

Lobbying de l'agroalimentaire et normes internationales

Le cas du Codex Alimentarius

Maryvonne Lassalle-de Salins



Lobbying de l'agroalimentaire **et normes internationales**

Lobbying de l'agroalimentaire **et normes internationales**

Le cas du Codex Alimentarius

Maryvonne Lassalle-de Salins



Éditions Quæ

Collection *Matière à débattre et décider*

The World's Challenge
9 milliards d'hommes à nourrir
Marion Guillou, Gérard Matheron
2011, 260 pages

Pour une alimentation durable
Réflexion stratégique duAllne
Nicolas Bricas, Marie Russel, Catherine Esnouf, coord.
2011, 288 pages

Les OGM à l'épreuve des arguments
Sylvie Berthier, Valérie Péan, coord.
2011, 224 pages

Mieux combattre les marées noires
Michel Girin, Emina Mamaca
2011, 192 pages

Pesticides, agriculture et environnement
Réduire l'utilisation des pesticides
et en limiter les impacts environnementaux
Expertise scientifique collective Inra-Cemagref
2011, 136 pages

Éditions Quæ
RD 10
78026 Versailles Cedex, France

© Éditions Quæ, 2012
ISBN : 978-2-7592-1665-9
ISSN : 2115-1229

Le Code de la propriété intellectuelle interdit la photocopie à usage collectif sans autorisation des ayants droit. Le non-respect de cette disposition met en danger l'édition, notamment scientifique, et est sanctionné pénalement. Toute reproduction, même partielle, du présent ouvrage est interdite sans autorisation du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20 rue des Grands-Augustins, Paris 6°.

À F, A, S et T, à qui la préparation de ce livre doit tant.

Remerciements

CE TRAVAIL N'AURAIT PAS ÉTÉ POSSIBLE sans toutes les personnes qui ont accepté d'être interviewées. Qu'elles soient ici remerciées. Je voudrais remercier particulièrement Jean-Pierre Doussin, Roselyne Lecourt et Pascal Audebert, ainsi que Geneviève Raoux, pour leur aide.

Je remercie tous ceux qui ont bien voulu échanger sur mon sujet pendant la longue gestation de la thèse dont cet ouvrage est issu : 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 de recherche. Mes remerciements vont aussi à l'école doctorale HEC, et en particulier à Bertrand Quélin qui l'a animée pendant la majeure partie de ma recherche, pour avoir offert un cadre propice à mon retour aux études ainsi qu'un soutien financier durant la période de collecte des données. Merci à la bibliothèque HEC pour son efficacité à m'aider « à distance » dans mes recherches bibliographiques. Je remercie également l'école supérieure de commerce de Toulouse, et tous ceux et celles qui m'y ont chaleureusement accueillie au tout début de ma recherche, tout spécialement Jacques Lauriol.

J'exprime ma profonde gratitude à Jean-Pierre Nioche, mon directeur de thèse, pour ses encouragements, ses questions stimulantes et ses précieux commentaires. Je le remercie aussi, chaleureusement, d'avoir accepté mes contraintes professionnelles, géographiques et familiales, sans les voir comme des obstacles à l'aboutissement de mon travail de thèse. Son soutien a été précieux dans la phase de rédaction et d'édition de ce livre.

Les encouragements de mon jury de thèse, de l'Association pour les recherches sur l'économie agroalimentaire, de l'Académie d'agriculture de France et de François Sigaut ont été autant d'incitations à persévérer dans les à-coups de la rédaction de ce livre.

Enfin, je remercie Christophe Picaud pour sa relecture extrêmement précise et ses suggestions rédactionnelles.

Sommaire

Remerciements	6
Introduction	
La Commission du Codex Alimentarius	12
Les stratégies politiques des entreprises dans les décisions intergouvernementales	14
La nécessité de comprendre les particularités des OIG pour les stratégies politiques des entreprises	16
Une recherche à plusieurs niveaux, basée sur cinq cas détaillés	18
Plan de l'ouvrage	19
1 - La Commission du Codex Alimentarius : normalisation alimentaire et enjeux commerciaux	
La CCA : créée pour protéger la santé des consommateurs, assurer des pratiques loyales et faciliter le commerce	21
De la discrétion des débuts à la stature de référence internationale	26
La structure et l'organisation de la Commission du Codex Alimentarius	31
La réglementation des aliments : entre commerce, santé et culture	44
Conclusion	51
2 - Cas « eaux minérales naturelles »	
Les principales étapes de la révision de la norme Codex pour les eaux minérales naturelles	53
Les principales étapes d'élaboration des autres textes sur les eaux en bouteille / conditionnées	57
Les enjeux de la norme sur les eaux minérales naturelles	60
Les principales positions exprimées	62
Les actions politiques de l'industrie française	66
L'interprétation du cas	67
Conclusion	75
3 - Cas « facteurs autres que la science, pris en compte dans l'élaboration des normes »	
Les principales étapes d'élaboration des critères pour la prise en considération des facteurs autres que la science	77
Les enjeux du débat du Codex Alimentarius sur les autres facteurs légitimes	80



Les principales positions exprimées	83
Les actions politiques de l'industrie française	87
L'interprétation du cas	89
Conclusion	93

4 - Cas « laits fermentés et définition des yaourts »

Les principales étapes de révision de la norme Codex pour les laits fermentés	95
Les enjeux de la définition des yaourts	99
Les principales positions exprimées	101
Les actions politiques de l'industrie française	104
L'interprétation du cas	106
Conclusion	111

5 - Cas « limite maximale pour la patuline »

Les principes de la fixation d'une limite maximale	113
Les principales étapes d'élaboration de la limite maximale pour la patuline	114
Les enjeux de la limite maximale pour la patuline	116
Les principales positions exprimées	117
Les actions politiques de l'industrie française	120
L'interprétation du cas	121
Conclusion	125

6 - Cas « allégations relatives à la santé »

Les différentes allégations relatives aux caractéristiques nutritionnelles des aliments	127
Les principales étapes d'élaboration des paragraphes sur les allégations relatives à la santé	129
Les enjeux des allégations relatives à la santé	134
Les principales positions exprimées	136
Les actions politiques de l'industrie française	139
L'interprétation du cas	141
Conclusion	144

7 - Le Codex Alimentarius en pratique : synthèse des cinq cas

Un processus d'élaboration des normes flou et incertain	145
L'importance du canal national pour l'industrie française	159
Au niveau national, des relations État / entreprises contingentes mais parfois très étroites	161
L'influence des entreprises : des succès et des échecs	165
Conclusion	168



8 - Les organisations intergouvernementales : des lieux d'indécision ponctuée de décisions	
Le Codex Alimentarius et le modèle de la poubelle	169
Les OIG comme cibles d'action politique :	
un processus de décision publique particulier	178
La généralisation aux OIG comme organisations faiblement couplées	180
Conclusion	183
9 - Une stratégie politique adaptée : le méta-lobbying	
L'entrepreneur politique au Codex Alimentarius	185
Le mode d'influence privilégié dans un contexte de décision intergouvernementale : la légitimation	195
De l'influence par la légitimation à la « coopération nationale »	204
Des ressources pour la stratégie politique	210
Conclusion	214
Conclusion	
Le Codex Alimentarius en questions	217
Décision intergouvernementale et action politique	222
Les stratégies politiques dans les OIG, un méta-lobbying	225
Abréviations et acronymes	229
Bibliographie générale	233
Annexes	
1.1 - Les personnes interrogées	245
1.2 - La participation de la France du Codex Alimentarius	246
1.3 - Article 1 des statuts du Codex Alimentarius	247
1.4 - Revue des activités du Codex Alimentarius	248
1.5 - Les différents organes subsidiaires de la Commission du Codex Alimentarius	249
1.6 - L'Union européenne au Codex Alimentarius	251
2 - Bibliographie du cas « eaux minérales naturelles »	252
3.1 - Bibliographie du cas « facteurs autres que la science, pris en compte dans l'élaboration des normes »	254
3.2 - Déclarations de principes sur le rôle de la science et les autres facteurs légitimes	256
3.3 - Critères pour la prise en compte des autres facteurs légitimes	257
4 - Bibliographie du cas « laits fermentés et définition des yaourts »	258
5 - Bibliographie du cas « limite maximale pour la patuline »	260
6 - Bibliographie du cas « allégations relatives à la santé »	262

Introduction

La COMMISSION DU CODEX ALIMENTARIUS (CCA) a été créée en 1963, sous les auspices de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO, Food and Agriculture Organization of the United Nations) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), afin d'élaborer des normes alimentaires internationales¹.

Cette organisation est longtemps restée dans l'« *obscurité technocratique*² ». Son nom était inconnu, non seulement du grand public, mais aussi de bon nombre d'acteurs du secteur agroalimentaire. La signature des accords de l'Uruguay Round et la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ont marqué un tournant, et les litiges « hormones » et « sardines » ont largement contribué à faire prendre conscience, notamment en Europe, de l'importance de cette organisation intergouvernementale et de la nécessité de s'intéresser à ses travaux.

La synthèse³ présentée ici est née d'une curiosité vis-à-vis du Codex Alimentarius et du rôle que peuvent y jouer les entreprises : qu'est-ce au juste que ce Codex Alimentarius, dont la presse ne parle quasiment pas, alors même que l'on semble maintenant redouter ses décisions ? Comment cette organisation établit-elle des normes auxquelles de nombreux professionnels de l'agroalimentaire se réfèrent ? Pourquoi et comment les entreprises participent-elles à ses travaux ? Peuvent-elles raisonnablement espérer influencer les travaux d'une organisation intergouvernementale — bien que la CCA ne soit pas formellement une organisation intergouvernementale, elle y est assimilée ici (cf. chapitre 1, § « La structure et l'organisation de la Commission du Codex Alimentarius », p. 31) — comptant environ cent quatre-vingts États membres ? Voilà quelques-unes des questions qui ont rapidement surgi en entendant évoquer les travaux de la CCA.

Quelques recherches bibliographiques et entretiens préliminaires ont fait apparaître que le Codex Alimentarius avait un fonctionnement très ramifié, avec un organe central, des comités spécialisés, des groupes de travail, différents types de textes, des États membres, des observateurs, etc., en bref, que comprendre le fonctionnement de cette

¹ Dans la suite de l'ouvrage, le terme « Commission du Codex Alimentarius » désigne l'organisme de normalisation dans son ensemble (assemblée plénière, organes subsidiaires, etc.), mais, plus fréquemment, comme le font les participants, le terme « Codex Alimentarius » est employé, ainsi que l'abréviation CCA. Pour désigner l'assemblée plénière en tant que telle, c'est le terme « Commission » qui est utilisé.

² Powell M., 1997, p. 13.

³ Le lecteur pourra se référer, pour de plus amples détails, à la thèse de l'auteur, dont cet ouvrage est issu. Lassalle-de Salins M., *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* [en ligne], Paris : HEC, avril 2006, 492 p., format PDF. Disponible sur : http://hal.archives-ouvertes.fr/index.php?halsid=3igkl3ucf5jucuf213981ahvqb3&view_this_doc=pastel-00004621&version=1/These_LASSALLE-DE_SALINS.pdf (consulté le 01.12.2011).



organisation n'était pas aisé. Ils ont aussi rapidement montré l'existence d'étroites relations entre les entreprises et l'administration françaises dans l'élaboration de certaines des normes du Codex Alimentarius⁴.

Au fur et à mesure d'une meilleure connaissance du fonctionnement du Codex Alimentarius, les interrogations initiales sur cette organisation ont pris un tour plus général, notamment sur les mécanismes de participation et d'influence des entreprises : comment des entreprises peuvent-elles influencer des organisations intergouvernementales (OIG) ? Les OIG sont-elles une configuration particulière pour les stratégies politiques — le lobbying et les autres activités d'influence des décisions publiques — des entreprises ? Si oui, de quelle façon ? En quoi les stratégies politiques que les entreprises peuvent y mener sont-elles différentes de celles qui sont suivies au niveau national de décision publique ? Ces questions se sont révélées peu explorées. Les travaux de recherches sur les stratégies politiques des entreprises s'intéressant à cette configuration, pressentie comme particulière, qu'est une OIG ne sont pas nombreux.

Les deux grands axes de cet ouvrage étaient ainsi tracés :

- l'étude du fonctionnement du Codex Alimentarius, du point de vue de l'acteur qui veut influencer ses décisions ;
- l'interrogation sur les particularités des stratégies politiques menées pour influencer les décisions des OIG, ce qui nécessite une interrogation sur les OIG elles-mêmes.

La Commission du Codex Alimentarius

■ Une organisation obscure devenue une référence internationale

PENDANT DE NOMBREUSES ANNÉES, le Codex Alimentarius n'a été connu que des spécialistes ; ses normes étaient utilisées avant tout par les pays qui n'avaient pas les moyens de développer eux-mêmes leurs réglementations. Les États étaient cependant encouragés par diverses organisations internationales à suivre les normes Codex, mais n'étaient en rien contraints de le faire.

En 1995, l'accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires (accord SPS) et l'accord sur les obstacles techniques au commerce (accord OTC) ont reconnu les normes Codex comme référence pour le règlement des différends commerciaux au titre de ces deux accords. Les normes Codex sont devenues opposables aux États membres de l'OMC dans les litiges au titre des deux accords. Le Codex Alimentarius, « *organisme de normalisation largement invisible* », est devenu une « *agence réglementaire globale* »⁵.

Ce changement a provoqué une difficile période d'ajustement et a eu diverses conséquences :

⁴ Dans la suite de l'ouvrage, « normes du Codex Alimentarius » est remplacé systématiquement par « normes Codex », qui est la formulation en usage au sein de la Commission du Codex Alimentarius.

⁵ Winickoff D. E., Bushey D. M., 2010, p. 358.



- le nombre de membres du Codex Alimentarius et la participation aux travaux ont fortement crû depuis les années 1990 ; cette augmentation conséquente est due avant tout aux pays en développement ;
- les sessions de la CCA qui ont eu lieu au moment de la signature des accords de l'Uruguay Round et juste après (en 1995 et 1997) ont marqué les esprits par leur ambiance particulièrement tendue. Alors que les normes étaient généralement adoptées par consensus, plusieurs votes ont eu lieu à ces sessions.

Le Codex Alimentarius s'est engagé dans d'importantes réflexions sur ses travaux et leur organisation. Certaines, menées sur la place des pays en développement, ont conduit à la création d'un fonds fiduciaire d'aide à une meilleure participation de ces États. Le concours des observateurs a aussi fait l'objet d'évaluations. Par ailleurs, de nombreux textes ont été élaborés ou sont en cours d'élaboration, pour mieux organiser le travail du Codex Alimentarius et en formaliser le fonctionnement. Notamment, puisque l'accord SPS met en avant la science comme critère d'élaboration des réglementations, le Codex Alimentarius a travaillé à la clarification des principes d'analyse des risques et à la place qu'ils doivent occuper dans la préparation de ses normes. Enfin, même si le mandat du Codex Alimentarius conserve ses deux volets — protection de la santé des consommateurs ; pratiques loyales —, l'approche sanitaire a été renforcée.

I Une organisation où l'industrie fait entendre sa voix

DEPUIS SA CRÉATION, le Codex Alimentarius est ouvert aux observateurs — États, OIG ou organisations internationales non gouvernementales (OING) —, qui ne disposent évidemment pas du droit de vote, mais peuvent faire valoir officiellement leur point de vue à différentes étapes du processus d'élaboration des normes. De nombreux observateurs sont issus de l'industrie.

La place importante des représentants de l'industrie est relevée depuis de nombreuses années. Leur rôle est considéré par beaucoup comme prépondérant au Codex Alimentarius, au moins pour certains dossiers. L'industrie est présente pendant les sessions *via* des OING ayant le statut d'observateur, ou parce que ses représentants sont invités dans les délégations des États. Elle agit aussi par du lobbying auprès des États membres, avant, pendant et après les sessions, et parfois aussi par des actions de sensibilisation du public.

I Malgré son nouveau rôle, une organisation encore peu connue

MALGRÉ SA NOUVELLE STATURE, le nouveau rôle de ses normes et les fortes préoccupations des consommateurs pour la sécurité sanitaire des aliments, le Codex Alimentarius reste une organisation peu connue du grand public. La recherche académique sur le Codex Alimentarius est encore réduite, en France comme à l'étranger, même si, depuis les années 2000, le nombre des publications concernant le Codex Alimentarius a un peu augmenté. Les juristes, qui s'étaient intéressés à la CCA à ses débuts, du fait de la nature inhabituelle de ses normes, l'ont délaissée après dix ou quinze ans d'existence. Plus récemment, avec l'entrée en vigueur des accords de l'OMC, le Codex Alimentarius



a suscité à nouveau l'attention dans le champ du droit, avec notamment l'ouvrage de Mariëlle D. Masson-Matthee, *The Codex Alimentarius Commission and Its Standards*, paru en 2007, qui se focalise sur la question de la légitimité du Codex Alimentarius et de ses normes, ainsi que sur son statut actuel vis-à-vis de l'OMC. On note aussi quelques travaux en sciences politiques et dans d'autres domaines de recherche, dont un certain nombre évoque le rôle de l'industrie dans l'élaboration des normes Codex, mais sans l'étudier de façon détaillée.

D'une part donc, le Codex Alimentarius est encore peu connu, ce qui en soi justifie que l'on s'y intéresse, et, d'autre part, il semble être un lieu où, parfois avec succès, les entreprises tentent d'influencer les textes élaborés. Il apparaît de ce fait comme un terrain potentiel de recherche sur les stratégies politiques des entreprises vis-à-vis de décisions intergouvernementales.

Les stratégies politiques des entreprises dans les décisions intergouvernementales

LES STRATÉGIES POLITIQUES des entreprises recouvrent « *les activités engagées avec l'intention d'orienter, d'affecter ou d'influencer l'action gouvernementale*⁶ », et plus largement toutes les décisions publiques, qu'elles se situent au niveau national ou local, ou qu'elles mettent en jeu une collectivité d'États. Ce dernier niveau d'action publique est peu étudié.

■ Les entreprises comme acteurs politiques

LES DÉCISIONS PUBLIQUES peuvent prendre différentes formes : attribution de subventions, de licences, quotas de production ou d'importation, contrôle des prix, mesures affectant les substituts ou les compléments des produits de l'industrie considérée, réglementations techniques et sociales, sans oublier que l'État peut avoir un rôle de client (commandes publiques) ou de fournisseur de services ou de matières premières pour les entreprises. Selon les cas, les effets positifs ou négatifs des décisions publiques peuvent être individuels — une entreprise aux dépens des autres —, ou collectifs — un groupe stratégique ou une industrie — aux dépens d'un autre⁷. Au total, si les décisions publiques peuvent créer des obstacles au développement des entreprises, elles offrent aussi des opportunités stratégiques, fondées sur les nouvelles règles du jeu.

Les stratégies politiques des entreprises considèrent les pouvoirs publics comme des acteurs de l'environnement de l'entreprise mais également comme des cibles potentielles pour une stratégie menée dans le but de faire évoluer cet environnement. Au-delà de celui de son marché, l'entreprise est en effet située dans un environnement hors marché composé des « *arrangements sociaux, politiques et légaux qui structurent les*

⁶ Epstein E. M., 1969. Cité par Attarça M., 2002, p. 5.

⁷ Mitnick B. M., 1981; Yoffie D. B., 1987; Stigler G. G., 1971.



*interactions entre les entreprises et leur public*⁸ ». Cet environnement hors marché, qui inclut les pouvoirs publics, suscite de la part de l'entreprise une stratégie hors marché dont l'objectif est de le modifier. On peut voir aussi les acteurs politiques comme des parties prenantes, ou *stakeholders* de l'entreprise, c'est-à-dire « *des groupes ou des individus qui peuvent affecter et sont affectés par la réalisation de la mission de l'organisation*⁹ », vis-à-vis desquels l'entreprise peut agir pour qu'ils soient plus favorables ou moins défavorables à l'entreprise.

Différentes activités politiques des entreprises ou de leurs représentants ont été décrites. Elles sont destinées à influencer les décideurs publics, directement ou indirectement. Certaines visent une décision précise :

- le lobbying, c'est-à-dire les actions d'influence directe des décideurs publics ;
- la mobilisation politique, pour faire réagir et agir collectivement les individus potentiellement affectés par la décision publique ;
- la communication politique, pour, plus largement, mobiliser la société civile et l'opinion publique ;
- la constitution ou la participation à une coalition *ad hoc* ;
- les activités juridiques : procédures devant les tribunaux ou les administrations *ad hoc* pour contester une décision publique ou retarder son application.

D'autres visent l'établissement d'un climat politique favorable à l'entreprise :

- le financement politique ;
- l'information politique : échanges réguliers avec des responsables publics ;
- la constitution de coalitions durables¹⁰.

Avec l'étude des stratégies politiques des entreprises, il s'agit donc d'étudier ces dernières en tant qu'acteurs politiques, qui tentent par conséquent d'intervenir et de peser sur des décisions politiques pour faire évoluer leur environnement.

■ Les décisions intergouvernementales, une « cible » peu étudiée

LES STRATÉGIES POLITIQUES sont un sujet récent pour la recherche académique, et principalement orienté vers le niveau national — souvent aux États-Unis — de décision politique. L'étude de l'action politique dans l'Union européenne s'est toutefois développée depuis les années 1990. Le niveau de décision supérieur, celui des organisations intergouvernementales mondiales, semble faire l'objet de moins d'intérêt que le niveau national ou européen. Pourtant, la globalisation donne plus de poids aux OIG et les décisions de certaines d'entre elles s'imposent aux États, et par là peuvent s'imposer aux entreprises. Ces dernières peuvent donc chercher à faire entendre leur voix dans les décisions internationales.

⁸ Baron D. P., 1995a, p. 73.

⁹ Freeman R. E., 1983, p. 38.

¹⁰ Attarça M., 2002, p. 4-5.



L'internationalisation des entreprises met celles-ci face à différents États dans lesquels « *l'interface entre entreprises et gouvernements [...] est caractérisée par des arrangements institutionnels différents*¹¹ ». Les études sur les stratégies politiques internationales des entreprises insistent sur le lien entre institutions politiques nationales et comportements politiques : chaque État doit faire l'objet d'une stratégie politique spécifique. La principale question envisagée est donc celle de la confrontation des entreprises à différents environnements politiques, du fait de leur présence dans plusieurs pays.

Ainsi, si la question de l'éventuelle coordination de différentes stratégies politiques nationales est posée par la recherche sur les stratégies politiques des entreprises, c'est plus en raison de l'internationalisation des entreprises que de celle de l'internationalisation des décisions publiques. Pourtant, l'émergence de différents blocs commerciaux puissants est vue comme un défi pour le champ des affaires publiques, et les entreprises elles-mêmes reconnaissent avoir pour cible des institutions internationales, notamment en ce qui concerne les décisions liées au changement climatique.

En France, quelques travaux empiriques sur les stratégies politiques se sont intéressés à ce niveau intergouvernemental : Bensédrine J., en 1997 et Attarça M., en 1999, tous deux à propos des stratégies politiques des producteurs de chlorofluorocarbones (CFC) face à la réglementation internationale pour la protection de la couche d'ozone ; Jacomet, en 2000, sur la politique commerciale internationale en matière de textile et d'habillement. Ils permettent 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) les divergences entre industriels ; iv) la possible existence d'une grande proximité entre les entreprises et les autorités d'un même État. Sur ce dernier point, D. Jacomet a fait l'hypothèse que la proximité découle du niveau intergouvernemental de décision. L'objet principal de ces recherches n'était cependant pas de mettre en évidence si ce terrain intergouvernemental 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.

La nécessité de comprendre les particularités des OIG pour les stratégies politiques des entreprises

Étudier les stratégies politiques des entreprises vis-à-vis des décisions intergouvernementales nécessite de vérifier si les OIG constituent un contexte spécifique pour les stratégies politiques des entreprises et en quoi elles peuvent l'être, de comprendre

¹¹ Hillman A., Keim G., 1995, p. 194.



comment elles décident et quels peuvent être les points d'entrée de l'entreprise en tant qu'acteur politique.

On s'intéresse ici aux OIG comme lieu de décision collective d'un groupe d'États, c'est-à-dire que dans « organisation intergouvernementale », le mot « intergouvernementale » est privilégié par rapport au mot « organisation ». Ce qui présente un intérêt ici est donc moins l'origine, la raison de la création des OIG, ainsi que le rôle, la place dans les relations internationales et le fonctionnement bureaucratique de celles-ci, que la façon dont l'interaction des États membres entraîne la prise de décisions qui se traduisent par des textes, des conventions ou des normes.

Les principales disciplines qui se préoccupent des OIG sont le droit et les sciences politiques, avec, pour ce qui concerne la France, un rôle prépondérant des juristes. Elles adoptent souvent un point de vue global qui ne permet pas d'entrer véritablement dans le détail de questions telles que : comment l'OIG décide-t-elle de travailler sur tel ou tel sujet ? Comment démarre le travail commun ? Ou, puisque le consensus est souvent la règle de décision, comment et quand décide-t-on que le consensus est atteint ? Qui estime que le consensus est atteint ?...

Des travaux récents, tant en droit — p. ex. Breton-Le Goff G., en 2001 — qu'en science politique — p. ex. Reinalda B. et Verbeek B. (eds.), en 2004 —, donnent plus d'éléments sur les processus concrets. Si certains s'intéressent spécifiquement à la décision dans les bureaucraties des OIG, d'autres laissent plus de place à l'exposé des divergences et convergences entre États, ainsi qu'aux apports des observateurs dans la production de textes. La décision dans les OIG apparaît alors mettre en jeu une pluralité d'acteurs — des États, des ONG, des experts, le secrétariat des OIG qui lui-même est parfois divisé en sous-unités ayant des perspectives différentes, voire conflictuelles — non plus théorique mais bien réelle. Ces travaux restent cependant peu nombreux, et l'on manque d'études empiriques sur la façon dont les OIG travaillent.

Pour leur part, les participants aux travaux du Codex Alimentarius l'ont décrit comme un lieu de négociation¹² entre États, dans lequel il faut trouver des soutiens à la position que l'on souhaite défendre. Cet angle de vue est souvent à la fois présenté comme évident et peu développé dans les ouvrages sur les OIG. Il permet pourtant d'accorder plus de place à la coexistence du conflit et de la coopération, ainsi qu'aux acteurs. Il permet aussi de mieux prendre la mesure, d'une part, de la complexité des négociations multilatérales, et, d'autre part, du rôle des coalitions¹³.

¹² Rojot J., en 1994, p. 22, définit la négociation « *comme un processus se déroulant entre au moins deux parties et leurs représentants, dans lequel les parties, qui sont en conflit, peuvent interagir directement et tentent de trouver un accord sous contrainte de temps* ».

¹³ Zartman I. W., 1994a et 1994b ; Dupont C., 1994.



Une recherche à plusieurs niveaux, basée sur cinq cas détaillés

L'OBJECTIF DE CE TRAVAIL consiste donc : i) à observer et à analyser la Commission du Codex Alimentarius et son mode d'élaboration des normes alimentaires internationales, ainsi qu'à étudier les stratégies politiques que les entreprises y mènent, notamment au travers des relations avec les administrations des États membres ; ii) à examiner comment les résultats qui concernent le Codex Alimentarius peuvent être généralisés aux autres OIG. Cette éventuelle généralisation suppose de mieux comprendre ce que sont les OIG pour qui veut influencer leurs décisions. Deux niveaux d'analyse seront ainsi en jeu : le niveau intergouvernemental et le niveau national d'interaction entre l'industrie et l'Administration.

Parce que les recherches sur ce sujet sont rares et que l'étude porte sur des processus et des interactions, une recherche de type exploratoire par études de cas a été choisie. Les données utilisées proviennent de trois sources : i) des sources documentaires constituées par des rapports et documents de travail du Codex Alimentarius ; ii) 72 entretiens, en grande partie avec des représentants de l'industrie et de l'administration françaises, mais aussi avec des fonctionnaires européens et des salariés d'associations professionnelles européennes et internationales (cf. annexe 1.1, tableau A1.1) ; iii) l'observation directe d'une session de la Commission, d'une session d'un comité spécialisé et d'une réunion au point Codex français (cf. annexe 1.2).

Cinq cas ont été étudiés. S'ils ne constituent pas un échantillon représentatif, ils dépeignent toutefois différentes configurations de décisions du Codex Alimentarius et différents types d'interaction entre l'industrie et l'administration françaises, et apportent des données complémentaires les unes des autres. Les cinq cas sont :

- le cas « eaux minérales naturelles » : norme de définition de produits, position commune des États de l'Union européenne, étroite collaboration entre l'industrie et l'administration françaises ;
- le cas « facteurs autres que la science, pris en compte dans l'élaboration des normes » : définition d'un concept à l'usage propre du Codex Alimentarius, implication de l'industrie française très en amont des discussions au Codex Alimentarius ;
- le cas « laits fermentés et définition des yaourts » : norme de définition de produits, pas de position commune des États de l'Union européenne, étroite collaboration entre l'industrie et l'administration françaises ;
- le cas « limite maximale pour la patuline » : norme de protection sanitaire, désaccord entre l'industrie et l'administration françaises ;
- le cas « allégations relatives à la santé » : norme couvrant tous types de produits, règlement européen en cours d'élaboration, forte implication des industriels français tout au long du processus.

Pour chacun des cas, on a cherché à évaluer comment la position d'un groupe d'entreprises — françaises ici — peut « cheminer » à travers les différents canaux d'influence possibles et les différentes étapes du processus de décision jusqu'à la décision de l'OIG.