



VetAgro Sup

École Nationale des
Services Vétérinaires



Institut d'Études Politiques de Lyon

VetAgro-Sup – École Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de
l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS)

La participation de la France aux travaux du Codex alimentarius

La mise en place d'un cadre interministériel

Stage réalisé du 27 avril au 26 juillet 2019 au Comité interministériel de l'Agriculture et de
l'alimentation au Secrétariat général des affaires européennes (Service du Premier ministre)

Mémoire réalisé sous la direction de

Sébastien Gardon, Docteur en science politique
et de

Louise Dangy, Inspectrice de santé publique vétérinaire et Docteur en science politique

Elise Mathery

Inspectrice élève de santé publique vétérinaire

2018-2019

L'IEP et l'ENSV n'entendent donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans ce mémoire. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

Remerciements

À Sébastien Gardon, pour son encadrement tout au long de ce travail et ses conseils avisés,

À Louise Dangy, pour sa patience, son écoute et sa bienveillance, ainsi qu'à Urwana Querrec, et Pierre Velge, pour leur aide précieuse et leur accueil chaleureux,

À tout le personnel de l'École nationale des services vétérinaires, et plus particulièrement à Sylvie Mialet, Chantal Masse, Anne Destailleur, François Darribehaude et Nathalie Guerson pour leur accompagnement administratif pour la réalisation de ce stage,

À toutes les personnes qui ont accepté de s'entretenir avec moi dans le cadre de ce mémoire, pour leurs contributions essentielles à ce travail.

Sommaire

Introduction

PREMIÈRE PARTIE

Le Codex alimentarius : un sujet qui peine à susciter l'attention des ministères ?

Chapitre 1 : Le suivi des travaux du Codex alimentarius

Chapitre 2 : Un sujet qui ne parvient pas à rester à l'agenda politique

Chapitre 3 : Les conséquences d'un désintérêt politique

DEUXIÈME PARTIE

La construction d'une stratégie nationale pour le Codex alimentarius

Chapitre 4 : La relance du CCGP, une mise en visibilité du Codex alimentarius ?

Chapitre 5 : Le CIAA, un rôle d'impulsion

Chapitre 6 : Construire une stratégie interministérielle, une démarche difficile

Conclusion

Tables des acronymes et abréviations

ANMV	Agence nationale du médicament vétérinaire
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
CAC	Commission du Codex alimentarius
CCEXEC	Comité exécutif du Codex
CCGP	Comité du Codex que les principes généraux
CCEURO	Comité du Codex pour la région Europe
CIAA	Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
COFIL	Comité de pilotage
Coreper	Comité des représentants permanents
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises
DGS	Direction générale de la santé
DGTRESOR	Direction générale du Trésor
EFSA	Autorité européenne de sécurité des aliments
eWG	Groupes de travaux électroniques
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FNSEA	Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitation Agricole
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MEAE	Ministère de l'Europe et des affaires étrangères
Minefi	Ministère de l'économie et des finances
MSS	Ministère des solidarités et de la santé
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OTC	(Accords sur les) obstacles techniques au commerce
RIM	Réunion interministérielle
RP	Représentation permanente
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGCI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SPS	(Accords sur les) mesures sanitaires et phytosanitaires
UE	Union Européenne

Introduction

« N'importons pas l'agriculture et l'alimentation que nous ne voulons pas chez nous ».

Ce slogan est porté depuis longtemps par Christiane Lambert, actuelle présidente de la Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles (FNSEA), le premier syndicat agricole français. Il prend tout son sens avec la signature de l'accord de libre-échange entre l'Union européenne (UE) et les pays du Mercosur le 28 juin 2019, et la ratification de l'accord du CETA le 23 juillet 2019 par le Parlement français. L'abaissement des tarifs douaniers pour l'importation de viande de bœuf produite selon des normes sanitaires moins restrictives que celles imposées par l'UE à ses agriculteurs, est particulièrement critiqué. Les agriculteurs français craignent en effet une distorsion de concurrence, notamment du fait de l'utilisation d'antibiotiques comme facteur de croissance, ou encore de l'utilisation de farines animales, autorisées dans les pays signataires de ces accords mais interdite en UE¹. C'est à travers ces exemples d'accords de libre-échange que l'on comprend l'importance des normes du Codex alimentarius².

Le Codex alimentarius, une référence mondiale depuis la signature des accords de l'Organisation mondiale du commerce

Le Codex alimentarius est un programme conjoint de l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (FAO) et de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) qui élabore des normes visant à protéger la santé des consommateurs et à assurer des pratiques loyales dans le commerce des aliments³. On peut définir les normes techniques comme des « standards de production volontaires » qui ont pour objectifs d'améliorer la qualité, la sécurité ou la compatibilité des biens et des services. D'abord développée pour rendre compatible les outils de communications, la normalisation s'est généralisée à tous les secteurs de l'industrie et des services au cours du 20^{ème} siècle⁴. Les normes du Codex alimentarius sont de différentes natures : cela peut être des normes « produit », des limites maximales de résidus, des lignes

¹ Le Point, 03/07/19. Accord UE-Mercosur : la grogne monte chez les agriculteurs français, https://www.lepoint.fr/societe/accord-ue-mercotur-le-grogne-monte-chez-les-agriculteurs-francais-03-07-2019-2322311_23.php

² Nous utiliserons également le terme « Codex » afin de parler du Codex alimentarius dans ce mémoire.

³ Manuel de procédure, article 1 sur les statuts du Codex alimentarius, disponible sur le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/fr/>

⁴ Dudouet, F. X., D. Mercier, et A. Vion. 2006. « Politiques internationales de normalisation ». Revue française de science politique Vol. 56(3) ; 367-92.

directrices (sur le contrôle), des codes d'usages (en matière d'hygiène), etc. Jusqu'à la fin des années 90, les normes du Codex n'étaient que de simples recommandations à destination des États et des industriels, ces normes étaient utilisées par les pays n'ayant pas les moyens de développer leurs réglementations. Le Codex était alors souvent considéré comme un « club de gentlemen », parfois appelé « comité Théodule »⁵. L'impact des normes du Codex change véritablement à la suite de la signature des accords de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995, qui reconnaissent officiellement les normes du Codex, de l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et de la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV), comme des références mondiales pour le règlement de différends commerciaux au titre des accords sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS) et des accords sur les obstacles techniques au commerce (OTC). Ainsi, bien que les normes soient toujours d'application volontaire pour les pays, elles sont devenues opposables aux États membres de l'OMC au travers l'organe de règlement des différends. Les pays peuvent toujours adopter des mesures plus restrictives que les normes du Codex, mais pour cela ils doivent justifier leur mesure par des critères scientifiques, et prouver qu'ils ont choisi la disposition la moins entravante pour le commerce⁶. Ainsi, à la fin des années 1980, l'UE avait interdit l'usage d'hormones de croissance en élevage dans un contexte de surproduction agricole et avait introduit un embargo sur les viandes issues de pays qui les utilisaient comme les États-Unis et le Canada. L'OMC avait alors jugé que l'embargo européen n'était pas étayé par une évaluation scientifique des risques, ce qui avait obligé l'UE à payer de lourdes amendes. Cet événement a amené à une plus forte implication des États membres au Codex et à un durcissement des négociations⁷. Ainsi, bien que les objectifs du Codex soient d'assurer la sécurité sanitaire des aliments et la loyauté du commerce, des pays membres ont la perception que les normes du

⁵ Lecourt, R. Protection du consommateur et mondialisation des échanges : le rôle du Codex alimentarius. *Les autorités de contrôle et de régulation*. 55-62

« Comité Théodule » est une expression créée par Charles de Gaulle en 1963 afin de critiquer ironiquement les comités français qui n'ont aucune efficacité dans les négociations durant la guerre d'Algérie. Aujourd'hui cette expression est utilisée pour parodier l'inutilité de certaines instances du gouvernement : comités, commissions, etc.

⁶ Salins, M. L. 2008. « Les délégués des Etats dans les processus décisionnels des organisations intergouvernementales : la défense d'une position nationale au sein du Codex alimentarius ». *Revue française d'administration publique* n° 126(2):387-406.

⁷ Dangy, L. 2015. « De la norme aux principes (et retour) : la bataille transnationale sur le « bœuf aux hormones » ». P. 14 in. Paris.

Codex doivent servir avant tout à faciliter le commerce international⁸. Ainsi, les normes internationales sont des régulations qui ne sont pas innocentes.

Participer au processus d'élaboration des normes du Codex alimentarius présente donc des enjeux commerciaux importants pour les États et les professionnels du secteur. En France, l'industrie agroalimentaire est un secteur stratégique : il est le premier secteur industriel, aussi bien en termes de chiffre d'affaire qu'en termes d'emplois⁹. La France a un poids mondial conséquent dans le domaine alimentaire, puisqu'elle était le 6^{ème} pays exportateur mondial de denrées agricoles et agroalimentaires en 2016, notamment derrière les États-Unis, les Pays-Bas, l'Allemagne, la Chine et le Brésil. Les produits majoritairement exportés sont le vin, les spiritueux, les céréales, et dans une moindre mesure les produits laitiers¹⁰. Étant une grande puissance agricole mondiale et ayant des standards élevés en termes de sécurité sanitaire et de qualité des aliments, la France s'intéresse logiquement de près aux travaux du Codex, et y prend part depuis sa création en 1965.

Au-delà des enjeux commerciaux de libre-échange, le mandat du Codex alimentarius lui donne un double objectif : assurer la sécurité sanitaire des produits ainsi que des pratiques loyales dans le commerce. Alors que les normes du Codex sont parfois considérées comme étant très basses en termes de qualité et de sécurité des aliments, la France et l'UE promeuvent des normes élevées en termes de protection du consommateur, une agriculture raisonnée allant vers une diminution de l'usage de produits phytopharmaceutiques, toujours plus contraignante en matière de bien-être animal, et défendent la prise en compte des préférences collectives des consommateurs européens. Pour cela la France et l'UE défendent au Codex la prise en compte des « autres facteurs légitimes » que la science. Ces autres facteurs légitimes peuvent être le principe de précaution, le bien-être animal, l'économie, la protection de l'environnement, etc. Ces facteurs sont considérés avec une grande réticence de la part de nombreux pays membres du Codex, qui considèrent que seule la science doit être prise en considération dans l'élaboration des normes, et qui accusent les pays défendant ces autres facteurs légitimes de faire du protectionnisme¹¹.

⁸ Lecourt, R. Protection du consommateur et mondialisation des échanges : le rôle du Codex alimentarius. *Les autorités de contrôle et de régulation*. 55-62

⁹ Lien vers le site internet de l'ANIA : <https://www.ania.net/presentation-ania/nos-chiffres-cles>

¹⁰ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017. Plan stratégique 2018-2022 : Pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières agricoles, agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés. Disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/le-plan-strategique-export-2018-2022>

¹¹ Lecourt, R. Protection du consommateur et mondialisation des échanges : le rôle du Codex alimentarius. *Les autorités de contrôle et de régulation*. 55-62

Aujourd'hui, le Codex alimentarius a acquis une très forte légitimité sur la scène internationale. Le nombre d'États membres au Codex a fortement augmenté depuis les années 1990, incluant un nombre croissant de pays en voie de développement : aujourd'hui 188 États – auxquels s'ajoutent l'Union européenne - sont membres de la Commission du Codex alimentarius (CAC)¹². Même s'il est parfois difficile de connaître l'impact réel des normes du Codex, elles sont utilisées et parfois retranscrites directement dans les réglementations nationales, notamment par les pays en voie de développement. Par ailleurs, elles sont reprises et citées dans les accords de libre-échange : ainsi, dans le texte de l'accord du CETA, le chapitre 5 portant sur les mesures sanitaires et phytosanitaires cite les normes du Codex comme référence¹³. Le Codex a également acquis une légitimité dans la sphère scientifique, en jouant un rôle précurseur dans l'approche de l'évaluation scientifique des risques, ces concepts ayant été intégralement repris dans le règlement CE 178/2002 qui établit la législation alimentaire européenne, plus communément appelé Paquet Hygiène, et qui a précédé la mise en place de l'Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA) et de l'Agence nationale sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES)¹⁴.

Encadré 1 : Fonctionnement du Codex alimentarius

Les normes du Codex alimentarius sont élaborées par différents comités, portant soit sur des questions générales (comités sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments, etc.), soit sur des produits (comité sur les fruits et légumes frais, etc.). Chaque comité est organisé tous les deux ans par un pays qui en a la responsabilité logistique et financière. C'est dans ces différents comités que sont élaborées les normes, directives, bonnes pratiques, qui sont ensuite approuvées par la Commission du Codex alimentarius (CAC) en assemblée plénière. La CAC se réunit chaque année en alternance à Rome et à Genève où siègent les organisations mères OMS et FAO. La semaine précédant la CAC se tient la réunion du Comité exécutif du Codex (CCEXEC), qui est équivalent à un conseil d'administration. Les comités de coordination régionaux (CCEURO pour la région

¹² Salins, M. L. 2006. « Le meta-lobbying ou comment les entreprises influencent les décisions des organisations intergouvernementales : Le cas des stratégies politiques de l'industrie française au Codex Alimentarius ».

Site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-Codexalimentarius/fr/>

¹³ Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016, accessible via le lien : https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_fr.htm

¹⁴ Lecourt, R. Protection du consommateur et mondialisation des échanges : le rôle du Codex alimentarius. Les autorités de contrôle et de régulation. 55-62

« Europe ») servent à définir les problèmes et les besoins de la région dans le domaine des normes alimentaires et du contrôle des aliments.

Le Secrétariat du Codex est chargé de la circulation de l'information auprès des États membres du Codex et assure une expertise légale sur les normes et directives élaborées par l'Organisation. Il communique également avec d'autres organisations internationales susceptibles d'aborder des questions communes dans le cadre de leurs propres mandats.

La majorité des travaux du Codex se poursuivent entre les comités via les groupes de travaux électroniques (eWG).

Enfin, notons l'existence de quatre comités d'experts indépendants administrés directement par la FAO et l'OMS qui effectuent l'évaluation scientifique des risques à la base des normes du Codex.

Chaque pays participant à une réunion d'un comité est représenté par une délégation nationale se composant obligatoirement de représentants de son gouvernement, et parfois de membres de l'industrie et d'associations. Il est aussi important de noter que le Codex est ouvert à de nombreux membres observateurs, qui peuvent être des organisations internationales gouvernementales (OMC, OIE, OCDE) mais également non gouvernementales : ce sont souvent des fédérations représentant les intérêts des industriels, mais cela peut être également des associations de consommateurs, de protection de l'environnement, etc. Ces membres observateurs n'ont pas de droit de vote mais peuvent venir s'exprimer au Codex.

Le Codex alimentarius obéit au principe des organisations onusiennes, à savoir un pays compte pour une voix. Toutefois la procédure de vote est peu utilisée au Codex : « La Commission met tout en œuvre pour parvenir à un accord sur l'adoption ou l'amendement des normes par consensus. Les décisions relatives à l'adoption des normes ne peuvent faire l'objet d'un vote que si les efforts déployés pour dégager un consensus ont échoués »¹⁵. Si ce mode de décision par consensus peut expliquer en partie la lenteur de certains travaux, il donne une certaine légitimité aux normes adoptées¹⁶.

¹⁵ Manuel de procédure, article XII : élaboration et adoption des normes, disponible sur le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/fr/>

¹⁶ Lien vers le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr/>, un schéma de l'organisation du Codex alimentarius est disponible à l'annexe 2, page 76.

Le Codex alimentarius en France

La voix de la France au Codex s'exprime à travers l'UE, l'UE étant membre du Codex alimentarius depuis 2003¹⁷. Ceci implique un niveau supplémentaire dans les négociations pour les États membres de l'UE : en effet, ces États doivent coordonner leur position entre eux avant chaque réunion du Codex. Les sujets traités au Codex ne sont pas tous de compétence exclusive de l'UE, il existe donc une répartition des compétences UE/États membres selon un « arrangement institutionnel »¹⁸. Si la question traitée fait l'objet de politiques communautaires, la Commission détiendra le droit de vote, qui comptera pour autant de voix qu'il y a d'États membres assistant à la réunion du Codex. Si, en revanche, le point n'est pas harmonisé en droit de l'Union, chaque État membre a, en théorie, un droit de vote individuel. Dans les faits, c'est le délégué du pays assurant la présidence tournante du Conseil qui prend la parole au nom des États membres. Les États membres peuvent apporter un soutien et des précisions lors des différents comités du Codex. La plupart des sujets sont à compétences partagées UE/États membres. En cas d'absence de position UE commune validée, le sujet est porté au Comité de représentants permanents (Coreper). Sans position européenne acceptable à l'issue d'un Coreper, ni la Commission ni ses États membres ne peuvent s'exprimer lors des comités, toutefois cette situation n'est encore jamais arrivée au Codex alimentarius¹⁹.

Afin de participer efficacement aux travaux du Codex, le Secrétariat du Codex conseille à chaque État membre de disposer d'un « point de contact national pour le Codex ». Ce point de contact pour le Codex a pour mission de faire le relai avec le Secrétariat du Codex à Rome, recevoir les documents de travail et les transmettre aux différents ministères concernés, coordonner les activités relevant du Codex, aider à l'élaboration d'une position nationale. Le point de contact pour le Codex est également en lien avec les professionnels et la société civile, et doit animer le réseau d'acteurs nationaux concernés par le Codex²⁰. En France, le point de contact est hébergé au Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) au sein du Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation (CIAA), appelé au sein du SGAE « secteur FAO-Codex alimentarius ». Le secteur CIAA dispose actuellement de trois agents mis à

¹⁷ Décision du Conseil du 17 novembre 2003

¹⁸ Document du Conseil du 28 octobre WK 2005 13741/05. La répartition des compétences entre États membres et UE est présenté en annexe 2, à la page 77.

¹⁹ Dangy, L. 2016. « Une gouvernance insularisée : participation nationale et intérêts européens dans l'élaboration des normes sanitaires internationales ». *Revue française d'administration publique* N° 158(2):545-60.

²⁰ Manuel de procédure, section VI : fonctions essentielles du point de contact, disponible sur le site internet du Codex alimentarius : : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/fr/>

disposition par le Ministère de l'agriculture et de l'alimentation (MAA), dont un occupe à temps plein le rôle de point de contact pour le Codex alimentarius, les deux autres agents suivant également la FAO. Le CIAA assure donc la coordination interministérielle pour toutes les questions ayant trait à la FAO et au Codex alimentarius.

Encadré 2 : Le SGAE

Créé au lendemain de la Seconde Guerre mondiale en 1948, le SGAE, auparavant dénommé Secrétariat général du comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne (SGCI), était chargé d'assurer la coordination interministérielle en vue de préparer les décisions du gouvernement français concernant l'aide du « plan Marshall »²¹. Son rôle a été renforcé au fur et à mesure de la construction européenne : il a été chargé de l'élaboration des positions de la France sur les questions communautaires et de la coordination entre les autorités publiques françaises et les institutions européennes. Seul compétent pour adresser à la représentation permanente (RP) des instructions relatives à ces positions, il assure en amont la coordination des travaux associant les ministères concernés. Lorsque les ministères ne parviennent pas à un accord durant cette phase de coordination, un arbitrage politique peut être nécessaire : des réunions interministérielles (RIM) sont alors organisées le plus généralement à Matignon en présence d'un membre du cabinet du Premier ministre afin d'arbitrer la position française. Environ 200 agents issus de différentes administrations travaillent au SGAE²².

Contrairement aux deux autres organisations « sœurs » du Codex - l'OIE et la CIPV - dont le mandat reste centré sur les missions du MAA, le Codex alimentarius touche aux politiques d'une multitude de ministères. Le MAA et le Ministère de l'économie et des finances (Minefi) sont les plus concernés par le Codex alimentarius notamment via la Direction générale de l'alimentation (DGAL) et la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF). Des sujets sont toutefois susceptibles d'intéresser d'autres ministères et directions générales, tels que la direction générale de la santé (DGS), la direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (DGPE),

²¹ Décret n°2995-1283 du 17 octobre 2005

²² Lanceron, V. 2007 Le secrétariat général des affaires européennes. Les annonces de la Seine N°17(1)

ou encore le Ministère de l'Europe et des affaires étrangères (MEAE). Le suivi des comités est réalisé par des experts au sein de ces différents ministères, qui doivent assurer la préparation des positions françaises, les projets d'instruction et se rendre aux comités pour défendre la position nationale et européenne.

En plus de sa mission de point de contact pour le Codex, le secteur CIAA a aussi eu pour responsabilité d'organiser la 31^{ème} session du Comité du Codex sur les principes généraux (CCGP) en mars 2019, unique comité du Codex hébergé par la France. Alors que le CCGP a failli disparaître suite à sa 30^{ème} session en 2016, il a été relancé par le SGAE en 2019. Son organisation était autrefois sous la responsabilité de la DGCCRF, qui avait jusqu'en 2016 un agent à temps plein travaillant sur ce comité. Afin d'étudier les scénarios envisageables afin de pérenniser l'organisation de ce comité, le SGAE a recruté un stagiaire fin 2018. Son rapport, présenté à la secrétaire générale des affaires européennes et aux ministères, a notamment recommandé que le SGAE assure l'organisation logistique ainsi que le secrétariat du CCGP, à condition de lui fournir les moyens nécessaires en ressources humaines notamment. Par ailleurs, ce rapport a recommandé de formaliser la répartition des rôles et les responsabilités de chaque acteur, ainsi que d'élaborer une stratégie nationale pour le Codex avec l'ensemble des parties prenantes intéressées. Le rapport propose de formaliser cette gouvernance par la constitution d'un comité de pilotage dont le Secrétariat serait assuré par le CIAA²³. Ma mission fait suite à ce stage, et avait pour objectif de : « mettre en place un cadre interministériel formel et pérenne pour la conduite des travaux de la France au sein du Codex alimentarius ». Cette mission de stage amène à plusieurs interrogations : la participation française aux travaux du Codex alimentarius qui date de 1965, n'est-elle pas déjà « cadrée » ? Quel est l'objectif recherché par le SGAE en mettant en place ce cadre, pourquoi cette démarche ? Le dictionnaire Larousse définit un cadre comme étant : « Ce qui borne, limite l'action de quelqu'un, de quelque chose ; ce qui circonscrit un sujet : Sortir du cadre de ses fonctions ²⁴ ». À l'énoncé de cette mission, on pourrait penser que la participation française aux travaux du Codex alimentarius est réalisée de manière informelle. Il est vrai que, bien que le suivi du Codex soit réalisé pour tous les comités par les ministères et le SGAE, il n'existe pas de document formalisé répartissant précisément les rôles de chaque acteur, ce qui n'empêche pas la France de participer et de suivre tous les comités du Codex. Cette nécessité de produire un « cadre » pour le SGAE vient du fait que dans

²³ Buisson, E. 2018. Pérenniser la gouvernance du CCGP, Rapport à la Secrétaire générale des affaires européennes

²⁴ Dictionnaire Le grand Larousse illustré. 2018. éd. Larousse

certains cas, pour certains sujets émergents ou ne semblant pas présenter d'enjeux, le SGAE a du mal à mobiliser les ministères, et rédige parfois des instructions alors que ce n'est pas son rôle. Ce cadre, en plus de définir clairement le rôle de chaque acteur pour le Codex, doit aussi redéfinir la gouvernance du Codex en France en créant une entité à même de réaliser le pilotage stratégique du Codex, et capable de sensibiliser et mobiliser le niveau politique. Ainsi, le SGAE souhaite se servir du dynamisme créé par la relance du CCGP en impulsant la mise en place d'une stratégie nationale portée par l'ensemble des acteurs, où le CCGP occuperait une place centrale. À priori, la production de ce cadre semble relativement aisée à mettre en place : état des lieux des rôles et responsabilité de chaque acteur, définition de la composition, la fonction et du mandat d'un comité de pilotage stratégique, choix de la forme (circulaire, décret, note de cadrage, etc.). Cette mission m'a amenée à me poser plusieurs questions et formuler plusieurs hypothèses.

Il n'existe pas encore de stratégie nationale pour le Codex, comme ça peut être le cas pour d'autres pays actifs au Codex, tels que les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Canada, ou encore les Pays-Bas, ce qui laisse à penser que le Codex n'est pas un sujet faisant l'objet d'un fort intérêt en France. On peut se demander pourquoi le Codex ne fait-il pas l'objet d'une plus grande attention politique. On peut également se questionner sur le moment où intervient cette démarche d'élaboration de stratégie nationale : dans quel contexte s'inscrit-elle ? quels sont les acteurs qui portent cette volonté ? comment est-elle perçue ?

L'analyse des processus de mise à l'agenda, s'inscrivant dans la sociologie des problèmes publics, permet d'apporter un éclairage intéressant sur les politiques publiques et leur construction, en cela, elle nous semble intéressante pour notre étude. Toutefois la plupart des études sociologiques sur la construction d'un problème publique portent sur des sujets de société importants, tels que la grève des ouvriers agricoles de Californie en 1965-66, la politique concernant l'amiante, la lutte contre le SIDA, ou encore la mortalité routière²⁵. Il semble difficile de comparer la mise en place d'une stratégie nationale pour le Codex alimentarius par rapport aux sujets étudiés par les sociologues étant donné que la controverse sociale sur le Codex est quasiment inexistante. On peut cependant se rapprocher des études réalisées par Philippe Garraud, qui parle de certains modes de mise à l'agenda « silencieux » : dans ces cas-là, il n'a quasiment pas de controverse publique, la médiatisation est faible et les actions visibles

²⁵ Hassenteufel, P. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* n° 157(1):50-58.

sont limitées. Ce sont les autorités publiques et les structures d'expertise auprès des ministères qui jouent un rôle moteur et rendent le problème visible²⁶. On peut également se rapprocher des études réalisées par Gilbert et Henry, qui parlent d' « espaces discrets » où sont définis des problèmes par des acteurs spécialisés, hors de l'attention des médias et des politiques²⁷.

Par ailleurs, il faut concevoir la mise à l'agenda d'un problème par rapport aux ressources dont disposent les acteurs constructeurs du problème, et à ceux qui s'y opposent. Ainsi, les propriétés intrinsèques du problème comptent moins que sa mise en visibilité par certains acteurs, les ressources dont ils disposent, leurs moyens de relai et les réponses disponibles en termes d'action publique²⁸. On peut donc se demander quels sont les moyens que le SGAE mobilise pour faire accéder le Codex à l'agenda politique. Il faudra dans cette optique étudier les interactions entre les différents acteurs et analyser si cette question de l'influence de la France au Codex alimentarius est une réelle préoccupation partagée par les ministères et le SGAE. Nous nous demanderons aussi comment est perçue l'initiative du secteur CIAA auprès des ministères. Nous n'oublierons pas de nous questionner sur les freins et les limites que comprend cette démarche.

La mise sur agenda s'opère dans un contexte spécifique, comme l'a modélisé Kingdon lorsqu' « *un problème est reconnu, [qu']une solution est développée et disponible au sein de la communauté des politiques publiques, [qu']un changement politique en fait le moment adéquat pour un changement de politique et [que] les contraintes potentielles ne sont pas trop fortes* ». Ce moment est qualifié par Kingdon de « fenêtre d'opportunité politique » (ou « policy windows » en anglais). Il semblerait que la relance du CCGP ait joué un rôle moteur dans la volonté du SGAE de mettre en place une stratégie nationale pour le Codex alimentarius. On peut se demander dans quel contexte s'est inscrite cette relance, et si elle a bénéficié d'une fenêtre d'opportunité politique. On peut également se demander quels sont les acteurs ayant œuvré à la relance du CCGP.

Enfin, nous nous questionnerons que la place centrale qu'occupe le SGAE dans le Codex alimentarius en France avec un rôle qui dépasse ses attributions premières de coordination et

²⁶ Garraud, P. 1990. « Politiques nationales : élaboration de l'agenda ». *L'Année sociologique* (1940/1948-) 40:17-41.

²⁷ Gilbert, C et E. Henry. 2012. « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion ». *Revue française de sociologie* Vol. 53(1):35-59.

²⁸ Hassenteufel, P. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* n° 157(1):50-58.

de point de contact pour le Codex. Comment expliquer cette place centrale ? Quelles en sont les conséquences ?

Dans le cadre de notre mission de stage, nous avons bénéficié d'un poste d'observation de certaines discussions en cours sur le Codex Alimentarius : réunion de coordination interministérielle en vue d'un comité du Codex (étiquetage, méthode d'analyse et d'échantillonnage, CAC), réunion de préparation du CCGP32, expertise scientifique au Codex, fond fiduciaire ; ainsi que des discussions sur des sujets annexes : Conseil national de l'alimentation, comité de pilotage pour la stratégie Europe et internationale du MAA, etc. Les observations réalisées au cours de ces réunions ont été recensées dans un carnet de note. Par ailleurs, nous avons mené quinze entretiens semi-directifs auprès de vingt et un acteurs travaillant en lien avec le SGAE sur le Codex alimentarius, les entretiens se sont parfois déroulés avec plusieurs personnes pour des questions de disponibilité et d'emploi du temps. Nous avons également interrogé deux points de contact pour le Codex à l'étranger, aux États-Unis et en Allemagne, afin de comparer la participation de ces deux pays au Codex par rapport à la France. Ces entretiens se sont avant tout déroulés dans le cadre du stage. Les échanges informels ayant eu lieu au cours du stage, tout comme la participation à diverses réunions en lien avec le Codex alimentarius n'ont pas été comptabilisés comme entretiens mais ont été utilisés dans le cadre de la réflexion pour ce mémoire. L'ensemble de ces entretiens ont été répertoriés dans la Table des entretiens qui se trouve dans les sources. Un modèle de guide d'entretien est présenté en annexe 1, ce guide d'entretien a été adapté en fonction du profil des acteurs interrogés.

Nous nous sommes également appuyés sur des travaux de recherche et la littérature grise (rapports administratifs, site internet du Codex alimentarius, rapports de précédents stagiaires au secteur CIAA, thèse universitaire sur le Codex alimentarius) dans le cadre de notre analyse.

La première partie de ce mémoire s'attardera à étudier l'implication réelle de la France dans les travaux du Codex alimentarius. Nous tenterons de comprendre le relatif désintérêt que le Codex suscite et nous essayerons d'en analyser les conséquences.

La seconde partie de ce mémoire s'intéressera à la démarche d'impulsion lancée par le SGAE afin de mettre en place une stratégie nationale pour le Codex. Nous étudierons le rôle qu'a pu jouer la relance du CCGP, ainsi que les difficultés et freins rencontrés par les acteurs dans cette démarche.

Partie I : Le Codex alimentarius : un sujet qui peine à susciter l'attention des ministères ?

Inconnu du grand public, non médiatisé, peu source de débat, le Codex alimentarius mériterait pourtant que l'on s'y intéresse de plus près. Comment l'administration française s'implique-t-elle dans les travaux du Codex alimentarius ? Pourquoi le Codex ne fait-il pas l'objet d'une attention politique plus soutenue, quels sont les freins à une meilleure appropriation par les ministères ? Quelles sont les conséquences de ce désintérêt relatif ? La première partie de ce mémoire ambitionne de répondre à ces questions.

Chapitre 1 : Le suivi des travaux du Codex alimentarius

Une des principales missions de mon stage consistait à définir et mettre sur le papier la participation de la France aux travaux du Codex alimentarius : Quels sont les acteurs participant aux travaux du Codex alimentarius en France ? Quelles sont leurs responsabilités ? Sont-elles formalisées ? Pour répondre à ces questions j'ai rencontré une quinzaine de fonctionnaires impliqués dans le Codex alimentarius en France, les acteurs les plus impliqués et d'autres acteurs suivant de manière plus ponctuelle le Codex. J'ai ainsi constaté que l'implication interministérielle pour le Codex était très forte, avec un grand nombre d'agents mobilisés, avec toutefois de nombreux acteurs en retrait. Étant donné que le Codex ne concerne pas seulement les ministères, nous nous questionnerons également sur l'intégration des parties prenantes au Codex en France.

A. Une forte implication interministérielle

Pour rappel, le Codex alimentarius comporte une quinzaine de comités traitant soit de questions générales (pesticides, médicaments vétérinaires), soit de produits (fruits et légumes, huiles, etc.). Chaque comité réunit les pays membres du Codex au cours de réunions en général annuelles. C'est au cours de ces comités que sont élaborées les normes du Codex alimentarius. Chaque pays est représenté par une délégation composée de fonctionnaires, la délégation peut également être composée de personnes représentant le secteur privé, des industriels, éventuellement des scientifiques, des associations de consommateurs etc. Étant donné que les enjeux du Codex sont interministériels, un grand nombre de structures (direction générales, bureau, etc.) peuvent être impliquées dans les travaux du Codex alimentarius en France. Dans

les faits, c'est surtout la DGAL et la DGCCRF qui sont les plus impliquées, mobilisant chacune plus d'une dizaine d'agents. La délégation française est toujours composée soit d'un agent de la DGAL, soit d'un agent de la DGCCRF, le SGAE participe également à certains comités, et participe à l'ensemble des réunions du groupe Conseil à Bruxelles. Les structures cheffes de délégation doivent financer le déplacement et l'hébergement de leurs experts aux comités et aux réunions du groupe Conseil à Bruxelles, ce qui nécessite un investissement conséquent. Les délégations sont composées de chargés de mission au sein des ministères, experts dans un domaine : par exemple, c'est le référent national pesticides qui se rend au comité du Codex sur les résidus de pesticides dans les aliments, etc. Ces différents experts de la DGAL et de la DGCCRF, responsables du suivi d'un comité particulier, ont le Codex inscrit sur leur fiche de poste. À la DGAL, une note de service explique le fonctionnement du Codex et indique le rôle des agents en charge du suivi d'un ou plusieurs comités. La répartition du suivi des comités entre les structures est disponible dans l'annexe 2, à la page 78.

D'autres structures peuvent également être impliquées de manière ponctuelle en fonction des sujets traités : par exemple, la DGS est très impliquée dans les questions touchant à la nutrition et à l'étiquetage nutritionnel et la DGPE s'est intéressée dernièrement à l'étiquetage du vin, ou encore à un projet de norme pour les fromages fondus. Ces différentes structures ne sont jamais cheffes de délégation pour un comité, mais participent aux réunions de préparation du SGAE quand le sujet fait partie de leur compétence.

On n'est pas plus impliqué que ça. C'est plus par sujet que par comité. Après c'est vrai que le sujet, pour nous y'a des enjeux commerciaux mais pas souvent sanitaires²⁹.

Notons également que certaines agences sous tutelle des ministères, l'ANSES et l'Agence nationale du médicament vétérinaire (ANMV), sont responsables du suivi de certains comités : comités sur les résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments, comités sur les résidus de pesticides notamment. Elles sont parfois même cheffes de délégation, à la place de la DGAL.

À la dernière réunion du CCRVDS, l'ANMV était seule, il n'y avait pas les ministères, d'habitude la DGAL nous accompagnait. Je trouve que c'est dommage parce que d'une part on est agence d'évaluation OK, mais ça a quand même beaucoup de lien avec la politique de santé animale développée par la DGAL³⁰.

²⁹ Entretien n°7

³⁰ Entretien n°4

Enfin, n'oublions pas que le président du CCGP, Jean-Luc Angot, est un agent du MAA et consacre au Codex alimentarius une partie importante de son temps de travail.

Au final, il est difficile de comptabiliser le nombre total d'agents dans les ministères suivant les comités du Codex, sachant que la plupart sont impliqués de manière ponctuelle pour un comité, ou un sujet particulier. Ils sont en tout cas plus d'une quarantaine à être impliqués au cours d'une année. En France, seule une personne travaille à temps plein pour le Codex alimentarius dans l'administration, il s'agit du point de contact pour le Codex dont nous détaillerons le rôle dans la partie suivante.

B. Le rôle central du point de contact pour le Codex alimentarius

Le point de contact pour le Codex alimentarius occupe un rôle central dans la participation de chaque État membre au Codex, c'est en quelque sorte le « référent national ». Chaque État membre doit avoir un « Point de contact Codex » qui fait le lien avec le Secrétariat du Codex, ainsi qu'avec les parties prenantes intéressées au niveau national (administration, industrie, consommateurs, etc.). En France, le point de contact est hébergé au SGAE au sein du secteur CIAA. Le suivi technique des comités est réalisé par les experts au sein des ministères, le point de contact assure quant à lui un suivi global de tous les comités, et plus particulièrement des comités traitant de sujets généraux et de gouvernance, tels que la CAC et le CCGP. Le point de contact pour le Codex a une grande importance pour les ministères, puisqu'il est à même d'orienter un sujet du Codex vers la structure appropriée. Ainsi, les ministères comptent sur le SGAE pour les alerter sur les sujets à enjeux pour eux.

On compte beaucoup sur le SGAE pour nous alerter³¹.

Le point de contact n'a pas toujours été intégré au SGAE, auparavant, il était situé à la DGCCRF, avant d'être intégré au SGCI, ancien nom du SGAE, suite à la montée en puissance de la DGAL. Ceci a contribué à interministérialiser la gestion du Codex en France.

Il y a eu la volonté après la montée en puissance de la direction générale de l'alimentation (...) que ce travail de secrétariat français du codex et de point de contact soit hébergé par une structure interministérielle, c'était assez légitime³².

³¹ Entretien n°7

³² Entretien n°3

Dans d'autres pays membres du Codex tels que les États-Unis et l'Allemagne, le point de contact pour le Codex est intégré au sein du ministère en charge de l'agriculture³³. Nous reviendrons plus tard sur ce rôle central qu'occupe le point de contact pour le Codex et ce que cela implique.

C. L'implication des professionnels et de la société civile

L'administration n'est pas la seule impliquée dans les travaux du Codex : les normes peuvent impacter lourdement les filières agroalimentaires, et concernent bien évidemment les consommateurs. Les associations de consommateurs, de protection de l'environnement, les organisations interprofessionnelles sont donc logiquement représentées au Codex, où elles ont le statut de « membres observateurs ». Au total, il y a actuellement plus de 200 membres observateurs au Codex. Les privés peuvent également faire partie de la délégation nationale, c'est largement répandu dans beaucoup de pays, mais en France cette pratique s'est raréfiée depuis quelques années.

Les professionnels français devraient logiquement s'intéresser aux travaux du Codex, toutefois il semble qu'ils soient moins impliqués que leurs voisins européens dans les processus de normalisation, c'est ce que constate Claude Revel dans son rapport « Développer une influence normative internationale stratégique pour la France ». Contrairement à l'Allemagne ou au Royaume-Uni, les responsables d'entreprises françaises ne se seraient pas dans l'ensemble saisis au plus haut niveau de ces sujets, se reposant souvent sur l'Etat³⁴. Par ailleurs, il semblerait que les professionnels n'exportant pas leur production dans des pays tiers ne voient pas forcément l'intérêt de s'investir dans le Codex alimentarius, alors qu'il y a un risque réel de faire venir sur le marché français des produits qui entreraient en concurrence avec les leurs, aux normes sanitaires et environnementales moins élevées que celles imposées par l'UE. On voit bien cet enjeu à travers les craintes soulevées par les éleveurs français à la ratification de l'accord du CETA et à la signature de l'accord du Mercosur.

³³ Entretien n°5
Entretien n°6 e

³⁴ Revel, C. 2013 Développer une influence normative internationale stratégique pour la France. Rapport de Claude Revel remis à Nicole Bricq, Ministre du commerce extérieur

Certes il y a les exportations où l'enjeu est important d'avoir les normes Codex qui correspondent à ce qu'on fait, mais il y a le sujet importation qui est plus insidieux mais tout aussi important³⁵.

Jusqu'à une période récente, les structures privées pouvaient faire partie de la délégation française au Codex, leur présence a toutefois été largement remise en cause pour des questions de conflits d'intérêt et de représentativité. Les professionnels restent invités aux réunions de coordination au SGAE, mais en trois mois de stage je n'ai rencontré que deux représentants d'entreprises. Pour la plupart des personnes interrogées, il semble normal d'exclure les professionnels des délégations française, et parfois même des réunions de coordination au SGAE. Toutefois les professionnels peuvent apporter une expertise sur des sujets où l'administration n'a pas les moyens d'être experte, et savent parfois mieux décrypter l'impact d'une norme³⁶.

La composition de la délégation française c'est toujours le pouvoir public, mais il y a d'autres pays qui intègrent les industries. Ils s'appuient sur les professionnels car parfois il y a des répercussions sur des textes du Codex qu'on n'arrive pas à décrypter si on n'est pas directement impliqué dans l'industrie³⁷.

Bien que les professionnels ne soient plus intégrés dans la délégation française à part pour certains cas particuliers, ils sont en lien étroit avec les ministères, qu'ils contactent en premier lieu à la place du SGAE pour les questions concernant le Codex. Les industries laitières semblent ainsi particulièrement impliquées dans le suivi du Codex, avec des référents règlementaires s'intéressant de près aux normes du Codex.

En ce qui concerne la société civile, les associations de consommateurs, les associations de préservation de l'environnement, je n'ai pas eu l'occasion d'en rencontrer au cours de mon stage. Il semblerait qu'ils aient peu de moyens pour suivre le Codex, du moins au niveau national³⁸.

³⁵ Entretien n°15

³⁶ Salins, M. L. 2008. « Les délégués des Etats dans les processus décisionnels des organisations intergouvernementales : la défense d'une position nationale au sein du Codex alimentarius ». Revue française d'administration publique n° 126(2):387-406.

³⁷ Entretien n°10

³⁸ Salins, M. L. 2008. « Les délégués des Etats dans les processus décisionnels des organisations intergouvernementales : la défense d'une position nationale au sein du Codex alimentarius ». Revue française d'administration publique n° 126(2):387-406.

Une multitude d'acteurs sont impliqués par les normes du Codex en France et participent à leur élaboration. Tous les acteurs interrogés sont unanimes : l'implication de la France au Codex est extrêmement forte, avec un investissement financier et en ressources humaines conséquent. Toutefois, ce grand nombre d'acteurs mobilisés masque une absence de mobilisation de certaines structures, alors qu'elles devraient logiquement s'y intéresser aux vues de leurs missions. Ce fort investissement cache également une faible prise en compte du Codex à un niveau plus politique, et le manque de moyens dont disposent les agents pour rentrer dans le « fond » des sujets traités.

Le gros problème qu'on a c'est les ressources humaines. On a une charge de travail pas adapté aux effectifs du bureau. Potentiellement on pourrait rentrer dans le fond des sujets du Codex parce que ça mérite vraiment qu'on y rentre [...] et on n'a pas le temps de le faire³⁹.

En effet, comme nous le verrons, le Codex peine à être mis à l'agenda politique, ce qui a des implications non négligeables sur la participation de la France au Codex et son influence.

Je ne suis pas sûr que ça soit un sujet qui retienne suffisamment l'attention au sein de l'administration, pour autant l'implication est très forte, elle est énorme⁴⁰.

³⁹ Entretien n°12

⁴⁰ Entretien n°14

Chapitre 2 : Un sujet qui ne parvient pas à rester à l'agenda politique

Bien que l'implication pour le Codex au niveau des ministères soit forte, le niveau d'implication reste technique et administratif, peu de sujets suscitant un intérêt politique. Ainsi, on peut affirmer que le Codex ne parvient pas à rester à l'agenda. L'agenda institutionnel peut être défini comme le lieu « où les problèmes font l'objet d'un premier véritable traitement par la recherche de solutions et d'alternatives de choix au problème perçu et construit par les acteurs concernés »⁴¹. Ce chapitre ambitionne de trouver des pistes d'explication à cette absence d'attention politique, et tente d'en voir les conséquences. De nombreux obstacles empêchent et freinent la prise en compte d'un problème public, qui peuvent être d'ordre sociaux, politiques, matériels. La multiplication de problèmes construits comme publics par des acteurs empêchent également la mise à l'agenda d'un problème. Hilgartner et Bosk expliquent ainsi que l'administration ne peut pas mettre sur l'agenda l'ensemble des problèmes car « l'attention politique est une ressource rare, dont l'allocation dépend de la compétition au sein d'un système d'arènes publiques. Cette compétition est permanente, ils doivent lutter pour entrer et rester sur l'agenda public. »⁴².

A. Des acteurs en retrait

Certaines structures sont absentes des travaux du Codex en France, alors qu'il paraîtrait logique, aux vues de leurs attributions, qu'elles s'y intéressent.

Par exemple, le ministère de la transition écologique et solidaire (MTES) pourrait logiquement s'intéresser aux problématiques de pesticides et de perturbateurs endocriniens traités au Codex, toutefois, le MTES n'a pas encore répondu aux sollicitations du SGAE à ce sujet. Cela est d'autant plus étonnant que le MTES est fortement impliqué sur ces mêmes thématiques au niveau européen⁴³. Sans grande surprise, il ne m'a pas été possible d'obtenir un entretien avec des agents travaillant au MTES au cours de mon stage. Il peut également paraître étonnant que la DGPE ne soit pas très impliquée dans le Codex. Certes, le Codex alimentarius produit des normes sanitaires, mais des normes sur la qualité des produits sont également élaborées, et ces normes peuvent avoir un impact non négligeable sur les filières agroalimentaires. Ainsi, il ne m'a pas été possible d'obtenir un entretien avec le bureau de la

⁴¹ Muller, P. et Surel, Y. 1998. L'analyse des politiques publiques. Montchrestien.

⁴² Hilgartner, S. et C. Bosk. 1988. « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model ». American Journal of Sociology 94:53-78.

⁴³ Entretien n°1

mondialisation et des organisations internationales, ni avec le bureau de l'Union européenne. On m'a renvoyé vers deux chargés de mission au bureau du vin et du lait, les seuls agents de la DGPE ayant à priori le Codex alimentarius inscrits sur leur fiche de poste. Ces deux chargés de mission ont reconnu l'importance pour tous les bureaux filières⁴⁴ de la DGPE de s'intéresser aux travaux du Codex alimentarius, étant donné l'impact que peut avoir une norme pour les filières agroalimentaires.

Moi je ne suis pas tout à fait d'accord qu'il n'y a que le bureau du lait et que le bureau du vin. En définitive toutes les filières et tous les bureaux sont concernés, ça dépend des sujets⁴⁵.

Parfois, certains ministères sont en retrait jusqu'au moment où un nouvel agent arrive. C'est par exemple ce qu'il s'est produit pour le MEAE, où un nouvel agent travaillant à la Direction des Nations Unies et des Organisations Internationales (NUOI) a décidé de s'impliquer dans le Codex alimentarius à sa prise de poste, bien que son prédécesseur n'ait même pas inscrit le Codex alimentarius dans la fiche de passation de service.

Il n'y avait aucune mention du Codex dans ma fiche de passation de service par mon prédécesseur. [...] Il me paraissait évident de m'y intéresser. [...] C'est une question d'implication, de volonté, de disponibilité et de charge de travail⁴⁶.

Ceci montre que pour les structures qui ne sont pas cheffes de délégation pour un comité, le suivi du Codex dépend parfois de l'intérêt personnel des personnes en poste pour le sujet.

Par ailleurs, du fait du passage obligatoire par l'Union européenne, la représentation permanente (RP) à Bruxelles devrait en théorie être fortement impliquée dans le Codex. En effet, la RP a pour mission de faire la liaison entre les institutions françaises, et notamment le SGAE et les institutions européennes. Ainsi, la plupart des autres secteurs du SGAE sont en lien permanent avec la RP à Bruxelles, qui réalise un travail de fond sur les sujets. En ce qui concerne le Codex, les instructions pour la délégation française sont bien transmises à la RP, mais la RP ne se rend jamais en réunion de groupe Conseil à Bruxelles, hormis quand les sujets abordés nécessitent un arbitrage en Coreper.

Le rôle de la RP vis-à-vis du SGAE il y a deux choses : en pratique et officiellement. Officiellement le Codex se réunit à Bruxelles sous forme de groupe du Conseil,

⁴⁴ La DGPE a une sous-direction « filières » organisée en cinq bureaux produit : bureau du lait, bureau du vin, etc.

⁴⁵ Entretien n°2

⁴⁶ Entretien n°9

normalement c'est très chapoté par la RP, c'est ce qui se passe pour la plupart des groupes du Conseil, je dis bien la plupart mais pas tous. Il y a certains groupes qui ne sont pas très suivis par la RP. [...] En pratique effectivement, la RP suit peu les travaux du Codex⁴⁷.

Il existe également des représentations permanentes à l'OMC, la FAO et l'OMS avec lesquelles je n'ai pas réussi à avoir d'entretien. Ces différentes représentations permanentes semblent également faiblement mobilisées sur les questions du Codex, aux vues des différentes observations faites en réunion. Notons également l'existence d'un « responsable ministériel aux normes » au sein de chaque ministère, qui a pour mission de « *coordonner dans son département ministériel le suivi des travaux de normalisation, la promotion de la normalisation comme moyen de répondre aux exigences fixées par la réglementation et la vérification de la cohérence des projets de normes en cours d'élaboration avec les objectifs de la réglementation* »⁴⁸. À l'énoncé de cette mission, on pourrait penser que ce responsable aux normes suit les travaux du Codex, pourtant il n'est pas en lien avec le SGAE à l'heure actuelle.

B. Le Codex : une organisation complexe et méconnue

Maxwell McCombs et Donald Shaw ont mis en avant l'importance des médias dans les processus de mise à l'agenda d'un problème public⁴⁹. De ce point de vue, il semble relativement aisé de comprendre pourquoi le Codex ne retient pas l'attention des ministères : il n'est quasiment pas médiatisé. Une rapide recherche sur internet nous permet de constater qu'il n'y a quasiment aucune mention du Codex alimentarius dans l'actualité récente en France, les dernières mentions datant pour la plupart du CCGP à Bordeaux, qui a fait l'objet de quelques articles dans la presse locale en mars 2019. Malgré les enjeux forts qu'il représente, le Codex est resté une organisation internationale inconnue du grand public, et ce même depuis la signature des accords de l'OMC en 1995. Toutefois, le rôle de la médiatisation dans les processus de mise à l'agenda d'un problème publique a été remis en question par de nombreux

⁴⁷ Entretien n°14

⁴⁸ Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2019. Contribution du CGAAER au réseau des responsables ministériels des normes, disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/contribution-du-cgaaer-au-reseau-des-responsables-ministeriels-des-normes>

⁴⁹ McCombs, Maxwell E. et Donald L. Shaw. 1972. « The Agenda-Setting Function of Mass Media ». *The Public Opinion Quarterly* 36(2):176-87.

sociologues, qui estiment que, bien que les médias puissent jouer un rôle, ils n'expliquent pas à eux seuls la mise à l'agenda ou non d'un problème⁵⁰.

Au-delà des médias et de la société civile, il semblerait que le Codex soit également peu connu au sein même de l'administration française. Par exemple, le MAA a produit récemment deux stratégies tournées vers l'international : la stratégie Europe et internationale 2018-2022 et le plan stratégique export 2018-2022, dans lesquelles il n'y a quasiment aucune mention du Codex alimentarius. Les objectifs du Codex alimentarius rentrent pourtant totalement en concordance avec ces deux stratégies.

On peut se poser la question de qui connaît le Codex⁵¹.

La principale raison évoquée par les acteurs interrogés pour expliquer cette méconnaissance du Codex est sa complexité : il s'agit d'un programme spécifique et pointu, qu'il est difficile de comprendre pour les novices.

Il faut reconnaître que la gouvernance du Codex n'est pas simple et n'aide pas à rentrer dedans⁵².

Ainsi, j'ai pu observer en cours de différentes réunions au SGAE, que peu d'acteurs connaissent le fonctionnement du Codex alimentarius, même pour les agents participant à un comité : ils sont experts sur un sujet donné mais connaissent mal les procédures et le mode de fonctionnement du Codex, cette expertise étant détenue surtout par le point de contact pour le Codex.

Par ailleurs, le nom même de « *Codex alimentarius* » pourrait expliquer en partie cette méconnaissance générale pour le Codex. Ainsi, un article du journal Sud-ouest au sujet du CCGP se tenant à Bordeaux était introduit par de la sorte : « *Contrairement à ce qu'on pourrait penser, le Codex alimentarius n'est pas un vieux grimoire de cuisine datant du Moyen-Âge.* ⁵³ ». C'est une remarque également entendue dans plusieurs entretiens.

⁵⁰ Hassenteufel, P. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». Informations sociales n° 157(1):50-58.

⁵¹ Entretien n°11

⁵² Entretien n°13

⁵³ Sud-ouest, 14/03/19 : Bordeaux accueille les délégués nationaux du « Codex alimentarius », lien de l'article : <https://www.sudouest.fr/2019/03/14/bordeaux-accueille-les-delegues-internationaux-du-codex-alimentarius-5897910-705.ph>

Le nom tout simplement : Codex alimentarius ça ne parle à personne [...]. Mine de rien je pense que ça joue⁵⁴.

Par ailleurs, le fait qu'il ne s'agisse pas d'une organisation internationale à proprement parlé, mais d'un « programme », créé par la FAO et l'OMS, est également un argument avancé par certains pour expliquer la méconnaissance du grand public et de l'administration envers le Codex alimentarius. Pourtant, aux vues de son fonctionnement et des normes qu'il produit, le Codex alimentarius est tout à fait assimilable à une organisation internationale⁵⁵.

Le Codex c'est un truc à part, ce n'est pas une organisation, c'est ça qui explique que ça soit regardé d'un peu plus loin⁵⁶.

Une autre raison souvent évoquée pour expliquer la méconnaissance du Codex est son « temps politique » : le processus d'élaboration d'une norme prend au minimum 5 ans, et sa mise en application peut nécessiter une dizaine d'année, par ailleurs ses impacts demeurent incertains. Sachant que le turn-over des agents dans l'administration française est assez élevé, il n'y a jamais de suivi global entre la première étape de l'élaboration d'une norme à sa mise en application effective.

Les gens qui le démarrent ne sont plus là quand il se termine. Ça se perd, le temps où on est en poste on y va, les suivants prennent la suite mais n'ont pas forcément connaissance de ce qui s'est passé avant. Donc oui on n'arrive pas à maintenir une logique globale, ni au niveau de la DGAL, ou alors je ne la connais pas si elle existe⁵⁷.

C. Un désintérêt des politiques ?

Il serait incorrect d'affirmer que le Codex alimentarius ne suscite pas l'intérêt des politiques : des nombreux sujets à enjeux remontent à des niveaux hiérarchiques élevés, et prennent une tournure politique rapidement. Ce fut par exemple le cas dernièrement de l'étiquetage nutritionnel de l'alcool. Toutefois, le Codex ne dépasse en général jamais la sphère des cabinets ministériels, il a été inscrit une fois exceptionnellement à l'ordre du jour d'un

⁵⁴ Entretien n°15

⁵⁵ Salins, M. L. 2006. « Le meta-lobbying ou comment les entreprises influencent les décisions des organisations intergouvernementales : Le cas des stratégies politiques de l'industrie française au Codex Alimentarius ».

⁵⁶ Entretien n°9

⁵⁷ Entretien n°11

Conseil des ministres en automne 2012 lorsque la norme sur la ractopamine⁵⁸ a été adoptée par la CAC⁵⁹.

C'est des sujets qui deviennent assez vite politique : moi étiquetage [de l'alcool] clairement c'est remonté au cabinet [...], santé c'est aussi remonté au cabinet. Ça dépend de la sensibilité politique du sujet⁶⁰.

On peut ainsi affirmer que le Codex entre de manière ponctuelle à l'agenda politique, en fonction des sujets donnés. Toutefois peu de sujets traités au Codex remontent à un niveau politique, la majorité des sujets étant suivis par les experts techniques, le plus souvent des chargés de missions ou des chefs de bureau. Le comité pour l'hygiène alimentaire est le seul comité où un sous-directeur se déplace à la réunion du comité. C'est un fait historique non remis en cause, qui peut s'expliquer par la transversalité des questions traitées par ce comité. S'il est logique que le suivi technique du Codex soit réalisé par des experts au sein des ministères, cela l'est moins pour la session générale du Codex alimentarius ou encore le CCGP. En effet, ce sont les mêmes experts qui se rendent aux réunions de la CAC et du CCGP, aidés du point de contact pour le Codex alimentarius, et de la représentation permanente de Rome ou de Genève selon le lieu où se tient la réunion de la CAC. Le niveau de représentation hiérarchique est donc assez faible pour le Codex, si l'on compare avec d'autres sessions générales d'organisations internationales telles que l'OIE, où c'est le directeur adjoint de la DGAL qui représente la France.

Si on compare avec l'OIE, le porte-parole c'est le directeur adjoint de l'alimentation, alors qu'évidemment le porte-parole au Codex, la CAC un coup c'était moi, un coup c'était mon homologue à la DGCCRF. Évidemment le niveau d'implication n'est pas le même⁶¹.

On peut également comparer le niveau de représentation français avec celui des États-Unis, où Ted McKinney, sous-secrétaire à l'agriculture et au commerce extérieur, s'est rendu

⁵⁸ La ractopamine est un médicament vétérinaire bêta-agoniste utilisé dans l'élevage afin d'augmenter la masse musculaire tout en réduisant le taux de graisse. Interdite dans de nombreux pays, notamment en Union européenne, en Russie et en Chine, cette molécule est largement utilisée dans les élevages porcins aux États-Unis, au Canada ou encore au Brésil. Les tensions commerciales à ce sujet ont commencé en 2012, lorsque le Codex Alimentarius a fixé une LMR à l'issue d'un vote très serré (69 voix contre 67). L'adoption de cette norme au Codex a entraîné l'inscription à l'ordre du jour de la ractopamine au Conseil de ministres.

⁵⁹ Dangy, L. 2016. « Une gouvernance insularisée : participation nationale et intérêts européens dans l'élaboration des normes sanitaires internationales ». *Revue française d'administration publique* N° 158(2):545-60.

⁶⁰ Entretien n°2

⁶¹ Entretien n°14

aux deux dernières réunions de la CAC. Par ailleurs, l'ouverture du CCGP a été réalisée l'an dernier par Sandrine Gaudin, secrétaire générale des affaires européennes (SGAE). L'ambition des organisateurs du comité est de mobiliser un ministre pour l'ouverture des prochains CCGP, comme ce fut déjà le cas par le passé.

DSK il a ouvert le CCGP en 2001. Ce n'est pas inapproprié du tout d'avoir cette vision politique de plus haut niveau⁶².

Par ailleurs, tous les agents interrogés admettent que le Codex n'est pas une de leur thématique prioritaire, même pour ceux étant très impliqués dans le Codex, ils ont une multitude d'autres missions annexes.

Il faut vraiment relativiser la place qu'occupe le Codex dans le bureau, c'est un bureau de trois personnes qui est tout petit⁶³.

Comme nous l'avons vu toute à l'heure, tous les sujets ne peuvent pas être à l'agenda politique, il y a une compétition pour faire accéder un problème public à l'agenda. Étant donné que le Codex est peu médiatisé, peu connu et complexe, tout semble réuni pour le reléguer après d'autres sujets. Par ailleurs, étant donné que le processus d'élaboration d'une norme est particulièrement long, le Codex ne paraît jamais véritablement urgent aux yeux des ministères, qui ont d'autres dossiers à traiter avec un calendrier plus resserré.

Si t'as un chargé de mission qui a sur le feu des tas de trucs sous pression politique, pression du cabinet et puis à la fin le comité Codex où il y a sans-doute des enjeux importants niveau international mais il n'y a pas de pression directe, ba il va traiter ça après⁶⁴.

Par ailleurs, une autre explication avancée par les acteurs interrogés vient du fait que l'UE soit membre du Codex. Les États membres de l'UE doivent en effet se réunir à Bruxelles avant la tenue de chaque comité au cours d'une réunion de groupe Conseil afin de définir une position commune. Lors des réunions des comités, seule la Commission ou le pays présidant le Conseil peuvent s'exprimer selon les sujets traités, les autres pays membres ne pouvant qu'apporter un appui et des précisions par rapport à la position exprimée par l'UE. Le partage des compétences entre UE et États membres est disponible en annexe 2, à la page 77. Ainsi,

⁶² Entretien n°15

⁶³ Entretien n°12

⁶⁴ Entretien n°12

plusieurs agents interrogés considèrent que la marge de manœuvre de la France est faible au Codex, du fait du poids de l'Union européenne.

De toute façon c'est la Commission qui cause, une fois qu'on est au niveau international, on a peu de prise de parole à faire, et si on a des prises de paroles à faire en session c'est avec l'accord de la Commission, tout ça c'est très codifié.⁶⁵

Louise Dangy avait également mis en évidence ce désengagement des États membres pour le Codex suite à l'adhésion de l'UE : elle montre dans son article que le Codex est délaissé par la sphère politique suite à l'adhésion de l'UE au Codex⁶⁶. Cela s'explique par le rôle très important joué par l'équipe de la Commission européenne en charge du suivi du Codex alimentarius, qui réalise un travail de fond important.

Du fait que l'UE soit membre, et que c'est elle qui soit porte-parole, ça entraîne un désengagement des États membres, ça c'est une certitude⁶⁷.

L'attention politique pour le Codex est donc rare et ponctuelle. Nous étudierons les conséquences de ce désintérêt politique dans le prochain chapitre.

⁶⁵ Entretien n°11

⁶⁶ Dangy, L. 2016. « Une gouvernance insularisée : participation nationale et intérêts européens dans l'élaboration des normes sanitaires internationales ». *Revue française d'administration publique* N° 158(2):545-60.

⁶⁷ Entretien n°14

Chapitre 3 : Les conséquences d'un désintérêt politique

Dans ce chapitre nous verrons que ce désengagement politique pour le Codex n'est pas forcément perçu de manière négative par les agents. En effet, cela permet à l'agent en charge du suivi du Codex d'avoir une grande marge de manœuvre et d'avoir l'opportunité de représenter la France au cours d'une conférence internationale. Toutefois cette absence d'intérêt politique constitue une menace pour l'influence française au Codex : ainsi, le CCGP a failli disparaître, et son avenir reste encore menacé. Par ailleurs, la délégation française est souvent peu fournie en agents à la différence d'autres pays, y compris de l'Union européenne, ce qui va à l'encontre de son image de grand puissance mondiale et entraîne une baisse d'influence dans les négociations.

A. Une grande marge de manœuvre laissée aux agents en charge du suivi Codex

Bien que les agents interrogés regrettent que les enjeux du Codex ne soient pas mieux pris en considération par leurs responsables hiérarchiques, il y a des avantages à ce que le Codex soit traité uniquement au niveau technique. Cela rend le poste des chargés de mission très intéressant, car le chargé de mission est alors autonome et peut acquérir une expérience à l'international en représentant la France, expérience qu'il ne pourrait pas acquérir dans une autre organisation comme l'OIE par exemple.

[...] je suivais OIE et Codex à la fois [...]. Au Codex c'était assez passionnant car c'est le chargé d'étude à la manœuvre, qui porte les paroles en groupe d'experts, en comité, pour autant on peut avoir l'impression que les sujets ne sont pas suivis de près par les administrations mères. En parallèle à l'OIE le sujet est suivi de près par l'administration mère qui est la DGAL, lorsqu'on va à la session générale de l'OIE - l'équivalent de la CAC - le porte-parole est le CVO et on l'assiste, ça c'est stimulant, car on sent que le sujet est porté à haut niveau, pour autant quand on arrive dans cette enceinte, le chargé d'étude n'agit plus du tout. [...] Pour le chargé de mission qui assure le travail, le fait que la hiérarchie ne suive pas le sujet dans le détail peut être parfois gênant, pour autant ça permet d'avoir de l'autonomie et d'engranger de l'expérience sur ce type de fonction, qu'on n'a pas forcément sur d'autres enceintes types OIE où on n'est que spectateur⁶⁸.

Cette marge de manœuvre laissée aux agents a toutefois été largement amoindrie par la mise en place d'un circuit d'instructions validées comme c'est normalement le cas dans les

⁶⁸ Entretien n°14

négociations communautaires, alors qu'il n'y avait aucune formalisation de la position nationale pour le Codex jusqu'alors⁶⁹.

Les prises de parole tu disais ce que tu voulais, tu pouvais dire n'importe quoi, n'importe qui pouvait y aller et s'asseoir derrière le panneau France⁷⁰.

Cette formalisation des instructions s'est heurtée aux réticences des agents dans les ministères, qui ont vu leur degré de liberté et d'autonomie diminuée, avec une lourdeur induite par le processus.

Ça a entraîné beaucoup de résistance dans les ministères, c'est vrai que ça induit de la lourdeur quand tu fais des instructions, c'est peut-être aussi pour ça que c'est nous qui les faisons, car ils n'ont peut-être pas encore trop digéré le truc ... ça leur allait bien niveau charge de travail et niveau autonomie c'était beaucoup plus confort pour eux⁷¹.

Ainsi, une implication de plus haut niveau concernant le Codex n'était pas forcément recherchée par les différents agents des ministères. En effet, ils craignent un alourdissement des procédures, et ne voient pas forcément un intérêt d'impliquer le niveau politique.

Est-ce que c'est un problème ou pas ? on peut dire que non tant qu'on arrive à mobiliser sa hiérarchie quand le sujet le nécessite⁷².

Il est clair que le manque d'implication politique ne semble pas impacter l'efficacité du travail quotidien réalisé par les agents en charge du suivi du Codex. Toutefois cela peut avoir des conséquences à plus long terme sur la place qu'occupe la France au Codex. En effet, comment justifier la participation d'un agent à un comité du Codex, la participation financière des ministères à l'organisation du CCGP, la mise à disposition d'un agent pour l'organisation du CCGP, si les enjeux de la participation de la France au Codex ne sont pas perçus comme importants par les décideurs ?

B. Une France moins influente au Codex ?

Une conséquence plus inquiétante de ce manque d'attention politique est la place que la France occupe au Codex.

⁶⁹ Dangy, L. 2016. « Une gouvernance insularisée : participation nationale et intérêts européens dans l'élaboration des normes sanitaires internationales ». Revue française d'administration publique N° 158(2):545-60.

⁷⁰ Entretien n°15

⁷¹ Entretien n°15

⁷² Entretien n°14

Ainsi, rappelons que la France est hôte d'un unique comité au Codex, le CCGP. Alors qu'accueillir un comité du Codex est une opportunité unique d'accroître son influence dans les négociations comme nous le verrons plus tard, ce comité a failli disparaître à l'issue de la session en 2016. Sa disparition aurait entraîné une baisse de l'influence certaine de la France au Codex. Nous verrons plus tard comment la France a réussi à redresser ce comité en déperdition, et dans quel contexte politique s'est inscrit cet événement.

Par ailleurs, la délégation française, bien qu'elle soit présente à l'ensemble des comités, comporte peu de membres alors que certains pays ont des délégations très fournies. Ainsi, la délégation française se limite souvent à un ou deux agents, hormis pour la CAC et le CCGP. Ceci donne une image de « petit pays » à la France, alors qu'elle fait partie des plus grandes puissances mondiales. Aussi, il est arrivé qu'un ministère ne puisse pas se rendre à un comité du Codex, ce qui a entraîné la mobilisation en dernière minute d'un conseiller agricole en ambassade.

La délégation française au Codex... là au CCMAS il n'y a qu'une personne. Je trouve que ça ne donne pas une bonne image de la France. Dans les autres pays de l'UE ils sont plusieurs, les néerlandais ils étaient trois, les allemands sont plusieurs, les UK sont plusieurs. Ça fait un peu petit pays, y'a des pays qui ont les moyens d'envoyer qu'une personne, les pays en développement, le Maroc sont plusieurs⁷³.

Les difficultés budgétaires, le manque de ressources humaines sont autant de freins à la participation des fonctionnaires aux comités du Codex, et ce d'autant plus que le Codex n'est pas perçu comme prioritaire par les ministères. En effet, participer à une réunion du Codex à l'étranger coûte parfois plusieurs milliers d'euros pour une seule personne, les ministères veulent logiquement un retour sur investissement lorsqu'ils envoient un agent à ces réunions. Le fait que le Codex et ses enjeux soient mal connus par les hauts supérieurs hiérarchiques rend d'autant plus difficile la justification de la participation d'experts à des comités parfois situés à l'autre bout du monde. Bien que l'UE soit membre du Codex, aucun acteur rencontré n'a remis en question la participation d'au moins un fonctionnaire au comité du Codex. En effet, participer à ces comités reste indispensable pour faire entendre et défendre la position française au Codex.

Avoir une délégation plus forte ça fait plus de leviers d'influence. Toutes ces réunions il y a ce qu'il se passe en séance mais aussi dehors dans les diners, les pauses café, c'est redonner à la France la position qu'elle mérite. On a l'impression qu'on a plus de

⁷³ Entretien n°10

moyens de France, je sais que ce n'est pas faux, mais si on veut toujours être influent au niveau international il faut s'en donner les moyens⁷⁴.

Après avoir étudié comment la France s'impliquait dans les travaux du Codex, quels étaient les acteurs majeurs et les acteurs en retrait, nous nous sommes intéressés aux raisons qui pouvaient expliquer un relatif désintérêt des politiques et des ministères pour le Codex, ainsi que les conséquences de cette faible prise en compte sur l'influence de la France au Codex. Nous verrons dans la partie suivante que certains acteurs tentent de faire connaître et de faire accéder à l'agenda le Codex alimentarius.

⁷⁴ Entretien n°10

Partie II : La construction d'une stratégie nationale pour le Codex alimentarius

La relance du CCGP en 2019 a conduit le SGAE à proposer la mise en place d'une stratégie nationale pour le Codex, qui soit portée par l'ensemble des parties prenantes, où le CCGP occuperait une place importante. Nous verrons dans cette partie comment se construit ce projet de stratégie, et nous étudierons le rôle primordial que joue le SGAE dans cette démarche. Nous nous demanderons comment est accueilli ce projet par les acteurs interrogés, et quels sont les freins à la mise en œuvre d'une stratégie nationale pour le Codex.

Chapitre 4 : La relance du CCGP : une mise en visibilité du Codex alimentarius en France ?

Dans cette partie nous verrons en quoi la relance du CCGP, comité stratégique au mandat assez flou est un point d'étape important dans la mise en visibilité du Codex alimentarius en France, ainsi que la première étape de la construction d'une stratégie.

A. Le CCGP, un comité au mandat flou, mais stratégique

Actuellement il existe 16 comités actifs au Codex, organisés pour la plupart par des pays développés. La liste des comités du Codex est présentée dans l'annexe 2 à la page 76 de ce mémoire. Le CCGP est l'unique comité du Codex hébergé par la France, et ce depuis sa création en 1965. Le pays hôte s'engage à organiser et financer le comité dont il a la responsabilité, ce qui représente un engagement financier et humain très important. L'organisation du CCGP³¹ a coûté 185 000 euros à la France, sans compter le coût des ressources humaines mobilisées pour l'occasion. Quels sont les avantages et les intérêts tirés de l'organisation d'un comité du Codex aux vues de l'investissement que cela représente ?

En général, les sujets traités par le comité sont en lien avec les spécificités territoriales du pays hôte. Par exemple, l'Inde est responsable du comité sur les épices et herbes culinaires, la Nouvelle-Zélande était responsable du comité sur les produits laitiers, le Pérou est responsable du groupe de travail pour une norme pour le quinoa, etc. Contrairement aux autres comités du Codex dont le nom et le mandat laisse peu de place au doute quant à leurs missions, ce n'est pas le cas pour le CCGP. Son mandat est « *d'étudier les questions de procédure et les problèmes généraux que lui soumet la Commission du Codex alimentarius, notamment :*

- *l'examen ou l'approbation des dispositions/textes de procédure transmis par les autres organes subsidiaires en vue de leur incorporation dans le Manuel de procédure de la Commission du Codex alimentarius ;*
- *l'examen et la recommandation d'autres amendements à apporter au Manuel de procédure.*⁷⁵ »

Plus simplement, le CCGP a pour objectif de déterminer les procédures et méthodes de travail utilisées par les instances du Codex, il est le garant de l'adoption opérationnelle de normes. Contrairement aux autres comités, c'est la CAC qui donne mandat au CCGP pour traiter d'un sujet. Prenons trois exemples de sujets traités au CCGP pour illustrer son mandat :

- Le sujet des groupes de travaux électroniques (eWG) était à l'ordre du jour du dernier CCGP31. Entre chaque comité, les eWG permettent de poursuivre les travaux, ils sont présidés par un ou deux pays. Toutefois, plusieurs pays ont rapporté de grandes disparités quant à la qualité de leur compte-rendu. Le CCGP a donc été mandaté par la CAC pour proposer un modèle de compte rendu généralisable à tous les groupes de travaux électroniques afin d'accroître la professionnalisation des eWG⁷⁶.
- Des sujets aux enjeux bien plus importants peuvent être traités par le CCGP. C'est par exemple le cas de la déclaration de principes sur le rôle de la science. Ces déclarations ont été élaborées en 2002 par le CCGP et font partie d'une annexe du manuel de procédure, elles stipulent qu'il y a d'autres facteurs légitimes que la science qui doivent être pris en compte dans l'élaboration des normes du Codex, sans toutefois les définir. Ces déclarations de principes sont à la base des désaccords entre pays tels que les pays membres de l'UE prônant le principe de précaution, et les pays qui s'y opposent comme les États-Unis⁷⁷.
- Le CCGP a également été mandaté pour commencer à réfléchir sur une procédure de suivi des normes du Codex, à l'image du projet en cours à l'OIE.

On voit à travers ces trois exemples que le CCGP peut offrir un moyen d'influence important tant sur l'élaboration des normes, notamment s'agissant des divergences d'approches sanitaires, que sur l'évaluation et la gestion du risque en matière de santé publique vétérinaire. Plus

⁷⁵ Manuel de procédure du Codex, mandat du CCGP, disponible sur le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr/>

⁷⁶ Rapport du CCGP31, disponible sur le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/committees/committee-detail/related-meetings/fr/?committee=CCGP>

⁷⁷ Lecourt, R. Protection du consommateur et mondialisation des échanges : le rôle du Codex alimentarius. Les autorités de contrôle et de régulation. 55-62

globalement, le CCGP peut occuper un rôle primordial en améliorant la transparence et l'efficacité du travail des comités et en assurant une harmonisation des pratiques au sein de l'organisation.

Je pense que c'est quand même une structure où on pourrait réavoir des discussions sur les principes de la régulation des échanges de produits alimentaires, des sujets vraiment importants comme la place de la science ou les autres facteurs légitimes⁷⁸.

C'est avec le CCGP qu'on peut essayer d'avoir des nouvelles normes, des nouvelles procédures pour mieux cadrer cela, et si on peut s'appuyer sur ces normes pour faire pencher les débats lors des négociations c'est très important⁷⁹.

Ce comité est d'autant plus stratégique que son mandat achoppe parfois celui du CCEXEC, qui est l'organe exécutif de la CAC. Le CCEXEC peut soumettre à la Commission des propositions concernant l'orientation générale des activités de celle-ci, étudier des problèmes spéciaux et participer à la gestion du programme d'élaboration de normes. Le CCEXEC est peu inclusif, puisqu'il se compose d'un nombre restreint de membres : le Président et les vice-présidents de la Commission, les coordonnateurs régionaux, ainsi que sept membres élus venant de l'une des zones géographiques⁸⁰. Ceci est particulièrement problématique pour l'UE et la France actuellement, puisqu'aucun pays membre de l'UE ne fait partie du CCEXEC alors que les États-Unis et le Canada y siègent en permanence du fait d'un découpage géographique avantageux. La disparition du CCGP aurait sûrement entraîné la reprise d'une partie des sujets qu'il traite par le CCEXEC.

Il y a eu la volonté de marginaliser le CCGP de l'Amérique du Nord et de presque l'anesthésier pour donner plus de poids au comité exécutif. Il se trouve qu'au comité exécutif l'Europe n'est représentée que par la Norvège et le Kazakhstan, c'est-à-dire pas par un État membre de l'UE, et ça ça plaît beaucoup aux américains qui y sont eux, qui n'ont pas l'Union Européenne en face, et donc ils peuvent faire leur tambouille entre eux notamment avec les pays de l'Amérique du Sud et avec l'Asie. Donc leur objectif c'est que tout se passe au comité exécutif et que plus rien ne se passe au CCGP⁸¹.

Enfin, organiser un comité du Codex permet de valoriser l'image de la France à l'international, valoriser le modèle de production français et le modèle sanitaire. Étant donné

⁷⁸ Entretien n°15

⁷⁹ Entretien n°4

⁸⁰ Manuel de procédure, mandat du CCEXEC, disponible sur le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/fr/>

⁸¹ Entretien n°3

que l'UE est membre du Codex, la France conserve un moyen d'influence et une importante marge de manœuvre au Codex grâce à ce comité.

B. Un contexte propice à la redynamisation du CCGP

Malgré les enjeux forts que représente le CCGP, ce comité a failli disparaître après sa 30^{ème} session en 2016. La session n'a pas convaincu les membres du Codex, du fait de difficultés dans son organisation logistique, et de la tenue des débats au cours de la réunion. La personnalité du président du CCGP ainsi que sa capacité à mener les discussions ont également été critiquées⁸². Ces éléments ont conduit les membres du Codex à refuser la tenue d'une session en 2018.

Les précédentes sessions étaient organisées à Bercy et l'organisation logistique et matérielle était gérée par une personne à la DGCCRF dont le poste n'a pas été renouvelé à son départ à la retraite en 2016. Le SGAE a par la suite été chargé d'organiser le prochain CCGP, alors qu'il n'avait qu'un rôle de coordination des positions françaises, et intervenait en appui à la DGAL et à la DGCCRF pour l'organisation du comité. Cela s'est produit au moment du transfert du point de contact pour le Codex alimentarius entre le secteur AGRAP et le secteur CIAA, il était inscrit sur la note du transfert que le secteur CIAA aurait en charge l'organisation logistique du CCGP⁸³.

Il y a une petite lettre qui dit en gros les modalités du transfert du point de contact Codex entre AGRAP et CIAA, un petit paragraphe dit que maintenant le point de contact doit assurer le secrétariat du CCGP. C'est resté en dormance⁸⁴.

La relance du CCGP s'inscrit dans un contexte politique particulier. Plusieurs éléments se sont combinés et ont permis au comité d'être relancé en 2019. Premièrement, l'arrivée d'une nouvelle secrétaire générale au SGAE, Sandrine Gaudin, a constitué une opportunité importante. En effet, contrairement aux anciens secrétaires généraux ayant une expérience dans la diplomatie et qui semblaient montrer peu d'intérêt pour le Codex, Sandrine Gaudin a travaillé à la Direction générale du Trésor (DGTresor) et s'est rapidement intéressé aux enjeux du Codex alimentarius.

⁸² SGAE, 2016. Retour d'expérience sur l'organisation pratique de la 30^{ème} session du Comité du Codex sur les principes généraux, compte-rendu de la réunion du 27 avril 2016

⁸³ SGAE, 2016. Note de transfert CIAA-AGRAP

⁸⁴ Entretien n°15

Tous ces alignements-là ont trouvé une fenêtre d'opportunité politique énorme du fait que Sandrine a été nommée ici SGAE, d'habitude tous les secrétaires généraux avant elle venaient du quai, avec une vision diplomatique. Elle, elle vient de la DGTresor, donc une vision beaucoup plus « business », le Codex, les enjeux SPS ça lui parle, ça percute vraiment⁸⁵.

Il faut bien rendre hommage à Sandrine Gaudin, la secrétaire générale du SGAE, qui a tout de suite vu l'année dernière qu'il y avait des enjeux importants au Codex alimentarius, notamment dans le cadre de la régulation du multilatéralisme, avec des échéances : le G7, le développement de l'alimentation durable au niveau mondial, et que c'était l'occasion pour la France d'être en avant, avec la présidence du G7 cette année⁸⁶.

Par ailleurs, Jean-Luc Angot, Inspecteur général de santé publique vétérinaire ayant une forte expérience à l'international et ayant occupé le poste de point de contact pour le Codex dans les années 90 a été nommé président du CCGP.

On peut également dire que le contexte politique a joué un rôle important, étant donné qu'Emmanuel Macron a été élu président de la République en 2017, et qu'il a entraîné une relance du multilatéralisme comme sujet en tant que tel, avec une politique tournée vers l'Europe et l'international. Ainsi, lors du dernier Salon de l'Agriculture en 2019, le Président de la République a mentionné le Codex alimentarius dans son discours d'ouverture, et de l'importance de la prise en compte des facteurs sociaux et environnementaux dans l'élaboration des normes : « *C'est pourquoi la France défend devant l'OMC la prise en compte des enjeux sociaux et environnementaux comme critères décisifs des règles commerciales internationales. C'est pourquoi la France œuvre pour que le Codex Alimentarius, créé par les Nations Unies et la FAO, puisse être redynamisé et constituer pour tous les pays du monde la grammaire commune d'une alimentation et d'une agriculture saine.* »⁸⁷

Le fait qu'en 2017 mine de rien, juste au bon moment, Macron a été élu, et Macron, moi je l'ai vraiment vu, il a donné un souffle européen et au multilatéralisme en tant que tel comme sujet. À ce moment-là, le fait d'héberger un comité pour le Codex c'est complètement inédit quand tu parles avec les gens du quai, ils n'ont pas d'exemple similaire même sur des sujets très différents où on hébergerait un truc, une agence des Nations Unies où on a beaucoup de marges de manœuvre sur la nomination du président, l'organisation logistique et tout, c'est vraiment assez unique⁸⁸.

⁸⁵ Entretien n°15

⁸⁶ Entretien n°3

⁸⁷ Salon international de l'agriculture, 2019. Discours d'Emmanuel Macron. Disponible sur : <https://en-marche.fr/articles/discours/salon-agriculture-discours-macron>

⁸⁸ Entretien n°15

Enfin, notons également qu'organiser le CCGP permettait de valoriser la candidature française pour la présidence de la FAO.

Une réunion interministérielle a été tenue par Sandrine Gaudin en avril 2018, réunissant les différents ministères concernés. Cette RIM du 18 avril 2018 devait décider notamment si le CCGP devait être maintenu, et quels étaient les modalités de son organisation.

C'était les deux options qu'on lui avait proposées [à Sandrine Gaudin] pour la première RIM : soit on arrête les frais, on débranche le CCGP, on dit on arrête vraiment. Soit on estime que de toute façon ça va nous coûter, ce n'est pas des sommes ultra importantes, et on l'utilise comme instrument car ça peut nous servir à pleins de choses ce type de vitrine⁸⁹.

Au final, la RIM a acté la relance du CCGP, avec une clé de répartition financière entre trois ministères : le MAA, le Minefi ainsi que le Ministère des solidarités et de la santé, et la mise en place d'une « Task-Force » interministérielle dédiée à la préparation de l'évènement. Un nouveau format a été retenu, à savoir l'organisation du CCGP en province sous la forme « hôtel-conférence », avec l'organisation d'une journée d'étude pour valoriser les filières agroalimentaires françaises. Le CCGP31 fut un succès tant sur le fond que sur la forme, et a été salué par de nombreux pays membres du Codex.

C. Les changements induits par la relance du CCGP

La relance du CCGP a induit plusieurs changements dans la prise en compte du Codex en France en améliorant sa visibilité, et constitue déjà en soit une première étape dans la mise en place d'une stratégie nationale.

Premièrement, le CCGP a permis de mettre en visibilité la France au Codex alimentarius, en donnant une image positive de dynamisme. Comme nous l'avons vu précédemment, le CCGP peut servir d'instrument pour la France et pour l'UE afin de dynamiser, moderniser et rendre plus efficace le processus d'élaboration des normes du Codex. Le fait que la 31^{ème} session soit considérée comme une réussite donne ainsi une légitimité à la France en UE et sur la scène internationale au Codex. Ainsi, la France a proposé au cours de la 31^{ème} session d'engager une réflexion sur le suivi des normes du Codex.

⁸⁹ Entretien n°15

Personnellement j'ai trouvé ça très bien très positif, ça a donné une image d'énergie, de dynamisme à ce comité qui était en voie de disparition. Ça a donné une image de la France dynamique qui a envie d'avancer⁹⁰.

Par ailleurs, le CCGP a permis d'accroître la visibilité du Codex alimentarius en France au sein des ministères : la RIM organisée en avril 2018 par Sandrine Gaudin a contraint les cabinets ministériels à participer à une réunion sur le Codex, ce qui n'était jamais arrivé pour le Codex auparavant. Cette RIM a ainsi été en quelque sorte une mise à l'agenda contrainte pour les ministères, qui n'avaient pas d'autres choix que de s'investir à ce moment donné.

Il se trouve qu'au niveau DGAL le cab est venu, le cab de la DGCCRF est venu, c'est la première fois qu'il y avait une RIM sur le Codex, ils tombaient tous de leur chaise⁹¹.

Médiatiquement, quelques articles de presse locale ont relaté l'évènement, et les sites internet des différents ministères (alimagri, site internet de la DGCCRF) en ont également parlé, ce qui a permis également de remettre en lumière le rôle et les enjeux du Codex.

La redynamisation du CCGP a renforcé la place qu'occupe le CIAA au Codex alimentarius : auparavant simple participant au même titre que les autres ministères, il devient ainsi pilote de l'organisation du CCGP. Toutefois, cette responsabilité nouvelle n'est pas adaptée aux ressources humaines actuelles du CIAA, dont la taille n'a pas été prévue pour avoir une telle charge de travail supplémentaire. Le CCGP a permis également de mettre en visibilité le secteur CIAA et son travail au sein même du SGAE. En effet, auparavant, le CIAA était un secteur peu connu au SGAE, et la direction (secrétaire général, secrétaire adjoint) ne connaissait pas les enjeux du Codex alimentarius et le travail réalisé par le secteur CIAA. Cette reconnaissance est primordiale, car elle a permis au CIAA de bénéficier d'un vacataire pendant 6 mois pour l'organisation du comité.

Toutefois le CCGP reste encore fragile, et son avenir incertain. Ainsi, le SGAE, bien qu'il soit responsable de son organisation, n'a pour l'instant pas réussi à obtenir de ressources humaines nécessaires à son organisation sur le long terme. En ce qui concerne son contenu, la France doit offrir un ordre du jour qui soit à la fois attractif tout en évitant de lancer des travaux sur des sujets trop polémiques, qui risqueraient de conduire à des débats sans aboutissement et à fragiliser le CCGP.

⁹⁰ Entretien n°10

⁹¹ Entretien n°15

La relance du CCGP a conduit le SGAE à proposer aux ministères de mettre en place une stratégie nationale sur le Codex, dont le CCGP serait un axe majeur. En effet, le CCGP, de par son mandat, permet largement d'influer les travaux du Codex, il est donc stratégique pour la France. Nous nous questionnerons dans la partie suivante sur la place qu'occupe le SGAE : comment se fait-il qu'il ait ce rôle d'impulsion pour le Codex, alors que les points de contact à l'étranger ont des rôles bien plus restreints ? Nous nous intéresserons également à la perception qu'ont les ministères sur cette place centrale.

Chapitre 5 : Le secteur CIAA : au cœur du pilotage stratégique du Codex alimentarius

Ce chapitre ambitionne de s'interroger sur ce rôle central qu'occupe le SGAE dans la gouvernance du Codex alimentarius, et sur les possibles conséquences que ça induit en ce qui concerne la participation des ministères au Codex.

A. Un rôle qui dépasse ses attributions ?

Plusieurs éléments peuvent expliquer le positionnement central qu'occupe le point de contact pour le Codex en France. Par rapport à d'autres États membres, le Codex en France présente une double spécificité de par le positionnement interministériel de son point de contact, et de par la transversalité du comité qu'il héberge.

En Allemagne, plusieurs personnes travaillent en tant que point de contact pour le Codex, mais ont également d'autres missions annexes, l'organisation du comité hébergé par l'Allemagne est réalisée par un service totalement indépendant du service où se situe le point de contact. Aux États-Unis, une unité constituée de sept personnes forme l'« US-Codex Office », et joue à la fois le rôle de point de contact et d'organisateur de comités. L'US Codex Office participe à l'élaboration de la stratégie nationale des États-Unis mais n'en est pas le pilote.

Le Codex en France n'a pas toujours été un sujet interministériel. À l'origine, le secteur CIAA et le point de contact pour le Codex alimentarius étaient deux entités séparées, le secteur CIAA étant hébergé par le ministère en charge de l'agriculture et le point de contact pour le Codex alimentarius à la DGCCRF. Le CIAA a été créé par décret par le Secrétariat général du Gouvernement en 1946, il était chargé du « rassemblement des informations nécessaires à l'établissement de synthèses au niveau mondial », il devait initialement se composer d'une trentaine de membres⁹². En parallèle, le Codex alimentarius était entièrement géré par la DGCCRF, le secrétariat du CCGP était également assuré par la DGCCRF. Avec la prise d'importance de la DGAL, la gestion du Codex alimentarius a été progressivement interministérialisée. Jean-Luc Angot, aujourd'hui président du CCGP, était à l'époque point de contact pour le Codex alimentarius et a œuvré au rattachement du point de contact pour le Codex au CIAA, et du rattachement du CIAA au SGCI.

⁹² Décret n°46340 du 15 février 1946

Il y a eu une guéguerre entre la DGAL et la DGCCRF, c'était dans les années 95, on m'a demandé (...) de venir à Paris pour mettre en place un secrétariat interministériel, l'objectif étant de rattacher le secrétariat du Codex au CIAA (...), et d'autre part que le CIAA migre au SGCI, pour ne pas que ça reste au ministère de l'agriculture⁹³.

Le point de contact pour le Codex alimentarius a été par la suite intégré au secteur AGRAP au SGAE, en charge de la coordination interministérielle relative aux questions agricoles (OGM, pesticides, PAC, etc.) jusqu'en 2016 où il a réintégré le CIAA⁹⁴.

D'autre part, la France est hôte d'un comité au mandat qui n'implique pas directement les missions des ministères. En effet, le CCGP traite de questions transversales et non techniques, appelant à des connaissances globales sur le Codex. Le CIAA, ayant une vision globale du Codex car suivant l'intégralité des comités, occupe donc une place idéale dans l'organisation du CCGP. Toutefois le secteur CIAA n'a pas un dimensionnement adapté à ce nouveau rôle, puisqu'il a seulement trois agents, qui doivent gérer la FAO en parallèle du Codex.

Derrière il faut quand même qu'il y ait une équipe qui suive tout ça. L'idéal c'est quand même que ça reste au SGAE, au CIAA, mais il faut ... les effectifs ils ne tombent pas du ciel. En revanche c'est des aides qui peuvent être apportées par les directions concernées⁹⁵.

Par ailleurs, quand on compare le secteur CIAA avec d'autres secteurs du SGAE, tel que le secteur AGRAP, le CIAA a un fonctionnement totalement différent puisqu'il est amené à proposer et à rédiger des instructions auxquelles les ministères répondent. Dans les autres secteurs du SGAE, les ministères rédigent un premier projet d'instruction, qui est ensuite diffusé aux autres ministères par le SGAE. Par ailleurs, les autres secteurs du SGAE ne se rendent jamais aux réunions de groupe Conseil à Bruxelles, alors que le secteur CIAA se rend à toutes ces réunions. Le SGAE est ainsi parfois considéré comme une « boîte aux lettres » par les fonctionnaires, y compris ceux qui y travaillent, ce qui ne reflète pas du tout la réalité du secteur CIAA.

C'est sur la base d'une proposition d'un ministère, pour nous pour les produits phytopharmaceutiques c'est l'agriculture qui est pilote, donc qui propose soit des instructions pour un comité au cours duquel on vote pour l'approbation ou la non-approbation d'une substance active. Le ministère de l'agriculture fait une proposition sur l'ordre du jour, et moi je fais circuler cette proposition d'élément de langage, voter

⁹³ Entretien avec Jean-Luc Angot, président du CCGP

⁹⁴ SGAE, 2016. Note de transfert CIAA-AGRAP

⁹⁵ Entretien n°3

pour, voter contre, et les autres ministères répondent là-dessus. [...] À la différence de CIAA, ce n'est pas le SGAE qui produit un projet au début⁹⁶.

Ainsi on peut dire que le secteur CIAA dépasse les missions habituelles d'un point de contact pour le Codex, ainsi que les missions habituelles d'un secteur au SGAE.

B. Une position faisant consensus auprès des ministères

Tous les ministères interrogés sont unanimes quant à la place que devrait occuper le SGAE pour le Codex alimentarius : pour eux il ne fait aucun doute que le SGAE doit être pilote de l'organisation du CCGP et de la stratégie nationale pour le Codex alimentarius. Les arguments forts déployés sont notamment sa position transversale et sa vision globale de tous les comités du Codex alimentarius, son expertise sur la gouvernance et les procédures du Codex. Ainsi, tous soulignent le caractère indispensable du point de contact pour le Codex alimentarius pour la compréhension globale du Codex.

La présence de Louise est absolument indispensable car c'est elle qui connaît les sujets mieux que nous, qui connaît les implications, les orientations, les problématiques aussi puisque nous on ne les a pas, on suit ça de trop loin. C'est elle qui nous alerte, qui a les informations en direct⁹⁷.

Par ailleurs, les ministères sont unanimes sur le fait que le SGAE est l'instance la plus adaptée à organiser le CCGP, c'est d'ailleurs ce qui est recommandé dans le rapport du précédent stagiaire au secteur CIAA⁹⁸. Toutefois aucun ministère n'a pour l'heure accepté de mettre à disposition un agent au SGAE pour réaliser la préparation du CCGP.

Je sais que ce n'était pas le point de vue du SGAE mais là comment ça s'est passé là c'était très bien. Que le SGAE porte l'organisation, je trouvais ça bien⁹⁹.

En ce qui concerne le projet de stratégie nationale, le SGAE voulait mettre en place un comité de pilotage (COFIL) présidé par un membre élu au sein des ministères. Les ministères n'ont pas bien accueilli cette proposition, et ont proposé que ce soit le SGAE qui préside le COFIL, comme c'est le cas actuellement pour les réunions de la Task-Force et pour les autres réunions de coordination interministérielles.

⁹⁶ Entretien n°1

⁹⁷ Entretien n°9

⁹⁸ Buisson E. (2018), Pérenniser la gouvernance du CCGP, Rapport à la Secrétaire générale des affaires européennes

⁹⁹ Entretien n°7

Le Codex c'est vraiment le SGAE qui doit être à l'initiative¹⁰⁰.

Il est à se demander si ce rôle de pilote n'entraîne pas un dessaisissement des ministères sur les sujets de gouvernance comme la CAC et le CCGP, où il semblerait que les ministères s'appuient totalement sur la connaissance très pointue du point de contact pour le Codex alimentarius.

C. Un travail d'intéressement au politique

Le secteur CIAA réalise un véritable travail d'intéressement au politique concernant le Codex alimentarius, et tente de le faire accéder à l'agenda politique par différents moyens. Ce travail de communication sur le Codex fait partie du rôle d'un point de contact, puisqu'il doit « assurer la promotion des travaux du Codex dans son pays »¹⁰¹.

Heureusement que le CIAA fait la promotion du Codex alimentarius, parce que je pense qu'effectivement on n'en entendrait pas beaucoup parler¹⁰².

Le secteur CIAA communique auprès du public et des ministères sur le Codex : ainsi, il est le seul secteur du SGAE à gérer un compte twitter, le compte « Codex alimentarius France ». Des publications sont régulièrement mises sur twitter lors de la tenue des comités. Le CIAA a également réalisé une vidéo pour la journée mondiale de sécurité sanitaire des aliments ayant eu lieu le 7 juin 2019, afin de promouvoir les travaux du Codex alimentarius.

Par ailleurs, le secteur essaie de s'insérer dans les espaces de discussions, les réunions, les comités ayant un lien avec les Codex. Par exemple, le secteur CIAA a assisté à une réunion du comité de pilotage pour la stratégie Europe et internationale du MAA, afin de faire la promotion du projet de stratégie nationale pour le Codex. Le SGAE essaye également de se rapprocher d'autres instances interministérielles afin de valoriser les travaux du Codex.

¹⁰⁰ Entretien n°9

¹⁰¹ Manuel de procédure, « Fonctions essentielles des points de contact du Codex », disponible sur <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/fr/>

¹⁰² Entretien n°13

Chapitre 6 : Construire une stratégie : une démarche difficile

La volonté du SGAE de mettre en place un cadre interministériel, ainsi qu'une stratégie nationale a suscité de nombreuses craintes au sein des ministères. Ainsi, bien qu'ils soulignent tous l'intérêt de l'initiative du SGAE, les craintes sur l'objet du cadre, ainsi que la mise en œuvre de la stratégie sont fortes.

A. Le cadre interministériel : un instrument trop contraignant ?

La mission de mon stage consistait à mettre en place un « cadre interministériel formel et pérenne pour la conduite des travaux de la France au sein du Codex alimentarius ». Ce cadre interministériel est visible en annexe 2, il est encore en procédure de validation auprès des ministères. En produisant ce cadre, le SGAE poursuit plusieurs objectifs : formaliser la répartition des rôles entre chaque acteur, et officialiser la création d'un comité de pilotage sensé élaborer une stratégie nationale pour le Codex. Notons que toute stratégie portée par un ou plusieurs ministères est en général pilotée par un comité de pilotage, c'est également le cas des stratégies nationales pour le Codex à l'étranger, aux États-Unis, au Canada, etc. La création d'un comité de pilotage devrait également être une occasion de davantage politiser le Codex alimentarius en France.

Bien que les différents agents interrogés ne soient pas opposés à la mise en place d'un cadre interministériel, les interrogations sont nombreuses sur la forme qu'il doit prendre. Ainsi, les ministères ont unanimement refusé que le cadre soit une « circulaire interministérielle », bien qu'une circulaire n'ait dans les faits aucun pouvoir contraignant. Ils lui ont préféré la forme de « note de cadrage interministérielle », moins formelle à priori. La forme du document est pour l'instant toujours en discussion.

Il faut garder de la souplesse, il faut réfléchir avant de se lancer dans quelque chose qui ne pourra pas fonctionner¹⁰³.

Plusieurs craintes ont également été exprimées quant au contenu du document. La première partie du document traite de la participation française aux travaux du Codex, aucune nouveauté n'est introduite quant aux rôles des ministères, la répartition des rôles de chaque acteur est juste formalisée et mise sur le papier. Cette partie a tout de même suscité de

¹⁰³ Entretien n°9

nombreuses remarques, puisque certains ministères ne veulent pas y apparaître car non chefs de fil d'un comité. Par ailleurs, j'ai pu constater au cours de l'élaboration de ce document et de sa consultation auprès des ministères, que chaque mot choisi a son importance. Par exemple, une personne a proposé de remplacer la mention « *En s'impliquant davantage dans les travaux du Codex Alimentarius, France exprime également sa volonté de défendre et favoriser le multilatéralisme, de consolider sa place dans ce système, etc.* » par les termes « *En cherchant à améliorer son implication dans les travaux du Codex Alimentarius, etc.* ».

Enfin, la dernière partie de la note de cadrage traite du comité de pilotage stratégique, notamment de sa composition, de son mandat et de son organisation. Là encore, de nombreuses remarques ont été soulevées par les ministères. Les membres du comité de pilotage sont nommés par le plus haut représentant de la structure, par exemple « le directeur de l'alimentation ou son représentant ». Les ministères ont souligné qu'il était totalement impossible de mobiliser à un si haut niveau politique, le SGAE en a bien conscience et ce n'est d'ailleurs pas son objectif, il s'agit juste d'une dénomination utilisée dans les décrets portant sur les comités de pilotage.

Ainsi, on voit à travers ces craintes suscitées, que cette note de cadrage est considérée par les ministères comme un instrument d'action publique, tel que défini par Lascoumes et Le Galès. Ces deux sociologues définissent un instrument d'action publique comme un dispositif à la fois technique et social qui organise des rapports sociaux spécifiques entre la puissance publique et ses destinataires en fonction des représentations et des significations dont il est porteur. Pour eux, les instruments ne sont jamais neutres, et ils détiennent une force d'action propre, par ailleurs, leurs effets sont incertains et ils tendent à produire des effets originaux et inattendus¹⁰⁴. On voit bien à travers les craintes soulevées par la mise en place d'un cadre interministériel, que les acteurs craignent qu'on leur impose des choses, et qu'un document, à priori sans valeur réellement contraignante, peut produire des effets non voulus. Les effets de ce document sont encore incertains, étant donné qu'il est encore en construction à l'heure actuelle.

¹⁰⁴ Lascoumes, P. et Le Galès, P. 2005. Gouverner par les instruments, Presses de Science Po

B. Élaborer une stratégie : oui, mais comment la mettre en œuvre ?

Le cadre interministériel constitue la première étape à la mise en place d'une stratégie nationale pour le Codex. Un projet d'axes stratégiques a été proposé aux ministères à la fin de la note de cadrage afin de fournir un éclairage sur la forme que pourrait prendre une stratégie nationale pour le Codex. Bien que les ministères soient d'accord sur le principe d'élaboration d'une stratégie, des craintes ont également été soulevées. La volonté de mettre en œuvre une stratégie se heurte à la réalité des ressources dont disposent les ministères. En effet, beaucoup de ministères ne veulent ou ne peuvent pas « faire plus » pour le Codex. On le voit à la remarque qui a été soulevée dans la formulation dans la note de cadrage.

Les ressources humaines c'est des problèmes réels, quand on parle de définir une stratégie Codex, effectivement on a envie de définir la stratégie Codex, mais dans les faits comment on fait pour le mettre en œuvre ¹⁰⁵ ?

Y'a quelque chose qui est très simple, c'est que pour participer à ces comités, il faut un budget pour se déplacer, on n'en a pas.¹⁰⁶

Par ailleurs, la contrainte européenne s'est faite fortement ressentir à l'évocation du projet de stratégie : en effet, pour beaucoup de personnes interrogées, il n'y a d'intérêt de mettre en place une stratégie que dans un cadre européen. L'UE n'a pas encore de stratégie en propre pour le Codex, il n'empêche que certains pays européens ont déjà mis en place des stratégies, par exemple les Pays-Bas. Par ailleurs, le fait que la France accueille un comité au mandat transversal pouvant avoir une influence sur la gouvernance du Codex et les processus d'élaboration des normes, constitue un argument supplémentaire pour mettre en place une stratégie nationale, étant donné que la France a une grande liberté dans l'organisation du CCGP.

Une stratégie au Codex, c'est sûr que nous ça s'inscrit clairement dans la fibre européenne, c'est difficile de parler de stratégie française propre, c'est plus comment voir pour que la position européenne soit mieux prise en compte, mieux défendue mieux rapportée¹⁰⁷.

¹⁰⁵ Entretien n°12

¹⁰⁶ Entretien n°7

¹⁰⁷ Entretien n°4

Conclusion

C'est pour mettre en place la première étape de la construction d'une stratégie nationale pour le Codex alimentarius que le SGAE a fait appel à moi dans le cadre d'un stage. La mission principale était de « mettre en place un cadre interministériel formel et pérenne pour la participation française aux travaux du Codex alimentarius. ». Cette mission s'inscrit dans le contexte de la relance du CCGP en 2019, unique comité du Codex hébergé par la France.

Dans la première partie de ce mémoire, nous nous sommes intéressés à la participation française aux travaux du Codex alimentarius. La France est très impliquée dans le Codex alimentarius, elle participe via plusieurs ministères coordonnés par le SGAE. Bien que l'implication ministérielle soit forte avec plus d'une quarantaine d'agents mobilisés et une participation à quasiment tous les comités, le Codex alimentarius peine à rester à l'agenda politique. Ainsi, seuls certains sujets « remontent » à un niveau politique dès lors qu'ils semblent représenter des enjeux importants pour la France, mais cette mise à l'agenda reste ponctuelle et exceptionnelle. Plusieurs raisons peuvent expliquer ce manque d'attention pour le Codex : d'une part, l'adhésion de l'UE a modifié les niveaux de négociation en créant un niveau supplémentaire, ce qui a entraîné vraisemblablement un désengagement des États membres de l'UE pour le Codex. Par ailleurs, le temps politique étant extrêmement long au Codex et l'impact des normes incertain, ce sujet passe après les autres dans les ministères, car considéré comme non urgent. Le fait que le Codex soit une organisation complexe et qu'il ne soit pas médiatisé, sont d'autres arguments en défaveur d'une implication politique. Cette absence de suivi à haut niveau a plusieurs conséquences. D'une part, les agents en charge du suivi du Codex ont une certaine liberté dans leurs travaux, et le poste est parfois rendu plus intéressant, étant donné que les chargés de mission ont l'opportunité de représenter la France dans une instance internationale. D'autre part ce manque d'implication à haut niveau rend plus difficile la mobilisation des ressources nécessaires à une participation active et efficace aux travaux du Codex.

Dans une seconde partie nous nous sommes intéressés au processus d'impulsion engagé par le SGAE de mise en place d'une stratégie nationale. La relance du CCGP constitue une étape très importante dans ce processus, car elle a permis de remettre en visibilité le Codex et ses enjeux, et surtout de montrer les moyens d'influence que la France peut déployer au Codex. Cet évènement s'inscrit dans un contexte politique général de relance du multilatéralisme en tant que tel. Cette nouvelle responsabilité pour le SGAE renforce la place qu'il occupe en

France pour le Codex, son rôle dépasse ainsi les missions habituelles d'un point de contact pour le Codex, mais également d'un secteur au SGAE. Cette position centrale est largement approuvée par les ministères, qui comptent sur le SGAE pour assurer le pilotage stratégique du Codex. Toutefois, le projet de cadre interministériel a été reçu de manière frileuse par certaines personnes, qui craignent un alourdissement des procédures et de trop fortes contraintes. Ainsi, le choix de la forme et de chaque mot a été important pour construire ce cadre, qui est à l'heure actuelle encore en cours de discussions. Le projet de stratégie a été bien accueilli de la part des ministères, avec cependant des craintes quant à la faisabilité des objectifs fixés. Les ministères et le SGAE se sont fixés début 2020 pour finir d'élaborer la stratégie nationale pour le Codex.

Il nous reste maintenant à adresser quelques recommandations aux ministères. Ces recommandations sont personnelles et constituent uniquement une aide à la décision, que les ministères peuvent choisir d'utiliser s'ils le souhaitent.

Un des enjeux majeurs de la stratégie nationale pour le Codex est de faire connaître davantage le Codex, auprès des ministères et auprès du grand public.

Le secteur CIAA a déjà engagé un processus de communication et de vulgarisation du Codex alimentarius, en créant un compte twitter et en communiquant auprès d'instances variées. Ces initiatives sont très intéressantes et mériteraient d'être poursuivies et enrichies, afin de mieux faire connaître les actualités et les enjeux du Codex alimentarius. Par ailleurs, les ministères pourraient également prendre part à ce processus, et profiter des moyens de communications disponibles, des diverses occasions au cours de réunions, de colloques, impliquant des thématiques du Codex pour valoriser le Codex et ses travaux.

Nous avons vu que le processus d'élaboration d'une stratégie interministérielle était un processus compliqué, entraînant parfois des interrogations et des craintes. Bien que l'initiative vienne du SGAE, la participation de chaque ministère à l'élaboration de la stratégie est indispensable afin de construire un projet cohérent, qui répondent aux attentes des acteurs. Une large concertation avec l'ensemble des parties prenantes est nécessaire, y compris des professionnels et de la société civile.

Le secteur CIAA se situe au coeur de la gouvernance française du Codex, avec un rôle dépassant largement le mandat qui lui a été attribué à l'origine. Cette place centrale est reconnue par les ministères, toutefois, la taille du secteur (3 personnes) n'est pas adaptée aux missions

qui lui sont confiées. Ainsi, il serait judicieux de donner un réel mandat au secteur CIAA, et de lui fournir les ressources nécessaires à l'accomplissement de ses missions pour le Codex.

Enfin nous n'avons pas eu l'occasion d'aborder dans ce mémoire un problème rencontré par tous les agents chargés de suivre les travaux du Codex alimentarius et qui constitue un véritable frein à l'influence française au Codex : le turn-over important au sein de l'administration française. Le fonctionnement du Codex étant complexe, il faut du temps aux agents en poste afin de le comprendre, de se l'approprier, et de pouvoir s'en servir au cours des négociations. Par ailleurs, le réseau occupe un rôle primordial dans les négociations internationales, d'autant plus que les autres pays membres du Codex ont des agents restant en poste parfois plusieurs dizaines d'années. Ainsi, les agents en France se retrouvent parfois exclus de certains réseaux du fait de leur manque d'expérience, et peinent à comprendre tous les tenants et aboutissants du processus d'élaboration d'une norme.

Comme c'est réseau, y'a de l'humain là-dedans, pour pouvoir influencer il faut bien être connu, il faut connaître les personnes, il faut aller à plusieurs réunions. C'est une spécificité française qui n'est pas viable, dès qu'une personne est à l'aise sur le poste, hop elle s'en va. Les allemands eux font le choix d'investir, il faut rester plusieurs années pour être efficace¹⁰⁸.

Ainsi, il serait intéressant d'engager une réflexion quant aux parcours de carrière du personnel administratif travaillant en lien avec les organisations internationales telles que le Codex, afin de mieux valoriser et encourager les carrières longues quand le poste y présente un intérêt.

¹⁰⁸ Entretien n°10

Références bibliographiques

Ouvrages

- Kingdon, John W. 2011. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Longman.
- Lascoumes, P. et Le Galès, P. 2005. *Gouverner par les instruments*, Presses de Science Po
- Muller, P. et Surel, Y. 1998. *L'analyse des politiques publiques*. Montchrestien.

Articles

- Dangy, L. 2016. « Une gouvernance insularisée : participation nationale et intérêts européens dans l'élaboration des normes sanitaires internationales ». *Revue française d'administration publique* N° 158(2):545-60.
- Dangy, L. 2015. « De la norme aux principes (et retour) : la bataille transnationale sur le « bœuf aux hormones » ». P. 14 in. Paris.
- Dudouet, F. X., D. Mercier, et A. Vion. 2006. « Politiques internationales de normalisation ». *Revue française de science politique* Vol. 56(3):367-92.
- Garraud, P. 1990. « Politiques nationales: élaboration de l'agenda ». *L'Année sociologique (1940/1948)* 40:17-41.
- Gilbert, C. et E. Henry. 2012. « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion ». *Revue française de sociologie* Vol. 53(1):35-59.
- Hassenteufel, P. 2010. « Les processus de mise sur agenda : sélection et construction des problèmes publics ». *Informations sociales* n° 157(1):50-58.
- Hilgartner, S. et C. Bosk. 1988. « The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model ». *American Journal of Sociology* 94:53-78.
- McCombs, Maxwell E. et Donald L. Shaw. 1972. « The Agenda-Setting Function of Mass Media ». *The Public Opinion Quarterly* 36(2):176-87.

Sources écrites

Littérature grise

Accord économique et commercial global entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le Canada, d'autre part, signé à Bruxelles le 30 octobre 2016, accessible via le lien : https://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/ceta/ceta-chapter-by-chapter/index_fr.htm

Buisson, E. 2018. Pérenniser la gouvernance et assurer le succès du Comité des principes généraux du Codex alimentarius (CCGP). Rapport à la Secrétaire générale des affaires européennes. Secrétariat général des affaires européennes.

Dictionnaire Le grand Larousse illustré, éd. Larousse, 2018

Codex alimentarius : Rapport du CCGP31, disponible sur : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/committees/committee-detail/related-meetings/fr/?committee=CCGP>

Lanceron, V. 2007 Le secrétariat général des affaires européennes. Les annonces de la Seine N°17(1)

Lecourt, R. Protection du consommateur et mondialisation des échanges : le rôle du Codex alimentarius. Les autorités de contrôle et de régulation. 55-62

Manuel de procédure, disponible sur le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/codex-texts/fr/>

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2017. Plan stratégique 2018-2022 : Pour le développement des exportations et l'internationalisation des filières agricoles, agroalimentaires, forêt-bois et des produits bio-sourcés. Disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/le-plan-strategique-export-2018-2022>

Ministère de l'agriculture et de l'alimentation, 2019. Contribution du CGAAER au réseau des responsables ministériels des normes, disponible sur : <https://agriculture.gouv.fr/contribution-du-cgaaer-au-reseau-des-responsables-ministeriels-des-normes>

Salins, M. L. 2006. « Le meta-lobbying ou comment les entreprises influencent les décisions des organisations intergouvernementales : Le cas des stratégies politiques de l'industrie française au Codex Alimentarius ».

Salins, M. L. 2008. « Les délégués des Etats dans les processus décisionnels des organisations intergouvernementales : la défense d'une position nationale au sein du codex alimentarius ». Revue française d'administration publique n° 126(2):387-406.

Salon international de l'agriculture, 2019. Discours d'Emmanuel Macron. Disponible sur : <https://en-marche.fr/articles/discours/salon-agriculture-discours-macron>

SGAE, 2016. Retour d'expérience sur l'organisation pratique de la 30^{ème} session du Comité du Codex sur les principes généraux, compte-rendu de la réunion du 27 avril 2016

SGAE, 2016. Note de transfert CIAA-AGRAP

Revel, C. 2013 Développer une influence normative internationale stratégique pour la France.
Rapport de Claude Revel remis à Nicole Bricq, Ministre du commerce extérieur

Presse en ligne

Le Point, 03/07/19. Accord UE-Mercosur : la grogne monte chez les agriculteurs français, lien de l'article : https://www.lepoint.fr/societe/accord-ue-mercotur-le-grogne-monte-chez-les-agriculteurs-francais-03-07-2019-2322311_23.php

Sud-ouest, 14/03/19. Bordeaux accueille les délégués nationaux du « Codex alimentarius », lien de l'article : <https://www.sudouest.fr/2019/03/14/bordeaux-accueille-les-delegues-internationaux-du-codex-alimentarius-5897910-705.ph>

Textes législatifs

Décision du Conseil du 17 novembre 2003. Disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32003D0822>

Décret n°46340 du 15 février 1946.

Décret n°2995-1283 du 17 octobre 2005. Disponible sur : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000448023&categorieLien=id>

Document du Conseil du 28 octobre WK 2005 13741/05.

Sitographie

Lien vers le site internet de l'ANIA : <https://www.ania.net/presentation-ania/nos-chiffres-cles>

Lien vers le site internet du Codex alimentarius : <http://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/fr/>

Sources orales

Réunions

Carnet de notes

Entretiens

Numéro d'entretien	Nombre de personnes interrogées	Structure	Durée	Mode d'entretien
1	1	SGAE	38 min	présentiel
2	1	MAA	45 min	présentiel
3	2	MAA	55 min	présentiel
4	1	ANSES	45 min	téléphone
5	1	Département de l'agriculture des États-Unis	1h20	téléphone
6	1	Ministère d'État pour l'agriculture et l'alimentation (Allemagne)	55 min	téléphone
7	3	MSS	45 min	présentiel
8	3	Minefi	1h45	présentiel
9	1	MEAE	38 min	présentiel
10	1	AFNOR	1h45	présentiel
11	1	MAA	30 min	présentiel
12	2	MAA	1h	présentiel
13	1	Minefi	55min	présentiel
14	1	RP Bruxelles	40min	téléphone
15	1	SGAE	1h30	présentiel

Table des encadrés

Encadré 1 : Fonctionnement du Codex alimentarius _____ 10

Encadré 2 : Le SGAE _____ 13

Table des annexes

*Annexe 1 : Exemple de questions posées lors d'un entretien avec un agent d'un ministère
suivant un ou plusieurs comités du Codex* _____ 59

Annexe 2 : Projet de cadre interministériel, rapport de mission _____ 60

Annexe 1 : Exemple de questions posées lors d'un entretien avec un agent d'un ministère suivant un ou plusieurs comités du Codex

Partie introductive

- Brève présentation
- Rappel des objectifs du stage
- Demande d'enregistrement

Implication dans le Codex

- Présentation du poste occupé et des missions en lien avec le Codex, Codex inscrit sur la fiche de poste ?
- Connaissance du Codex et de son fonctionnement
- Part du temps de travail en lien avec le Codex
- Participation aux travaux du Codex : participation aux réunions du SAGE ? comités et groupes de travaux électroniques ?
- Difficultés rencontrées dans le suivi du Codex ? améliorations à apporter au suivi du Codex ?
- Lien avec d'autres parties prenantes du Codex (professionnels, sociétés civiles, autres ministères, etc.)

Place qu'occupe le Codex

- Avis personnel sur le Codex, ses enjeux, les enjeux du CCGP
- Prise en compte par la hiérarchie dans la structure
- Intérêt d'impliquer la hiérarchie ? le niveau politique ? pourquoi ? comment ?
- Comment expliquer le désintérêt relatif pour le Codex ?

Stratégie française pour le Codex et cadre interministériel

- Avis sur la mise en place d'un cadre
- Forme et contenu du cadre
- COPIL : organisation pratique, composition, rôle
- Avis sur la mise en place d'une stratégie
- Stratégie : pilotage ? actions à faire apparaître ?

Autres personnes intéressantes à cont

Note de cadrage interministérielle relative à la participation de la France aux travaux du Codex Alimentarius

Ministère en charge de l'Agriculture et de l'Alimentation

Ministère en charge de l'Economie et des finances

Ministère en charge de l'Europe et des Affaires étrangères

Ministère en charge des Solidarités et de la Santé

Ministère en charge de la Transition écologique et solidaire

Services du Premier ministre

AVANT-PROPOS

Dans un contexte international marqué par la croissance des échanges agroalimentaires mondiaux, la France promeut un cadre multilatéral garantissant une alimentation saine et sûre, qui respecte des pratiques loyales entre les Etats, en participant aux travaux du *Codex Alimentarius*. Programme mixte créé en 1963 par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et l'Organisation mondiale des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), le *Codex Alimentarius* élabore des normes internationales visant à protéger la santé des consommateurs et à assurer des pratiques loyales dans le commerce des aliments. Cette organisation forme avec l'Organisation mondiale de la santé animale (OIE) et la Convention internationale pour la protection des végétaux (CIPV) les « trois sœurs ». Les normes créées par ces organisations sont reconnues par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) comme normes de référence en cas de différend commercial. Conscients de l'importance des normes du *Codex Alimentarius*, 188 États – auxquels s'ajoute l'Union européenne (UE) – sont aujourd'hui membres de l'organisation et participent activement à l'élaboration des normes.

Bien que les normes du *Codex* ne soient pas d'application obligatoire pour les pays membres du *Codex*, elles constituent la base de nombreuses législations nationales dans le monde.

Lors de son discours d'introduction du Salon international de l'Agriculture (février 2019), le Président de la République française a rappelé le souhait de la France de voir « le *Codex Alimentarius* redynamisé pour constituer la grammaire commune d'une alimentation et d'une agriculture saines pour tous les pays du monde ». La relance du Comité du *Codex* sur les principes généraux (CCGP) en 2019, unique comité du *Codex* organisé par la France, s'inscrit dans cette voie.

Afin que tous les acteurs – ministères, agences publiques, professionnels, société civile – puissent remplir efficacement la part des missions qui leur incombent, il est nécessaire que chacun perçoive, dans sa globalité, les enjeux du *Codex* pour la France et inscrive son action dans la gouvernance actuelle du système. Cette bonne compréhension et l'implication coordonnée des acteurs constituent des préalables indispensables pour garantir une participation efficace et influente de la France aux travaux du *Codex*.

Cette note de cadrage interministérielle a pour vocation de définir un cadre de gouvernance interministérielle qui permettra de porter et de pérenniser une stratégie nationale coordonnée pour la conduite des travaux de la France au sein du *Codex Alimentarius*.

Fait le XX/XX/19 à Paris

Signataire : SG ?

SOMMAIRE

AVANT-PROPOS	2
SOMMAIRE	3
OBJET ET CHAMP D'APPLICATION	4
LES ENJEUX.....	6
TITRE 1 : LA GOUVERNANCE INTERMINISTERIELLE.....	7
1) Rôle des ministères	7
2) Rôle du SGAE	9
TITRE 2 : CAS PARTICULIER DU CCGP.....	11
1) Rôle du président du CCGP.....	11
2) Rôle des ministères	11
3) Rôle du SGAE	12
TITRE 3 : LE COMITE DE PILOTAGE	13
1) Composition.....	13
2) Organisation.....	13
3) Mandat	14
LISTE DES ANNEXES	15

OBJET ET CHAMP D'APPLICATION

La participation de la France au *Codex Alimentarius* s'inscrit dans un cadre européen : l'Union européenne (UE) est membre de la Commission du *Codex Alimentarius* (CAC) depuis 2003.¹⁰⁹ L'UE défend les positions communes des Etats membres au sein des instances du *Codex Alimentarius*. De ce fait, la bonne prise en compte des intérêts français, arbitrés en vue de concilier les enjeux économiques de la production agroalimentaire française et les attentes des consommateurs français, doit être portée et intégrée aux positions communes de l'UE.

En amont de chaque réunion du *Codex*, la France exprime et défend la position nationale lors de réunions de coordination du groupe du Conseil *Codex Alimentarius Working Party*. C'est au cours de ces réunions que sont définies la répartition des compétences et droits de vote entre Etats membres et instances européennes, ainsi que les positions européennes.¹¹⁰ Les normes du *Codex* sont en général intégrées dans la réglementation en application du Règlement européen 178/2002.

Au niveau national, plusieurs ministères prennent part aux travaux du *Codex Alimentarius* du fait de la dimension transversale des sujets traités par cette organisation. Cette nature intersectorielle et la redéfinition constante des problématiques liées à la sécurité des aliments, appellent à formaliser le réseau des acteurs concernés à l'échelle nationale afin qu'ils traitent les questions émergentes et les travaux déjà en cours de façon réactive et répondant aux priorités nationales. L'implication des acteurs nationaux est réelle mais non homogène selon les comités et les thématiques développées.

Aujourd'hui, la France et l'UE portent quasiment exclusivement des positions défensives, se référant aux textes communautaires. Cette vision stratégique conservatrice pourrait évoluer si une réflexion prospective était engagée en France, d'abord, puis au niveau européen. Le cadre stratégique du *Codex* adopté au cours de la 42^{ème} session de la CAC en juillet 2019 constitue également un document de référence qui mériterait d'être décliné aux niveaux national et européen, et qui doit s'articuler avec les travaux des autres organisations internationales le cas échéant. Les connaissances sur les travaux du *Codex* et leur historique font souvent défaut, du fait de leur technicité mais aussi en raison des durées d'affectation des agents de l'Etat. Enfin, l'implication des acteurs de la recherche et du secteur privé n'est pas optimale voire effective. Ces manques avérés méritent une réflexion approfondie sur la communication réalisée sur les travaux du *Codex* et les outils mis à sa disposition.

La France est également engagée depuis 1965 à accueillir le CCGP, ce qui implique l'organisation régulière d'un comité international par les autorités françaises et la valorisation des travaux qu'il porte.

¹⁰⁹ Décision du Conseil 2003/822/CE du 17 novembre 2003

¹¹⁰ Document du Conseil du 28 octobre WK 2005 13741/05. La répartition des compétences entre UE et Etats membres est présentée en annexe 2.

Définir un cadre formalisé de gouvernance interministérielle pour le suivi et la gestion des travaux du *Codex* par les autorités françaises doit permettre de couvrir ces besoins et d'améliorer la contribution française aux travaux européens et internationaux du *Codex*.

Par sa participation à l'élaboration des normes du *Codex*, la France doit se saisir pleinement de l'opportunité de valoriser à l'échelle mondiale ses productions agricoles et agroalimentaires, de diffuser ses standards exigeants de protection des consommateurs et de valoriser la compétitivité internationale de ses producteurs. En cherchant à améliorer son implication dans les travaux du *Codex Alimentarius*, la France exprime également sa volonté de défendre et favoriser le multilatéralisme, de consolider sa place dans ce système et au sein des Nations Unies. Afin de répondre à ces objectifs, l'élaboration d'une stratégie nationale pour le *Codex Alimentarius* doit être entreprise. Cette stratégie doit être affirmée et partagée par l'ensemble des acteurs. La place et le rôle de chaque acteur doivent être clairement définis et connus par tous, et les responsables hiérarchiques de haut niveau doivent être pleinement mobilisés et sensibilisés aux enjeux du *Codex Alimentarius*.

La présente note de cadrage interministérielle vise à préciser le rôle de chaque intervenant, et à définir la composition et le mandat d'un comité de pilotage chargé de décliner les objectifs stratégiques de la France pour le *Codex Alimentarius*.

Cette note de cadrage s'adresse aux ministères chargés de l'Agriculture et de l'Alimentation, de l'Economie et des Finances, de l'Europe et des Affaires Etrangères, de la Solidarité et de la Santé, de la Transition écologique et solidaire, ainsi qu'aux services du Premier Ministre.

LES ENJEUX

Les travaux du *Codex Alimentarius* répondent à de multiples enjeux :

- Assurer la protection des consommateurs ;
- Lutter contre les fraudes alimentaires ;
- Défendre et diffuser des productions de qualité, qui répondent aux enjeux nutritionnels, de lutte contre le changement climatique et de lutte contre l'antibiorésistance ;
- S'inscrire dans le concept « One health » ;
- Favoriser l'inclusion de toutes les parties prenantes, et la transparence des pratiques multilatérales, constitutives de l'identité du *Codex Alimentarius* ;

Pour répondre à ces enjeux, la France se fixe les objectifs stratégiques suivants :

- Axe 1 : Garantir la mobilisation active des parties prenantes afin de promouvoir des normes internationales répondant aux exigences françaises et européennes de qualité et de sécurité alimentaire ;
- Axe 2 : Promouvoir le multilatéralisme ;
- Axe 3 : Faire du Comité du *Codex* sur les principes généraux le garant de l'amélioration et de la modernisation du processus d'élaboration des normes du *Codex Alimentarius*.

Cette note de cadrage interministérielle vise à définir d'une part le rôle des acteurs ministériels impliqués dans les travaux du *Codex Alimentarius*, et d'autre part celui d'un comité de pilotage (COFIL) chargé de décliner les axes stratégiques en objectifs opérationnels que se fixe la France dans sa participation au *Codex Alimentarius*.

TITRE 1 : LA GOUVERNANCE INTERMINISTRIELLE

1) Rôle des ministères

La France participe à tous les comités actifs du *Codex Alimentarius*. Au total, plus d'une quarantaine d'agents travaillent de manière récurrente sur le *Codex* en France. Il y a environ une quinzaine de comités actifs au *Codex* se réunissant une fois tous les ans ou tous les deux ans. Chaque réunion d'un comité est préparée par une réunion de coordination interministérielle au SGAE, suivie d'une voire deux réunions du groupe Conseil *Codex Alimentarius* Working Party à Bruxelles.

Une structure « cheffe de file » - une Direction Générale le plus souvent - est désignée pour chacun des comités suivis. Il peut y avoir deux structures « cheffes de fil » pour un comité, avec une alternance d'une année sur l'autre. La répartition du suivi des comités est détaillée en annexe 4, elle peut être amenée à évoluer en fonction des sujets traités à l'ordre du jour des comités.

Il incombe aux ministères de prendre part aux travaux du *Codex* qui concernent leurs attributions en s'assurant notamment que chaque question nouvellement traitée par le *Codex* est portée à la connaissance des agents chargés de leur suivi au niveau national.

Conformément à cette répartition du suivi des comités, les ministères déterminent en interne une structure (bureau/sous-direction) en charge du suivi du comité. Cette structure est chargée de :

- Assurer une participation effective/physique au comité du *Codex*, à la réunion de coordination SGAE puis UE correspondante ;
- Analyser les documents de travail, en vue dudit Comité (site du *Codex*), en vue des coordinations UE (documents transmis par le SGAE), entre les comités (forum électronique du *Codex*) ;
- Préparer les projets de commentaires français correspondants, et les transmettre au SGAE pour validation interministérielle, selon les modalités définies par ce dernier (notamment en termes de délais) ;
- Rédiger un compte-rendu de réunion pour les réunions de comités, et le transmettre au SGAE. Ce compte-rendu synthétique, non substituable au rapport officiel de la session, vise à en souligner les points saillants au regard des intérêts français ;
- Assurer une veille et informer le SGAE, le cas échéant, de toute information pertinente et/ou de toute difficulté rencontrée ;
- Assurer en cas de besoin la validation des commentaires apportés par l'ensemble des inscrits français et se charger de leur soumission aux présidents du groupe pour les groupes de travaux électroniques. En cas de désaccord entre ministères, le SGAE se chargera d'arbitrer les commentaires français.

Les ministères doivent assurer le financement de la participation de leurs experts aux différentes réunions de coordination à Bruxelles et aux réunions des comités. Si une structure « cheffe de file » se trouvait dans l'incapacité d'assurer la représentation de la France dans l'un des comités, le SGAE en sera informé dès que possible afin qu'une solution de substitution appropriée soit trouvée.

Chaque Direction Générale détermine un coordonnateur interne pour le *Codex*, afin d'assurer un relai d'information, la formation et la sensibilisation des agents en charge du suivi du *Codex Alimentarius* au sein des directions générales. Le coordonnateur s'assure de la cohérence des positions défendues dans les différents comités. Les ministères doivent informer et sensibiliser leurs agents aux enjeux du *Codex Alimentarius* et sur son fonctionnement.

Les ministères travaillent en étroite collaboration avec les agences publiques placées sous leur tutelle. Certaines agences publiques comme l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (ANSES) participent aux travaux du *Codex Alimentarius*, c'est notamment le cas pour certains comités traitant de questions transversales tels que le Comité sur les résidus de médicaments vétérinaires, ou le Comité sur les résidus de pesticides dans les aliments.

Le MAA est chargé d'informer les réseaux de conseillers agricoles de la tenue des comités ayant lieu dans le pays où se trouve leur ambassade de rattachement. Le MEAE et la DGTresor informent les postes et ambassades concernés. Ces correspondants sont notamment informés de la tenue des comités régionaux. En l'absence de délégué des ministères concernés, leur participation peut être demandée pour défendre et promouvoir le multilatéralisme et développer les relations de la France et de l'UE avec les pays tiers.

Les ministères impliqués assurent l'inclusion effective des acteurs pertinents du secteur privé et de la société civile, pour mettre à profit leur expertise technique et réglementaire dans la construction de la position française.¹¹¹

¹¹¹ Les organisations professionnelles ainsi que les organisations de consommateurs sont invitées aux réunions de coordination du SGAE. Toutefois, sauf rares cas particuliers, elles ne sont pas autorisées à intégrer la délégation française. Elles sont représentées au *Codex* via des fédérations internationales qui participent aux comités en tant que membre observateur.

2) Rôle du SGAE

Le Comité Interministériel de l'Agriculture et de l'Alimentation (CIAA), hébergé par le SGAE, assure ainsi plusieurs fonctions en lien avec le *Codex Alimentarius* :

- Point de contact pour le *Codex Alimentarius* ;
- Coordination interministérielle des positions de la France dans les travaux du *Codex Alimentarius* ;
- Secrétariat du CCGP ;
- Secrétariat et animation du COPIL.

En tant que point de contact pour le *Codex Alimentarius*, le CIAA fait le lien avec le Secrétariat du *Codex Alimentarius*. Il coordonne les activités relevant du *Codex* en France, à savoir :

- Diffusion des documents relatifs à la préparation des positions UE, ainsi que les documents préparés par les autorités françaises (commentaires divers, réponse aux lettres circulaires du *Codex*, documents préparés dans le cadre de groupes de travail) ;
- Envoi des observations sur les documents ou proposition du *Codex* à la CAC, à ses organes subsidiaires et/ou au secrétariat du *Codex* ;
- Mobilisation et information de l'ensemble des acteurs intéressés par les travaux du *Codex*, formation et accompagnement de leur participation aux travaux ;
- Intermédiaire pour l'échange d'information et la coordination des activités avec les autres membres du *Codex* ;
- Transmission aux présidents concernés et au Secrétariat du *Codex* des noms des participants pour les réunions des comités pour la France ;
- Promotion des activités du *Codex* en France.

En plus de ce rôle de point de contact, le SGAE assure la coordination interministérielle pour toutes les questions ayant trait au *Codex Alimentarius*. Avant toute réunion de coordination européenne au Conseil, préalable à la tenue d'une réunion du *Codex*, le SGAE organise une réunion de coordination interministérielle afin de définir la position française. Il prépare les instructions de la délégation française pour les réunions de coordination à Bruxelles et les réunions des comités, ainsi que les éventuels arbitrages. Dans la mesure du possible, ces éléments sont rédigés de manière synthétique, par exemple, une présentation des positionnements sous forme de « bullet points » peut s'avérer suffisante pour une appropriation rapide par les porte-parole des ministères.

Il les transmet à la représentation permanente (RP) à Bruxelles ainsi qu'aux RP des organisations mères (RP FAO et RP OMS) et à toute autre ambassade compétente selon le lieu où se tient la réunion. Le SGAE participe aux réunions de coordination à Bruxelles. Il participe aux réunions de la Commission du *Codex alimentarius*, du comité de coordination pour la région Europe et, en tant que de besoin, aux réunions des comités.

Sa position interministérielle confère au CIAA un rôle transversal, il ne peut pas être expert dans tous les domaines traités dans le cadre du *Codex*. Par conséquent, il délègue la plupart des

travaux du *Codex* aux experts dédiés au sein des ministères. Il assure un pilotage stratégique et un suivi global de l'ensemble des comités du *Codex*.

Le CIAA assure également la communication, l'information et la sensibilisation des parties prenantes intéressées (Ministères, agences publiques, organisations professionnelles, organisations de consommateurs) par les questions du *Codex Alimentarius*. Le CIAA réalise une communication auprès du public via le compte twitter « *Codex Alimentarius France* ».

Le CIAA assure l'information du MEAE afin que ce dernier diffuse les informations, instructions et comptes rendus aux postes concernés.

Le SGAE assure un rôle de coordination interministérielle au fond sur toutes les questions relatives au *Codex Alimentarius*, sur la base des contributions des ministères au sein desquels se répartissent des experts dédiés aux questions *Codex*.

Il répond aux demandes d'informations du public sur le *Codex* et ses travaux et assure la promotion de ses activités.

Les rôles du SGAE vis-à-vis du CCGP et du COPIL sont détaillés dans les parties suivantes.

TITRE 2 : CAS PARTICULIER DU CCGP

Le CCGP est hébergé par la France depuis 1965. Il a pour mandat d'étudier les questions de procédure et les problèmes généraux que lui soumet la CAC, notamment :

- l'examen ou l'approbation des dispositions/textes de procédure transmis par les autres organes subsidiaires en vue de leur incorporation dans le Manuel de procédure de la Commission du *Codex Alimentarius* ;
- l'examen et la recommandation d'autres amendements à apporter au Manuel de procédure.¹¹²

Il est le garant de l'adoption opérationnelle de normes internationales.

1) Rôle du président du CCGP

Le président du CCGP est désigné par les autorités françaises. Jean-Luc Angot assure ce rôle depuis 2018. Il anime les débats en séance plénière lors de chaque session du Comité, il est impartial quant aux positions défendues par la France et l'UE. Il échange en tant que de besoin avec les membres et observateurs du *Codex*, ainsi qu'avec le Secrétariat du *Codex*, sur toute question intéressant le CCGP (procédures, pratiques de travail, impulsion stratégique).

Le président du CCGP propose chaque année au COPIL une feuille de route répondant au plan d'actions défini par le COPIL et fait état des avancées des travaux de son comité et de l'organisation de ce dernier, en lien avec son secrétariat.

Le président du CCGP établit et maintient un réseau actif au sein du *Codex* afin de répondre aux objectifs nationaux.

Le président formalise la rédaction d'un « concept paper » à sa prise de fonction, afin de fixer un programme cohérent avec les attentes des ministères. Il définit les objectifs futurs du CCGP et identifie les enjeux de ce dernier pour la France, l'UE et le *Codex Alimentarius*. Il oriente les travaux du CCGP en fonction des objectifs fixés.

2) Rôle des ministères

Les trois structures cheffes de délégation pour le CCGP sont la DGCCRF, la DGAL et la DGS. Ils assistent le secrétariat du CCGP dans la préparation du comité (choix du lieu, préparation des documents de travail, etc.). En dehors de la préparation logistique du CCGP, le rôle de l'ensemble des ministères est identique à celui qu'ils occupent dans les autres comités du *Codex* (cf titre 1,1).

¹¹² Manuel de procédure du Codex alimentarius, 27^{ème} édition

3) Rôle du SGAE

Le CIAA assure le secrétariat du CCGP. Il prépare les fiches, les documents de contexte, le dossier pour le Comité. Il prépare les documents de séance du CCGP le cas échéant. Il organise les réunions de préparation pour l'organisation logistique du CCGP. Il prépare les entretiens bilatéraux.

Il assure également le rôle d'assistant du président du CCGP. Il conseille et assiste le président en séance plénière, il facilite les contacts.

Le CIAA ne fait pas partie de la délégation française, il ne participe pas aux réunions de coordination avec l'UE et à la préparation des sessions plénières. Le secrétariat du CCGP est entièrement indépendant de la délégation française.

TITRE 3 : LE COMITE DE PILOTAGE

La relance du CCGP par la France en 2018/2019 s'est appuyée sur une *Task-Force* rassemblant le président du CCGP, le Ministère de l'Agriculture et de l'Alimentation, le Ministère de l'Economie et des Finances, le Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, le Ministère de la Solidarité et de la Santé, ainsi que les services du Premier ministre. Cette *Task-Force* a posé les bases de la formation d'un comité de pilotage stratégique (COPIL) pour le *Codex Alimentarius*.

1) Composition

Ce comité de pilotage comprend :

- Le Directeur Général de l'alimentation ou son représentant ;
- Le Directeur Général de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes ou son représentant ;
- Le Directeur Général de la mondialisation, de la culture, de l'enseignement et du développement international ou son représentant ;
- Le Directeur Général des Nations Unies, des organisations internationales des droits de l'homme et de la francophonie ou son représentant ;
- Le Directeur Général de la performance économique et environnementale des entreprises ou son représentant ;
- Le Directeur Général de la prévention des risques ou son représentant ;
- Le Directeur Général de la Santé ou son représentant ;
- Le Directeur Général du Trésor ou son représentant ;
- Le président du Comité du *Codex* sur les principes généraux, ou son représentant ;
- Le directeur de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail ou son représentant ;
- Le secrétaire général des affaires européennes ou son représentant ;

Le SGAE préside la réunion du COPIL.

En fonction de l'ordre du jour, le COPIL peut être réuni, à la demande de ses membres, dans une formation restreinte.

2) Organisation

Le COPIL se réunit au moins une fois par an au SGAE.

Il peut être réuni à tout moment à la demande d'un ministère ou du SGAE, si un sujet présentant un enjeu important pour la France doit y être traité.

Le secrétariat du COPIL est placé auprès du CIAA. Le secrétariat convoque les participants aux réunions et prépare l'ordre du jour ainsi que les documents de travail (mis à disposition au moins quinze jours avant la date de la réunion).

Le SGAE assure l'animation du COPIL.

Le secrétariat du COPIL coordonne et suit la mise en œuvre des décisions prises par le comité de pilotage. Il rédige un relevé de décision à l'issue de chaque réunion du COPIL.

3) Mandat

Le COPIL a pour mandat de décliner et de suivre les objectifs stratégiques de la France en plan d'actions pour une participation efficace aux travaux du *Codex Alimentarius*. Il assure un suivi annuel de la mise en œuvre du plan d'actions et procède à son réajustement si besoin.

Le COPIL veille à porter une vision prospective sur les sujets d'actualités ou émergents, en s'appuyant sur l'expertise des ministères concernés le cas échéant. Il veille également à la bonne articulation entre les travaux du *Codex* et ceux des autres organisations internationales compétentes sur ces sujets.

Le secrétariat réalise un bilan annuel des actions et résultats de la France au *Codex* qu'il présentera au COPIL chaque année. La répartition du suivi des comités par les différents ministères (« chef de file »), telle qu'évoquée plus haut, sera réévaluée à cette occasion.

Il incombe par ailleurs aux ministères concernés d'assurer la cohérence du plan avec leurs propres planifications stratégiques internationales, par exemple en établissant des références croisées lorsqu'il y a lieu.

Le COPIL est chargé de proposer un Président pour le CCGP lors de son renouvellement à partir de candidatures soumises par les ministères.

Le Secrétariat préparera une ébauche de plan d'actions qu'il soumettra au COPIL lors de sa première réunion afin que le plan stratégique national soit adopté au début de l'année 2020.

LISTE DES ANNEXES

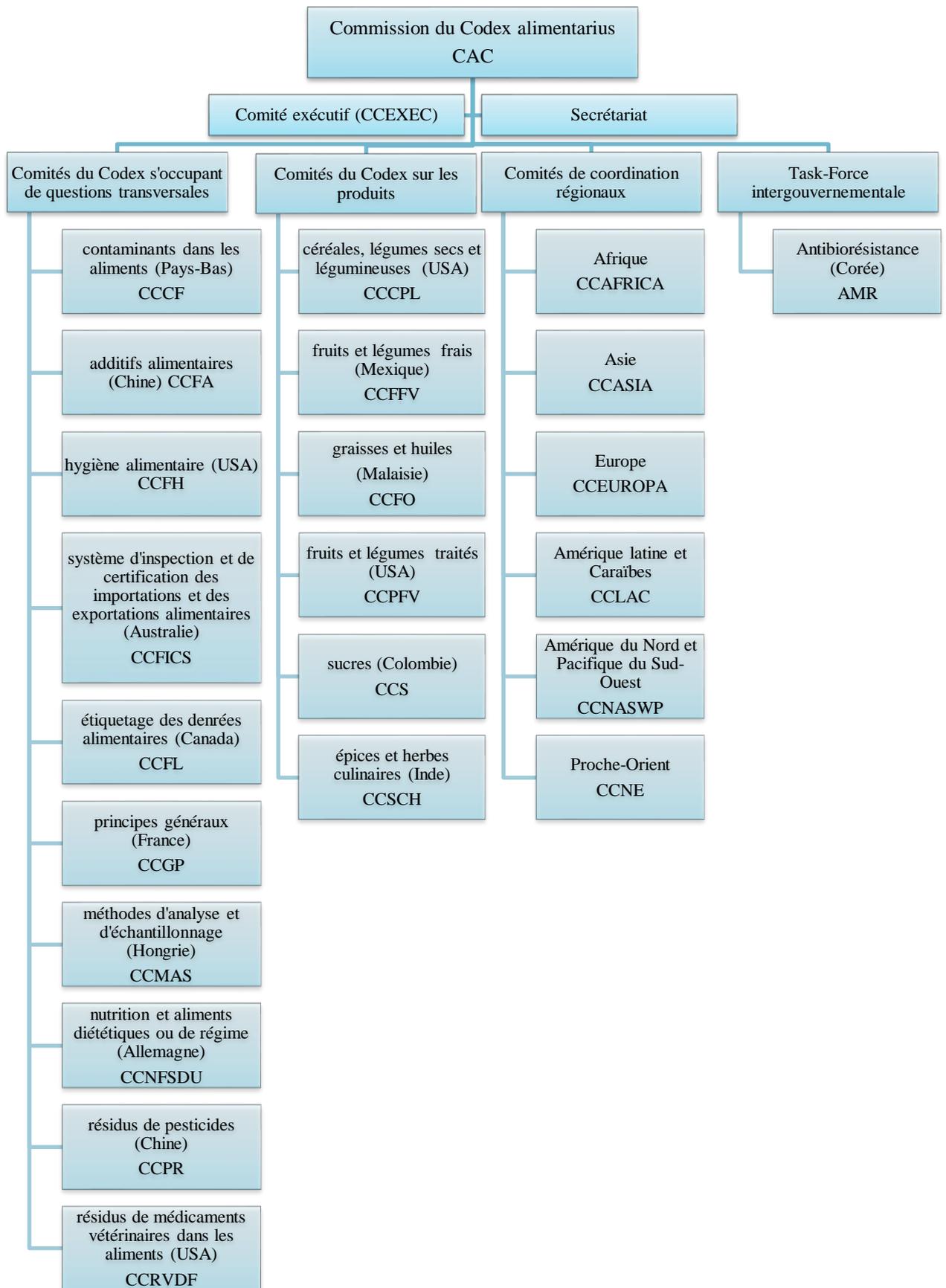
<i>Annexe 1 : Liste des sigles et acronymes</i>	<i>16</i>
<i>Annexe 2 : Organisation du Codex Alimentarius</i>	<i>17</i>
<i>Annexe 3 : Répartition des compétences entre Union européenne et Etats membres concernant le Codex Alimentarius</i>	<i>18</i>
<i>Annexe 4 : Répartition du suivi des comités du Codex actifs entre les différents ministères</i>	<i>19</i>
<i>Annexe 5 : Schéma de la gouvernance du Codex Alimentarius en France</i>	<i>20</i>



Annexe 1 : Liste des sigles et acronymes

ANMV	Agence nationale du médicament vétérinaire
ANSES	Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail
CAC	Commission du <i>Codex Alimentarius</i>
CCGP	Comité du <i>Codex</i> que les principes généraux
CIAA	Comité interministériel de l'agriculture et de l'alimentation
CIPV	Convention internationale pour la protection des végétaux
COFIL	Comité de pilotage
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes
DGS	Direction générale de la santé
DGTRESOR	Direction générale du Trésor
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
MAA	Ministère de l'agriculture et de l'alimentation
MEAE	Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères
MINEFI	Ministère de l'économie et des finances
MSS	Ministère des solidarités et de la santé
MTES	Ministère de la transition écologique et solidaire
OMC	Organisation mondiale du Commerce
OMS	Organisation mondiale de la santé
OIE	Organisation mondiale de la santé animale
OTC	(Accords sur les) obstacles techniques au commerce
RP	Représentation permanente
SGAE	Secrétariat général des affaires européennes
SGCI	Secrétariat général du Comité interministériel pour les questions de coopération économique européenne
SPS	(Accords sur les) mesures sanitaires et phytosanitaires
UE	Union Européenne

Annexe 2 : Organisation du Codex alimentarius



Annexe 3 : Répartition des compétences entre Union européenne et Etats membres concernant le Codex Alimentarius

Compétence	Degré d'harmonisation du sujet	Droit de vote	Type de position	Présentation de la position lors de la réunion Codex
UE	Total ou très largement harmonisé	UE	Position de l'UE	Commission européenne
Mixte	Principalement de la compétence de l'UE	UE	Position commune	Commission européenne
Mixte	Principalement de la compétence des Etats membres	Etats membres	a) Position commune b) Si une position commune n'a pu être établie, y compris au niveau du COREPER	a) Présidence du Conseil de l'UE b) Etats membres pour les sujets qui relèvent clairement de leur compétence mais la position doit être cohérente avec politiques UE et positions UE antérieures
Etats membres	Pas d'harmonisation au niveau UE	Etats membres	a) Position commune (si elle a pu être établie) b) Si une position commune n'a pu être établie ou n'est pas nécessaire	a) Présidence du Conseil de l'UE b) Les Etats membres expriment leurs propres positions

Annexe 4 : Répartition du suivi des comités du Codex actifs entre les différents ministères

Nom du Comité	Structures cheffes délégation	Structures assurant un suivi permanent	Structures assurant un suivi occasionnel
Comités traitant de questions générales			
CCCF	DGAL	DGCCRF	
CCFA	DGCCRF	DGAL	DGPR
CCFH	DGAL	DGCCRF	DGS
CCFICS	DGAL/DGCCRF		
CCFL	DGCCRF	DGAL	DGS DGPE DGTresor
CCGP	DGAL/DGCCRF	NUOI DGS DGTresor	DGPR
CCMAS	DGCCRF	DGAL	DGPE
CCNFSDU	DGCCRF	DGAL	DGS
CCPR	DGAL	ANSES DGPR	DGTresor
CCRVDF	DGAL	ANSES-ANMV	DGPR DGTresor
Comités portant sur des produits			
CCCPL	DGCCRF	DGPE	DGAL
CCFFV	DGCCRF	DGPE	DGAL
CCFO	DGCCRF	DGPE	DGAL
CCPFV	DGCCRF	DGPE	DGAL
CCSCH	DGCCRF	DGPE	DGAL
Organes de gouvernance			
CAC	DGAL/DGCCRF	DGTresor NUOI	DGPR DGS
CCEURO	DGAL/DGCCRF	NUOI	DGPR DGTresor
Task-Force/groupes de travaux ad-hoc			
Task-force sur l'antibiorésistance	DGAL	DGS ANSES-ANMV	NUOI DGTresor

Annexe 5 : Schéma de la gouvernance du Codex Alimentarius en France

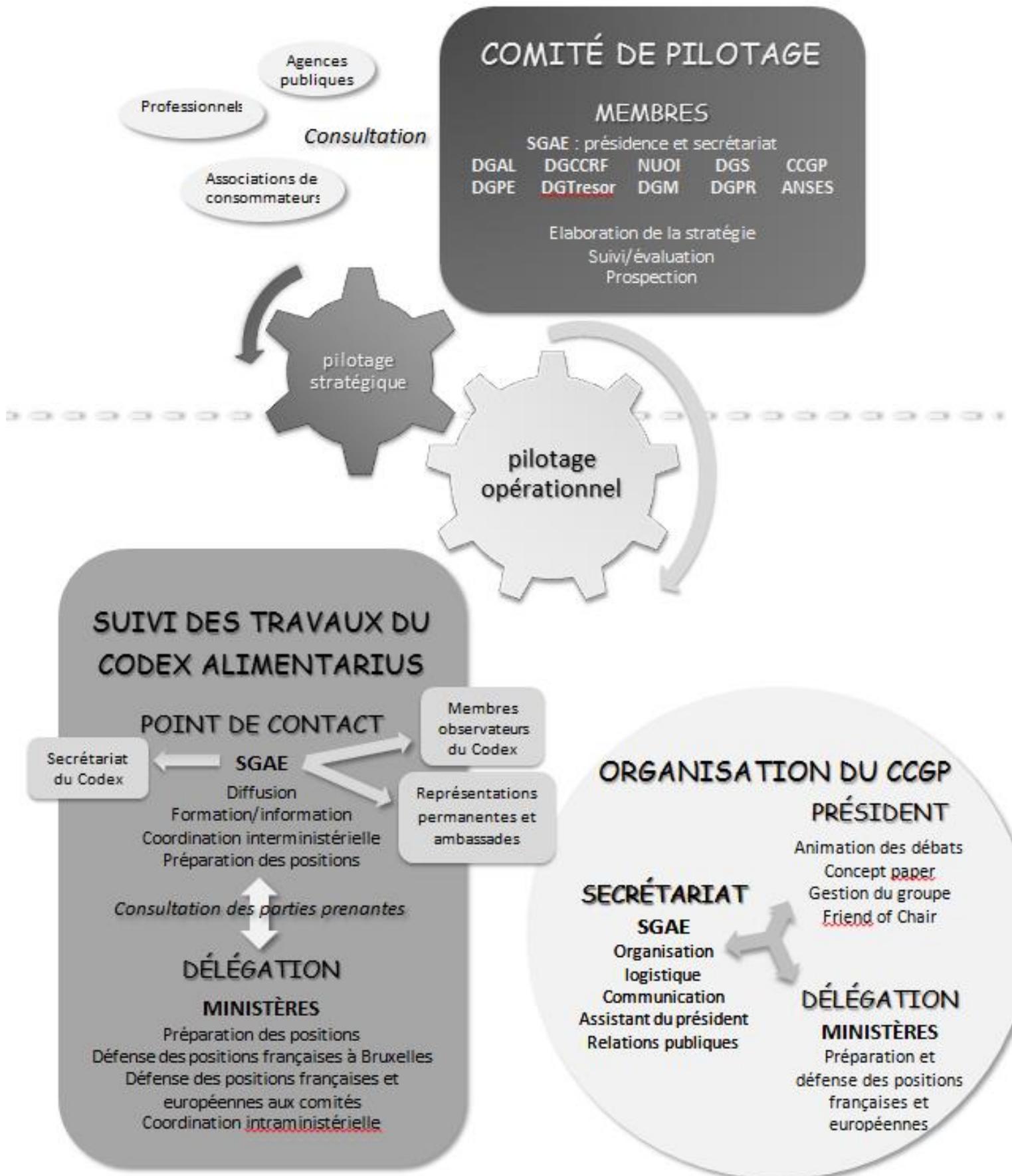


Table des matières détaillée

Remerciements	4
Sommaire	5
Tables des acronymes et abréviations	6
Introduction	7
Partie I : Le Codex alimentarius : un sujet qui peine à susciter l'attention des ministères ?	18
Chapitre 1 : Le suivi des travaux du Codex alimentarius	18
A. Une forte implication interministérielle	18
B. Le rôle central du point de contact pour le Codex alimentarius	20
C. L'implication des professionnels et de la société civile	21
Chapitre 2 : Un sujet qui ne parvient pas à rester à l'agenda politique	24
A. Des acteurs en retrait	24
B. Le Codex : une organisation complexe et méconnue	26
C. Un désintérêt des politiques ?	28
Chapitre 3 : Les conséquences d'un désintérêt politique	32
A. Une grande marge de manœuvre laissée aux agents en charge du suivi Codex	32
B. Une France moins influente au Codex ?	33
Partie II : La construction d'une stratégie nationale pour le Codex alimentarius	36
Chapitre 4 : La relance du CCGP : une mise en visibilité du Codex alimentarius en France ?	36
A. Le CCGP, un comité au mandat flou, mais stratégique	36
B. Un contexte propice à la redynamisation du CCGP	39
C. Les changements induits par la relance du CCGP	41
Chapitre 5 : Le secteur CIAA : au cœur du pilotage stratégique du Codex alimentarius	44
A. Un rôle qui dépasse ses attributions ?	44
B. Une position faisant consensus auprès des ministères	46
C. Un travail d'intéressement au politique	47
Chapitre 6 : Construire une stratégie : une démarche difficile	48
A. Le cadre interministériel : un instrument trop contraignant ?	48
B. Élaborer une stratégie : oui, mais comment la mettre en œuvre ?	50
Conclusion	51
Références bibliographiques	54
Sources écrites	55
Sources orales	57
Table des encadrés	58
Table des annexes	58