



Maryvonne Lasalle-de Salins

Lobbying de l'agroalimentaire et normes internationales. Le cas du Codex Alimentarius

Éditions QUAE, 2012

Le *Codex Alimentarius*¹ est devenu un puissant lieu de décision sur notre alimentation qui reste pourtant largement méconnu. L'ouvrage de Maryvonne Lassalle-de Salins plonge le lecteur, sur la base de cinq cas concrets, dans les rouages de cette organisation intergouvernementale convertie en « agence règlementaire globale », tout en apportant une analyse critique sur les limites de sa gouvernance et sur les enjeux – considérables – de ce qui s'y décide. La thèse défendue par l'auteur est que la particularité de cette organisation implique des méthodes de lobbying nécessairement distinctes de celles qui se pratiquent au niveau des instances nationales ou européennes, des méthodes de « *meta-lobbying* ».

Depuis qu'en 1995 l'OMC s'est référé aux normes Codex pour arbitrer plusieurs litiges commerciaux au titre de l'accord Sanitaire et Phytosanitaire et de celui sur les Obstacles Techniques au Commerce, ces normes s'imposent de fait aux États. Peut-on appeler « yaourt » un produit que l'on a thermisé afin d'en supprimer les bactéries pour une meilleure conservation ? Quelle est la limite maximale acceptable de mycotoxines cancérigènes dans les jus de pommes ? Quelles normes sanitaires un État peut-il légitimement imposer aux aliments importés sans être accusé de protectionnisme ? C'est au sein du Codex que les cultures alimentaires mondiales, si diverses, s'affrontent avec trois objectifs difficilement conciliables : protéger les consommateurs, encourager l'harmonisation des réglementations et faciliter le commerce.

L'un des cas décrits, au sujet des « facteurs autres que la science pris en compte dans l'élaboration des normes », est symptomatique des clivages culturels que le Codex tente de concilier. Les différences de réglementations entre pays peuvent s'expliquer par le fait que les consommateurs n'ont pas les mêmes priorités. Mais dans certains cas, elles peuvent avoir un but protectionniste et constituer un obstacle au commerce, obstacle non légitime au sens du droit de l'OMC. Le Codex cherche à protéger la santé des consommateurs, tout en ayant aussi pour objectif de limiter ces barrières déloyales au commerce. On y tente pour cela d'objectiver le plus possible, et donc de faire appel à la

science, pour définir les normes légitimes. Or doit-on proscrire toute norme sanitaire qui ne serait pas basée sur la preuve scientifique d'un risque pour la santé ? Que faire de l'interdiction d'utiliser les hormones en viande bovine lorsque la recherche ne fournit pas de lien de cause à effet sur la santé humaine ? L'auteur déplore que les débats au Codex réduisent trop souvent la santé à l'innocuité, alors même que les sociologues de l'alimentation montrent que « ce n'est pas à la science de dicter ce qui est bon à manger sur de simples raisons sanitaires ».

L'organisation inter-gouvernementale qu'est le Codex est décrite ici comme « un lieu d'indécision ponctué de décisions ». En effet, les processus d'élaboration des normes, malgré une procédure officielle structurée en huit étapes, sont dans la pratique flous, incertains et mal connus des membres. La règle du consensus, par exemple, peut-être interprétée différemment d'un comité à un autre, certains considérant qu'une majorité suffit, d'autres recherchant l'unanimité. De plus, la participation des pays aux différents comités ainsi que les positions qu'ils y défendent sont fluctuantes. Il en résulte des décisions souvent fortuites, parfois vides de sens, ou contradictoires avec des décisions précédentes.

Défendre ses intérêts au sein du Codex *Alimentarius* n'est donc pas un exercice aisé. Et cela est particulièrement difficile pour les pays ou les organisations disposant de moyens limités. Le principe d'égalité des États membres, garant de la légitimité des normes, est ici questionné par l'auteur. Paradoxalement, la règle du consensus peut être moins égalitaire qu'un vote, puisque dans ce système, ne pas s'exprimer équivaut à ne pas participer à la décision. Or, les pays en développement n'ont pas les capacités techniques pour suivre l'ensemble des négociations, consulter les secteurs concernés et élaborer des positions. Par ailleurs, les parties prenantes se sont très tôt vu accorder le statut d'observateur et le Codex les a intégrées au processus de décision. Mais là aussi, les organisations de consommateurs disposent de ressources financières et d'une expertise bien moindres que certains groupes industriels.

Car le statut d'observateur ne suffit pas pour être influent au Codex. L'auteur décrit ainsi comment les entreprises françaises utilisent des canaux divers, en privilégiant en premier lieu l'administration nationale. Lorsque les enjeux sont de nature économique ou qu'il s'agit de défendre une réglementation française, l'administration coopère étroitement avec l'industrie, qui lui fournit arguments et connaissance du marché, et dont les experts accompagnent la délégation. Dans un des cas analysés par l'auteur, la France défendait le caractère « vivant » du yaourt, pour des raisons culturelles, mais aussi dans le but de garantir un débouché aux groupes français implantés en Europe centrale face à la concurrence des yaourts thermisés allemands. La convergence des intérêts n'est toutefois pas systématique. Ainsi, dans le cas « limites maximum de patuline », l'administration a, sur des considérations de santé publique, pris des positions différentes de celles de l'industrie, préférant s'en référer aux avis scientifiques. C'est pourquoi, selon l'auteur, la stratégie d'influence des entreprises doit aussi, pour être efficace, viser les autres pays ainsi que les diverses instances du Codex, voire les comités d'experts scientifiques.

Le mode d'influence privilégié est celui de la « légitimation ». Il ne s'agit pas ici de « faire pression » sur tel ou tel décideur (ils sont multiples), ni de médiatiser les sujets pour orienter le débat (le Codex est trop peu connu), mais plutôt de se positionner sur la durée comme interlocuteur crédible, fournisseur d'informations. Pour cela l'action collective prédomine, car les associations professionnelles bénéficient du crédit de la représentativité. Le pouvoir d'influence est alors fonction de la capacité de l'industrie à

exprimer, malgré sa diversité, une position commune. Un pouvoir somme toute limité, conclut l'auteur, car compte tenu de la complexité de la décision multilatérale, les résultats sont toujours incertains.

Au fil de son ouvrage, l'auteur tente de démontrer, dans un style académique, en quoi les méthodes de lobbying des entreprises envers les organisations inter-gouvernementales sont spécifiques. On peut regretter de ne pas trouver une comparaison plus approfondie avec les pratiques de lobbying auprès des instances européennes. Mais ce livre présente avant tout l'intérêt de faire la lumière sur le fonctionnement de cette institution, dont l'importance stratégique justifierait que divers acteurs de la société civile, autres que les seules entreprises de l'agroalimentaire, s'y intéressent de près et participent aux décisions.

Alexandre Martin
Chargé de mission Économie et
politiques agricoles
Centre d'études et de prospective
MAAF
alexandre.martin@agriculture.gouv.fr

1. Il est d'usage d'employer le terme « Codex Alimentarius » pour désigner la « Commission du Codex Alimentarius », soit l'organisme de normalisation dans son ensemble ; de même « normes Codex » désigne les normes qui y sont élaborées.