui nécessite que les prestataires aient de très bonnes connaissances scientifiques. La personne nommée par le cabinet d'avocats auquel une association professionnelle observateur au Codex a confié son secrétariat

plus important nous semble-t-il, la participation d'un haut dirigeant de l'entreprise augmente certes les ressources symboliques mises en oeuvre pour un dossier donné mais n'augmente pas automatiquement les ressources d'information notamment celles immédiatement disponibles en cours de session. Or nous avons montré que les registres d'arguments légitimes au Codex étant limités, les ressources d'information sont particulièrement importantes si l'on veut parvenir à une collaboration avec l'administration[90].

Nous proposons d'inclure dans les ressources organisationnelles les ressources linguistiques. En effet, dans le cas du Codex Alimentarius, la traduction est assurée pendant les sessions de la Commission pour l'anglais, l'arabe, l'espagnol, le français[91] et le chinois mais pour les sessions de nombreux comités[92], les traductions en arabe et en chinois ne sont pas assurées[93]. Le plus souvent les versions en anglais des documents officiels sont disponibles plusieurs semaines avant les autres versions. Dans de nombreux groupes de travail, la seule langue est l'anglais. Les discussions « de couloir » ont évidemment lieu sans l'intermédiaire de la traduction et en fonction des langues parlées par les protagonistes, souvent l'anglais. Un travail d'influence au Codex Alimentarius et de manière générale dans les O.I.G. nécessite donc la maîtrise d'une ou de plusieurs langues étrangères pour exprimer sa position, comprendre celle des autres, et avoir des contacts directs avec d'autres délégations, alors que le lobbying national ne présente pas cette contrainte[94].

---

général a un doctorat de physico-chimie et a travaillé vingt-cinq ans en recherche et développement et contrôle qualité dans l'industrie, notamment agro-alimentaire.

[90] La norme générale sur les additifs alimentaires comprend des centaines de lignes car pour chaque additif alimentaire de nombreux types de produits peuvent être concernés avec des besoins technologiques différents (voir Alinorm 05/28/12 Annexe X).... Seul un spécialiste peut s'y retrouver.

[91] La France est donc déjà privilégiée par rapport à de nombreux Etats dont la langue n'est pas langue officielle du Codex Alimentarius.

[92] Un scientifique interrogé insiste sur les problèmes liés à la mauvaise traduction (notamment de termes techniques) et estime que dans le comité auquel il participe, n'écouter que la traduction française ne permet pas de comprendre les débats en session. (Entretien. Autre. 26 juillet 2001).

[93] Par ailleurs, les documents de travail ne sont traduits par les Etats hôtes des comités que s'ils ont été fournis suffisamment à l'avance.

[94] Ces remarques concernent aussi bien les représentants des entreprises que les fonctionnaires français. Comme l'écrit sobrement Beraudo [1995 : 181] à propos du délégué de la France dans les négociations juridiques internationales : «*les négociations internationales progressent de façon non négligeable à l'occasion des pauses et des rencontres diverses. Il est toujours dommage de voir dans ces moments un délégué isolé ou attaché à ses seuls homologues francophones. Les travaux peuvent alors évoluer sans qu'il n'ait prise sur eux.* »

Ces ressources ne sont pas stratégiques puisqu'elles peuvent être aisément acquises par des cours de langue – cependant cet investissement n'est pas toujours fait[95] - mais elles permettent une meilleure exploitation des ressources d'information et des ressources relationnelles.

Les ressources économiques de l'entreprise représentent ce qui confère un pouvoir économique à l'entreprise (parts de marché, nombre d'emplois etc.), elles peuvent permettre à celle-ci d'exercer une certaine pression sur les décideurs politiques (Attarça [2002 : 16]). Nous avons plaidé au sous-chapitre 2 pour l'extension de la thèse de Stopford et Strange à la défense par les Etats des intérêts de « leurs » entreprises, en tant qu'elles sont créatrices de richesses, dans les instances internationales. Dans cette optique, l'Etat prend en compte les ressources économiques de l'entreprise dans l'établissement de ses objectifs sans que les entreprises aient besoin d'en faire usage pour exercer une pression.

Enfin, nous voudrions apporter quelques remarques sur les ressources financières. La participation aux sessions du Codex entraîne des frais de voyage importants (frais d'hôtel et d'avion) puisque les sessions durent en général près d'une semaine et ont lieu très souvent hors d'Europe. La participation aux sessions est donc un investissement important, pour un résultat de plus très incertain et qui ne peut être atteint qu'au bout de plusieurs sessions.

5.2- La combinaison de ressources et les individus

Dahan insiste sur la combinaison de ressources dans l'action politique (Dahan [2003 : 227]). Certains individus concentrent sur leur personne plusieurs ressources :

« un représentant [de l'industrie] qui conna[ît] parfaitement le dossier et qui [est] bien connu des administrations, [...] une personne qualifiée, et qui soit stable dans le temps et qui finalement est la mémoire vivante du dossier, et qui en plus ait une façon d'être et de se comporter qui passe très bien, qui va consacrer le temps nécessaire pour former les administrations [...]. Elle même est d'une très grosse crédibilité [...]»[96]

La personne dont il est question est donc porteuse de ressources symboliques (elle représente l'industrie), de ressources relationnelles (l'administration la connaît bien), de

[95] Certains représentants de l'industrie rencontrés critiquent la faible capacité de certains fonctionnaires français participant aux sessions du Codex à s'exprimer en anglais. Nous en concluons que bien que la ressource linguistique puisse être acquise assez facilement, elle ne l'est pas toujours.
[96] Entretien. Autre. 12 juillet 2002. A propos du représentant d'une association professionnelle.

ressources d'informations (elle est « *qualifiée* », la « *mémoire vivante du dossier*»). Elle est une ressource organisationnelle pour l'industrie du simple fait de sa fonction, mais elle est aussi une ressource organisationnelle particulièrement bien valorisée par ses interlocuteurs de l'administration dont elle sait se faire apprécier. Là aussi nous voulons souligner que pour plusieurs d'entre elles les ressources politiques sont incarnées.

5.3- Ressources individuelles et ressources collectives

Nous n'avons pas jusqu'ici dans ce sous-chapitre distingué les ressources d'une entreprise individuelle et celles d'une collectivité d'entreprises réunies dans une association professionnelle.

Nos cas montrent que la distinction n'est pas toujours aisée : souvent les experts qui interviennent au nom d'une association professionnelle sont en fait des salariés d'entreprises individuelles mandatés par leur association pour l'action collective. Même quand l'association professionnelle dispose d'une structure propre, les experts des entreprises individuelles sont aux côtés des salariés de l'association professionnelle, la répartition des rôles étant généralement la suivante : les experts des entreprises comme porteurs des ressources d'information technico-scientifique, et les salariés des associations professionnelles comme porteurs des ressources relationnelles[97] et d'information économique. Les entreprises apportent donc leurs propres ressources dans l'action collective, et cela est particulièrement net quand une entreprise se fait le leader de l'action collective.

Dans l'apport de ressources à l'action collective, les grandes entreprises sont souvent prédominantes :

« dans la pratique, [...] quand on est dans une fédération et qu'on cherche des gens dans les entreprises pour participer aux commissions, aux travaux, et à se déplacer physiquement, c'est plutôt des gens qui travaillent pour des grands groupes, qui ont l'argent nécessaire pour mutualiser au sein d'un groupe la création d'un poste public affairs ou qualité ou conseil scientifique, alors qu'une PME qui fait 200 millions de chiffre d'affaires n'aura pas les moyens de le faire, et ne déléguera donc personne parce que le directeur général, il aura pas le temps d'y aller, donc c'est vrai que ce sont souvent les grandes entreprises qui mettent à disposition des autres leurs experts»[98]

[97] Cette répartition n'est pas systématique, elle dépend de l'histoire de chaque entité et des ressources qu'elle a pu construire par le passé.
[98] Entretien. Industrie. 24 novembre 2000.

Outre leurs experts, les entreprises multinationales peuvent aussi apporter à l'action collective des ressources relationnelles hors de France par l'intermédiaire de leurs filiales à l'étranger, et comme l'a fait remarquer Yoffie, des données sur les marchés étrangers (Yoffie [1997 : 49]).

5.4- Des ressources pour la stratégie politique, des ressources apportées dans la relation avec l'administration

Nous proposons de distinguer les ressources qui sont des ressources politiques de l'industrie, qui lui permettent d'entrer en relation avec l'administration et de l'influencer (les ressources d'accès et les ressources d'influence de Dahan [2003 : 270]), et les ressources de l'industrie qui peuvent être utilisées conjointement avec l'administration dans la coopération.

La coopération correspond de la part de l'industrie à la mise à disposition de certaines de ses ressources politiques en vue de la défense de la position défendue par l'administration française :

- ressources d'information technique[99], scientifique[100] ou concurrentielle[101].
- ressources relationnelles : contacts dans les autres Etats[102], avec l'observateur du secteur ...
- des ressources organisationnelles (présence des responsables des affaires scientifiques et réglementaires).

On peut donc préciser que les ressources relationnelles mettent en jeu deux réseaux relationnels, un qui peut être utilisé pour approcher l'administration, le réseau national, un qui, international, peut être utilisé conjointement avec l'administration pour favoriser des coalitions d'Etats dans la négociation internationale.

[99] Le Synpa, syndicat national des producteurs d'additifs et d'ingrédients alimentaires, a par exemple développé une base de données (plusieurs mois de travail) permettant de comparer facilement la réglementation européenne sur les additifs et la norme générale du Codex. Cette base permet de préparer la participation de la France aux travaux du C.C.F.A.C. (plusieurs entretiens).
[100] Rappelons que l'accord SPS donne un rôle prééminent à la science pour légitimer une réglementation.
[101] Par exemple identifier les Etats qui pourraient être des alliés, leurs intérêts, les dossiers avec lesquels on pourrait faire des soutiens réciproques avec ces Etats (c'est à dire replacer le dossier dans le contexte plus global de l'agenda du comité).
[102] Par exemple par l'intermédiaire de filiales étrangères.

6- D'autres concepts de la littérature difficiles à transférer au contexte intergouvernemental

Nous avons vu dans ce chapitre que le contexte intergouvernemental suscite des stratégies politiques spécifiques de la part des entreprises. Nous cherchons maintenant à préciser quels autres concepts de la littérature sur les stratégies politiques présentés au chapitre 1[103] sont pertinents ou non pertinents quand l'objectif de la stratégie politique est d'influencer la décision d'une organisation intergouvernementale.

6.1- La difficile obtention d'un avantage réglementaire

Dahan [2003] détaille les différentes étapes qui conduisent de la mise en oeuvre de ressources politiques à l'obtention d'un avantage concurrentiel durable[104]. Nous nous intéressons ici à l'étape qui permet de passer d'un avantage politique durable à un avantage réglementaire, que Dahan considère comme automatique : un avantage politique durable conduit à un avantage réglementaire [2003 : 96 et suiv.]. Notre étude montre que si ce modèle décrit bien le cas où l'on accède directement au décideur politique, le cas d'une décision intergouvernementale est plus complexe.

Qu'une entreprise ou un groupe d'entreprise ait un avantage politique dans sa relation avec une ou même plusieurs des parties à la décision ne l'assure pas en effet pas d'un avantage réglementaire compte tenu de la complexité et de l'incertitude de la décision multilatérale. On pourrait envisager d'estimer l'avantage politique global d'un acteur politique vis à vis de l'organe multilatéral de décision pris dans son ensemble, c'est à dire estimer l'avantage politique d'un acteur vis à vis du Codex Alimentarius, mais la multiplicité des acteurs susceptible d'intervenir sur la décision au niveau mondial rend cet objectif peu réaliste.

Nos données d'entretien montrent que dans ce contexte, les objectifs des entreprises ne sont pas l'obtention d'une réglementation donnée, mais plutôt d'essayer de donner une orientation à la réglementation dans une démarche processuelle :

« Il faut lancer des actions dans le sens recherché et ensuite naviguer à vue. »[105]

[103] Sous-chapitre 1.
[104] Voir au chapitre 1, le paragraphe 1.1.2.
[105] Entretien. Industrie. 3 juillet 2001.

Dans un système de décision faiblement couplé, la démarche stratégique ne peut être qu'incrémentale et procéder pas à pas. Persévérance et encerclement sont bien indispensable à l'entrepreneur politique au Codex.

6.2- Un éventail limité d'actions politiques possibles

Il nous semble que du fait du contexte intergouvernemental, les stratégies possibles au niveau national sont moins variées que dans des contextes purement nationaux.

Nous avons montré que la stratégie de pression paraît peu efficace dans un contexte intergouvernemental, tout au moins quand il s'agit de négocier des normes (voir sous-section 2.3.5). Du fait que la pression est difficilement utilisable, certaines actions politiques telles que la mobilisation politique, la communication politique et le financement politique ou encore les activités juridiques (Attarça [2002 : 4-5]) sont délaissés au profit essentiellement du lobbying, c'est à dire les actions d'influence directe des décideurs politiques soit par des activités ponctuelles (visant une décision précise du Codex) soit par des activités routinières (telles que la participation au Conseil National de l'Administration où les échanges permettent de connaître au moins pour partie la position de l'autre).

De même, l'action politique collective semble préférée à l'action politique individuelle. Cependant l'action politique collective peut être menée par une entreprise ou un groupe d'entreprises plus restreint qu'en apparence. Cela est d'autant plus possible que du fait de l'enjeu lointain des discussions et de la complexité des négociations intergouvernementales, un certain nombre d'entreprises ne se mobilisent pas sur ce type de travaux.

6.3- La difficulté à mettre en évidence des facteurs de succès

La quatrième question de notre problématique portait sur les facteurs d'influence des décisions intergouvernementales par les entreprises et nous avions estimé au chapitre 3 que l'étude empirique pouvait permettre de dégager quelques facteurs clés de succès[106].

En premier lieu, les cas que nous avons étudiés montrent que les compromis faits lors de la négociation internationale tendent à brouiller la frontière entre une décision satisfaisante et

[106] Chapitre 3. Section 3.4..

une décision non satisfaisante. Dans la mesure où le succès est difficile à évaluer, il est donc préférable de parler de facteurs d'influence plutôt que de facteurs de succès.

Schuler a montré la difficulté de lier une action d'influence à une décision politique du fait des difficultés pour les chercheurs, entre autres, : i/ à avoir des données exhaustives sur l'ensemble des tactiques utilisées par une entreprise pour un dossier donné, ii/ à prendre en compte les différents dossiers qui intéressent une entreprise à un instant t. et donc à relier une action politique à un dossier précis, iii/ à prendre en compte les activités des autres acteurs politiques et leur influence sur la décision [2002 : 344-346].

La méthodologie que nous avons employée réduit les risques sur ces différents points[107] mais ne les supprime pas. Cependant les difficultés ne sont pas que méthodologiques. Notre travail souligne surtout à quel point la décision dépend de multiples facteurs. Qu'une entreprise ou un groupe d'entreprises parviennent à maîtriser l'ensemble de ces facteurs[108] apparaît donc particulièrement difficile : la relation entre action politique et décision intergouvernementale est lâche.

Conclusion

Au total, dans un contexte intergouvernemental, la stratégie politique menée vis à vis d'une administration ne peut être isolée de la négociation internationale. Celle-ci impose son propre rythme et structure le processus de décision, nécessitant de la part de l'entrepreneur politique une action dans la durée. La négociation internationale amène aussi à une réflexion sur les coalitions possibles et le choix des canaux d'influence utilisables au delà de l'administration nationale. Cette mise en oeuvre de modes de raisonnement autres que dans les contextes purement nationaux, nous a amenée à proposer de parler de « meta-lobbying ».

Le contexte intergouvernemental favorise l'influence par la légitimation et appelle à des relations pacifiées entre pouvoirs publics et entreprises. C'est ainsi que nous définissons une

[107] Du fait que nous avons procédé par études de cas et collecté les données par entretiens, nous avons une meilleure description des actions menées, des objectifs d'influencer tel ou tel dossier, et des actions des autres acteurs politiques que dans un certain nombre d'études mentionnées par Schuler.

modalité supplémentaire des relations entreprises/administrations, spécifique d'un contexte intergouvernemental, la « coopération nationale » qui peut s'établir dans le prolongement d'une stratégie de légitimation menée par les entreprises. Cette collaboration permet, aussi bien à l'administration qu'à l'industrie, de réagir rapidement aux évolutions de la négociation internationale.

Dans ce chapitre, nous avons aussi apporté quelques éléments sur le choix entre stratégie individuelle et stratégie collective et complété les typologies de ressources politiques notamment pour ce qui concerne les ressources relationnelles et organisationnelles. Nous montrons que la « coopération nationale » se traduit par l'apport de ressources à l'administration pour permettre la défense de la position souhaitée.

Enfin nous montrons que certains concepts de la littérature ne sont pas aisément utilisables dans un contexte intergouvernemental.

[108] voir Chapitre 13, section 4

Conclusion générale

Nous articulons notre conclusion générale autour de quatre thèmes :

- les implications pratiques de notre travail pour les acteurs ;
- les enseignements théoriques de notre travail, c'est-à-dire notre contribution en terme de recherche ;
- les limites de notre recherche. Nous nous interrogeons là sur la validité de notre travail ;
- les pistes de recherche liées à notre travail.

1- Des implications pratiques

Les implications pratiques de notre recherche ont deux volets. Le premier concerne essentiellement les intervenants des secteurs agricole et agro-alimentaire et découle du choix du terrain de recherche. Le deuxième volet est plus généralement lié aux conséquences pratiques de l'observation de la décision dans les O.I.G. et des stratégies politiques que les entreprises y mènent.

Une description détaillée du Codex Alimentarius

Un des apports pratiques de notre travail est la description et l'analyse de la prise de décision au Codex Alimentarius dont les normes servent maintenant de référence à l'O.M.C.. Si nos chapitres 5 et 6 n'apportent probablement pas d'éléments nouveaux aux personnes qui participent déjà aux travaux du Codex[1], ils constituent pour les autres une synthèse sur les activités de cette O.I.G. et les changements qu'elle connaît actuellement. Alors que le Codex est perçu par les entreprises comme une organisation au fonctionnement complexe,

les études de cas apportent des exemples détaillés sur ses travaux et sur les possibilités d'influence des entreprises. Elles permettent aux entreprises, à partir d'exemples réels, d'améliorer leur compréhension de la façon – formelle et informelle - dont les normes du Codex sont élaborées, de percevoir comment elles peuvent faire valoir leurs intérêts dans cette enceinte et hiérarchiser leurs actions.

Les administrations et les dirigeants politiques peuvent eux aussi trouver des pistes de réflexion pour une participation plus efficace au Codex.

Ainsi, le processus de décision chaotique et imprévisible plaide pour une présence continue au Codex. Il faut bien comprendre les procédures formelles pour pouvoir s'appuyer sur elles, mais aussi bien comprendre les processus informels et avoir une bonne connaissance des différents dossiers en cours dans les différents comités pour pouvoir pratiquer « l'encerclement ». Pour construire des coalitions, il est utile de connaître les individus qui participent aux travaux, leurs intérêts, leurs intentions, comme il est utile de parler plusieurs langues étrangères. Comme nous avons noté au chapitre 15[2], le Codex « s'apprend » dans la durée et le détail des dossiers.

Enfin, notre étude montre du lâche et de l'imprévisible à tout endroit et à tout moment, et une absence de coordination et de contrôle des travaux, qui posent la question de la gouvernance du Codex. De nombreuses décisions récentes[3], qui notamment donnent un leadership accru au comité exécutif, peuvent être interprétée comme visant à réduire le faible couplage du « système Codex ».

---

[1] quoique nous ayons eu la surprise de comprendre qu'une des personnes qui avait participé à certaines sessions d'un comité spécialisé du Codex avait répondu positivement à notre demande d'entretien pour que nous lui donnions des informations sur le fonctionnement du Codex !

[2] Section 5.1.

[3] Voir Chapitre 6, section 3.3.

Des pistes pour l'action politique des entreprises

La durée d'élaboration des textes et l'incertitude des résultats ont d'importantes conséquences pour les entreprises qui souhaitent influencer la décision : comment maintenir une action d'influence sur une période de plusieurs années dans un processus incertain et pour un résultat dont la rentabilité est difficile à évaluer ?

Nous avons montré la nécessité, pour l'industrie qui veut influencer une décision intergouvernementale, de resituer son action politique dans le contexte de la négociation internationale.

Ce contexte impose d'avoir des demandes « raisonnables » au regard, non pas de ce que l'administration nationale peut avoir comme position, mais au regard de ce qui est acceptable dans le cadre de la négociation avec les autres Etats.

La négociation avec les autres Etats balise le registre des arguments légitimes. A cet égard, le poids pris au Codex par « la science », même si celle-ci n'est pas définie formellement et même si elle n'est pas toujours une « *démonstration contraignante* » (Dubot [1998])[4], justifie d'y « investir » pour étayer ses positions, comme l'a déjà souligné Doussin [2002].

Par ailleurs, la négociation intergouvernementale a pour caractéristique le rôle important des coalitions et il faut réfléchir en amont de la négociation à l'intérêt de former ou de participer à des coalitions (Dupont [1994 : 149]).

Nous avons vu aussi que la première étape de l'influence d'une décision intergouvernementale est l'influence de la position nationale, à la fois parce que les ressources nécessaires existent le plus souvent déjà et parce que, dans un grand nombre de dossiers, les chances de succès sont réelles. Ce lobbying national est plus efficace quand il prend la forme de la légitimation mais cependant celle-ci ne suffit pas forcément à influencer la décision internationale. En revanche, si la légitimation débouche sur une coopération, alors l'entreprise augmente sa capacité d'influence de la décision intergouvernementale.

[4] Voir Chapitre 14, sous-section 2.1.1.

Du fait de la prédominance de l'action collective, une entreprise qui souhaite faire passer ses vues auprès de l'administration commence le plus souvent par mettre des ressources à la disposition des organisations professionnelles nationales : envoi d'experts de l'entreprise dans les commissions des organisations professionnelles, candidatures aux mandats électifs.

Ceci pose la question des ressources politiques.

La stratégie politique envers une O.I.G. met en œuvre des ressources politiques de même nature que le lobbying national mais qui peuvent, individuellement, être spécifiques du contexte intergouvernemental. Ainsi, la construction de coalitions peut mettre en jeu des ressources politiques localisées dans des filiales étrangères et qui ne sont pas sollicitées pour des décisions nationales. Ces ressources sont à la fois des ressources relationnelles et organisationnelles permettant d'accéder à l'administration locale mais aussi des ressources d'information sur les concurrents, le marché local etc…qui peuvent aider à organiser des coalitions.

L'importance des ressources d'information dans l'action politique a souvent été soulignée (Attarça [2002]). Ces ressources d'information doivent être mises en forme d'une façon efficace pour la négociation internationale, à laquelle participent, pour un dossier donné, aussi bien des Etats qui connaissent bien ce dossier que des Etats qui ne le connaissent pas ou que partiellement.

La collaboration avec l'administration, dont nous avons montré la force, peut être pour l'industrie un registre inhabituel. Par la proximité qu'elle crée entre l'administration et l'industrie, elle fait probablement intervenir les relations interpersonnelles de façon plus importante que dans le cas de la simple légitimation. Les personnes chargées de ces dossiers doivent donc prendre un soin particulier à se faire accepter par l'administration.

2- Les enseignements théoriques

Notre travail se trouve dans la situation décrite par Getz comme étant celle de nombreux travaux sur les stratégies politiques des entreprises : une recherche qui n'est pas ancrée fermement dans une base théorique précise, mais qui plutôt présente des propositions dérivant des bases théoriques qui semblent appropriées pour ces propositions [2002 : 306]. Getz estime toutefois que les travaux qui s'attachent à décrire les actions politiques d'acteurs peu étudiés sont importants car ils comblent des oublis des recherches antérieures (*ibid.*, p.308). Pour notre part, nous nous intéressons à une configuration de lobbying peu étudiée et nous estimons que de ce fait nous apportons une contribution au champ de recherche des stratégies politiques des entreprises.

Notre contribution porte sur plusieurs points que nous reprenons ci-dessous, en rappelant que nos résultats concernent les décisions des O.I.G. qui font intervenir directement les Etats et ne concernent pas ce qui est délégué par les Etats à la bureaucratie des O.I.G..

La justification d'une recherche spécifique aux stratégies politiques dans les O.I.G.

Tout d'abord, nous justifions, pour la recherche sur les stratégies politiques des entreprises, l'intérêt d'étudier spécifiquement le cas où la cible de la stratégie politique est une O.I.G.. Du fait que la décision intergouvernementale : i/ est un jeu à deux niveaux, ii/ est à la fois internationale et multilatérale et donc met en jeu différents environnements institutionnels nationaux et des coalitions, iii/ qu'un très grand nombre d'acteurs s'y rencontrent pour des décisions lentes et dont les enjeux sont souvent lointains, les O.I.G. constituent une configuration « en soi » pour l'étude des stratégies politiques des entreprises.

Les O.I.G. comme « lieu d'indécision ponctuée de décisions »

Alors que les organisations intergouvernementales apparaissent un peu délaissées par la recherche[5] (Jönsson [1993 : 539]), et que l'on manque d'études empiriques sur la façon dont elles travaillent (Trondal [2004 : 154]), notre travail empirique apporte une contribution sur

cet aspect. En abordant la prise de décision dans les O.I.G. par le terrain, il nous semble que nous évitons à la fois le piège de la vision normative du respect des procédures, et celui de la vision « réaliste »[6] de la prise de décision comme reflet des seuls rapports de force entre Etats.

Notre travail montre que la métaphore de la poubelle, qui semblait fertile pour l'étude des organisations intergouvernementales (Keohane [2002 : 156]), peut, au moins pour partie, décrire la décision au Codex Alimentarius. Le modèle de la poubelle ne donne toutefois qu'une image simplifiée de ce qu'il se passe. Le hasard, 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) tendent à coupler les problèmes et les solutions, redéfinir les problèmes, proposer des nouvelles solutions en découpant/recollant des morceaux de solutions existantes, de telle sorte qu'ils orientent la décision. Nous proposons alors de voir plus généralement les O.I.G. comme des organisations faiblement couplées[7] oscillant entre ordre et désordre.

Au total, la décision des O.I.G. apparaît, avant tout, floue, ballottée par les préférences instables, la participation fluctuante, les changements de coalitions ... C'est pourquoi plutôt que de parler de décision nous suggérons de parler d'indécision. On peut alors voir dans les O.I.G. des lieux d'indécision ponctuée de décisions. Nous estimons ainsi mieux rendre compte du mouvement permanent et désordonné qui les agite[8], duquel émergent, de temps en temps, quelques îlots d'ordre.

---

[5] y compris dans la revue *International Organization* (Kratochwil et Ruggie [1986 : 761 et 771]).

[6] Nous nous référons ici au paradigme réaliste des relations internationales qui voit les organisations intergouvernementales comme un instrument dans les mains des Etats membres et les rapports de force entre Etats comme la principale variable déterminant les décisions des O.I.G. (Reinalda et Verbeek [2004a]). Cette vision a conduit d'ailleurs la science politique à délaisser l'étude des O.I.G., considérées comme peu importantes politiquement (Senarclens [1993 : 528]).

[7] Les organisations classiquement qualifiées de systèmes faiblement couplés sont les écoles, les universités, les hôpitaux, la police, les systèmes judiciaires (Orton et Weick [1990 : 219]).

[8] Landau décrit les négociations économiques internationales comme « [un] réseau complexe d'acteurs, d'institutions, et de pratiques est toujours en mouvement, animé par les efforts faits par les individus et les organisations pour avancer leurs intérêts » [2000 : 4].

Les stratégies politiques dans les O.I.G. : un meta-lobbying

Dans notre recherche, nous avons montré qu'une stratégie politique envers une O.I.G. combine le lobbying à l'échelle nationale et l'entrée dans la négociation entre Etats, le tout sur longue période. Influencer directement la position d'un ou de plusieurs Etats n'est qu'une première étape. La stratégie d'influence d'une décision intergouvernementale inclut aussi l'utilisation du statut d'observateur ou l'influence des comités d'experts et la préparation active de coalitions. Elle suit les discussions et l'évolution des positions des différents Etats et envisage les compromis possibles, entre Etats et éventuellement entre dossiers.

Nous proposons de nommer « meta-lobbying » de telles stratégies politiques qui englobent le lobbying national et le dépassent en prenant pied directement dans la négociation.

Les conséquences d'un contexte intergouvernemental sur les relations administration nationale/industrie : de la légitimation à la « coopération nationale »

La première étape du meta-lobbying est d'essayer d'influencer sa délégation nationale. L'administration nationale est généralement déjà connue de l'entreprise et, dans un certain nombre de dossiers, des intérêts communs peuvent être trouvés rapidement : les ressources à mettre en œuvre existent le plus souvent déjà, pour des chances de succès réelles.

Notre travail montre qu'au niveau national, la légitimation est le mode d'influence privilégié, d'une part parce que, du fait que l'objectif est une décision intergouvernementale, la pression apparaît peu efficace pour influencer la position nationale, et d'autre part, parce que la légitimation, si elle réussit, permet une meilleure défense par l'administration de la position de l'entreprise.

Cette légitimation peut conduire à une forme de relation que nous nommons « coopération nationale » dans laquelle l'industrie et l'administration interviennent de concert dans la négociation intergouvernementale.

Dans cette configuration dans laquelle la pression est d'une efficacité limitée, il semble que plus le dossier est important pour l'industrie nationale, et plus elle a besoin que l'administration soit active dans la défense et la promotion de sa position - qui passe par la

création de coalitions -, plus une stratégie de légitimation et de coopération est préférée alors que dans un contexte de décision nationale, plus l'enjeu est important pour une entreprise plus celle-ci fait usage de la pression (Attarça [1999 : 385]). .

Au total, il semble que le passage d'un contexte national de décision à un contexte international pacifie les relations Etats/entreprises à l'échelon national. Nous estimons que la théorie de Stopford et Strange [1991] sur les luttes entre Etats qui cherchent à attirer et retenir des entreprises pour augmenter la création de richesse sur leur territoire, peut être étendue à la défense par ces Etats des intérêts des entreprises de leur territoire dans les décisions intergouvernementales.

Loin de réduire le lobbying des entreprises vis à vis des autorités nationales, l'importance croissante d'un niveau de décision international le renforce. Comme Jacomet, nous constatons que ce lobbying national prend une nouvelle dimension, l'entreprise demandant à l'Etat de l'aider à faire face à la concurrence internationale [2000 : 377]. De son côté l'Etat est prêt à prendre en considération les demandes des entreprises, éventuellement en les amendant en fonction de l'existence ou pas d'objectifs contraires.

Notons que nous référer, comme nous l'avons fait au chapitre 7, à l'anthropologie et à la sociologie de l'alimentation, ne nous conduit pas à minimiser l'importance donnée aux intérêts financiers des entreprises dans les relations Etat/entreprises mais nous permet de montrer que tout ce qui touche à l'alimentation est complexe et profondément enraciné et que cela ne saurait être négligé dans l'étude de la prise de décision[9].

Des compléments dans l'étude des ressources politiques

Notre travail apporte aussi un certain nombre de compléments à l'étude des ressources politiques. Nous montrons que, dans le contexte d'une décision intergouvernementale, il est pertinent de distinguer les ressources utilisées dans la relation avec l'administration

[9] Les travaux de Hickson et *al.* [1989] ont montré que le type de processus de décision (fluide, sporadique ou restreint) était déterminé avant tout par « *the matter under decision »,* et seulement en second lieu par le type d'organisation prenant la décision.

nationale de celles qui sont mises à la disposition de cette administration pour défendre une position partagée. Nous soulignons aussi que certaines ressources (relationnelles notamment) sont incarnées dans des individus et que donc les relations interpersonnelles ont une place dans l'action politique.

3- Les limites de notre recherche

Les limites de notre travail nous semblent dues i/ au choix de la méthode exploratoire et abductive, ii/ aux difficultés à généraliser les résultats, iii/ aux manques qui subsistent dans les données collectées.

Les limites dues à la démarche exploratoire

La première limite dans les résultats de notre recherche est inhérente à son caractère exploratoire. Cette démarche ne nous permet que de formuler des propositions mais elle est imposée par l'objet de la recherche : une configuration particulière et peu étudiée de décision publique que des entreprises cherchent à influencer. A contrario, ce choix a rendu possible la description fine de cette configuration et des stratégies d'influence que les entreprises y mènent. Ceci permet alors à la fois de proposer de nouveaux concepts pour les stratégies politiques et d'affiner des concepts déjà étudiés (les ressources politiques par exemple).

Les difficultés à généraliser les résultats

Les difficultés à généraliser nos résultats proviennent : des limites liées au choix de l'O.I.G., des limites liées à la focalisation sur le cas français, et des limites liées au choix des cas.

Nous nous interrogeons tout d'abord sur l'effet du choix de l'O.I.G. et de l'objet des travaux qui s'y déroulent - l'élaboration de normes alimentaires - sur les relations entre administration et entreprises. En effet, politique commerciale et normes n'ont pas le même impact sur les entreprises. Dans le cas de la politique commerciale, les conséquences sont plus directes sur le niveau de production et sur l'emploi – ce qui permet l'utilisation de menaces crédibles envers l'administration - alors que dans le cas des normes, l'impact n'est ni

immédiat[10] ni toujours directement mesurable, ce qui rend l'usage de la pression particulièrement difficile. Par ailleurs, la négociation de normes techniques met en jeu des arguments scientifiques et techniques que seule l'industrie peut apporter à l'administration. Enfin, les motivations des participants à la négociation de normes alimentaires mettent en jeu des aspects culturels, et sanitaires, qui s'ajoutent aux aspects économiques, et sont donc plus complexes que dans des négociations purement commerciales. Le contenu technique et culturel des normes peut alors accentuer la préférence pour la légitimation.

Notre recherche est centrée sur les entreprises françaises. Elle est donc marquée par le fonctionnement des institutions françaises, or celles-ci influent sur le type de stratégie politique adopté par les entreprises (Hillman et Keim [1995]). Nos résultats (préférence pour la légitimation, possibilité d'une collaboration étroite entre l'administration et les entreprises) demanderaient donc à être validés dans des contextes institutionnels différents. Il nous semble néanmoins qu'un certain nombre d'arguments que nous avons soulevés sont de portée générale, c'est le cas par exemple de l'inefficacité de la stratégie de pression pour aider l'administration à défendre la position que l'on souhaite voir défendue.

Du fait du centrage sur la France, le choix des dossiers apparaît « très français ». Nous n'avons en effet retenu que des dossiers dans lesquels la France s'est beaucoup impliquée. Nous avons aussi cherché des cas présentant une certaine variété de configuration pour l'industrie française. Ainsi nous avons retenu deux cas de normes produits – l'eau minérale naturelle et les laits fermentés – parce que ces deux cas n'avaient pas les mêmes caractéristiques au niveau européen. En revanche, nous n'avons retenu qu'un seul cas mettant en jeu des questions sanitaires et n'avons pas traité de cas mettant très nettement en jeu un des comités d'experts F.A.O./O.M.S.. Notre choix de cas n'est donc pas statistiquement représentatif des différentes catégories de textes du Codex, il n'en donne pas non plus une représentativité analytique. Cependant, nous n'étudions pas le Codex

[10] la norme internationale n'est pas automatiquement traduite en réglementation nationale.

Alimentarius mais les stratégies politiques des entreprises or la diversité des situations étudiées au niveau français, elle, offre une bonne représentativité analytique.

Par ailleurs, rappelons que le fait que les données empiriques que nous utilisons datent d'avant l'adhésion de la Communauté Européenne au Codex ne réduit que marginalement la pertinence de nos résultats puisqu'un certain nombre de travaux du Codex ne sont pas de pure compétence U.E. mais de la compétence des Etats membres de l'U.E. ou de compétence mixte U.E./Etats membres.

Les manques dans les données recueillies

Nous avons déjà souligné que la majeure partie de nos données provenait des entretiens. Le fait que le choix des cas n'a pu être fait qu'au fil des entretiens a pour conséquence que la collecte de données spécifique à chaque cas n'a pas pu être aussi systématique que ce qu'elle aurait été si les cas avaient tous pu être choisis avant la phase d'entretiens. Néanmoins, pour chaque cas, nous avons pu croiser les données de plusieurs entretiens tant avec des représentants de l'industrie qu'avec des représentants de l'administration, et nous avons autant que possible croisé les données des entretiens avec des documents écrits, ce qui a permis d'améliorer la fiabilité des données. Nous avons aussi pu faire relire deux des cas par des intervenants clés, conformément aux recommandations de Yin [1989].

4- Des pistes de recherche liées à notre travail

Nous distinguons les pistes de recherche qui concernent directement la décision dans les O.I.G., celles qui concernent les stratégies politiques des entreprises dans les O.I.G. en général et nous suggérons aussi deux pistes de recherche plus spécifiques, l'une sur l'organisation de l'action collective, et l'autre sur les stratégies politiques des multinationales.

Sur la décision dans les O.I.G.

En ce qui concerne la décision dans les O.I.G., la première piste de recherche est d'approfondir notre proposition de voir dans les O.I.G. des lieux d'indécision ponctuée de décisions. Ceci suppose une analyse fine des décisions dans des O.I.G. autres que le Codex Alimentarius.

Sur les stratégies politiques des entreprises dans les contextes intergouvernementaux

Sur ce thème, il serait intéressant de faire des études comparatives pour mieux comprendre les facteurs de la coopération entre entreprises et administrations. Ainsi, on pourrait comparer les relations industrie/administration française dans le cas du Codex avec ce qui se passe dans d'autres O.I.G. d'un domaine proche[11] ou au contraire de domaines très différents.

Les résultats pourraient permettre de préparer une étude quantitative portant sur différents secteurs industriels et différentes organisations intergouvernementales et permettant, au travers de l'administration d'un questionnaire sur les relations entre industrie et administration, de valider l'existence d'une coopération entre entreprises et administrations et d'en préciser les déterminants.

Sur l'action collective des entreprises

On pourrait travailler de façon plus approfondie sur l'articulation entre action individuelle et action collective, notamment sur la construction des positions des associations professionnelles et les questions de gouvernance.

Il serait intéressant d'y inclure une réflexion sur la légitimité.

Sur les stratégies politiques des entreprises multinationales

Dans ce travail, nous avons eu pour unité d'analyse la composante française d'un dossier donné. Nous avons vu que les filiales françaises de certaines entreprises basées à l'étranger étaient des acteurs importants des contributions des associations professionnelles à l'élaboration des positions françaises dans les dossiers Codex. Les raisons de cette forte participation n'ont été qu'effleurées : tentative d'influence des positions françaises dans l'intérêt du groupe (comment celui-ci est-il défini ?), souhait d'apparaître comme un

[11] Par exemple l'Organisation Internationale de la Vigne et du Vin (O.I.V.) pour laquelle le lien avec la production agricole est vraisemblablement fort. Cette organisation est moins importante que le Codex Alimentarius puisqu'elle ne comptait que 39 membres au 1ier juin 2005 (http://www.oiv.int, consulté le 25 octobre 2005).

interlocuteur légitime aux yeux des autorités françaises[12] - souhait de se « franciser »-, conséquence d'un mode de fonctionnement décentralisé...

Il serait intéressant de compléter la recherche en prenant pour unité d'analyse l'entreprise en tant que groupe.

Dans une perspective combinant théorie institutionnaliste et théorie de la dépendance des ressources, une filiale d'entreprise multinationale dépend de l'environnement national de marché et hors marché dans lequel elle se trouve, de sa maison-mère, des sociétés soeurs avec lesquelles elle est en relation, qui sont autant de sources de pressions – éventuellement contradictoires entre elles - exercées sur elle et auxquelles elle doit se conformer (Drogendijk [2004]). Drogendijk estime que la réponse des filiales à ces demandes conflictuelles est une piste de recherche intéressante et devrait inclure une étude du partage de la responsabilité de la réponse aux opinions publiques entre le siège de la multinationale et les filiales (*ibid.*).

Dans la ligne de cette préoccupation, nous suggérons comme piste de recherche l'étude de l'autonomie et de la dépendance des filiales par rapport au siège dans la prise de position sur des sujets internationaux. Dans le cadre du Codex, on peut estimer par exemple que la filiale française d'un groupe multinational peut améliorer sa légitimité auprès de l'administration française en apportant ses ressources à la défense d'une position française sur la définition d'un produit, mais que cette position ne soit pas totalement partagée par sa maison-mère[13], on peut aussi s'interroger sur la construction d'une position de groupe. Plus concrètement : dans quelle mesure les filiales de Nestlé, ou de Coca-Cola en France peuvent-elles avoir des positions différentes de celles des sièges suisse ou américain ? Comment sont définies ces positions de groupe ? Comment joue le niveau général de

[12] *« on veut être bon citoyen aussi, c'est important d'avoir les meilleures relations possibles avec les autorités nationales, locales aussi au niveau des départements et de montrer notre bonne volonté, notre attachement aux valeurs nationales »* (Entretien. Industrie - filiale française d'un groupe américain. 24 juillet 2001)

[13] Sur des sujets autres que la réglementation, Stopford et Strange montrent les divergences de vues entre des filiales qui veulent s'adapter localement et le siège social qui a une vision globale et ils mettent en évidence que les gouvernements locaux et les filiales peuvent avoir des intérêts communs à défendre contre le siège social [1991 : Chapitre 5].

centralisation/décentralisation du groupe ? Comment jouent les aspects culturels ? Nestlé France est-il plus Nestlé que France ou plus France que Nestlé ?.

Cette analyse ne devrait pas se limiter à étudier des filiales situées dans des pays différents mais aussi étudier des filiales fabriquant des produits différents.

Un travail qui aurait pour unité d'analyse un groupe international permettrait aussi d'approfondir la construction des ressources politiques pour l'action politique internationale.

BIBLIOGRAPHIE GENERALE

Cette bibliographie ne contient que les références essentielles. Certains des ouvrages ou articles cités en notes de bas de page n'y sont pas repris (leurs références complètes figurent dans ce cas dans la note de bas de page).
Les références de documents publiés par des organisations intergouvernementales (F.A.O., O.M.C., O.M.S.) sont regroupées à la fin de cette bibliographie.
Les références spécifiques aux cas empiriques figurent en fin de volume dans les annexes du cas correspondant.

ABI-SAAB Georges (1980), « Introduction », *in* ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 9-25

ABI-SAAB Georges (Dir., 1980), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, 292 pages

ADLER Emanuel et Peter 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.

ALLARD-POESI Florence et Christine MARECHAL (1999), "Construction de l'objet de recherche", *in* THIETART Raymond-Alain et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, p.34-56

ALLARD-POESI Florence, Carole DRUCKER-GODARD et Sylvie EHLINGER (2003), "Analyses de représentations et de discours", *in* THIETART Raymond-Alain et coll., *Méthodes de recherche en management*, 2ième édition, Dunod, p.449-475.

ANASTASSOPOULOS Jean-Pierre, BLANC Georges, NIOCHE Jean-Pierre et RAMANANTSOA Bernard (1985), *Pour une nouvelle politique d'entreprise*, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 217 pages

ANGOT Jean-Luc (1999), « Le Codex Alimentarius dans le nouveau contexte international », *Revue Française des Affaires Sociales*, n°1, p.53-61, Mars 1999

ATTARÇA Mourad (1998), « « Affaires publiques » : l'émergence d'une nouvelle fonction dans les entreprises », *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août, p.75-90.

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 (2000), « Un modèle conceptuel du lobbying pratique par les entreprises », *Actes de la IXième Conférence de l'Association internationale de management stratégique*, 22 pages

ATTARÇA Mourad (2002), « Les ressources politiques de l'entreprise : proposition d'une typologie », *Actes de la XIième Conférence de l'Association internationale de management stratégique*, 25 pages.

BARNETT Michael N. et Martha FINNEMORE (1999), « The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations », *International Organization*, Vol. 53, n° 4, p.699-732.

BARON David P. (1995a), "The Nonmarket Strategy System", *Sloan Management Review*, Fall, p. 73-85

BARON David P. (1995b), "Integrated Strategy : Market and Nonmarket Components", *California Management Review*, Vol. 37, n°2, p.47-65

BAUMARD Philippe, Carole DONADA, Jérôme IBERT et Jean-Marc XUEREB (2003), "La collecte des données et la gestion de leurs sources", *in* THIETART Raymond-Alain et coll., *Méthodes de recherche en management*, 2ième édition, Dunod, p.224-256

BAYSINGER Barry D. (1984), "Domain Maintenance as an Objective of Business Political Activity : An Expanded Typology", *Academy of Management Review*, Vol. 9, n°2, p. 248-258.

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.

BENDOR Jonathan, Terry M. MOE and Kenneth W. SHOTTS (2001), "Recycling the Garbage Can : An assessment of the Research Program", *American Political Science Review*, Vol. 95, n°1, p.169-190

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 (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.

BENSEDRINE Jabril (1998), « Les entreprises face aux controverses politico-scientifiques », *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août, p.91-106.

BENSEDRINE Jabril et Benoît DEMIL (1996), "L'action collective des entreprises sur les organisations : une analyse en termes de pouvoir", *in Actes de la conférence de l'Association internationale de management stratégique,* Lille

BENSEDRINE Jabril et Benoît DEMIL (1998), « L'approche néo-institutionnelle des organisations », *in* LAROCHE Hervé et Jean-Pierre NIOCHE (Dir.), *Repenser la stratégie, fondements et perspectives*, Vuibert, p.85-110

BERAUDO Jean-Paul (1995), « Le modèle français dans l'élaboration des conventions de droit privé », dans *L'internationalité dans les institutions et le droit. Convergences et défis. Etudes offertes à Alain Plantey*, Editions A. Pedone, p.177-184.

BLIN Olivier (1999), *L'organisation mondiale du commerce*, Ellipses, 95 pages.

BODDEWYN Jean J. et Thomas L. BREWER (1994), « International-Business Political Behavior : New Theoritical 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.

BROSSES Antoine de (2000), "La valeur juridique du Codex Alimentarius", *Option Qualité*, n° 185, Juillet, p. 8-13

BROSSES Antoine de (2001a), "Dénomination de vente et règles de fabrication d'une denrée alimentaire (1ière partie)", *Option Qualité*, n° 198, Octobre, p. 11-15

BROSSES Antoine de (2001b), 2001, "Dénomination de vente et règles de fabrication d'une denrée alimentaire (2ième partie)", *Option Qualité*, n°199, Novembre, p.11-17

BRUCAN Silviu (1980), « Les notions de pouvoir et de conflit dans l'étude de l'organisation internationale», *in* ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 157-83.

BUREAU Jean-Christophe, Estelle GOZLAN, Stephan MARETTE, Guy de FONTGUYON, François PORIN (1998a), « Le différend entre l'Union européenne, les Etats-unis et le Canada sur la viande bovine hormonée », *Recherches en économie et sociologie rurales*, 11ième année, n°3, Octobre 1998, INRA Sciences Sociales

BUREAU Jean-Christophe, Stephan MARETTE et Alessandra SCHIAVINA (1998b), « Non-tariff barriers and consumers'information : The case of the EU-US trade dispute over beef », *European Review of Agricultural Economics*, Vol. 25, n°4, p. 437-462

BUREAU Jean-Christophe, Estelle GOZLAN, Stephan MARETTE et Wayne JONES (1999), *Qualité et sécurité alimentaire, les dimensions commerciales*, OCDE, 87 pages.

BUREAU Jean-Christophe et Stephan MARETTE (2000), « Accounting for Consumers'Preferences in International Trade Rules », *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.170-197.

BYRON D.H. (2000), « Recommendations from the Conference on International Food Trade Beyond 2000", *Food, Nutrition and Agriculture*, n°26, p.32-38.

CAPORASO James A. (1993), « Vers une sociologie des institutions internationales : critique de la théorie des régimes et perspectives d'avenir», *Revue internationale des sciences sociales*, n° 138, Novembre, p. 555-566.

CASWELL Julie A. (2000), "Overview", *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.1-22.

CAZES-VALETTE Geneviève (1997), *La « crise de la vache folle ». Contribution à une anthropologie de l'alimentation dans la France contemporaine*, Mémoire de DEA, Ecole de Hautes Etudes en Sciences Sociales de Toulouse, 137 pages

CHARREAUX Gérard (1987), « La théorie positive de l'agence : une synthèse de la littérature », *in* Gérard CHARREAUX, Alain COURET, Patrick JOFFRE, Gérard KOENIG et Bernard de MONTMORILLON, *De nouvelles théories pour gérer l'entreprise*, Economica, p.20-55.

CHARREIRE Sandra et Florence DURIEUX (1999), "Explorer et tester", *in* THIETART Raymond-Alain et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, p.57-80

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.

COEN David (1997), "The evolution of the large firm as a political actor in the European Union", *Journal of European Public Policy*, vol. 4, n°1, p. 91-108

COEN David (1999), « The Impact of U.S. Lobbying Practice on the European Business-Government Relationship », *California Management Review*, Vol. 41, n°4, p.27-44

COHEN Elie (1999), « Interviewer les élites économiques : épreuves et contre-épreuves », *in* COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Presses Universitaires de France, p.185-202

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 Quaterly*, Vol. 17, n°1, mars 1972.

COHEN Samy (1999), « Enquêtes au sein d'un « milieu difficile » : les responsables de la politique étrangère et de défense », *in* COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Presses Universitaires de France, p.17-49

COLLIE Lynn (1993), "Business Lobbying in the European Community : The Union of Industrial and Employers' Confederations of Europe", *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 213-229

COUTRELIS Nicole (2000), « Le principe de précaution : aspects juridiques », *Conférence à l'Institut Français de la Nutrition,* le 16 mai 2000, disponible sur le site Internet de la Revue de l'Actualité Juridique Française :
http://www.rajf.org/article.php3?id_article=18&var_recherche=coutrelis, consulté le 26/10/05.

COX Robert W. (2004), « Foreword. International organization in an era of changing historical structures », *in* REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.3-8

COX Robert W. et Harold K. JACOBSON (1980), « Une première approche : l'analyse de la prise de décision», *in* ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 81-110

DAHAN Nicolas (2003), *L'activité politique des entreprises au niveau communautaire : motivations stratégiques et spécificités*, Thèse de doctorat, CNAM, 390 pages

DE FIGUEIREDO John M. et Emerson H. TILLER (2001), « The Structure an Conduct of Corporate Lobbying : How Firms Lobby the Federal Communications Commission", *Journal of Economics and Management Strategy*, Volume 10, n°1, Spring, p.91-122

DEMIL Benoît (1998), "Le pionnier et les suiveurs", *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août, p.107-116.

DESREUMAUX Alain (2004), « Théorie néo-institutionnelle, management stratégique et dynamique des organisations », *in* HUAULT Isabelle (coord.), *Institutions et gestion*, Vuibert-FNEGE, p.29-47

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.

DOBBERT Jean-Pierre (1969), « Le *Codex Alimentarius* vers une nouvelle méthode de réglementation internationale », *Annuaire français de droit international*, Vol.15, p.677-717.

DOUGLAS Mary (1999), « Ce n'est pas une question d'échelle », dans *Comment pensent les institutions*, Paris, La Découverte, p. 43-51, Traduction française de *How Institutions Think* (1986), Syracuse University Press

DOUSSIN Jean-Pierre (1998), « Codex Alimentarius et Organisation Mondiale du Commerce, un rôle nouveau pour les experts ? », *Comptes rendus de l'Académie d'Agriculture de France*, Vol.84, n°3, p.15-22.

DOUSSIN Jean-Pierre (2002), « Du bon usage des négociations internationales concernant les réglementations sanitaires et techniques des aliments », *Economie Rurale*, n°267, Janvier-Février, p.117-124.

DOUSSIN J.-Pierre et J.-Christophe BUREAU (2000), « La portée pratique des règles du commerce international dans la protection des consommateurs », *INRA Sciences Sociales*, n°1/00, mai.

DOUTRIAUX Yves et Christian LEQUESNE (2001), *Les institutions de l'Union Européenne*, 4ième édition, La Documentation Française, 179 pages

DRATWA Jim (2000), « Prendre des risques avec le principe de précaution ou Comment l'incertain se communique », *in* ZACCAI E. et J.N. MISSA (Eds), *Le principe de précaution : significations et conséquences*, p. 51-72, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles

DRATWA Jim (2001), "Making Decisions and Taking Risks with the Precautionary Principle", *Presentation at the European Consortium for Political Research*, 29th Joint Sessions of Workshops, Grenoble, Avril 2001.

DROGENDIJK Rian (2004), "The public affairs of internationalisation : Balancing pressures from multiple environments", *Journal of Public Affairs*, Vol. 4, n° 1, p. 44-55.

DRUCKER-GODARD Carole, Sylvie EHLINGER et Corinne GRENIER (1999), "Validité et fiabilité de la recherche", *in* THIETART Raymond-Alain et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, p.257-287

DUBOT Jean-François (1997), *La stratégie discursive d'un lobby lors de la formation d'une politique publique : le cas de la réforme du droit français de la concurrence*, Thèse de doctorat en sciences de gestion, HEC, 500 pages.

DUBOT Jean-François (1998), « Le lobby : un « acteur rhétorique » ? », *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août, p.117-130.

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

DUPONT Christophe (1996), "A Model of the Negotiation Process with Different Strategies", *in* GHAURI Pervez et Jean-Claude USUNIER (Ed.), *International Business Negotiations*, Pergamon, p.39-67.

EBERLIE Richard (1993), "The Confederation of British Industry and Policy-Making in the European Community", *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 201-212

ECHOLS Marsha A. (1998), "Food Safety Regulation in the European Union and the United States : Different Cultures, Different Laws", *Columbia Journal of European Law*, Vol. 4, p.525-543

ECHOLS Marsha A. (2001), *Food Safety and the W.T.O.. The Interplay of Culture, Science and Technology*, Kluwer Law International, 180 pages

EGAN Michelle (2002), « Setting Standards : Strategic Advantages in International Trade », *Business Strategy Review*, Volume 13, Issue 1, p. 51-64.

EISENHARDT Kathleen M. (1989a), « Agency Theory : An Assessment and Review», *Academy of Management Review*, Vol. 14, n°1, p.57-74

EISENHARDT Kathleen M. (1989b), « Building Theories from Case Study Research », *Academy of Management Review*, Vol. 14, n°4, p.532-550

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

FAURE Guy-Olivier (2000), « La négociation internationale : un transfert de technologie en Chine », *in* FAURE Guy-Olivier, Laurent MERMET, Hubert TOUZARD et Christophe DUPONT (2000), *La négociation (Situations, problématique, applications)*, Dunod, p.59-103.

FAURE Guy-Olivier, Laurent MERMET, Hubert TOUZARD et Christophe DUPONT (2000), « Introduction », *in* FAURE Guy-Olivier, Laurent MERMET, Hubert TOUZARD et Christophe DUPONT (2000), *La négociation (Situations, problématique, applications)*, Dunod, p.5-20

FERRY-WILCZEK Hubert (1998), "Normalisation dans le domaine alimentaire : vers de nouvelles stratégies internationales », *Economie et Finances Agricoles*, n° 296, janvier-février, p. 37-41.

FIDLER David (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 Medecine, 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 Claude (1993), *L'Homnivore. Le goût, la cuisine et le corps*, nouvelle édition corrigée (première édition 1990), Ed. Odile Jacob, 440 pages.

FREEMAN R. Edward (1983), "Strategic management : a stakeholder approach", in LAMB Robert (Ed), *Advances in Strategic Management*, Vol. 1, p. 31-60, JAI Press Inc.

FREITAS Raquel (2004), « UNHCR's decision making on internally displaced persons : the impact of external and internal factors on policy strategy», *in* REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.123-136.

GALTUNG Johan (1980), « Un continent invisible : les acteurs non territoriaux. Vers une typologie des organisations internationales », *in* ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p.68-77

GERBET Pierre (1980), « Naissance et développement de l'organisation internationale », *in* ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d'organisation internationale*, Unesco, p. 29-50

GETZ Kathleen A. (1993), "Selecting Corporate Political Tactics", *in* MITNICK Barry M. (Ed.), *Corporate Political Agency – The Construction of Competition in Public Affairs*, Sage Publications, p.242-273.

GETZ Kathleen A. (2002), « Public affairs and political strategy : Theoretical foundations", *Journal of Public Affairs*, Vol.1 n°4 et Vol. 2 n°1, p.305-329

GIROD-SEVILLE Martine et Véronique PERRET (1999), “Fondements épistémologiques de la recherche”, *in* THIETART Raymond-Alain et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, p.13-33

GLASER Barney G. et Anselm L. STRAUSS (1967), *The Discovery of Grounded Theory (Strategies for Qualitative Research)*, Aldine Publishing Company, Chapitre 1, “The Discovery of Grounded Theory”, p.1-18

GRANT Wyn (1993), “Pressure Groups and the European Community : an Overview”, *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 27-46

GRAY P.S. (1999), “The Regulation of Food Safety – General Aspects”, *in* van der HEIJDEN Kees, YOUNES Maged, FISHBEIN Lawrence et MILLER Sanford, *International Food Safety Handbook*, Marcel Dekker, Chapitre 34.

GREENWOOD Justin et Ruth WEBSTER (2000), “Are EU Business Associations Governable?”, *European Integration online Papers (EIoP)*, Vol. 4, n°3 (http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-003a.htm, consulté le 26/10/05), 18 pages.

GROSSMAN Emiliano (2003), “Les groupes d’intérêt économiques face à l’intégration européenne : le cas du secteur bancaire”, *Revue française de science politique*, vol.53, n°5, p.737-760.

GURVIEZ Patricia (2000), “Le consommateur est un être rationnel plein d’irrationalité (Le « Faire savoir » et le « Faire croire ») », *Industries Alimentaires et Agricoles*, n°59, Octobre, p.59-64.

HAAS Peter M. (1992), “Introduction : epistemic communities and international policy coordination”, *International Organization*, Vol. 46, n°1, p.1-35

HARRIS Phil et Danny MOSS (2001), « Editorial. Understanding public affairs”, *Journal of Public Affairs*, Vol.1 n°1, p.6-8.

HLADY-RISPAL Martine (2002), *La méthode des cas. Application à la recherche en gestion*, De Boeck, 250 pages

HICKSON David J., Richard J. BUTLER, David CRAY, Geoffrey R. MALLORY et David C. WILSON (1989), “Decision and Organization – Processes of Strategic Decision Making and Their Explanation”, *Public Administration*, Vol. 67, Winter, p.373-390.

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

HOFSTEDE Geert et Jean-Claude USUNIER (1996), “Hofstede’s Dimensions of Culture and their Influence on International Business Negotiations”, *in* GHAURI Pervez et Jean-Claude USUNIER (Ed.), *International Business Negotiations*, Pergamon, p.119-129

HULL Robert (1993), “Lobbying Brussels : A View from Within”, *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 82-92

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.

JÖNSSON Christer (1993), « Organisation et coopération internationales : l'approche interorganisations », *Revue internationale des sciences sociales*, n° 138, Novembre, p. 535-554

KEIM Gerald and Barry BAYSINGER (1988), "The Efficacity of Business Political Activity : Competitive Considerations in a Principal-Agent Context", *Journal of Management*, Vol. 14, n°2, p.163-180

KEOHANE Robert (2002), "Intergovernemental Organizations and Garbage Can Theory", *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 12, n°2, p.155-159

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

KRATOCHWIL Friedrich et John Gerard RUGGIE (1986), "International organization : a state of the art on an art of the state", *International Organization*, Vol. 40, n°4, 753-775.

KREMENYUK Victor A. (Ed., 2002), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, Jossey-Bass, 2ième édition, 557 pages.

LAHLOU Saadi (1998), *Penser manger. Alimentation et représentations sociales*, Presses Universitaires de France, 239 pages.

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

LAROCHE Hervé et Jean-Pierre NIOCHE (1998a), « Les nouveaux fondements de la stratégie », dans Hervé LAROCHE et Jean-Pierre NIOCHE (Dir.), *Repenser la stratégie. Fondements et perspectives*, p.1-24

LAROCHE Hervé et Jean-Pierre NIOCHE (1998b), « La fabrique de la stratégie : le cycle des paradigmes », dans Hervé LAROCHE et Jean-Pierre NIOCHE (Dir.), *Repenser la stratégie. Fondements et perspectives*, p.349-372

LENWAY Stefanie Ann and Thomas P. MURTHA (1994), "The State as Strategist in International Business Research", *Journal of International Business Studies*, Vol.25, n°3, p.513-535.

LEQUESNE Christian (1999), « Interviewer les acteurs politico-administratifs de la construction européenne », *in* COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Presses Universitaires de France, p. 51-84

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.

LEWICKI Roy J., Brian DINEEN et Edward TOMLINSON (2002), “Addendum “ à KAHN Robert L. “Organizational Theory”, *in* KREMENYUK Victor A. (Ed.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, Jossey-Bass, 2ième édition, p. 175-185.

LITTLEJOHN Stephen E. (1986), “Competition and Cooperation : New Trends in Corporate Public Issue Identification and Resolution”, *California Management Review*, Vol. XXIX, n°1, Fall, p. 109-123.

LOVECY Jill (2004), « Framing decisions in the Council of Europe. An institutionalist analysis», *in* REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p. 59-73

LYNCH-POST Diahanna (2005), *Food Fights : Who Shapes International Food Safety Standards and Who Uses Them?*, PhD Dissertation, University of California, Berkeley, 122 pages.

MACE Anne-Gaëlle (2002), “Le système américain de sécurité des aliments : science, précaution et réponse aux demandes sociales”, *Economie Rurale*, n°267, Janvier/Février, p. 67-78

MAJONE Giandomeneco (2002), « The Precautionary Principle and its Policy Implications”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, n°1, p.89-109.

MALITZA Mircea (1980), « Les méthodes quantitatives d’étude des organisations internationales», *in* ABI-SAAB Georges (Dir.), *Le concept d’organisation internationale*, Unesco, p. 111-129.

MARCH James G. et Johan P. OLSEN (1998), « The Institutional Dynamics of International Political Orders », *International Organization*, Vol. 52, n°4, p.943-969.

MARCUSSEN Martin (2004), « The Organization for Economie Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator. Realily or dream », *in* REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p. 90-105.

MARTIN Patricia Yandey et Barry A. TURNER (1986), « Grounded Theory and Organizational Research”, *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 22, n°2, p.141-157.

MAXWELL Joseph A. (1999), *La modélisation de la recherche qualitative. Une approche interactive*, Editions Universitaires de Fribourg, 202 pages.

MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (1993a), “Introduction : Transferance of Power, Decision Rules, and Rules of the Game”, *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 1-26

MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (1993b), “Conclusion : A European Policy Style”, *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 246-258

McLAUGHLIN Andrew and Grant JORDAN (1993), “The Rationality of Lobbying in Europe : Why are Euro-Groups so Numerous and so Weak? Some Evidence from the Car Industry”, *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 122-161

MERLE Marcel (1988), *Sociologie des relations internationales*, 4ième édition, revue et mise à jour, Dalloz – Etudes politiques, économiques et sociales, Paris, 560 pages.

MERLE Marcel (1995), « Un imbroglio juridique : le « statut » des OING, entre le droit international et les droits nationaux», dans *L'internationalité dans les institutions et le droit. Convergences et défis. Etudes offertes à Alain Plantey*, Editions A. Pedone, p.341-351.

MERMET Laurent (2000), « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement », *in* FAURE Guy-Olivier, Laurent MERMET, Hubert TOUZARD et Christophe DUPONT (2000), *La négociation (Situations, problématique, applications)*, Dunod, p.139-172.

MEYNAUD Jean (1958), *Les groupes de pression en France*, Cahiers de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, 371 pages.

MEZNAR Martin (2002), « The theoretical foundations of public affairs and political strategy : Where do we go from here", *Journal of Public Affairs*, Vol.1 n°4 et Vol. 2 n°1, p.330-335.

MITNICK Barry M. (1981), « The Stategic Uses of Regulation – And Deregulation », *Business Horizons*, Vol. 24, n°2, p. 71-83, Mars-Avril

MITNICK Barry M. (1993a), "Choosing Agency", *in* MITNICK Barry M. (Ed.), *Corporate Political Agency – The Construction of Competition in Public Affairs*, Sage Publications, p. 1-10.

MITNICK Barry M. (1993b), "Strategic Behavior and the Creation of Agents" *in* MITNICK Barry M. (Ed.), *Corporate Political Agency – The Construction of Competition in Public Affairs*, Sage Publications, p. 90-124.

MULLER Pierre (1999), « Interviewer les médiateurs : hauts fonctionnaires et élites professionnelles dans les secteurs de l'agriculture et de l'aéronautique », *in* COHEN Samy (dir.), *L'art d'interviewer les dirigeants*, Presses Universitaires de France, p.67-84.

MULLER Pierre (2000), "L'analyse cognitive des politiques publiques : vers une sociologie politique de l'action publique », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, p.189-207.

MURRAY Tracy et Maryvonne LASSALLE-de SALINS (2003), "Role of Civil Society in Trade Negotiations : A Case Study of Food Safety Regulations », *in* BATTEN J. and T. FETHERSTON (Eds), *Social Responsibility : Corporate Governance Issues, Research in International Business and Finance*, Vol.17.

NAVARRO Susana et Richard WOOD (2001), *Codex Deciphered. The Codex Alimentarius – What's it all about ?*, Leatherhead Publishing, 110 pages

NESTLE Marion (2002), *Food Politics (How the Food Industry Influences Nutrition and Health)*, University of California Press, 457 pages.

NIOCHE Jean-Pierre et Jean-Claude TARONDEAU (1998), « Les stratégies d'entreprise face aux réglementations publiques, *Revue Française de Gestion*, Juin-Juillet-Août, p.70-74.

NOIVILLE Christine (2003), "Brèves réflexions sur la reconnaissance d'un "droit à la différence alimentaire » dans le commerce international », *Sociologie du travail*, vol. 45, p.63-76.

OLIVER Christine (1991), « Strategic Responses to Institutional Processes", *Academy of Management Review*, Vol. 16, n°1, p.145-179.

OLSEN Johan P. (2001), "Garbage Can, New Institutionalism, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, Vol. 95, n°1, p.191-198

OLSON Mancur (1978), *Logique de l'action collective*, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE, 199 pages. Traduction française de *The Logic of Collective Action (Public Goods and The Theory of Groups)*, 1966.

ORTON J. Douglas et Karl E. WEICK (1990), « Loosely Coupled Systems : A Reconceptualization », *Academy of Management Review*, Vol. 15, n°2, p.203-223.

PERSAIS Eric (2004), "Les compétences relationnelles peuvent-elles s'avérer stratégiques ? », *Revue Française de Gestion*, Vol. 30, n°148, p. 119-145, Janvier-Février.

POST Diahanna L. (2003), "Diffusion of Food Safety and Trade Policies: What's the Motivation?" *International Studies Association*, Portland, Oregon, February 26-March 1, 2003

POST James E. et Patti N. ANDREWS (1982), « Case Research in Corporation an Society Studies », *Research in Corporate Social Performance and Policy*, Vol.4, p.1-33

POULAIN Jean-Pierre (2003), « L'espace social alimentaire, un concept pour comprendre les modèles alimentaires », *La Lettre Scientifique de l'Institut Français pour la Nutrition*, n°89, janvier, p. 7-20.

POWELL Mark (1997), "Science in Sanitary and Phytosanitary Dispute Resolution", *Discussion Paper 97-50, Resources for the Future*, Washington D.C.

PUTNAM Robert D. (1988), « Diplomacy and domestic politics : the logic of two-level games", *International Organization*, Vol 42, n°3, Summer, p. 427-460

RANDELL A.W., K. MIYAGISHIMA et J. MASKELIUNAS (1998), "Codex Alimentarius Commission : protecting food today and in the future », *Alimentation, Nutrition et Agriculture*, n°21, p.18-23.

RANDELL A. (2000), « The work of the Codex Alimentarius Commission", *Edinburgh Conference on the Scientific and Health Aspects of Genetically Modified Foods*, organisée par l'O.C.D.E., 28 février – 1ier mars 2000, disponible sur : www.oecd.org/subject/biotech/ed_prog_sum.htm, consulté le 14/5/01.

RASTOIN Jean-Louis (1998) « Système alimentaire, stratégies d'entreprises et performances économiques », *in* MICLET Gérard, L. SIREIX et S. THOYER (Eds), *Agriculture et Alimentation en quête de nouvelles légitimités*, Economica, p. 167-195

RAULET-CROSET N. (1995), *Du conflit à la coopération : un processus de structuration, Le cas de la protection d'une nappe d'eau minérale vis à vis de pratiques agricoles*, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Paris-Dauphine

REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds., 2004), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, 254 pages.

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.

REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (2004b), « Patterns 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.231-246.

RIVAL Madina (2003), « La prise en compte de l'environnement politique par les entreprises françaises et anglaises : des stratégies de lobbying plurielles mais récurrentes », *Actes de la XIIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, Les Côtes de Carthage, 3-6 juin 2003, 25 pages.

ROCHE Jean-Jacques (1999), *Relations internationales*, L.G.D.J., Paris, 372 pages.

ROJOT Jacques (1994), *La négociation*, Vuibert, 220 pages.

ROY Alexis (2001), *Les experts face au risque : le cas des plantes transgéniques*, PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE Collection Partage du savoir, Paris, 281 pages.

ROYER Isabelle et Philippe ZARLOWSKI (1999), "Echantillons", *in* THIETART Raymond-Alain et coll., *Méthodes de recherche en management*, Dunod, p.188-223

ROZIN P., FISCHLER C., IMADA S., SARUBIN A. et WRZESNIEWSKI A. (1999), "Attitudes to Food and the Role of Food in Life in the U.S.A., Japan, Flemish Belgium and France : Possible Implications for the Diet-Health Debate", *Appetite*, 33, p.163-180

SABATIER Paul et Edella SCHLAGER (2000), "Les approches cognitives des politiques publiques : perspectives américaines », *Revue française de science politique*, Vol. 50, n°2, p.209-234.

SARGENT Jane A. (1993), "The Corporate Benefit of Lobbying : The British Case and its Relevance to the European Community", *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 230-245

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 whithin 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.

SCHEUPLEIN R.J. (1999), "History of Food Regulation", *in* van der HEIJDEN Kees, YOUNES Maged, FISHBEIN Lawrence et MILLER Sanford, *International Food Safety Handbook*, Marcel Dekker, Chapitre 37.

SCHUH G. Edward (2000), "Historical and Social Science Perspectives on the Role of Risk Assessment and Science in Protecting the Domestic Economy : Some Background", *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.23-30.

SCHULER Douglas A. (2002), « Public affairs, issues management and political strategy : Methodological approaches that count », *Journal of Public Affairs*, Vol. 1, n°4 et Vol. 2, n°1, p.336-355

SEBENIUS James 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 Pierre de (1993), "La théorie des *régimes* et l'étude des organisations internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, n° 138, Novembre, p. 527-537

SHAFFER Brian (1995), “Firm-level Responses to Government Regulation : Theoretical and Research Approaches”, *Journal of Management*, Vol. 21, n°3, p. 495-514

SILVERGLADE Bruce A. (2000), « International Harmonization Under the SPS Agreement», *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.210-216.

SIREIX Lucie (1998), « Mieux comprendre le choix des produits alimentaires par le consommateur : un enjeu pour l’agriculture et l’industrie agro-alimentaire », *in* MICLET Gérard, L. SIREIX et S. THOYER (Eds), *Agriculture et Alimentation en quête de nouvelles légitimités*, Economica, p. 109-133

SJÖSTEDT Gunnar (1994), “Negotiating the Uruguay Round of the General Agreement on Tariffs and Trade”, *in* ZARTMAN I. William (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 44-69.

SJÖSTEDT Gunnar (2002), « Negotiation on Trade and the Environment. Variation in the Multilateral Approach”, *in* KREMENYUK Victor A. (Ed.), *International Negotiation. Analysis, Approaches, Issues*, Jossey-Bass, 2ième édition, p. 362-374.

SMOUTS Marie-Claude (1995), *Les organisations internationales*, Armand Colin, 191 pages.

SMOUTS Marie-Claude (1998), « La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale », dans SMOUTS Marie-Claude (Dir.), *Les nouvelles relations internationales. Pratiques et théories*, Chapitre 5, p.135-160.

SPENCE David (1993), “The Role of the National Civil Service in European Lobbying : the British Case”, *in* MAZEY Sonia and Jeremy RICHARDSON (Eds), *Lobbying in the European Community*, Oxford University Press, p. 47-73

STANTON Gretchen H. (2002), *Codex and International Trade*, 60 pages
http://www.standardsfacility.org/files/Codex&IntlTrade.pdf, consulté le 26/10/2005.

STIGLER Georges G. (1971), "The Theory of economic regulation", *Bell Journal of Economics and Management Science*, Vol. 2, n°1, Spring, p. 3-21.

STOPFORD John et Susan STRANGE, avec John S. HENLEY (1991), *Rival States, Rival Firms. Competition for World Market Shares*, Cambridge University Press, 321 pages.

STRATEGOR (1997), *Stratégie, structure, décision, identité : politique générale d'entreprise*, 2ième édition, Paris, Dunod, 615 pages.

SUCHMAN Mark C. (1995), “Managing Legitimacy : Strategic and Institutional Approaches”, *Academy of Management Journal*, Vol. 20, n°3, p. 571-610.

SYKES Alan O. (1999), « The (limited) role of regulatory harmonization in international goods and services markets”, *Journal of International Economic Law* (1999), p.49-70

SYKES Alan O. (2000), « Regulatory competition or regulatory harmonization? A silly question?”, *Journal of International Economic Law* (2000), p.257-264

SYLVANDER Bertil (1996), “Normalisation et concurrence internationale : la politique de qualité alimentaire en Europe”, *Economie Rurale*, n°231, p. 56-61

TENBÜCKEN M. (2002), *Corporate Lobbying in the European Union, Strategies of Multinational Companies*, Peter Lang – European University Studies, 197 pages

THERIEN Jean-Philippe (1993), "L'apport de la littérature francophone à l'étude des organisations internationales", *Revue internationale des sciences sociales*, n° 138, Novembre, p. 575-592

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), "La participation et la représentation des Etats dans l'élaboration des normes du Codex Alimentarius", *in* BROSSET Estelle et Eve TRUILHE-MARENGO (dir.) *Environnement, santé et commerce international : les enjeux de la normalisation internationale »*, La Documentation Française, à paraître.

TRONDAL Jarle (2004), "An institutional perspective on EU committee decision making", *in* REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.154-168.

UNDERDAL Arild (1994), "Leadership Theory. Rediscovering the Arts of Management", *in* ZARTMAN I. William (Ed.), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, p. 178-197.

USUNIER Jean-Claude (1996), "Cultural Aspects of International Business Negotiations", *in* GHAURI Pervez et Jean-Claude USUNIER (Ed.), *International Business Negotiations*, Pergamon, p.91-118.

USUNIER Jean-Claude, Mark EASTERBY-SMITH et Richard THORPE (1993), *Introduction à la Recherche en Gestion*, Ed. Economica, 233 pages.

VALCESCHINI Egizio et Armelle MAZE (2000), « La politique de la qualité agro-alimentaire dans le contexte international », *Economie Rurale*, n°258, p. 30-41

VEGGELAND Frode et Svein Ole BORGEN (2005), "Negotiating International Food Standards : The World Trade Organization's Impact on the Codex Alimentarius Commission", *Governance : An International Journal of Policy, Administration and Institutions,* Vol.18, n°4, p.675-708.

VICTOR David G. (1998), *Effective Multilateral Regulation of Industrial Activity : Institutions for Policing and Adjusting Binding and Nonbinding Legal Commitments*, Unpublished PhD Dissertation, Massachusetts Institute of Technology, 282 pages.

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

VOGEL D.J. (1995), *Trading up : consumer and environmental regulation in a global economy*, Harvard University Press, 270 pages

VOGEL David J. (1996), « The Study of Business and Politics », *California Management Review*, Vol. 38, n° 3, Spring.

VOGEL David (2001), “Ships Passing in the Night : GMOs and the Politics of Risk Regulation in Europe and the United States”, Communication à l’atelier *European and American Perspectives on Regulating Genetically Engineered Food*, INSEAD/Berkekey, Fontainebleau, 8-9 juin 2001

WACHEUX Frédéric (1996), *Méthodes Qualitatives et Recherche en Gestion*, Economica, 290 pages

WEISS Pierre (1998), *Les organisations internationales*, Nathan Université, Paris, 128 pages.

WIJLSTRÖM (2000), « The SPS Agreement and its provisions relating to scientific evidence », *Atelier d’analyse de S.P.S. organisé par le Comité S.P.S. de l’O.M.C.*, les 19 et 20 juin 2000 (documents disponibles sur : http://www.wto.org/english/tratop_e/sps_e/risk00_e/risk00_e.htm, consulté le 26/10/2005).

WINDSOR Duane (2002), « Public affairs, issues management, and political strategy : Opportunities, obstacles, and caveats”, *Journal of Public Affairs*, Vol.1 n°4 et Vol. 2 n°1, p.382-415.

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.

WOODS Ngaire (2004), « Groupthink : the IMF, the World Bank and decision making regarding the 1994 Mexican crisis», *in* REINALDA Bob et Bertjan VERBEEK (Eds.), *Decision Making Within International Organizations*, Routledge/ECPR Studies in European Political Science, p.109-122.

YIN R.K. (1989), “Designing Single – and Multiple – Case Studies”, *Case Study Reseach. Design and Methods*, Applied Social Research Methods Series Vol. 5, Sage Publications, Chapitre 2, p.27-60.

YOFFIE David B. (1987), “Corporate Strategies for Political Action : A Rational Model”, *in* MARCUS Alfred A., Allen M. KAUFMAN et David R. BEAM, *Business Strategy and Public Policy (Perspectives from Industry and Academia)*, Quorum Book, Chapitre 3, p.43-60.

YOFFIE David B., et Sigrid BERGENSTEIN (1985), "Creating Political Advantage : The Rise of the Corporate Political Entrepreneur", *California Management Review*, Vol. XXVIII, n°1, Fall, p. 124-139

YOFFIE David B., et Helen V. MILNER (1989), "An Alternative to Free Trade or Protectionism : Why Corporations Seek Strategic Trade Policy", *California Management Review*, Vol. 31, n°4, Summer, p. 111-131

ZARTMAN I. William (Ed.) (1994), *International Multilateral Negotiation, Approaches to the Management of Complexity*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, 248 pages.

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

DOCUMENTS DES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES

F.A.O. (1999), *Rapport de la Conférence sur le commerce international des denrées alimentaires au-delà de l'an 2000 : Décisions fondées sur des données scientifiques, harmonisation, équivalence et reconnaissance mutuelle,* Melbourne, Australie, 11-15 octobre 1999. Conférence organisée avec l'OMS et l'OMC. Document Alicom 99/25.

F.A.O. /O.M.S. (1999), *Comprendre le Codex Alimentarius*

F.A.O. /O.M.S. (2004), *Manuel de Procédures*, 14ième édition

F.A.O. /O.M.S. (2005), *Comprendre le Codex Alimentarius*

Manuel de Procédures : F.A.O. /O.M.S. (2004), *Manuel de Procédures*, 14ième édition.

O.M.C. /O.M.S. (2002), *Les accords de l'OMC et la santé publique (Etude conjointe de l'OMS et du Secrétariat de l'OMC)*, 192 pages.

O.M.C., Accord S.P.S., Disponible sur le site de l'O.M.C. :
http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/15-sps.pdf (consulté le 26/10/2005)

O.M.C., Accord O.T.C. /T.B.T., Disponible sur le site de l'O.M.C. :
http://www.wto.org/french/docs_f/legal_f/17-tbt.pdf (consulté le 26/10/2005)

O.M.C. (2000), G/SPS/GEN/209, Compte-rendu de l'atelier d'analyse de S.P.S organisé par le Comité S.P.S. de l'O.M.C., les 19 et 20 juin 2000.

O.M.C. (2002), *Négociations de l'OMC sur l'agriculture – Questions visées et état d'avancement,* Disponible sur le site de l'O.M.C. :
http://www.wto.org/french/tratop_f/agric_f/negs_bkgrndoo_contents_f.htm, consulté le 10/04/2002.

O.M.S. (1995), *Application de l'analyse des risques dans le domaine des normes alimentaires, Rapport de la Consultation mixte d'experts FAO/OMS du 13-17 mars 1995 à Genève*, Document WHO/FNU/FOS/95.3

O.M.S. (1998), *Salubrité des aliments et mondialisation du commerce des denrées alimentaires. Un défi pour la santé publique*, Document WHO/FSF/FOS/97.8 Rev.1 (1998), rédigé en collaboration avec l'O.M.C..

O.M.S. (1999), *Food Safety, An Essential Public Health Issue for the New Millennium*, Document WHO/SDE/PHE/FOS/99.4

Acronymes

En ce qui concerne les organes du Codex, nous avons conservé les acronymes anglais car ils sont couramment utilisés par les personnes que nous avons interrogées.

A.D.P.I.C./T.R.I.P.S.	Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce / Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights
A.E.S.A.	Autorité Européenne de la Sécurité Alimentaire
A.L.O.P.	Acceptable Level of Protection
A.F.S.S.A.	Agence Française de Sécurité Sanitaire des Aliments
A.N.I.A.	Association Nationale des Industries Alimentaires
B.S.T.	Bovine Somatotropine / Somatotropine Bovine
C.A.C./C.C.A.	Codex Alimentarius Commission / Commission du Codex Alimentarius
C.C.A./C.A.C.	Commission du Codex Alimentarius / Codex Alimentarius Commission
C.C.C.P.C.	Codex Committee on Cocoa Products and Chocolate / Comité du Codex sur les produits cacaotés et le chocolat
C.C.F.A.C.	Codex Committee on Food Additives and Contaminants / Comité du Codex sur les additifs alimentaires et les contaminants
C.C.F.F.P.	Codex Committee on Fish and Fishery Products / Comité du Codex sur les poissons et produits de la pêche
C.C.F.F.V.	Codex Committee on Fresh Fruits and Vegetables / Comité Codex sur les fruits et légumes frais
C.C.F.H.	Codex Committee on Food Hygiene / Comité Codex sur l'hygiène alimentaire
C.C.F.I.C.S.	Codex Committee on Food Import and Export Certification and Inspection Systems / Comité Codex sur les systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations
C.C.F.L.	Codex Committee on Food Labelling / Comité Codex sur l'étiquetage des denrées alimentaires
C.C.F.O.	Codex Committee on Fats and Oils / Comité Codex sur les graisses et les huiles
C.C.G.P.	Codex Committee on General Principles / Comité du Codex sur les principes généraux
C.C.M.A.S.	Codex Committee on Methods of Analysis and Sampling / Comité Codex sur les méthodes d'analyse et d'échantillonnage
C.C.M.M.P.	Codex Committee on Milk and Milk Products / Comité Codex sur le lait et les produits laitiers
C.C.N.F.S.D.U.	Codex Committee on Nutrition and Foods for Special Dietary Uses / Comité Codex sur la nutrition et les aliments diététiques ou de régime
C.C.N.M.W.	Codex Committee on Natural Mineral Waters / Comité Codex sur les eaux minérales naturelles
C.C.P.F.V.	Codex Committee on Processud Fruits and Vegetables / Comité Codex sur les fruits et légumes traités
C.C.P.R.	Codex Committee on Pesticide Residues / Comité du Codex sur les résidus de pesticides
C.C.R.V.D.F.	Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Foods / Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments
C.E.	Communauté Européenne
C.I.	Consumers International
C.I.A.A.	Confédération de l'industrie agro-alimentaire de l'U.E.
C.I.S.D.A.	Confederation of International Soft Drinks Associations
C.N.A	Conseil National de l'Alimentation
COMISA/IFAH	Confédération Mondiale des Industriels de la Santé Animale / International Federation of Animal Health
C.S.P.I.	Center for Science in the Public Interest

D.G.Al	Direction Générale de l'Alimentation (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche).
D.G.C.C.R.F.	Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes (Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie).
D.G.S.	Direction Générale de la Santé (Ministère de la Santé)
D.P.E.I.	Direction des Politiques Economique et Internationale (Ministère de l'Agriculture et de la Pêche)
F.A.O	Food and Agriculture Organization / Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
F.D.A.	Food and Drug Administration (U.S.A.)
F.I.L.	Fédération Internationale Laitière
G.A.T.T.	General Agreement on Tariffs and Trade – Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
G.I.S.E.M.E.S.	Groupement International des Industries des Eaux Minérales Naturelles et des Eaux de Source
G.I.S.E.N.E.C.	Groupement International des Sources d'Eaux Naturelles et d'Eaux Conditionnées
H.A.C.C.P.	Hazard Analysis of Critical Control Points
I.A.C.F.O.	International Association of Consumer Food Organizations
I.A.D.S.A.	International Alliance of Dietary/Food Supplement Associations
I.B.F.A.N.	International Baby Food Action Network (
I.B.W.A.	International Bottled Water Association
I.C.A.	International Cooperative Alliance
I.C.G.M.A.	International Council of Grocery Manufacturers Associations
I.D.F./F.I.L.	International Dairy Federation / Fédération Internationale Laitière
I.F.U.	International Federation of Fruit Juice Producers
IFAH/COMISA	International Federation of Animal Health / Confédération Mondiale des Industriels de la Santé Animale
I.L.S.I.	International Life Sciences Institute
I.P.P.C.	International Plant Protection Convention / Convention Internationale pour la Protection des Végétaux
I.S.D.C.	International Soft Drinks Council
I.S.D.I.	International Special Dietary Foods Industries
J.E.C.F.A.	Joint Expert Committee on Food Additives and Contaminants / Comité mixte FAO/OMS d'experts des additifs alimentaires
J.E.M.R.A.	Joint Meetings on Microbiological Risk Assessment / Consultation mixte FAO/OMS d'experts de l'évaluation des risques microbiologiques
J.M.P.R.	Joint Meetings on Pesticide Residues / Réunion conjointe FAO/OMS sur les résidus de pesticides
L.M.R.	Limite maximale de résidu
O.G.M.	Organisme Génétiquement Modifié
O.I	Organisation Internationale
O.I.E.	Organisation Internationale des Epizooties/Organisation Mondiale de la Santé Animale
O.I.G.	Organisation Intergouvernementale
O.L.F.	Other Legitimate Factors (autres facteurs légitimes – facteurs légitimes autres que la science pouvant être pris en compte dans l'élaboration de textes du Codex)
O.M.C/W.T.O.	Organisation Mondiale du Commerce / World Trade Organization
O.M.S./W.H.O.	Organisation Mondiale de la Santé / World Health Organization
O.N.G.	Organisation non gouvernementale
O.T.C. /T.B.T	Accord sur les obstacles techniques au commerce
S.G.C.I.	Secrétariat Général du Comité Interministériel pour les questions de coopération économique européenne
S.P.S.	Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires
Syndifrais	Syndicat National des Fabricants de Produits Laitiers Frais.

T.B.T. /O.T.C.	Technical Barriers to Trade /Accord sur les obstacles techniques au commerce
T.F.A.F.	Intergovernmental Task Force on Animal Feeding / Groupe intergouvernemental spécial sur l'alimentation animale
T.F.F.B.T.	Intergovernmental Task Force on Foods Derived from Biotechnology / Groupe intergouvernemental spécial sur les aliments issus des biotechnologies
T.F.F.V.J.	Intergovernmental Task Force on Fruit and Vegetable Juices / Groupe intergouvernemental spécial sur les jus de fruits et de légumes
T.R.I.P.S./ A.D.P.I.C.	Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights / Accord sur les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce
U.E.	Union Européenne
U.N.P.J.F.	Union Française des Producteurs de Jus de Fruits
W.H.O./ O.M.S	World Health Organization / Organisation Mondiale de la Santé
W.T.O./ O.M.C.	World Trade Organization / Organisation Mondiale du Commerce

Annexes

Annexe 5.1 : Bibliographie spécifique au chapitre 5

Annexe 5.2 : Article 1 des Statuts du Codex Alimentarius

Annexe 5.3 : Les différents organes subsidiaires de la Commission du Codex Alimentarius

Annexe 6.1 : Bibliographie spécifique au chapitre 6

Annexe 8.1 : Bibliographie spécifique au cas « eaux minérales naturelles »

Annexe 8.2 : Etats ayant participé à la 5ème session du C.C.N.M.W. (1996), à la 31ème session du C.C.F.A.C. (1999) et à la 7ème session du C.C.N.M.W. (2000)

Annexe 8.3 : Adoption de la norme sur les eaux minérales naturelles (Codex Stan. 108) – 22ième session de la C.C.A. (1997)

Annexe 8.4 : Production mondiale d'eaux minérales naturelles

Annexe 9.1 : Bibliographie spécifique au cas « autres facteurs légitimes »

Annexe 9.2 : Chronologie des décisions du Codex en ce qui concerne les « autres facteurs légitimes »

Annexe 9.3 : Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération

Annexe 9.4 : Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième Déclaration de principe

Annexe 10.1 : Bibliographie spécifique au cas « laits fermentés »

Annexe 10.2 : Etats ayant participé à la 5ème session du C.C.M.M.P. (2002) et à la 31ème session du C.C.F.L. (2003)

Annexe 11.1 : Bibliographie spécifique au cas « patuline »

Annexe 12.1 : Bibliographie spécifique au cas « allégations santé»

Bibliographie spécifique au chapitre 5

Documents du Codex Alimentarius
Alinorm 63/12 - Rapport de la 1ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1963)

Alinorm 65/30 - Rapport de la 3ième session de la C.C.A. (octobre 1965)

Alinorm 89/40 – Rapport de la 18ième session de la C.C.A. (juillet 1989)

Alinorm 91/40 – Rapport de la 19ième session de la C.C.A. (juillet 1991)

Alinorm 93/40 – Rapport de la 20ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1993)

Alinorm 95/37 – Rapport de la 21ième session de la C.C.A. (juillet 1995)

Alinorm 97/37 – Rapport de la 22ième session de la C.C.A. (juin 1997)

Alinorm 99/3 – Rapport de la 45ième session du comité exécutif (juin 1998)

Alinorm 99/33A – Rapport de la 14ième session du C.C.G.P. (avril 1999).

Alinorm 99/37 – Rapport de la 23ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1999)

Alinorm 01/41 - Rapport de la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001)

Alinorm 03/25/3 – Conclusions and Recommendations of the Joint FAO/WHO Evaluation of the Codex Alimentarius and Other FAO and WHO Work on Food Standards.

Alinorm 03/41 - Rapport de la 26ième session de la C.C.A. (juin/juillet 2003)

Alinorm 05/28/41 – Report of the 28th session of the Codex Alimentarius Commission (July 2005)

Article 1 des Statuts du Codex Alimentarius

La Commission du Codex Alimentarius est chargée, dans les conditions prévues à l'Article 5 des présents statuts, d'adresser des propositions aux Directeurs généraux de l'Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture (FAO) et de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS) et sera consultée par eux en ce qui concerne toutes les questions intéressant la mise en oeuvre du Programme mixte FAO/OMS sur les normes alimentaires dont l'objet est de :

a) protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire ;

b) promouvoir la coordination de tous les travaux en matière de normes alimentairesentrepris par des organisations internationales gouvernementales et non gouvernementales ;

c) établir un ordre de priorité et prendre l'initiative et la conduite du travail de préparation des projets de normes, par l'intermédiaire des organisations compétentes et avec leur aide ;

d) mettre au point les normes préparées comme indiqué au paragraphe c) et, après leur acceptation par les gouvernements, les publier dans un *Codex Alimentarius*, soit comme normes régionales soit comme normes mondiales, ensemble avec les normes internationales déjà mises au point par d'autres organismes comme mentionné au paragraphe b) ci-dessus, chaque fois que cela sera possible ;

e) après une étude appropriée, modifier les normes déjà publiées, à la lumière de la situation.

Source : Manuel de procédures, p.3.

La suppression de la référence aux procédures d'acceptation des normes des paragraphes d) et e) est en cours. Elle a été décidée par la 28ième session de la C.C.A. (2005) et va être proposée à la Conférence de la F.A.O. et à l'Assemblée Mondiale de la Santé (Alinorm 05/28/41, para. 29-31).

Les différents organes subsidiaires de la Commission du Codex Alimentarius

	Acronyme anglais	Etat Hôte	1ière session	Dernière session / Nombre délégations présentes			
				rang	année	Membres	O.I.G./O.N.G.
Commission du Codex Alimentarius	C.A.C.	F.A.O./O.M.S.	1963	28	2005	122	40
Comité exécutif		F.A.O./O.M.S.	1963	56	2005		
Comités s'occupant de questions générales							
Résidus de pesticides	C.C.P.R.	Pays-Bas	1966	37	2005	60	14
Systèmes d'inspection et de certification des importations et des exportations	C.C.F.I.C.S.	Australie	1992	13	2004	50	11
Résidus de médicaments vétérinaires dans les a	C.C.R.V.D.F	Etats-Unis	1986	15	2004	46	11
Nutrition et aliments diététiques ou de régime	C.C.N.F.S.D.U.	Allemagne	1966	26	2004	61	28
Etiquetage des denrées alimentaires	C.C.F.L.	Canada	1965	33	2005	65	20
Méthodes d'analyse et d'échantillonnage	C.C.M.A.S.	All. puis Hongrie	1965	26	2005	47	14
Principes généraux	C.C.G.P.	France	1965	22	2005	73	26
Additifs alimentaires et contaminants	C.C.F.A.C.	Pays-Bas	1964	37	2005	62	40
Hygiène alimentaire	C.C.F.H.	Etats-Unis	1964	37	2005	60	21
Comités s'occupant des produits							
Fruits et légumes traités	C.C.P.F.V.	Etats-Unis	1964	22	2004	32	6
Graisses et huiles	C.C.F.O.	Royaume-Uni	1964	19	2005	38	5
Fruits et légumes frais	C.C.F.F.V.	Mexique	1988	12	2005	42	3
Poissons et produits de la pêche	C.C.F.F.P.	Norvège	1966	27	2005	47	1
Lait et produits laitiers (*)	C.C.M.M.P.	Nouvelle-Zélande	1994	6	2004	43	3
Hygiène de la viande	C.C.M.H.	Nouvelle-Zélande	1972	11	2005	37	5
Sucre	C.C.S.	Royaume-Uni	1964	7	2000	26	7
Eaux minérales naturelles	C.C.N.M.W.	Suisse	1966	7	2000	35	5
Produits cacaotés et chocolat	C.C.C.P.C.	Suisse	1963	19	2001	21	5
Céréales, légumes secs et légumineuses	C.C.C.P.L.	Etats-Unis	1980	9	1994	nd	nd
Protéines végétales	C.C.V.P.	Canada	1980	5	1989	nd	nd
Groupes intergouvernementaux spéciaux							
Aliments issus des biotechnologies	T.F.F.D.B.	Japon	2000	4	2003	34	22
Alimentation animale (dissous en 2004)	T.F.A.F.	Danemark	2000	5	2004	41	11
Jus de fruits et de légumes (dissous en 2005)	T.F.F.V.J.	Brésil	2000	4	2004	20	3
Comités régionaux de coordination						région/hors rég.	
Asie		tournant	1977	14	2004	16 / 3	6
Europe		tournant	1965	24	2004	32 / 4 (**)	3
Proche-Orient		tournant	2001	3	2005	14 /1	6 (***)
Afrique		tournant	1974	16	2005	28 / 6	6
Amérique Latine et Caraïbes		tournant	1976	14	2004	25 / 1	9
Amérique du Nord et Pacifique Sud-Ouest		tournant	1990	8	2004	11	1

(*) Issu de la transformation du comité F.A.O./O.M.S. sur le code de principes concernant le lait et les produits laitiers (créé en 1958)
(**) dont 3 non membres de la C.C.A. (Bosnie Herzégovine, Ouzbekistan, Turkmenistan)
(***) dont Palestine (observateur spécial)
En italique : organes subsidiaires ajournés

Source : Manuel de procédures (14ième édition), rapports de sessions et http://www.codexalimentarius.net/
(calendrier arrêté au 10 juillet 2005)

Bibliographie spécifique au chapitre 6

Documents du Codex Alimentarius
Alinorm 63/12 - Rapport de la 1ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1963)

Alinorm 91/40 – Rapport de la 19ième session de la C.C.A. (juillet 1991)

Alinorm 93/40 – Rapport de la 20ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1993)

Alinorm 95/37 – Rapport de la 21ième session de la C.C.A. (juillet 1995)

Alinorm 97/37 – Rapport de la 22ième session de la C.C.A. (juin 1997)

Alinorm 99/3 – Rapport de la 45ième session du comité exécutif (juin 1998)

Alinorm 99/33A – Rapport de la 14ième session du C.C.G.P. (avril 1999).

Alinorm 99/37 – Rapport de la 23ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1999)

Alinorm 01/41 - Rapport de la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001)

Alinorm 03/25/3 – Conclusions and Recommendations of the Joint FAO/WHO Evaluation of the Codex Alimentarius and Other FAO and WHO Work on Food Standards

Alinorm 03/25/5 - Rapport de la 25ième (extraordinaire) session de la C.C.A. (février 2003)

Alinorm 05/28/41 – Report of the 28th session of the Codex Alimentarius Commission (July 2005)

Bibliographie spécifique au cas « eaux minérales naturelles ».

Documents du Codex Alimentarius

Alinorm 91/40 - Rapport de la 19ième session de la C.C.A. (juillet 1991)

Alinorm 93/40 - Rapport de la 20ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1993)

Alinorm 97/13 – Rapport de la 28ième session du C.C.F.H. (novembre/décembre1995)

Alinorm 97/13A –Rapport de la 29ième session du C.C.F.H. (octobre 1996)

Alinorm 97/20 - Rapport de la 5ième session du C.C.N.M.W. (octobre 1996)

Alinorm 97/37 - Rapport de la 22ième session de la C.C.A. (juin 1997)

Alinorm 99/12A - Rapport de la 31ième session du C.C.F.A.C. (mars 1999)

Alinorm 99/20 - Rapport de la 6ième session du C.C.N.M.W. (novembre 1998)

Alinorm 99/37 – Rapport de la 23ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1999)

Alinorm 01/20 - Rapport de la 7ième session du C.C.N.M.W. (octobre/novembre 2000)

Alinorm 01/41 – Rapport de la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001)

Codex Stan 108 – Norme Codex pour les eaux minérales naturelles. Codex Stan 108-1981, Rév. 1 - 1997

CX/NMW 96/2 - Commentaires des gouvernements à l'étape 6 sur le projet de norme Codex révisée pour les eaux minérales naturelles. Pour la 5ième session du CCNMW (octobre 1996).

CX/NMW 98/2 – Consideration of Proposed Draft General Standard for Bottled/Packaged Waters Other than Natural Mineral Waters at Step 4. Avant-projet préparé par le secrétariat suisse pour la 6ième session du CCNMW (novembre 1998).

CX/NMW 98/2 Add. 1 – Government Comments on Proposed Draft General Standard for Packaged (Bottled) Waters Other than Natural Mineral Waters. Pour la 6ième session du CCNMW (novembre 1998).

CX/NMW 00/3, CX/NMW 00/3 Add.1 et Add.2 – Comments at Step 3 of the Procedure on the Proposed Draft General Standard for Packaged (Bottled) Waters Other than Natural Mineral Waters. Pour la 7ième session du CCNMW (octobre/novembre 2000).

Autres documents

Capital, "Evian, la source miraculeuse de Danone", Août 1998

CADENE J. (1998), "Industrie et agriculture : une indispensable concertation", *Annales des Mines*, Mai 1998.

CHAMBRIARD P. (1998), "L'embouteillage des eaux minérales : quatre siècles d'histoire", *Annales des Mines*, Mai 1998, p.20-29

Danone (1997), Rapport annuel pour l'exercice 1997
Danone (1998), Rapport annuel pour l'exercice 1998
Danone (2000), Rapport annuel pour l'exercice 2000
Danone (2001), Rapport annuel pour l'exercice 2001

DOUSSIN Jean-Pierre (1998), « Les eaux minérales dans le Codex Alimentarius, un choc de cultures », *Annales des Mines*, Mai 1998, p.30-34

DUCASSE Vincent, Ph. CAILLAT et J.P. MARESCHI (1999), « The Safety of Bottled Water », *in* Kees van der HEIJDEN, Maged YOUNES, Lawrence FISHBEIN, et Sanford MILLER (Ed.), *International Food Safety Handbook (Science, International Regulation, and Control)*, Marcel Dekker, Chapitre 8.

FOURCAT J.-P. (1998), "Le développement international du secteur des eaux minérales embouteillées", *Annales des Mines*, Mai 1998, p.68-71.

Le Monde Interactif, « L'eau en bouteilles, champ de bataille des géants de l'agroalimentaire », 23 mai 2000.

MARTINET Alain-Charles et Emmanuelle REYNAUD (2000), « H_2O :Vers de nouvelles molécules. Sensibilité à la pollution et stratégies dans le secteur des eaux en bouteilles », *IXième Conférence Internationale de Management Stratégique*

Nestlé (2001), Rapport annuel 2001

Perrier-Vittel (2000), Documents de présentation de Perrier-Vittel aux investisseurs le 26/09/2000, disponibles sur le site Internet de Nestlé : http://www.ir.nestle.com/4_publications, consulté le 5/4/2002.

RAULET-CROZET Nathalie (1995), *Du conflit à la coopération : un processus de structuration. Le cas de la protection d'une nappe d'eau minérale vis à vis de pratiques agricoles*, Université de Paris-Dauphine et Centre de Recherche en Gestion de l'Ecole Polytechnique.

Etats ayant participé à la 5ième session du C.C.N.M.W. (1996), à la 31ième session du C.C.F.A.C (1999) et à la 7ième session du C.C.N.M.W. (2000)

C.C.N.M.W. (1996)	C.C.F.A.C. (1999)	C.C.N.M.W. (2000)
-------	Afrique du Sud	-------
Allemagne	Allemagne	Allemagne
Argentine	Argentine	Argentine
Australie	Australie	Australie
-------	Autriche	Autriche
Belgique	Belgique	Belgique
-------	-------	Bénin
-------	Botswana	-------
Brésil	Brésil	Brésil
-------	Cambodge	-------
-------	Cameroun	Cameroun
Canada	Canada	Canada
-------	Chine	Chine
Chypre	-------	-------
-------	Corée	-------
-------	Danemark	Danemark
Egypte	Egypte	Egypte
-------	Erythrée	-------
Espagne	Espagne	Espagne
-------	Estonie	-------
Etats Unis d'Amérique	Etats Unis d'Amérique	Etats Unis d'Amérique
-------	Finlande	Finlande
France	France	France
Hongrie	Hongrie	Hongrie
-------	Inde	Inde
Indonésie	Indonésie	Indonésie
Iran	-------	-------
Irlande	Irlande	-------
-------	Islande	-------
-------	Israel	-------
Italie	Italie	Italie
Japon	Japon	Japon
Kenya	Kenya	-------
-------	Lesotho	-------
Malaisie	Malaisie	-------
Maroc	Maroc	Maroc
-------	Mexique	-------
-------	-------	Mozambique
-------	Nigeria	-------
Norvège	Norvège	Norvège
-------	Nouvelle-Zélande	-------
-------	Ouganda	-------
Pays-Bas	Pays-Bas	Pays-Bas
-------	Philippines	-------
-------	Pologne	Pologne
-------	Portugal	Portugal
République Tchèque	République Tchèque	République Tchèque
-------	République Slovaque	-------
Royaume-Uni	Royaume-Uni	Royaume-Uni
-------	Sénégal	-------
-------	Singapour	-------
-------	Soudan	-------
-------	Suède	Suède
Suisse	Suisse	Suisse
-------	Tchad	-------
Thaïlande	Thaïlande	Thaïlande
-------	Tunisie	Tunisie
-------	Turquie	-------
-------	Uruguay	-------
-------	-------	Venezuela
Vietnam	-------	-------
27 délégations d'Etats	55 délégations d'Etats	34 délégations d'Etats

Adoption de la norme sur les eaux minérales naturelles (Codex Stan. 108) - 22ième session de la C.C.A. (1997)

Vote pour l'adoption de la norme (33)	Vote contre l'adoption de la norme (31)	Abstention (10)
Allemagne	Afrique du Sud	Algérie
Autriche	Arabie Saoudite	Cuba
Belgique	**Argentine**	Liban
Burundi	**Australie**	Maurice
Cameroun	Botswana	Nicaragua
Côte d'Ivoire	**Brésil**	Salvador
Croatie	**Canada**	Sénégal
Chypre	Chili	Soudan
Danemark	Chine	Swaziland
Espagne	Costa Rica	Zimbabwe
Estonie	**Egypte**	
Finlande	Emirats Arabes Unis	
France	**Etats Unis d'Amérique**	
Grèce	Fédération de Russie	
Hongrie	Guatemala	
Irlande	Inde	
Italie	**Indonésie**	
Lituanie	**Japon**	
Luxembourg	**Kenya**	
Mozambique	**Malaisie**	
Norvège	**Maroc**	
Pays-Bas	Mexique	
Pérou	Nouvelle Zélande	
Pologne	Nigeria	
Portugal	Ouganda	
Roumanie	Philippines	
Royaume-Uni	République de Corée	
Slovaquie	République dominicaine	
Suède	Singapour	
Suisse	**Thaïlande**	
Tunisie	**Viet Nam**	
Turquie		
Uruguay		

En gras, les Etats présents au C.C.N.M.W. de 1996 (12 parmi les Etats ayant voté en faveur de l'adoption de la norme, 13 parmi les Etats ayant voté contre).

Production mondiale d'eaux minérales naturelles

Année 2000	Production
Italie	8.400
Allemagne[1]	7.732
France[2]	6.354
Espagne	3.462
Belgique[3]	1.240
Autriche	623
Autres Etats Europe	616
Sous-total Unesem[4]	*28.427*
Brésil	3.520
Suisse	491
Hongrie	374
Slovénie	125
Total Gisenec	32.937

Année 2000. En millions de litres. (Source : GISENEC-UNESEM)

[1] Estimation
[2] Estimation
[3] y compris eaux de source
[4] Union Européenne des Industries des Eaux Minérales et des Eaux de Source.

Bibliographie spécifique au cas « autres facteurs légitimes »

Documents du Codex Alimentarius

Alinorm 91/40 - Rapport de la 19ième session de la C.C.A. (Juillet 1991)

Alinorm 95/33 – Rapport de la 11ième session du C.C.G.P. (Avril 1994)

Alinorm 97/37 - Rapport de la 22ième session de la C.C.A. (Juin 1997)

Alinorm 99/33 – Rapport de la 13ième session du C.C.G.P. (Septembre 1998)

Alinorm 99/33A – Rapport de la 14ième session du C.C.G.P. (Avril 1999)

Alinorm 99/37 - Rapport de la 23ième session de la C.C.A. (Juin/Juillet 1999)

Alinorm 01/13 – Rapport de la 32ième session du C.C.F.H. (Novembre/Décembre 1999)

Alinorm 01/18 - Rapport de la 24ième session du C.C.F.F.P. (Juin 2000)

Alinorm 01/31 - Rapport de la 12ième session du C.C.R.V.D.F. (Mars 2000)

Alinorm 01/33 – Rapport de la 15ième session du C.C.G.P. (Avril 2000)

Alinorm 01/33A – Rapport de la 16ième session du C.C.G.P. (Avril 2001)

Alinorm 01/41 – Rapport de la 24ième session de la C.C.A. (Juillet 2001)

Alinorm 03/13 - Rapport de la 34ième session du C.C.F.H. (Octobre 2001)

Alinorm 03/33 - Rapport de la 17ième session du C.C.G.P. (Avril 2002)

Alinorm 03/33A - Rapport de la 18ième session du C.C.G.P. (Avril 2003)

Alinorm 04/27/41 – Rapport de la 27ième session de la C.C.A. (Juin/Juillet 2004)

CAC/GL 24-1997 – Directives générales pour l'utilisation du terme "halal"

C.C.A. (24ième)/ LIM 9 – Commentaires soumis par I.C.G.M.A. à la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001)

C.C.G.P. 1998/CRD 2 – Conference Room Document n°2 de la 13ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1998/CRD 5 – Conference Room Document n°5 de la 13ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1998/CRD 7 – Conference Room Document n°7 de la 13ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD – Conference Room Document non numéroté de la 14ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD 2 – Conference Room Document n°2 de la 14ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD 3 – Conference Room Document n°3 de la 14ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD 4 – Conference Room Document n°4 de la 14ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD 8 – Conference Room Document n°8 de la 14ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD 9 – Conference Room Document n°9 de la 14ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD 10 – Conference Room Document n°10 de la 14ième session du C.C.G.P.

C.C.G.P. 1999/CRD 11 – Conference Room Document n°11 de la 13ième session du C.C.G.P.

CX/FFP 00/2 Add. 3 – Observations du Maroc relatives au projet d'amendement à la norme sardines et produits de type sardines – Document pour la 24ième session du C.C.F.F.P. (Juin 2000)

CX/FH 01/9 – Avant-projet de directives pour le recyclage hygiénique des eaux de traitement dans les usines de produits alimentaires – Document pour la 34ième session du C.C.F.H. (Octobre 2001).

CX/FBT 00/4 Part 1- Add.1 - Consideration of proposed draft general principles for the risk analysis of foods derived from modern biotechnology - Comments submitted at step 3 – Pour la 2ième session du T.F.B.T. (Mars 2001)

CX/FBT 01/4 Add.1 –Considération de l'élaboration de normes, directives ou autres recommandations sur les aliments dérivés des biotechnologies – Commentaires soumis par la Communauté Européenne pour la 1ière session du T.F.B.T. (Mars 2000)

CX/GP 94/4 – Consideration of the role of science in the Codex-making process. Préparé par le Secrétariat pour la 11ième session du C.C.G.P. (avril 1994)

CX/GP 98/10 – Examen des déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décision au Codex et les autres facteurs à prendre en considération -Document de travail pour la 13ième session du C.C.G.P. (septembre 1998).

CX/GP 99/9 – Review of the statement of principle on the role of science and the extent to which other factors are taken into account : 1/ role of science and other factors in relation to risk analysis -Document de travail pour la 14ième session du C.C.G.P. (avril 1999).

CX/GP 99/10 – Review of the statement of principle on the role of science and the extent to which other factors are taken into account : 2/ Application in the case of B.S.T. -Document de travail pour la 14ième session du C.C.G.P. (avril 1999).

CX/GP 00/7 - Examen des déclarations de principes concernant le rôle de la science et des autres facteurs à prendre en considération : Rôle de la science et des autres facteurs en matière d'analyse des risques - Document de travail pour la 15ième session du C.C.G.P. (avril 2000).

CX/GP 01/5 - Examen des déclarations de principes concernant le rôle de la science et des autres facteurs à prendre en considération : Rôle de la science et des autres facteurs en matière d'analyse des risques - Document de travail pour la 16ième session du C.C.G.P. (avril 2001)

Autres documents

Conseil National de l'Alimentation, Avis n°22, « Place de la science et des autres considérations dans les décisions nationales et internationales en matière de politique de l'alimentation », adopté lors de la séance du 1ier avril 1999, disponible sur http://www.agriculture.gouv.fr/spip/IMG/pdf/avis_22.pdf, consulté le 28/10/2005.

Consumers International (1998), «« The Role of Science dans « Other Factors » in Codex Decisions », disponible sur : http://www.consumersinternational.org/campaigns/food/codex/doc0998.html (document préparé pour la session 1998 du C.C.G.P.), consulté le 20 décembre 2001.

Consumers International (1999), « Review of the Statements of Principle on the Role of Science and the Extent to which Other Factors Should be Taken into Account. Application in the Case of BST", disponible sur : http://www.consumersinternational.org/campaigns/food/codex/bst.html (document préparé pour la session 1999 du C.C.G.P.), consulté le 20 décembre 2001.

I.C.T.S.D. (International Centre for Trade and Sustainable Development), 2002, « Discussions On Biotech Labelling At Codex Move Ahead At A Snail's Pace », *Bridges Trade BioRes*, Vol. 2, n°9, disponible sur : http://www.ictsd.org/biores/02-05-16/story3.htm, consulté le 28/10/2005.

LASSALLE-de SALINS Maryvonne (1991), "Foods derived from biotechnology in the Codex Alimentarius", Présentation à l'atelier "*European and American Perspectives on Regulating Genetically Engineered Food*", organisé par l'INSEAD et Berkeley-University of California, INSEAD-Fontainebleau, 8 et 9 juin 2001

Chronologie des décisions du Codex en ce qui concerne les "autres facteurs légitimes"

1993 : La C.C.A. (20ième session) a demandé au C.C.G.P. « d'examiner le développement d'une directive sur la façon dont la science et les autres facteurs pourraient être intégrés dans ses procédures d'élaboration et son processus de prise de décision »[5]. La C.C.A. a spécifiquement fait référence aux préoccupations légitimes du consommateur, au bien-être animal, aux pratiques commerciales frauduleuses ou déloyales, à l'étiquetage, aux considérations éthiques et culturelles.

1994 : Le 11ième C.C.G.P. a examiné les possibilités d'intégrer des facteurs autres que la science dans les Principes Généraux du Codex Alimentarius. La discussion a été assez générale et n'a pas permis de conclure[6].

1995 : La C.C.A. (21ième session) a adopté les Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération (voir Annexe 9.3). L'Espagne, au nom des membres de la Communauté Européenne, a exprimé son opposition à la décision de la Commission. Elle demandait, entre autres, la suppression de la quatrième déclaration.

1996 : Le C.C.G.P. (12ième session) a recommandé d'inclure les Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération dans le Manuel de Procédures en tant qu'annexe[7].

1997 : En janvier, une consultation jointe d'experts FAO/OMS sur la gestion du risque et la sécurité sanitaire des aliments a recommandé l'examen des O.L.F. pour aider à l'application de la deuxième déclaration de principes[8].

En juin la C.C.A. (22ièmee session) a décidé de créer une annexe au manuel de procédures pour inclure ses décisions générales dont les quatre Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décision du Codex et les autres facteurs à prendre en considération.
La C.C.A. a aussi demandé au C.C.G.P. d'examiner l'application des facteurs autres que la science en relation avec l'adoption de limites maximales de résidus pour les somatotropines bovine et porcine.
Ceci était lié à la discussion d'un projet de limite maximale de résidu pour la somatotropine bovine (B.S.T.) à la C.C.A. et auparavant au Comité Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments[9].
L'Union Européenne a proposé de suspendre l'examen en attendant que le C.C.G.P. ait terminé son travail sur le sujet. Cette proposition a été adoptée au vote par appel nominal (38 pour, 21 contre, et 13 abstentions).

1998 : Le C.C.G.P. (13ième session) a examiné les applications possibles des facteurs autres que la science dans le cas de la B.S.T. et n'a pas pu atteindre le consensus. Le comité a décidé de demandé au secrétariat du Codex de préparer deux documents pour étude à la session suivante : (1) une analyse des facteurs autres que la science dans le cadre de l'analyse des risques, et (2) une application à la B.S.T.[10].

[5] Alinorm 95/33, para. 17.
[6] Alinorm 95/33.
[7] Alinorm 99/33.
[8] Voir CX/GP 01/5, para.1
[9] Alinorm 99/37.
[10] Alinorm 99/33 et CX/GP 98/10.

1999 : Le C.C.G.P. (14ième session) a examiné longuement les deux documents mais n'est pas parvenu à un consensus sur une définition des facteurs spécifiques autres que la science. Les membres sont convenus, cependant, que les facteurs autres que la science devraient être conformes à certains critères, à savoir transparence, objectivité et proportionnalité et que leur application devrait être documentée. [11]. Le C.C.G.P. a aussi demandé à d'autres comités de fournir des informations sur les facteurs autres que la science qu'ils prennent en compte dans l'élaboration des normes.

Sur le cas spécifique de l'application des O.L.F. à la B.S.T., il n'y a pas eu de consensus.

1999 : La C.C.A. (23ième session) a noté que le C.C.G.P. n'avait pas pu parvenir à un consensus sur la question des facteurs autres que la science dans le cas de la B.S.T., alors que la question avait été examinée lors de deux sessions différentes[12].

2000 : Le C.C.G.P. (15ième session) a examiné un nouveau document préparé par le Secrétariat incluant l'examen du rôle des facteurs autres que la science dans le cadre de l'analyse de risque et proposant des critères pour la prise en considération des facteurs autres que la science[13]. La discussion a été difficile mais le C.C.G.P. a convenu de demander au secrétariat de préparer, sur la base des critères du document à l'examen, un nouveau document qui pourrait fournir des orientations générales.

2001 : Le C.C.G.P. (16ième session) a examiné le document du secrétariat qui proposait des critères généraux qui pourraient permettre de prendre en compte les facteurs autres que la science. Après examen en session, deux points sont restés en suspens[14] : i/ les relations entre le Codex et les autres organisations internationales, et ii/ la référence aux barrières au commerce. Le C.C.G.P. a renvoyé ces deux points à la C.C.A..

2001 : La C.C.A. (24ième session) a décidé que la référence aux autres organisations internationales serait supprimée et que les références aux barrières au commerce figureraient en notes de bas de page. La C.C.A. a ensuite adopté les Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième Déclaration de principe (Voir Annexe 9.4).

[11] CX/GP 99/9, CX/GP 99/10, et Alinorm 99/33A.
[12] Alinorm 99/37.
[13] CX/GP 00/7 et Alinorm 01/33.
[14] CX/GP 01/5 et Alinorm 01/33A.

Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération

1. Les normes alimentaires, directives et autres recommandations du Codex Alimentarius doivent reposer sur une analyse et sur des preuves scientifiques objectives, après un examen approfondi de toutes les données pertinentes, de façon que les normes garantissent la qualité et la sécurité des approvisionnements alimentaires.
2. En élaborant des normes alimentaires et en prenant des décisions à leur sujet, le Codex Alimentarius doit tenir dûment compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires
3. A cet égard, il faut noter que l'étiquetage des denrées alimentaires joue un rôle important dans la réalisation de ces deux objectifs.
4. Quand des membres du Codex s'accordent sur le niveau nécessaire de protection de la santé publique mais ont des opinions divergentes sur d'autres points, ils peuvent s'abstenir d'accepter la norme en cause sans nécessairement faire obstacle à la décision du Codex.

(Manuel de Procédures, p.230)

Critères pour la prise en considération des autres facteurs mentionnés dans la deuxième Déclaration de principe

- En ce qui concerne les questions de santé et de sécurité alimentaire, il importe de se conformer aux Déclarations de principe concernant le rôle de la science et aux Déclarations de principes sur le rôle de l'évaluation des risques en matière de salubrité des aliments;
- D'autres facteurs légitimes entrant en ligne de compte dans la protection de la santé et les pratiques commerciales loyales peuvent être recensés lors du processus de gestion des risques, et les responsables de la gestion des risques devraient indiquer dans quelle mesure ces facteurs influent sur la sélection des options de gestion des risques et sur l'élaboration des normes, directives et textes apparentés;
- L'examen des autres facteurs ne devrait pas porter atteinte aux fondements scientifiques de l'analyse des risques ; dans le cadre de ce processus, il y aurait lieu de respecter la distinction entre évaluation des risques et gestion des risques afin de garantir l'intégrité scientifique de l'évaluation des risques;
- Il faudrait admettre que certaines préoccupations légitimes des gouvernements au moment de l'élaboration de leur législation nationale ne sont pas applicables d'une manière générale, ni valables dans le monde entier [a)];
- Dans le cadre du Codex, il ne faudrait tenir compte que des autres facteurs pouvant être acceptés à l'échelle mondiale ou à l'échelle régionale dans le cas des normes et des textes apparentés régionaux;
- L'examen des autres facteurs spécifiques dans l'élaboration des recommandations de la Commission du Codex Alimentarius et de ses organes subsidiaires en matière de gestion des risques devrait être clairement étayé, notamment la justification de leur prise en compte, au cas par cas;
- On peut examiner l'applicabilité des options de gestion des risques en raison de la nature et des exigences particulières des méthodes de production ou de traitement, du transport et du stockage, en particulier dans les pays en développement; les préoccupations liées aux intérêts économiques et aux questions commerciales en général devraient être étayées par des données quantifiables;
- La prise en compte des autres facteurs légitimes dans la gestion des risques ne devrait pas créer d'obstacles injustifiés au commerce[b)], il faudrait accorder une attention particulière aux conséquences, pour les pays en développement, de la prise en compte de ces autres facteurs.

[a)]- Il conviendrait d'éviter de faire la confusion entre la justification des mesures nationales au titre des Accords SPS et OTC et leur validité au niveau international
[b)]- Conformément aux principes de l'OMC, et compte tenu des dispositions particulières des accords SPS et OTC

(Manuel de Procédures, p.231-232)

Bibliographie spécifique au cas « laits fermentés».

Documents du Codex Alimentarius

Alinorm 93/11 – Statut du comité FAO/OMS d'experts gouvernementaux sur le code de principes concernant le lait et les produits laitiers. Pour la 20ième session de la C.C.A. (juin 1993).

Alinorm 93/40 - Rapport de la 20ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1993)

Alinorm 97/11 – Rapport de la 2ième session du C.C.M.M.P. (mai 1996)

Alinorm 99/11 – Rapport de la 3ième session du C.C.M.M.P. (mai 1998)

Alinorm 01/11 – Rapport de la 4ième session du C.C.M.M.P. (février/ mars 2000)

Alinorm 03/11 – Rapport de la 5ième session du C.C.M.M.P. (avril 2002)

Alinorm 03/22A - Rapport de la 31ième session du C.C.F.L. (avril/mai 2003)

Alinorm 03/26/7A – Commentaires sur les textes soumis à la 26ième Commission pour adoption.

Alinorm 03/41 – Rapport de la 26ième session de la C.C.A. (juin/juillet 2003).

Codex Stan A-11a – 1975 – Norme Codex pour le yogourt (yaourt) et le yogourt sucré (yaourt sucré).

Codex Stan A-11b – 1976 – Codex standard for flavoured yoghurt (yogurt) and products heat-treated after fermentation.

CX/MMP 96/4 Part c. – Proposed draft standards for fermented milks (A-11a) and for milk products obtained from fermented milks heat-treated after fermentation (A-11b) (Prepared by the International Dairy Federation and amended by the CCMMP Secretariat to Codex requirements). Pour la 2ième session du C.C.M.M.P. (mai 1996).

CX/MMP 98/7 Add.4 – Government comments on the proposed draft revised standard for fermented milks (at step 3). Pour la 3ième session du C.C.M.M.P. (mai 1998).

CX/MMP 00/6 – Summary and conclusions of the working group on creams, dairy spreads and fermented milks (Prepared by Argentina and Belgium). Pour la 4ième session du C.C.M.M.P. (février/mars 2000).

CX/MMP 00/9 – Review of comments and proposed draft standard for fermented milks (Prepared by the International Dairy Federation). Pour la 4ième session du C.C.M.M.P. (février/mars 2000).

CX/MMP 02/4 – Proposed draft revised standard for fermented milks products. Including comments at Step 6 submitted in response to CL2000/15-GEN and IDF report (Prepared by International Dairy Federation). Pour la 5ième session du C.C.M.M.P. (avril 2002).

CX/MMP 02/4 Add. 1 – Proposed draft revised standard for fermented milks products. Comments. Pour la 5ième session du C.C.M.M.P. (avril 2002).

CX/MMP 04/26/10 – Liste d'additifs alimentaires spécifiques pour la norme Codex pour les produits à base de lait fermenté. Pour la 6ième session du C.C.M.M.P. (avril 2004).

Autres documents

ALSAC Gilles (1996), *Le Codex Alimentarius : l'exemple laitier*, Rapport de stage de DESS de droit de l'Agro-alimentaire, Université de Nantes.

Danone (2002), Rapport annuel pour l'exercice 2002.

Danone, Communiqué de presse du 4/3/2003, « Le groupe Danone accroît sa participation dans Yakult », http://www.danone.com/wps/portal/jump/DanoneCorporate.Presse.Archives.Commun?ref=CMS.DanoneCorporate.Presse.Archives.2003Trim2.04mars2003, consulté le 28 octobre 2005.

E.C. (2002), European Community Position Paper – C.C.M.M.P. 5th session. Disponible sur http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/ccmmp/archives/ccmmp_ec-pospap_item3-4_en.pdf, consulté le 27 octobre 2005.

International Association of Yogurt Manufacturers, « Yogurt, a live culture".

Les marchés, n°87-88, 2 mai 2002, « L'identité du yaourt protégée au Codex », p.3

« Question écrite P-0027/03 posée par Charles Pasqua (UEN) à la Commission », *Journal officiel de l'Union Européenne,* 14 août 2003, C192/E p.147-148

Syndifrais (2001), Produits laitiers frais, Chiffres 2001

Yaourts et laits fermentés, Lettre n°10, novembre 2002, « Yaourts et laits fermentés : une image santé forte », disponible sur http://www.maison-du-lait.com/site.asp?where=publicat/syndifrais/YLF.html, consulté le 13 mai 2003

Etats ayant participé à la 5ième session du C.C.M.M.P.(2002) et à la 31ième session du C.C.F.L. (2003)

C.C.M.M.P. (2002)	C.C.F.L. (2003)
-------	Afrique du Sud
Allemagne	-------
Argentine	Argentine
Australie	Australie
Autriche	-------
-------	Barbade
Belgique	Belgique
-------	Bolivie
-------	Botswana
Brésil	Brésil
Canada	Canada
-------	Chili
Chine	Chine
Corée	Corée
-------	Cuba
Danemark	Danemark
-------	Egypte
Espagne	Espagne
Etats Unis d'Amérique	Etats Unis d'Amérique
-------	Finlande
France	France
-------	Ghana
Grèce	-------
Hongrie	-------
Inde	Inde
Indonésie	Indonésie
Iran	-------
Irlande	Irlande
Italie	-------
Japon	Japon
-------	Kenya
-------	Madagascar
Malaisie	Malaisie
-------	Maroc
Mexique	Mexique
-------	Norvège
Nouvelle-Zélande	Nouvelle-Zélande
Pays-Bas	Pays-Bas
Philippines	-------
Pologne	-------
République Tchèque	-------
-------	Roumanie
Royaume-Uni	-------
Samoa	-------
-------	Suède
Suisse	Suisse
Swaziland	-------
Thaïlande	Thaïlande
33 délégations d'Etats	36 délégations d'Etats

Source : Alinorm 03/11 et Alinorm 03/22A

Bibliographie spécifique au cas « patuline ».

Documents du Codex Alimentarius

Alinorm 97/12 – Rapport de la 28ième session du C.C.F.A.C. (mars 1996)

Alinorm 97/12A - Rapport de la 29ième session du C.C.F.A.C. (mars 1997)

Alinorm 99/12 - Rapport de la 30ième session du C.C.F.A.C. (mars 1998)

Alinorm 99/12A - Rapport de la 31ième session du C.C.F.A.C. (mars 1999)

Alinorm 99/37 – Rapport de la 23ième session de la C.C.A. (juin/juillet 1999)

Alinorm 01/12 - Rapport de la 32ième session du C.C.F.A.C. (mars 2000)

Alinorm 01/21, Partie 1- Addendum 2 – Examen des normes et textes apparentés à l'étape 8 ou équivalent. Observations formulées par les gouvernements à l'étape 8. Pour la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001).

Alinorm 01/21, Partie I – Addendum 3 - Examen des normes et textes apparentés à l'étape 8 ou équivalent. Observations formulées par les gouvernements à l'étape 8. Pour la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001).

Alinorm 01/41 - Rapport de la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001)

Alinorm 03/12 - Rapport de la 34ième session du C.C.F.A.C.(mars 2002)

Alinorm 03/12A - Rapport de la 35ième session du C.C.F.A.C.(mars 2003)

Alinorm 03/41 – Rapport de la 26ième session de la C.C.A. (juin/juillet 2003)

Alinorm 04/27/12 - Rapport de la 36ième session du C.C.F.A.C.(mars 2004)

C.A.C. (2001)/LIM 1 – Commentaires soumis par Consumers International. Pour la 24ième session de la C.C.A. (juillet 2001).

CX/FAC 99/16 – Document de synthèse concernant la patuline, rédigé par la France. Pour la 31ième session de la C.C.A. (mars 1999).

CX/FAC 01/23 – Avant-projet de code d'usage pour la réduction de la contamination par la patuline. Pour la 33ième session de la C.C.A. (mars 2001).

CX/FAC 02/19 – Commentaires des Etats et des observateurs sur le projet de limite maximale pour la patuline dans le jus de pomme et dans le jus de pomme utilisé comme ingrédient dans d'autres boissons. Pour la 34ième session de la C.C.A. (mars 2002).

CX/FAC 03/21 – Comments submitted on the draft maximum level for patulin in apple juice and apple juice ingredients in other beverages in response to CL2002/10-FAC. Pour la 35ième session de la C.C.A. (mars 2003).

Autres documents

Communauté Européenne (2000), commentaire pour la 32ième session du C.C.F.A.C (2000). Disponible sur : http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/ccfac/archives/ccfac-cx-21-ec-comments-130300final_fr.pdf, consulté le 1er juillet 2005.

Communauté Européenne (2003a), commentaire pour la 35ième session du C.C.F.A.C (2003). Disponible sur : http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/ccfac/archives/ccfac_ec-comments03-21_item15b_en.pdf, consulté le 1er juillet 2005.

Communauté Européenne (2003b), commentaire pour la 26ième session de la C.C.A. (2003). Disponible sur : http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/cac/cac_ec-comments03-2_1906_en.pdf, consulté le 8 février 2005

C.S.H.P.F. (1998), « Avis du 8 décembre 1998 du Conseil supérieur d'hygiène publique de France, relatif aux mycotoxines dans l'alimentation, évaluation et gestion du risque », in *Bulletin Officiel* n°99/11. Disponible sur : http://www.sante.gouv.fr/adm/dagpb/bo/1999/99-11/a0110799.htm, consulté le 29 octobre 2005.

D.G.C.C.R.F. (2000) - Laboratoires, *Recherche de patuline dans des produits à base de pomme ou de poire*, disponible sur http://www.finances.gouv.fr/DGCCRF/activites/labos/2000/patuline.htm, consulté le 20 mars 2003

D.G.C.C.R.F. (2001), *Recherche de patuline dans des produits à base de pomme ou de poire* , 30 mai 2001, disponible sur : http://www.dgccrf.minefi.gouv.fr/consommation/controles_alimentaires/actions/patuline.html, consulté le 21 mars 2003

F.D.A./ C.F.S.A.N. (2000), *Background Paper on Patulin in Apple Juice*, disponible sur http://vm.cfsan.fda.gov/~dms/patubckg.html, consulté le 29 octobre 2005.

J.E.C.F.A. (1995), Rapport de la 44ième session, *W.H.O. Technical Report Series, 858*. Disponible sur http://whqlibdoc.who.int/trs/WHO_TRS_859.pdf, consulté le 29 octobre 2005.

Union Européenne, Rubrique « sécurité alimentaire – contaminants » du site de l'Union Européenne : http://europa.eu.unt/comm/food/fs/sfp/fcr/contaminants_fr.html, consulté le 26 mars 2003.

Bibliographie spécifique au cas « allégations santé »

Documents du Codex Alimentarius

Alinorm 91/40 - Rapport de la 19ième session de la C.C.A. (Juillet 1991)

Alinorm 93/40 - Rapport de la 20ième session de la C.C.A. (Juin-juillet 1993)

Alinorm 95/37 - Rapport de la 21ième session de la C.C.A. (Juillet 1995)

Alinorm 97/22 - Rapport de la 24ième session du C.C.F.L. (Mai 1996)

Alinorm 97/22A - Rapport de la 25ième session du C.C.F.L. (Avril 1997)

Alinorm 97/37 - Rapport de la 22ième session de la C.C.A. (Juin 1995)

Alinorm 99/22 - Rapport de la 26ième session du C.C.F.L. (Mai 1998)

Alinorm 99/26 - Rapport de la 21ième session du C.C.N.F.S.D.U. (Septembre 1998)

Alinorm 01/22 - Rapport de la 28ième session du C.C.F.L. (Mai 2000)

Alinorm 01/22A - Rapport de la 29ième session du C.C.F.L. (Mai 2001)

Alinorm 01/26- Rapport de la 22ième session du C.C.N.F.S.D.U. (Juin 2000)

Alinorm 03/3A – Rapport de la 50ième session du comité exécutif (Juin 2002)

Alinorm 03/22 - Rapport de la 30ième session du C.C.F.L. (Mai 2002)

Alinorm 03/22A - Rapport de la 31ième session du C.C.F.L. (Avril/Mai 2003)

Alinorm 03/26A - Rapport de la 24ième session du C.C.N.F.S.D.U. (Novembre 2002)

Alinorm 03/26/7A, Add.1 – Commentaires écrits pour la 26ième session de la C.C.A. (Juin/Juillet 2003).

Alinorm 03/41 – Rapport de la 26ième session de la C.C.A. (Juin/Juillet 2003)

Alinorm 04/27/22 - Rapport de la 32ième session du C.C.F.L. (Mai 2004)

Alinorm 04/27/41 – Rapport de la 27ième session de la C.C.A. (Juin/Juillet 2004)

Alinorm 05/28/26 – Rapport de la 26ième session du C.C.N.F.S.D.U. (Novembre 2004)

CX/FL 98/10 - Commentaires écrits pour la session 1998 du CCFL.

CX/FL 99/9 - Commentaires écrits pour la session 1999 du CCFL.

CX/FL 00/9 et suiv. – Commentaires écrits pour la 28ième session du C.C.F.L. (Mai 2000)

CX/FL 01/10 – Commentaires écrits pour la 29ième session du C.C.F.L. (Mai 2001)

CX/FL 03/06 - Commentaires écrits pour la 31ième session du C.C.F.L. (Avril/Mai 2003)

CX/FL 04/4 – Commentaires écrits pour la 32ième session du C.C.F.L. (Mai 2004)

CX/FL 04/11 – Proposition de l'Afrique du Sud. Document pour la 32ième session du C.C.F.L. (Mai 2004)

CX/NFSDU 03/9 Add.1 - Commentaires pour la 25ième session du C.C.N.F.S.D.U. (Novembre 2003)

CX/NFSDU 04/9 - Add.1 – Commentaires écrits pour la 26ième session du C.C.N.F.S.D.U. (Novembre 2004)

CX/NFSDU 05/27/9 - Add.1 – Commentaires écrits pour la 27ième session du C.C.N.F.S.D.U. (Novembre 2005)

Autres documents

A.F.S.S.A. (2004), *Avis relatif à l'évaluation des justificatifs scientifiques concernant les allégations présentes sur l'étiquetage d'un lait fermenté contenant notamment du* Lactobacillus casei DN-114 001, 23 janvier 2004.

A.N.I.A. (2002), *Rapport d'activité 2002*.

ASHWELL Margaret (2002), *Concepts of Functional Foods*, ILSI Europe Concise Monograph Series.

C.E.D.A.P. (1996), Avis de la commission interministérielle d'étude des produits destinés à une alimentation particulière en date du 18 décembre 1996 sur les recommandations relatives au caractère non trompeur des allégations nutritionnelles fonctionnelles. *Bulletin Officiel de la D.G.C.C.R.F.*, 7 octobre 1997, p.730.

C.I. (2000), Consumers International's Comments on CX/FL 00/9 – Add.1, Agenda Item 8 Proposed Draft Recommendations for the use of Health Claims (http://www.consumersinternational.org/, consulté le .

C.I.A.A. (1999), *Code de pratique de la C.I.A.A. concernant l'utilisation des allégations santé.* Disponible sur : http://www.ciaa.be/fr/documents/positions/scientreg/MIN06699FF.html, consulté le 15/04/2004.
C.I.A.A. (2003), *Rapport annuel 2003*.

C.L.C.V. (2004), *Cadre de Vie*, n°141, mai-juin 2004.

C.N.A. (1998), *Allégations faisant un lien entre alimentation et santé,* Avis n°21 de juin 1998 du Conseil National de l'Alimentation.
C.N.A. (2002), *Révision de l'avis n°21 du C.N.A. relatif aux allégations faisant un lien entre alimentation et santé*, Avis n°40 de septembre 2002 du Conseil National de l'Alimentation.
C.N.A. (2003), *Avis du C.N.A. sur l'élaboration d'un guide de bonnes pratiques de communication et sur le projet de règlement communautaire relatif aux allégations nutritionnelles, fonctionnelles et de santé*, Avis n° 44 de février 2003 du Conseil National de l'Alimentation.

Commission Européenne, Communiqué de presse du 3 juin 2005, IP/05/668.

Communauté Européenne, Commentaire pour la 32ième session du C.C.F.L., disponible sur : http://europa.eu.int/comm/food/fs/ifsi/eupositions/ccfl/ccfl_ec-agenda-4_27-4-04_en.pdf, consulté le 11 mai 2004.

KAMAREI A. Reza et Carl TRYGSTAD (2004), « Designing Clinical Trials to Substantiate Claims », *Food technology*, October, Vol. 58, n°10, p.28-35.

MARTIN Ambroise (1998), “Le futur : allégations santé?”, *La lettre scientifique de l’Institut Français pour la Nutrition*, n°55, février.

WINTER Kees J.M. de (1999), “Food Labeling : Regulations in the European Union and the United States”, *in* HEIJDEN Kees van der, YOUNES Maged, FISHBEIN Lawrence et MILLER Sanford (Eds), *International Food Safety Handbook - Science, International Regulation and Control*, Chapitre 36, Marcel Dekker

Index

Abi-Saab, 43, 44, 45, 50
Adler et Haas, 57, 58, 348
affaires réglementaires (fonction), 25, 339, 401, 405
alignement mimétique, 350, 352
allégations santé, 6, 94, 104, 107, **287**, 289, 290, 295, 298, 329, 333, 336, 337, 340, 348
analyse des risques, 135, 156, 157, 169, 219, 223, 224, 225, 236
anarchie organisée, 84, 354, 357, 358, 361, 364, 373
association de consommateurs, 102, 126, 136, 152, 202, 231, 232, 234, 255, 277, 278, 288, 304
association professionnelle (voir aussi organisation professionnelle), 18, 21, 25, 33, 98, 102, 107, 108, 126, 127, 203, 208, 209, 230, 238, 265, 285, 305, 310, 312, 332, 335, 338, 339, 343, 352, 396, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 407, 408, 425
Attarça, 2, 10, 11, 13, 16, 17, 18, 19, **22**, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 73, 85, 92, 100, 353, 382, 383, 384, 385, 397, 402, 403, 404, 407, 411, 417, 420
autres facteurs légitimes, 6, 94, 107, 135, 157, 179, **217**, 220, 223, 225, 227, 237, 239, 240, 322, 323, 325, 333, 336, 337, 340, 355, 356, 358, 359, 376, 378, 384
    critères pour la prise en considération des, 464
    déclarations de principe, 463
Barnett et Finnemore, 77
Baron, 1, 10, 13, 14, 39, 380
Baysinger, 13
Bedjaoui, 48, 49, 50, 347, 366
Bensédrine, 2, 27, 28, 29, 77, 85, 92, 398
Bensédrine et Demil, 17, 76, 77
Boddewyn et Brewer, 1, 14, 27, 37, 39, 398
Bourgeois et Nizet, **16**, 17, 18, 66, 382, 385, 386, 400
Breton-Le Goff, 53, 54, 55, 56, 57, 70, 348
Bureau et *al.*, 143, 144, 162, 179, 180, 221, 258, 356
C.N.A., 233, 234, 237, 238, 240, 296, 297, 298, 299, 305, 306, 307, 308, 310, 311, 312, 333, 336, 337, 338, 394, *Voir* Conseil National de l'Alimentation
canal d'influence, 29, 31, 32, 33, 34, 36, 40, 84, 104, 105, 107, 208, 209, 211, 215, 237, 261, 263, 266, 283, 284, 308, 309, 330, 343, 350, 351, 352, 378, 380, 412
capture réglementaire, 28, 184, 214, 368, 398
coalitions, 15, 16, 24, 29, 30, 31, 33, 58, 60, 62, **63**, 64, 65, 71, 84, 208, 209, 210, 213, 215, 262, 264, 315, **320**, 321, 330, 339, 341, 342, 343, 347, 349, 350, 352, 353, 358, 366, 367, 368, 370, 375, 376, 377, 380, 385, 386, 392, 393, 399, 400, 403, 404, 409, 412, 415, 416, 417, 418, 419, 420
Codex Alimentarius, 3, 4, 5, 6, 68, 69, 79, 91, 92, 93, 95, 97, 98, 100, 102, 103, 104, 109, 111, **112**, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 124, 125, 128, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 138, **139**, 140, 142, 143, 144, 147, 150, 152, 154, 157, 158, 159, 163, 168, 169, 171, 179, 184, 185, 186, 193, 202, 207, 220, 222, 225, 230, 239, 254, 269, 293, 308, 309, 314, 325, 335, 346, 347, 350, 351, 353, 354, 359, 360, 361, 365, 366, 368, 369, 371, 373, 374, 377, 379, 383, 385, 398, 405, 406, 410, 414, 419, 423, 424, 425
    rôle des normes du, 146
    Statuts, 450
Cohen et *al.*, 6, 79, **80**, 84, 354, 357, 361, 363, 377, 419
communautés épistémiques, 52, 57, 58, 62, 64, 83, 348
Conseil National de l'Alimentation, 99, 232, 233, 234, 298, 305, 338, *Voir* C.N.A.
consensus, 20, 22, 25, 38, 47, **48**, 49, 50, 53, 58, 62, 70, 71, 117, 118, 131, 132, 133, 134, 146, 156, 158, 169, 184, 189, 192, 207, 208, 214, 221, 224, 234, 238, 239, 240, 246, 248, 255, 257, 258, 259, 260, 266, 272, 281, 282, 288, 293, 294, 307, **316**, 317, 318, 319, 320, 321, 324, 326, 340, 348, 350, 358, 359, 360, 362, 364, 366, 370, 377, 380, 386, 400
coopération, 19
coopération nationale, 7, 373, **392**, 393, 398, 413, 420
Cox et Jacobson, 50, 51, 70
Dahan, 1, 11, 12, 13, 14, 16, 18, 19, 22, **23**, 24, 25, 26, 27, 30, 32, 33, 34, 35, 39, 105, 106, 389, 395, 402, 407, 409, 410
décision intergouvernementale, 2, 5, 6, 27, 28, 29, 40, 47, 65, 66, 69, 70, 71, 72, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 88, 89, 92, 260, 346, 347, 349, 351, 352, 353, 370, 380, 381, 382, 385, 403, 410, 411, 412, 416, 418, 419, 420, 421
différend
    hormones, 147
    sardines, 148
Dirks, 53, 70, 75, 368
Dubot, 17, 19, 76, 356, 375, 377, 378, 392, 416
Dupont, 60, **63**, 64, 65, 349, 350, 358, 366, 376, 416
eaux minérales naturelles, 6, 94, 105, 107, 109, 118, 119, 137, 142, 153, 154, **183**, 185, 186, 188, 189, 191, 198, 201, 204, 208, 211, 213, 215, 261, 264, 317, 321, 324, 326, 328, 329, 331, 332, 333, 337, 339, 340, 341, 342, 343, 369, 384, 388, 390, 396, 401
Echols, 147, 148, 177, 179, 180, 181, 390
Eisenhardt, 73, 90, 105, 106
entrepreneur politique, 6, 14, 15, 19, 21, 76, 78, **81**, 84, 364, 368, 369, 373, 374, 375, 376, 377, 378, 379, 411, 412
Etats en voie de développement
    place des, 150
eurolobbying, 1, **30**, 40, 353
évaluation des risques, 119, 130, 148, 156, 157, 165, 167, 168, 169, 171, 172, 221, 224, 225, 226, 280
F.A.O., 91, 95, 113, 114, 115, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 142, 149, 151, 153, 154, 157, 258, 423
Faerman et *al.*, 393, 394, 396, 397
Faure, 59, 61
Fischler, 174, 175, 176

gestion des risques, 130, 157, 169, 171, 221, 225, 237
Getz, 1, 11, 27, 72, 73, 74, 77, 417
globbying, 380
Hillman et Keim, 1, 27, 37, 39, 347, 394, 423
Jacomet, 2, 18, 19, 21, 25, 28, 29, 62, 85, 92, 353, 391, 395, 399, 421
Keim et Baysinger, 73
Kingdon, 6, 15, 72, 79, 80, **81**, 84, 86, 354, 364, 373, 374, 375, 376, 377, 378
Lahlou, 175
laits fermentés, 6, 94, 107, 109, 133, 164, **242**, 253, 255, 256, 261, 320, 321, 322, 327, 333, 337, 340, 341, 342, 343, 351, 352, 356, 378, 384, 392, 396, 405, 423
légitimation, 16, 17, 18, 19, 25, 382, 384, **385**, 386, 389, 390, 391, 392, 394, 395, 396, 397, 399, 412, 416, 417, 420, 422, 423, 430
Lenway et Murtha, 38, 39, 347
Levitt et Nass, 361, 363
lobbying, 1, 16, 17, 18, 20, 21, 27, 29, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 66, 71, 286, 324, 336, 340, 349, 353, 371, 380, 381, 382, 395, 399, 400, 402, 406, 411, 416, 417, 418, 419, 420, 421
Lovecy, 77, 78, 368
March et Olsen, 76, 77, 78, 390
Mazey et Richardson, 30, 31, 32, 34, 35, 36
McLaughlin et Jordan, 32, 34, 35, 36
Merle, 45, 46, 47, 48, 51, 53, 54, 351
meta-lobbying, 7, 371, 373, 374, **379**, 381, 412, 419, 420
Mitnick, 12, 73, 74
Muller, 81
multi-lobbying, 380
négociation, 6, 7, 21, 28, 29, 30, 31, 56, 58, **59**, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 71, 79, 84, 105, 116, 178, 198, 206, 214, 215, 216, 256, 260, 261, 262, 265, 267, 283, 286, 315, 324, 327, 329, 335, 347, 348, 349, 353, 354, 357, 359, 362, 364, 366, 367, 376, 378, 379, 380, 381, 383, 384, 385, 391, 392, 394, 399, 400, 401, 402, 409, 411, 412, 413, 416, 417, 419, 420, 422
négociation bilatérale, 63, 315
négociation intergouvernementale, 29, 60, 61, 62, 75, 97, 347, 349, 351, 366, 368, 391, 398, 411, 416, 420
négociation internationale, 5, 27, 28, 55, 61, 104, 137, 347, 351, 384, 395, 406, 412, 419
négociation multilatérale, 5, 30, 59, 60, **62**, 63, 64, 65, 68, 71, 79, 90, 347, 364, 366
négociation plurilatérale, 30, 63, 65
niveau approprié de protection sanitaire (ou A.L.O.P.), 148, 170, 173, 389
normes alimentaires, 4, 92, 113, 114, 115, 116, 118, 144, 153, 154, 220, 240, 422
O.I. Voir Organisation internationale
O.I.G. *Voir* organisation intergouvernementale
O.L.F. *Voir* autres facteurs légitimes
O.M.C., 2, 3, 5, 29, 46, 49, 53, 93, 96, 111, 113, 116, 117, 124, 126, 134, 138, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 151, 154, 155, 157, 158, 160, 170, 172, 173, 179, 180, 219, 234, 333, 348, 355, 356, 365, 383, 396, 404, 414
procédure de traitement des conflits, 145
O.M.S, 46, 51, 91, 95, 113, 114, 115, 116, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 130, 142, 143, 149, 151, 153, 154, 157, 172, 173, 188, 189, 192, 200, 205, 206, 208, 214, 224, 258, 423
O.N.G. *Voir* organisation non gouvernementale
O.T.C. (accord sur les obstacles techniques au commerce) *Voir* T.B.T.
observateur, 3, 25, 27, 53, 66, 69, 70, 84, 98, 99, 115, 121, 122, 124, 125, 126, 127, 131, 133, 137, 138, 152, 153, 154, 155, 186, 191, 201, 203, 205, 206, 208, 209, 211, 215, 228, 229, 230, 244, 255, 257, 263, 273, 277, 279, 280, 281, 283, 284, 301, 302, 309, 310, 311, 314, 315, 318, 323, 324, 325, 330, 331, 332, 333, 334, 335, 342, 343, 348, 351, 352, 353, 354, 379, 380, 382, 405, 409
Oliver, 14, 15, 77, 78, 398
Olson, 20, 21
organisation intergouvernementale, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 29, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 50, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, **59**, 60, 65, 66, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 78, 79, 83, 84, 85, 86, 88, 90, 91, 104, 105, 108, 109, 125, 126, 153, 160, 172, 240, 286, 314, 345, 346, 347, 348, 349, 351, 352, 353, 364, 365, 366, 367, 368, 369, 370, 373, 382, 393, 406, 410, 414, 417, 418, 419, 422, 424, 425
organisation internationale, 30, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 56, 58, 59, 74, 115, 116, 118, 125, 128, 134, 163, 240, 255, 358, 369, 379, 395
Organisation Mondiale de la Santé *Voir* O.M.S.
Organisation Mondiale du Commerce *Voir* O.M.C.
organisation non gouvernementale, 43, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 71, 125, 126, 127, 152, 153
organisation professionnelle (voir aussi association professionnelle), 35, 201, 331, 332, 338, 401, 404, 416, 417
organisations faiblement couplées, 6, 346, **365**, 367, 377, 419
Orton et Weick, 365, 367, 368, 419
patuline, 6, 94, 104, 107, 119, 142, **268**, 269, 270, 271, 272, 274, 275, 276, 278, 280, 317, 318, 326, 336, 338, 340, 341, 342, 348, 357, 362, 382, 388
politiques publiques (approche cognitive des), 81
poubelle
(modèle de la), 6, 72, 79, **80**, 81, 84, 86, 89, 346, **354**, 358, 360, **361**, 362, 363, 364, 365, 366, 370, 373, 419
Poulain, 176, 177, 178, 387
Powell, 116, 162, 165, 168, 169, 173
pression, 16, 17, 18, 19, 23, 26, 28, 38, 54, 66, 282, 285, 382, 383, 384, 385, 390, 391, 393, 398, 407, 411, 420, 422, 423
principe de précaution, 118, 168, 170, 171, 230, 232, 323
processus de décision, 3, 5, 6, 10, 20, 28, 29, 31, 32, 34, 40, 43, 49, 50, 55, 65, 66, 74, 75, 80, 81, 84, 86, 104, 105, 107, 171, 186, 219, 220, 235, 315, 344, 346, 354, 356, 358, 359, 361, 364, 374, 377, 386, 390, 412, 415, 421
Putnam, 61, 66, 346, 349, 386
Reinalda et Verbeek, 2, 43, 51, 52, 53, 70, 71, 73, 75, 79, 80, 418
ressources politiques, 11, 12, 19, **22**, 23, **24**, 26, 31, 34, 40, 77, 85, 106, 373, **402**, 408, 409, 410, 413, 417, 421, 422, 427
risques alimentaires, 5, 166, 174
Rojot, 59, 60, 61, 66
routes d'influence, 351
S.P.S., 3, 5, 116, 140, 143, 144, 145, 146, 147, 149, 154, 156, 161, 163, 168, 170, 173, 174, 180, 219, 240, 333, 356, 361
Saurugger, 24, 58
Schemeil, 53, 57, 70, 75
Shaffer, 1, 13, 27, 90
Sjöstedt, 90, 366, 368, 441

Smouts, 42, 49, 50, 52, 54, 58, 366, 369
sociologie néo-institutionnelle, **75**, 76, 79, 86, 368
Stigler, 11, 12, 28, 175, 368, 398
Stopford et Strange, 387, 407, 420, 426
stratégies politiques, 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9, **10**, 11, **12**, 13, **14**, 15, 26, 27, 29, 30, 37, 38, 39, 40, 65, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 74, 77, 83, 86, 88, 90, 92, 105, 109, 348, 349, 353, 369, 373, 379, 380, 381, 410, 414, 417, 418, 419, 420, 422, 423, 424, 425
aspects internationaux, **26**
Sykes, 113, 161, 162, 163, 164, 390
T.B.T., 3, 5, 116, 140, 143, **144**, 145, 147, 148, 149, 161, 179, 180
théorie de l'agence, **73**, 74, 75, 78
Trondal, 77, 79, 418
Victor, 141, 152, 184, 214, 368
Virally, 43, 45, 46, 55
Vogel, 3, 11, 12, 16, 37, 144, 146, 147, 158, 161, 162, 170, 171, 228
Yoffie, 12, 14, 15, 21, 22, 401, 409
Zartman, 30, 49, 62, 63, 65, 347, 366

Table des tableaux

Tableau 1.1 : Typologie des stratégies politiques

Tableau 1.2 : Les activités politiques des entreprises

Tableau 1.3 : Typologie des ressources politiques (Attarça [2002])

Tableau 1.4 : Typologie des ressources politiques (d'après Dahan [2003])

Tableau 1.5 : Typologie aménagée des ressources politiques

Tableau 2.1 : Typologies des organisations internationales

Tableau 2.2 : Typologie des coalitions dans les négociations multilatérales

Tableau 4.1. - Présentation synthétique des cas.

Tableau 4.2 : Nombre de personnes interrogées classées par catégorie de partie prenante.

Tableau 4.3 : Nombre de personnes interrogées pour chaque cas

Tableau 5.1 : Revue des activités du Codex

Tableau 5.2 : La participation des membres du Codex aux sessions de la C.C.A.

Tableau 5.3 : La participation des observateurs O.I.G. et O.N.G. aux sessions de la C.C.A.

Tableau 5.4 : Synthèse des principales étapes de la procédure d'établissement des normes.

Tableau 8.1 : Synthèse des principales étapes de la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles.

Tableau 8.2 : Principaux Etats producteurs et exportateurs d'eau minérale naturelle.

Tableau 8.3 : Principaux producteurs français d'eau minérale naturelle.

Tableau 9.1 : Synthèse des principales étapes de l'élaboration des critères pour la prise en considération des autres facteurs.

Tableau 10.1 : Synthèse des principales étapes de la révision de la norme sur les laits fermentés.

Tableau 10.2 : La production européenne de laits fermentés

Tableau 11.1 : Synthèse des principales étapes d'élaboration de la limite maximale Codex pour la patuline.

Tableau 12.1 : Synthèse des principales étapes d'élaboration des paragraphes concernant les allégations santé dans les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la santé et à la nutrition.

Table des figures

Figure 1.1 : Les canaux d'influence possibles dans l'U.E.

Figure 2.1 : Le circuit des relations et des interactions entre O.N.G, O.I.G et Etats

Figure 5.1 : Architecture générale du Codex.

Figure 5.2 : Les modalités de présence de l'industrie aux réunions du Codex.

Figure 8.1 : Les canaux d'influence utilisés par l'industrie française dans la révision de la norme sur les eaux minérales naturelles

Figure 10.1 : Les canaux d'influence utilisés par l'industrie française dans la révision de la norme sur les laits fermentés

Figure 11.1 : Les canaux d'influence utilisés par l'industrie française dans l'établissement de la limite maximale en patuline dans les jus de pommes.

Figure 14.1 : Les itinéraires d'influence des entreprises dans une O.I.G.

Table des matières

Introduction générale **1**

PREMIERE PARTIE **8**

LA CONSTRUCTION D'UNE RECHERCHE SUR LES STRATEGIES POLITIQUES DES ENTREPRISES DANS UNE ORGANISATION INTERGOUVERNEMENTALE **8**

Chapitre 1 – Les stratégies politiques des entreprises **9**

Introduction **10**
1- Les entreprises, des acteurs politiques **11**
1.1- Les entreprises face aux décisions publiques 11
1.1.1- Les effets des décisions publiques *11*
1.1.2- Les objectifs des stratégies politiques *12*
1.2- Stratégies et activités politiques des entreprises 14
1.2.1- Les stratégies politiques des entreprises *14*
1.2.2- Le degré de participation politique *14*
1.2.3- Les activités politiques des entreprises *15*
1.3- Les modes d'influence des pouvoirs publics par les entreprises 16
1.4- L'action politique collective 20
1.4.1- Les problèmes des groupes *20*
1.4.2- Participer à l'action collective ou la mener – bénéfices et coûts privés *21*
1.5- Les ressources mises en oeuvre dans l'action politique 22
1.5.1- Deux typologies récentes des ressources politiques *22*
1.5.2- La combinaison des ressources politiques *24*
1.5.3- Origine, nature et utilisation des ressources *24*
2- Les aspects internationaux des stratégies politiques des entreprises **26**
2.1- Peu de travaux spécifiques aux stratégies politiques des entreprises dans les décisions intergouvernementales 27
2.2- L'eurolobbying 30
2.2.1 - Des aspects spécifiquement européens mais aussi un poids important de l'intergouvernemental et des coalitions *30*
2.2.2- La multiplicité des canaux d'influence possibles pour l'action politique *32*
2.2.3- Les administrations nationales comme canal d'influence *34*
2.2.4- La représentation des intérêts par les organisations professionnelles européennes *35*
2.2.5- Le cas spécifique des grandes entreprises internationales *36*
2.3- Institutions politiques nationales et comportement politique 37
Conclusion **40**

Chapitre 2 – La décision dans les organisations intergouvernementales **41**

Introduction **42**
1- L'O.I.G. comme décideur intergouvernemental **42**
1.1- Les organisations intergouvernementales, aspects généraux 43
1.1.1- O.I. et O.I.G. *43*
1.1.2- Typologie des organisations internationales *44*
1.1.3- Structure des organisations internationales *46*
1.1.4- Des décisions sans influence ? *46*
1.2- Les O.I.G. et la décision intergouvernementale 47
1.2.1- Les procédures de décision et le poids des inégalités entre Etats *47*
1.2.2- L'évolution vers la décision par consensus *48*
1.2.3- La décision : reflet des rapports de force entre Etats ou autonomie des acteurs *50*
1.3- Des décisions sous influence : les acteurs non étatiques 52
1.3.1- Le rôle du secrétariat *52*
1.3.2- Les relations entre O.N.G., O.I.G. et Etats *53*
1.3.3- Comment les O.N.G. influencent les décisions des O.I.G. *54*
1.3.4- Les experts et les « communautés épistémiques» *57*

2- L'O.I.G., un lieu de négociations multilatérales.....59
2.1- Quelques caractéristiques de la négociation 60
2.1.1- La présence d'éléments de conflit et d'éléments de coopération 60
2.1.2- La mise en jeu d'un pouvoir de négociation..... 60
2.1.3- L'interaction de personnes physiques..... 61
2.1.4- Le négociateur et ses mandants 61
2.2- Les négociations multilatérales, des négociations « multi-tout »..... 62
2.3- La construction de coalitions dans les négociations multilatérales..... 63
Conclusion 65

Chapitre 3 – La construction d'une problématique et d'un cadre d'analyse.....67

Introduction.....68
1- D'une curiosité vis à vis du terrain à l'ébauche d'une problématique à deux niveaux 68
1.1- Le cheminement du questionnement..... 68
1.2- Une problématique générale à deux niveaux 70
2- Le cadre théorique global.....72
2.1- Les problèmes posés par la théorie de l'agence 73
2.2- Le rattachement à la sociologie néo-institutionnelle 75
2.3- Un modèle de décision intergouvernemental chaotique et prenant en compte les idées 79
2.3.1- Les processus de décision des modèles du « garbage can » et de Kingdon..... 80
2.3.2- L'approche cognitive des politiques publiques..... 81
3- La formulation de la problématique.....83
3.1- Les spécificités des O.I.G. pour l'action politique 83
3.2- Les processus décisionnels dans les O.I.G. 84
3.3- L'existence de comportements politiques spécifiques du fait du contexte intergouvernemental ?..... 85
3.4- Les facteurs d'influence des décisions par les entreprises..... 85
Conclusion 86

Chapitre 4 – Méthode de recherche.....87

Introduction.....88
1- Une recherche exploratoire, abductive, basée sur des études de cas 88
1.1- Une recherche exploratoire et abductive 88
1.2- Une recherche basée sur des études de cas 90
2- Le choix des cas.....91
2.1-Le choix du Codex Alimentarius..... 91
2.2- Le choix des dossiers..... 93
2.3- Le centrage sur la France 95
3- La collecte des données 97
3.1- Les documents du Codex Alimentarius..... 97
3.2- Les autres documents et les autres sources d'information..... 98
3.3- Les entretiens..... 99
3.3.1- L'accès aux personnes interrogées 99
3.3.2- Les entretiens proprement dits..... 101
3.4- L'observation passive..... 103
4- La rédaction et l'analyse des cas.....104
4.1- Les cas dans leur « version définitive » 104
4.2- L'analyse des cas et l'émergence des résultats 105
5- Les tests de validité 108
5.1- La validité du construit..... 108
5.2- La validité interne 109
5.3- La validité externe 109
5.4- La fiabilité 110
Conclusion 110

DEUXIEME PARTIE 111

LE CODEX ALIMENTARIUS ET SON CONTEXTE.....111

Chapitre 5 - Le Codex Alimentarius : une organisation internationale productrice de normes 112

Introduction 113
1- Quelques dates de l'histoire du Codex Alimentarius 114
1.1- La création au début des années 1960 114
1.2- Des normes dont l'utilisation est encouragée mais facultative 115
1.3- Le tournant de l'Uruguay Round 116
1.4- Un durcissement des discussions 117
2- Produire des normes pour « *protéger la santé des consommateurs et assurer des pratiques loyales* » 118
2.1. Les statuts et les principes généraux du Codex Alimentarius 118
2.2. La production de normes 119
3- Une organisation ouverte aux observateurs depuis sa création 121
3.1. La Commission du Codex Alimentarius et ses Etats Membres 121
3.2. Le comité exécutif 124
3.3. Une structure permanente très réduite 124
3.4. Les observateurs 125
3.4.1. Les différents types d'observateurs 125
3.4.2. La participation de l'industrie 127
4- Un fonctionnement basé sur des comités spécialisés 128
4.1- Les différents comités du Codex Alimentarius 128
4.2- Les relations entre comités "verticaux" et "horizontaux" 130
4.3- Les comités d'experts 130
5- Une procédure d'élaboration des normes qui privilégie le consensus 131
5.1- Les différentes étapes jusqu'à la norme 131
5.2. La règle de décision : le consensus 133
6- Quelques éléments sur la participation de la France aux travaux du Codex Alimentarius. 134
6.1- Les responsabilités de la France au Codex 134
6.2- La composition des délégations françaises au Codex 135
6.3- L'organisation mise en place par la France pour sa participation aux travaux du Codex ... 135
6.4- La représentation européenne 136
Conclusion 138

Chapitre 6 - Le Codex Alimentarius : une organisation devenue une référence internationale 139

Introduction 140
1- La portée des normes du Codex Alimentarius en dehors de l'O.M.C. 140
1.1- Un faible recours à l'acceptation formelle 140
1.2- Une influence plus importante dans la pratique 141
2- Des normes devenues des références à l'O.M.C. 143
2.1- Les accords S.P.S. et O.T.C. 143
2.1.1- L'accord S.P.S. 143
2.1.2- L'accord O.T.C. 144
2.1.3- La procédure de traitement des conflits à l'O.M.C. 145
2.2- Le rôle des normes du Codex Alimentarius à l'O.M.C. 146
2.2.1- Le pouvoir juridique des normes du Codex 146
2.2.2- Les enseignements des différends jugés à l'O.M.C. sur le rôle des normes Codex 147
3- Les réflexions et les changements récents 149
3.1-Concernant les participants aux travaux du Codex 150
3.1.1- La place des Etats en voie de développement 150
3.1.2- Les réflexions sur le rôle des observateurs non gouvernementaux 152
3.2- Concernant les « productions » du Codex 153
3.2.1- L'évolution vers des normes mondiales et horizontales 153
3.2.2- Des normes mondiales ? 154
3.3- Concernant l'organisation des travaux du Codex 155
3.3.1- Des efforts sur la rationalisation et la formalisation du fonctionnement général 155
3.3.2- L'accent mis sur la référence à la science 156
Conclusion 157

Chapitre 7 – Le contexte des travaux du Codex Alimentarius : les spécificités des aliments pour l'activité réglementaire 159

Introduction 160
1- La réglementation comme obstacle ou aide aux échanges commerciaux 161
1.1- Les réglementations nationales : des obstacles au commerce 161
1.2- Contre les obstacles au commerce, l'harmonisation réglementaire 163
1.3- Les autres moyens de favoriser les échanges 163
2- La réglementation des aliments, une question de santé publique 165
2.1- Les aliments, des « produits à risques » 166
2.2- De l'évaluation des risques sanitaires à l'élaboration de la réglementation 167
2.2.1- Les difficultés de l'évaluation des risques 168
2.2.2- Les différences dans la gestion des risques 169
2.2.3- Les débats récents sur le « principe de précaution » 170
2.3- Réglementation sanitaire et commerce international, une relation parfois ambiguë 172
3- La réglementation des aliments, une question de culture 174
3.1- Les apports de l'anthropologie et de la sociologie de l'alimentation 174
3.2- "Different cultures, different laws", les liens entre culture et réglementation 177
Conclusion 179

TROISIEME PARTIE 182

L'ANALYSE DES CAS EMPIRIQUES 182

Chapitre 8 - La norme sur les eaux minérales naturelles 183

Introduction 184
1- Les principales étapes de la révision de la norme Codex sur les eaux minérales naturelles 185
2- Les principales étapes d'élaboration des autres textes sur les eaux conditionnées 190
2.1- La norme générale pour les eaux potables en bouteille / conditionnées (autres que les eaux minérales naturelles) 190
2.2- Le code d'usage en matière d'hygiène pour les eaux en bouteilles/conditionnées autres que les eaux minérales naturelles. 193
3- Les enjeux de la norme sur les eaux minérales naturelles 194
3.1- La production mondiale d'eau minérale naturelle 194
3.2- Les grands producteurs français 194
3.3- Les enjeux de la norme pour les industriels français 196
4- Les principales positions exprimées au Codex 197
4.1- La position de la France 197
4.2- La position de l'U.E. 198
4.3- La position du G.I.S.E.M.E.S. 199
4.4- Les Etats opposés à la vision européenne 200
4.5- Les autres observateurs 201
5- Les actions politiques de l'industrie française 202
5.1- Auprès de l'administration française 202
5.2- Auprès des observateurs du secteur 203
5.3- Auprès d'autres délégations 204
6- L'interprétation du cas 205
6.1- Sur la prise de décision au Codex 205
6.1.1- Les contraintes des procédures 205
6.1.2- Les relations entre les comités 205
6.1.3- L'importance de l'entre sessions 206
6.1.4- Le rôle de l'Etat hôte 206
6.1.5- Vote vs consensus 208
6.2- Sur le choix des canaux d'influence 208
6.2.1- Le G.I.S.E.M.E.S., seul observateur de l'industrie dans un premier temps 208
6.2.2- L'organisation de coalitions 209
6.3- Une relation d'étroite coopération entre l'administration française et l'industrie 211
6.3.1- Une coopération basée sur un objectif commun 212

6.3.2- La mise en œuvre de ressources par l'industrie *213*
6.4- Un résultat dans ses grandes lignes conforme aux demandes des industriels français 213
Conclusion **215**

Chapitre 9 – Les « autres facteurs légitimes » ou O.L.F. **217**

Introduction **218**
1- Les principales étapes d'élaboration des « Critères pour la prise en considération des autres facteurs » **219**
2- Les enjeux du débat sur les autres facteurs légitimes **222**
2.1- Les difficultés liées à l'origine et au champ du débat au Codex 222
2.2- La mise au jour de facteurs pris en compte dans les décisions 224
2.3- Les craintes de protectionnisme 226
3- Les principales positions exprimées au Codex **227**
3.1- La position française 227
3.2- La position européenne 228
3.3- Les autres Etats 229
3.4- Les observateurs de l'industrie 229
3.5- Les associations de consommateurs 231
4- Les actions politiques de l'industrie française **232**
4.1- Une industrie française divisée 232
4.2- La participation à l'avis du Conseil National de l'Alimentation 233
5- L'interprétation du cas **235**
5.1- Sur la prise de décision au Codex 235
5.1.1- Un processus de décision tâtonnant *235*
5.1.2- Le rôle de l'Etat hôte *235*
5.1.3- Le rôle du secrétariat *235*
5.1.4- Différents comités, différents lieux d'influence *236*
5.2- Sur les canaux d'influence 237
5.3- La participation des entreprises françaises à une réflexion en amont du Codex 237
5.4- Un résultat incertain pour les autorités françaises 238
Conclusion **240**

Chapitre 10 – La norme sur les laits fermentés **242**

Introduction **243**
1- Les principales étapes de révision de la norme sur les laits fermentés **243**
2- Les enjeux du dossier « laits fermentés » **248**
2.1- Quelques chiffres 248
2.2- Les enjeux de la définition du yaourt pour les industriels français 249
3- Les principales positions exprimées au Codex **251**
3.1- La position française 251
3.2- La position allemande 252
3.3- La position espagnole 253
3.4- La position de l'U.E. 254
3.5- La position des Etats hors de l'U.E. 254
3.6- La position de l'observateur du secteur (I.D.F./F.I.L.) 255
3.7- La position des associations de consommateurs 255
4- Les actions politiques de l'industrie française **256**
4.1- Auprès de l'administration française 256
4.2- Auprès des administrations étrangères 257
4.3- Auprès de l'observateur du secteur (I.D.F.-F.I.L.) 257
4.4- Un travail sur le long terme 258
5- L'interprétation du cas **258**
5.1- Sur la prise de décision au Codex 258
5.1.1- Les spécificités du C.C.M.M.P. *258*
5.1.2- Les relations entre les comités *260*
5.1.3- Le rôle et l'importance des groupes de travail *260*
5.2- Sur le choix des canaux d'influence 261
5.2.1- L'approche des administrations étrangères, un gros travail, des résultats au cas par cas *261*
5.2.2- Les difficultés à créer une coalition européenne *262*

5.2.3- I.D.F./F.I.L., une fédération internationale difficile à influencer *262*
5.3- Une relation de coopération avec l'administration française 264
5.3.1- Une coopération basée sur un objectif commun *264*
5.3.2- Les ressources mises en œuvre par l'industrie et l'administration *264*
5.4- Un résultat qui protège le « vrai » yaourt mais accorde de nombreuses dérogations 265
Conclusion 266

Chapitre 11 – La limite maximale pour la patuline 268

Introduction 269
1- Les principes de la fixation d'une limite maximale 270
2- Les principales étapes d'élaboration de la limite maximale Codex pour la patuline 271
3- Les enjeux de la L.M. pour la patuline 274
3.1- Pour les consommateurs 274
3.2- Pour l'industrie 275
4- Les principales positions exprimées au Codex 276
4.1- La position de la France 276
4.2- Les autres Etats défenseurs d'une L.M. à 25 µg/kg 277
4.3- La position de l'Union Européenne 277
4.4- Les associations de consommateurs 278
4.5- Les Etats partisans d'une L.M. à 50 µg/kg 278
4.6- Les observateurs de l'industrie 279
5- Les actions politiques de l'industrie française 280
5.1- En France 280
5.2- Auprès des observateurs du secteur 281
6- L'interprétation du cas 281
6.1- Sur la prise de décision au Codex 281
6.1.1- Un effet possible du type de texte ? *281*
6.1.2- Les à-coups de la négociation *283*
6.2- Sur le choix des canaux d'influence 283
6.2.1. Les observateurs industriels *283*
6.2.2- Le relais d'Etats hors Union Européenne *284*
6.3- Les relations avec l'administration française : désaccord et traces de pression 285
6.4- Un résultat conforme à la position des industriels français mais pas pour autant lié à leurs actions d'influence 286
Conclusion 286

Chapitre 12 – Les allégations santé 287

Introduction 288
1- Les différentes allégations relatives aux caractéristiques nutritionnelles des aliments 288
2- Les principales étapes d'élaboration des paragraphes concernant les allégations santé dans les Directives pour l'emploi des allégations relatives à la santé et à la nutrition 291
3- Les enjeux des allégations santé 296
3.1- Pour les consommateurs 296
3.2- Pour les industriels 297
3.3- Les réglementations française et européenne 298
4- Les principales positions exprimées au Codex 300
4.1- La position de la France 300
4.2- Les autres Etats 301
4.3- Les observateurs de l'industrie 301
4.4- Les organisations scientifiques 303
4.5- Les associations de consommateurs 304
5- Les actions politiques de l'industrie française 304
5.1- La participation aux sessions du Codex 305
5.2- Une industrie française active mais divisée 305
5.3- La participation aux travaux du C.N.A. 306
6- L'interprétation du cas 308
6.1- Sur la prise de décision au Codex 308

6.1.1- Les relations entre les comités ... *308*
6.1.2- Le rôle des groupes de travail ... *308*
6.2- Sur les canaux d'influence ... 308
6.3- « Un partenariat de réflexion » entre industrie et administration françaises ... 309
6.4- Un résultat satisfaisant mais qui ne couvre encore qu'une partie de la question ... 311
Conclusion ... 311

Chapitre 13 – Synthèse empirique transversale des dossiers ... 313

Introduction ... 314
1- Un processus d'élaboration des normes flou et incertain ... 314
1.1- Le déroulement général : de nombreuses étapes interstitielles ... 314
1.1.1- Des sous-processus d'élaboration des textes dans les groupes de travail ... *314*
1.1.2- Les sous-processus non officiels : le « off » ... *315*
1.2- Un consensus dont l'évaluation est fluctuante et dans lequel les Etats ne sont pas égaux 316
1.2.1- Des pratiques fluctuantes d'évaluation du consensus ... *316*
1.2.2- Un processus face auquel les Etats ne sont pas égaux ... *319*
1.2.3- Le rôle fondamental des coalitions ... *320*
1.3- De nombreux participants à l'élaboration des textes ... 321
1.3.1 – Les Etats hôtes de comités ... *322*
1.3.2.- Les Etats responsables de groupes de travail ... *323*
1.3.3- Les observateurs ... *323*
1.3.4- Le secrétariat du Codex Alimentarius ... *325*
1.3.5- Les comités d'experts ... *325*
1.4- Les comités : des lieux différents et liés pour la décision ... 326
1.4.1- Des lieux différents par la nature des dossiers et les participants ... *326*
1.4.2- Des lieux à la fois complémentaires et concurrents ... *328*
1.4.3- Le rôle discret des comités de coordination régionale ... *329*
1.5- Un processus flou et incertain avec quelques points de repère ... 330
2- L'importance du canal national pour l'industrie française ... 330
2.1- L'administration nationale comme première cible ... 330
2.2- Les autres canaux étatiques ... 330
2.3- Le rôle complémentaire des observateurs ... 331
3- Au niveau national, des relations Etat/entreprises contingentes mais parfois très étroites ... 333
3.1- La mobilisation des acteurs industriels français ... 333
3.2- L'organisation officielle des relations : le point contact Codex ... 334
3.3- Des relations allant de l'opposition à la collaboration étroite ... 336
3.3.1- Des relations d'opposition ... *336*
3.3.2- Un travail commun de réflexion en amont du dossier Codex ... *336*
3.3.3- Des relations de collaboration étroite ... *337*
3.3.4- Des relations intégrées dans un ensemble de relations ... *338*
3.4- Le rôle privilégié des associations professionnelles ... 338
3.5- Les apports de l'industrie à l'administration ... 339
4- L'influence des entreprises : des succès et des échecs ... 339
4.1- La difficulté du classement succès/échec ... 340
4.2- Les raisons du succès : des causalités toujours multiples ... 341
4.2.1- Une implication très en amont ... *341*
4.2.2- Une bonne collaboration avec l'administration nationale ... *341*
4.2.3 - La maîtrise des procédures ... *342*
4.2.4- Les bonnes relations avec le secrétariat et la présidence du comité ... *342*
4.2.5- La construction par l'administration ou en collaboration avec elle d'une coalition d'Etats ... *342*
4.2.6- Une position commune de l'industrie mondiale au Codex ... *343*
Conclusion ... 343

QUATRIEME PARTIE ... 344

LES ENSEIGNEMENTS SUR LA DECISION DANS LES ORGANISATIONS INTERGOUVERNEMENTALES ET LES STRATEGIES POLITIQUES QUI Y SONT MENEES ... 344

Chapitre 14 – Les organisations intergouvernementales : des lieux d'indécision ponctuée de décisions.....345

Introduction.....346
1- Les spécificités des O.I.G. comme cibles d'action politique 346
1.1- Les caractéristiques générales d'un processus de décision publique particulier 346
1.1.1- Un jeu à au moins deux niveaux..... 346
1.1.2- Une négociation internationale..... 347
1.1.3- Une négociation multilatérale..... 347
1.1.4- Des acteurs non étatiques nombreux et divers..... 347
1.1.5- De longs délais de décision 348
1.1.6- Un enjeu lointain pour l'entreprise..... 348
1.2- Les conséquences pour l'action politique : l'articulation de l'influence et de la négociation 349
1.2.1- Une stratégie politique qui prend en compte la négociation 349
1.2.2- Une stratégie politique qui passe par des routes d'influence..... 351
1.2.3- Le rôle du canal national 353
2- Le Codex Alimentarius et le modèle de la poubelle.....354
2.1- Les préférences incertaines du Codex Alimentarius et des Etats membres 354
2.1.1- Le double/triple objectif du Codex Alimentarius..... 354
2.1.2- Les préférences des Etats 356
2.1.2.1- Les différences entre Etats 356
2.1.2.2- L'indécision des Etats 356
2.2- Des procédures floues 357
2.3- Une participation fluctuante..... 358
2.4- Des décisions pour partie fortuites et incohérentes..... 358
2.4.1- Un processus anarchique, chaotique, imprévisible..... 359
2.4.2- Des décisions contingentes et incohérentes..... 359
2.4.3- Des décisions singulières moins contingentes 360
2.5- Les limites du modèle de la poubelle appliqué au Codex..... 361
2.5.1- Des contraintes institutionnelles qui réduisent l'hétérogénéité des textes..... 361
2.5.2- L'influence du contenu des décisions sur le processus..... 362
2.5.3- Des acteurs qui tirent profit du flou 362
2.5.4- Le rôle plus complexe du temps 363
3- La généralisation aux O.I.G. comme organisations faiblement couplées 365
3.1- Plusieurs zones de faible couplage dans les O.I.G. 365
3.2- Différentes causes au faible couplage 367
3.3- Les compensations au faible couplage..... 367
3.4- Faible couplage et action politique : les difficultés à pérenniser le succès..... 368
Conclusion 369

Chapitre 15 – La stratégie politique des entreprises françaises au Codex Alimentarius : du lobbying au « meta-lobbying » 371

Introduction.....373
1- L'entrepreneur politique au Codex Alimentarius 373
1.1- Un entrepreneur plus actif que dans le modèle de Kingdon..... 374
1.2- Un entrepreneur qui a besoin de points de couplage 377
1.3- La persévérance et l'encerclement 378
1.4- La définition d'un "meta-lobbying"..... 379
2- La préférence pour la légitimation comme mode d'influence des pouvoirs publics français dans un contexte de décision intergouvernementale.....382
2.1- La faible efficacité de l'utilisation de la pression envers les pouvoirs publics..... 382
2.1.1- L'inefficacité de la pression explicite..... 383
2.1.2- Les limites de la menace intériorisée par l'administration..... 384
2.1.3- La relation entre l'importance des enjeux et l'usage de la pression 384
2.2- Les effets de la légitimation dans un contexte de décision intergouvernementale..... 385
2.2.1- La légitimation pour fournir des arguments..... 385
2.2.2- La légitimation pour une adhésion durable de l'administration à la position défendue 385
2.2.3- La légitimation pour que l'administration crée des coalitions..... 385
2.3- La proximité des objectifs pour la légitimation 386
2.3.1- Des intérêts économiques..... 386
2.3.2- Une proximité culturelle..... 387
2.3.3- Des aspects réglementaires..... 388

2.3.4- Les possibles divergences avec les entreprises et la hiérarchie des objectifs de l'administration ... *388*
2.3.5- Les liens entre les différents objectifs ... *390*
3- De l'influence par la légitimation à la « coopération nationale » ... **392**
3.1- Une relation de coopération étroite ... 392
3.2- L'établissement de la coopération nationale ... 393
3.2.1- Les dispositions initiales envers la coopération ... *394*
3.2.2- Enjeux et incitation à coopérer ... *394*
3.2.3- Le leadership ... *396*
3.2.4- Le nombre et la variété des groupes concernés ... *396*
3.2.5- Une coopération qui se construit dans le temps et a une forte composante interpersonnelle ... *397*
3.3- Coopération nationale et autres relations de proximité entre pouvoirs publics et entreprises ... 398
3.4- La coopération pour passer du lobbying de la position nationale à la négociation internationale ... 399
4- L'action politique collective ... **400**
4.1- L'action politique collective pour l'administration ... 400
4.2- Le leader politique ... 401
4.3- Concurrence et action collective ... 401
5- Les conditions d'influence du processus d'élaboration des normes : les ressources ... **402**
5.1- Des compléments sur les ressources génériques ... 402
5.2- La combinaison de ressources et les individus ... 407
5.3- Ressources individuelles et ressources collectives ... 408
5.4- Des ressources pour la stratégie politique, des ressources apportées dans la relation avec l'administration ... 409
6- D'autres concepts de la littérature difficiles à transférer au contexte intergouvernemental ... **410**
6.1- La difficile obtention d'un avantage réglementaire ... 410
6.2- Un éventail limité d'actions politiques possibles ... 411
6.3- La difficulté à mettre en évidence des facteurs de succès ... 411
Conclusion ... **412**

Conclusion générale ... **414**

1- Des implications pratiques ... **414**
2- Les enseignements théoriques ... **418**
3- Les limites de notre recherche ... **422**
4- Des pistes de recherche liées à notre travail ... **424**

BIBLIOGRAPHIE GENERALE ... **428**

Acronymes ... **445**

Annexes ... **448**

Index ... **473**

Table des tableaux ... **476**

Table des figures ... **477**

Table des matières ... **478**