HAL
open science

S'affronter pour réguler : le conflit transatlantique sur le boeuf aux hormones dans l'organisation internationale du commerce agroalimentaire.

Louise Dangy

▶ **To cite this version:**

Louise Dangy. S'affronter pour réguler : le conflit transatlantique sur le boeuf aux hormones dans l'organisation internationale du commerce agroalimentaire.. Science politique. Université de Lyon, 2018. Français. NNT : 2018LYSE2006 . tel-02185297

HAL Id: tel-02185297

https://theses.hal.science/tel-02185297v1

Submitted on 16 Jul 2019

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

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

N° d'ordre NNT : 2018LYSE2006

THESE de DOCTORAT DE L'UNIVERSITÉ DE LYON

Opérée au sein de

L'UNIVERSITÉ LUMIÈRE LYON 2

École Doctorale : ED 483 Sciences sociales

Discipline : Science politique

Soutenue publiquement le 12 mars 2018, par :

Louise DANGY

S'affronter pour réguler : le conflit transatlantique sur le bœuf aux hormones dans l'organisation internationale du commerce agroalimentaire

Devant le jury composé de :

Cécile ROBERT, Maîtresse de conférences HDR, Université Lumière Lyon 2, Présidente

Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, Professeur des universités, Institut d'Études Politique de Toulouse, Rapporteur

Amandine ORSINI, Professeure d'université, Université Saint-Louis Bruxelles, Rapporteure

Yves SCHEMEIL, Professeur émérite des universités, IEP Grenoble, Examinateur

Renaud PAYRE, Professeur des universités, Institut d'Études Politique de Lyon, Co-Directeur de thèse

David DEMORTAIN, Chargé de recherche HDR, INRA, Co-Directeur de thèse

Contrat de diffusion

Ce document est diffusé sous le contrat *Creative Commons* « **Paternité – pas d'utilisation commerciale - pas de modification** » : vous êtes libre de le reproduire, de le distribuer et de le communiquer au public à condition d'en mentionner le nom de l'auteur et de ne pas le modifier, le transformer, l'adapter ni l'utiliser à des fins commerciales.

Université Lumière Lyon 2
École Doctorale : ED 483

S'affronter pour réguler : le conflit transatlantique sur le bœuf aux hormones dans l'organisation internationale du commerce agroalimentaire

Louise DANGY

Présentée et soutenue publiquement le 12 mars 2018

Composition du Jury :

M. David DEMORTAIN, co-directeur
M. Jean-Michel EYMERI-DOUZANS, rapporteur
M. Renaud PAYRE, directeur
Mme Cécile ROBERT,
M. Yves SCHEMEIL,
Mme Amandine ORSINI, rapporteure

Remerciements

Les derniers temps d'une thèse, en particulier le moment où l'on commence à organiser la soutenance, sont l'occasion de constater à quel point le travail qu'on a mené est en réalité un travail collectif.

Certes, la réalisation d'une thèse implique beaucoup d'autonomie et de solitude : on est seul dans les bibliothèques, les salles d'archives, seul face aux cartons ou face aux interlocuteurs qu'on interviewe, seul à retranscrire des heures d'entretien un casque collé sur les oreilles. On est seul à analyser, classer, sélectionner les données, seul à formuler des hypothèses et en éliminer une bonne partie et, par-dessus tout, on est seul à rédiger.

Pourtant, les moments d'échanges ou de soutien, plus rares, sont les catalyseurs du travail fourni et singulièrement lorsqu'on a la chance de recevoir un appui aussi appuyé que celui dont j'ai bénéficié depuis les premières phases d'élaboration de mon projet, il y a plus de cinq ans.

Je souhaite donc remercier avant tout mes deux directeurs de thèse, messieurs David Demortain et Renaud Payre qui ont formé un binôme à la fois bienveillant et exigeant, synthétique et attentif aux détails, toujours disponible et, heureusement, concordant.

Je remercie l'équipe de l'École Nationale des Services Vétérinaires pour avoir porté mon projet et ma candidature, notamment Messieurs Olivier Faugère, François Darribehaude, Michel Mas et Sébastien Gardon, ainsi que François Dumas et Amandine Gauthier.

Une pensée toute spéciale pour Nicolas Fortané.

Je remercie l'encadrement du corps des Inspecteurs de Santé Publique Vétérinaire, notamment Messieurs Jean-Luc Angot, Loïc Evain, Loïc Gouëllo et Dominique Planchenault.

Mes remerciements vont également aux très nombreuses personnes qui, au Secrétariat Général des Affaires Européennes ou à la Représentation permanente de la France auprès de l'OMC, ont suscité mon intérêt pour les organisations internationales, sans lequel je n'aurais pas eu ce projet de thèse : Roseline Lecourt, Sylvain Maestracci, Sophie Charlot et Frédéric Michel au SGAE, François Riegert, Isabelle Nuti, Jean-Marc Mignon et Yann Boulay à la RP auprès de l'OMC.

Cette thèse n'aurait pas pu être réalisée sans les nombreuses personnes qui ont pris le temps de me renseigner et de me livrer leurs points de vue. Comme il n'est pas possible de les citer individuellement ici, j'adresse un remerciement collectif à tous ceux qui, en marge des sessions du Codex ou de l'OMC, ou dans le cadre de leurs fonctions quotidiennes, m'ont fait bénéficier de leur expérience.

Sur un plan plus personnel, j'adresse mes remerciements à ceux qui ont subi les affres de la réalisation de mon travail sans en percevoir nécessairement les enjeux : mes parents, Isabelle et Thomas, Mamie et Yayo, Noémi, Paul et Hélène.

Et par-dessus tout, merci à Philippe et Célestine, qui ont supporté sans (trop) grogner les jours de repos passés à gamberger sur ces histoires de bœuf aux hormones. Qu'ils trouvent ici toute ma gratitude et mon amour.

Table des matières

Table des illustrations 9

Liste des abréviations utilisées 10

INTRODUCTION GÉNÉRALE 12

Le commerce international, objet d'action collective mondiale 19

La collecte des données ethnographiques : une enquête par immersion totale, intermittente et située 36

Questions de recherche et hypothèses : le « bœuf aux hormones » et l'institutionnalisation de la régulation du commerce des aliments 39

Organisation de la thèse 50

PARTIE I : DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES PRODUCTRICES DE CRISE ? SOCIO-HISTOIRE DU « BŒUF AUX HORMONES » 55

INTRODUCTION DE LA PARTIE I 55

CHAPITRE I : UNE ENTREPRISE LEGISLATIVE ILLEGITIME ? A PROPOS DES RACINES EUROPEENNES DE LA CRISE TRANSATLANTIQUE 59

Introduction du Chapitre I 59

Section A : Investir une arène intergouvernementale pour régler un différend transatlantique : le GATT et la mise en crise des hormones de croissance (1986-1987) 63

1. « Booster » les rendements agricoles sans mettre en danger la santé publique : tensions autour de la régulation des médicaments vétérinaires 65

2. L'ajustement de stratégies industrielles internationales aux procédures nationales d'enregistrement des médicaments vétérinaires 77

3. Le GATT pris à parti sur le bœuf aux hormones : un vieux différend mis à l'agenda intergouvernemental (1986/1987) 86

Section B : 1980 – 1981 : De la crise sur le « bœuf aux hormones » au scandale du « veau aux hormones » : généalogie d'un problème public européen 97

1. Les débuts de la régulation des médicaments vétérinaires dans l'Europe de l'après-guerre 98

2. Le « veau aux hormones » en France à l'été 1980 : des pratiques frauduleuses au scandale politique 104

3. Du scandale à la mobilisation citoyenne : la crise de la filière du veau à l'automne 1980 113

4. Crise des institutions françaises, solutions par les institutions européennes ?.. 120

Section C : 1981 – 1988 : Comment la réalisation du marché unique a bouté les hormones hors d'Europe 126

1. La directive 81/602/CE : priorité aux intérêts économiques nationaux 127

2. Le marché unique et la directive de 1988 : faire du bannissement définitif des hormones une nécessité 138

CHAPITRE II : CRISE ET IMPULSION INSTITUANTE : LE « BŒUF AUX HORMONES » POUR CONVAINCRE DE CREER DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES 155

Introduction du Chapitre II 155

Une sortie temporaire de l'agenda institutionnel 155

Du cas particulier à un élan d'institutionnalisation général 157

Section A : Contestations autour de la normalisation des hormones de croissance par le Codex 159

1. Le CCRVDF : Une instance de réglementation internationale ou une arène pour mettre les hormones en dispute ? 160

2. Vote et déficit démocratique : le choc de l'adoption des normes sur les hormones de croissance 176

3. Le Codex après les hormones : réédition de moments critiques ou terrain d'affrontement persistant ? 189

Section B : Le « bœuf aux hormones » : imaginer l'Organisation Mondiale du Commerce 216

1. Le conflit sur les hormones, un enjeu pour l'Uruguay Round 218

2. Le « bœuf aux hormones » , la science et les procédures : un test grandeur nature des instruments institutionnels 236

3. L'Europe forcée de s'ouvrir au commerce de « bœuf aux hormones » ? Paradoxes d'un arbitrage institutionnel jamais appliqué 261

Conclusion du chapitre II 278

CONCLUSION DE LA PARTIE I 280

PARTIE II : AU CŒUR DE LA MECANIQUE MULTILATERALE : QUAND LA CRISE DU « BŒUF AUX HORMONES » REND LA REGULATION SANITAIRE MONDIALE OPERANTE 286

Introduction de la Partie II 287

1. De la trame mémorielle au déploiement social d'une communauté 287

2. S'affronter aux modes de penser des institutions : l'énonciation des codes cognitifs par la crise 293

CHAPITRE III : UNE POLITIQUE COMMUNE FORGEE PAR LA CRISE INTERNATIONALE : LE BŒUF AUX HORMONES, CATALYSEUR DE L'HARMONISATION SANITAIRE EUROPEENNE 298

Introduction du Chapitre III **298**
Section A : Tirer du conflit international les ferments d'une politique européenne contraignante **300**
1. La persistance des dissonances en dépit des attaques contre les institutions communautaires 302
2. Le bœuf aux hormones : vers une Union européenne de stature internationale 329
Section B : Entretenir la crise pour rester impliqués : des Etats européens désireux de préserver leur place à la table des négociations multilatérales **344**
1. Une participation européenne maîtrisée par la Commission 346
2. Les crises sur les hormones : les Etats européens reviennent dans la négociation 355
Section C : De la dénonciation à la tolérance : le « bœuf aux hormones » dans l'acceptation désapprobatrice de l'exceptionnalisme européen **374**
1. Des débats internationaux révélateurs de divergences irréconciliables 375
2. En Europe, pas d'hormones de croissance : le régime sanitaire mondial mis à mal par la résistance européenne ? 388
Conclusion du Chapitre III **394**
CHAPITRE IV : SE DISPUTER POUR DISCUTER : UNE COMMUNAUTE DE PROFESSIONNELS EN NEGOCIATIONS SANITAIRES **398**
Introduction du Chapitre IV **398**
Section A : Le Codex, une organisation investie par une communauté de pratiques **402**
1. Une organisation sans existence matérielle incarné par un groupe durable. 403
2. Une communauté internationale soudée par la foi en ses procédures 411
3. Les réunions du Codex : des technocrates embarqués dans une aventure diplomatique 418
Section B : Moments de mobilisation collective et moments de démarcation individuelle : le Codex dans l'épreuve **425**
1. Des évènements porteurs de la vie sociale du Codex 426
2. Une communauté souveraine : la gestion des crises comme mode de gouvernement 435
Conclusion du Chapitre IV **469**

CHAPITRE V : UN LITIGE INDUCTEUR D'EXPERTISE : LE CONTENTIEUX SUR LE BŒUF AUX HORMONES ET L'ESSOR D'UNE SCIENCE REGLEMENTAIRE INTERNATIONALE 471

Introduction du Chapitre V 471

Section A : La science, des litiges commerciaux : comment l'OMC s'est convaincue de l'innocuité des hormones de croissance 476

1. Litige commercial et information scientifique : une configuration qui amalgame expertise et arbitrage judiciaire 477
2. Quelle place pour une expertise alternative dans les contentieux de l'OMC ? 488

Section B : Entre procédures et bricolages : la production d'une science d'institution 511

1. Une expertise commune, des références croisées : les institutions internationales en recherche de légitimité 513
2. Des incertitudes maîtrisées par les procédures ? Une tentative de dépolitisation des évaluations du JECFA 527

Section C : « Do we really need a standard on ractopamine ? » : adopter des normes, réaffirmer les principes universels des politiques sanitaires 565

1. L'information maîtrisée : une épistémologie stable comme enjeu de la normalisation internationale 569
2. Entre décision intergouvernementale et arrangement pragmatique : les acteurs privés intéressés à l'adoption de normes sanitaires universelles 583
3. Crise sur les hormones, institutions en crise ? Des organisations multilatérales réinvesties dans une visée mondialisatrice 592

Conclusion du chapitre V 606

CONCLUSION DE LA PARTIE II 609

CONCLUSION GENERALE 613

Le « bœuf aux hormones » : moyen pérenne d'ajustement entre pratiques et idéologies à l'usage des États 613

Une contribution aux métamorphoses de l'expertise en contexte international et régulatoire 617

Comprendre l'institution en s'identifiant aux acteurs : retour sur une approche méthodologique prédéfinie 618

Le cas particulier : confirmation et précision des tendances générales des relations internationales 619

Une preuve établie par la sélection, la continuité et la convergence des données empiriques 620

Crises et institutions internationales : opportunités ou menaces ? 624

Les ressorts institutionnalisants du cas des hormones de croissance 626
Propositions : mieux connaître l'action sanitaire internationale pour y participer de façon optimale.....632

Bibliographie.....636

Table des illustrations

Encadré 1 : AMM et conquête de marchés : le cas de la somatotropine bovine 75
Encadré 2 : le Codex et la normalisation sanitaire internationale 81
Encadré 3: L'OIE, un autre acteur de la régulation du médicament vétérinaire ?..... 85
Encadré 4: Le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)..... 88
Encadré 5: Crises et tâtonnements dans la mise en place des instruments de régulation des médicaments 105
Encadré 6 : Le JECFA, pourvoyeur de connaissances pour le CCRVDF (Debure, 2012) 166
Encadré 7: la science dans les procédures du Codex : un fondamental ou le seul critère pertinent ? 180
Encadré 8 : la BST, projet biotechnologique ou symbole des dérives du productivisme agronomique ? 191
Encadré 9 : Une irréconciliable bataille de principes ? Paroles d'acteurs 206
Encadré 10: de Punta del Este à Marrakech : le redimensionnement progressif des négociations de l'Uruguay Round 220
Encadré 11: Chronologie du contentieux "Hormones 1" à l'OMC 241
Encadré 12 : le TTIP : Projet, enjeux, challenges 275
Encadré 13 : L'affaire Denkavit : échanges européens, mesures nationales 305
Encadré 14 : L'Europe face à la surproduction agricole : la PAC, les quotas et la réforme de 1992 318
Encadré 15:Une définition législative des médicaments vétérinaires 324
Encadré 16 : Les autorités européennes impliquées dans les travaux du Codex : plusieurs échelons, de multiples administrations..... 334
Encadré 17 : Prudente par principe : l'institutionnalisation du principe de précaution en Europe 380
Encadré 18 : Diversité des représentants de gouvernements au Codex : portraits croisés lors de la 22e session du CCRVDF 409
Encadré 19 : Un lexique commun aux organisations internationales, décliné pour le Codex 415
Encadré 20: Les données scientifiques utilisées par les Européens à l'OMC et au Codex.... 494
Encadré 21:Une position réglementaire difficilement tenable : les faiblesses l'embargo européen sur les hormones de croissance..... 519
Encadré 22 : L'analyse des risques et le tournant quantitatif des politiques sanitaires 552
Encadré 23: Qu'est-ce qui rend « sound » la « sound science » ? 564

Figure 1: Les principaux évènements du conflit international sur le "bœuf aux hormones" ... 49
Figure 2 : Les principaux instruments d'encadrement du médicament vétérinaire 72
Figure 3 : la délivrance de l'AMM pour les médicaments vétérinaires : une issue binaire d'un processus normatif complexe 80
Figure 4: l'élevage industriel des veaux : des pratiques choquantes 110
Figure 5: La charte du veau, une « certification » par les autorités nationales d'un engagement privé pour la qualité et la sécurité des viandes 122
Figure 6: La procédure législative par avis conforme 129
Figure 7: Les aléas de la majorité simple : une reconfiguration marginale pour une issue diamétralement opposée 194
Figure 8 : Le choix de la stratégie européenne pour se conformer au rapport de l'OA : une décision complexe 258
Figure 9: La coordination européenne pour le Codex, un processus maîtrisé par la Commission..... 351

Figure 10: Le Manuel de procédures du Codex, exemplaire original du Point de contact français 417
Figure 11:Le Codex fête ses cinquante ans 429
Figure 12 : tract de campagne lors de l'élection du bureau de la CAC en 2014 433
Figure 13 : Première réunion du groupe FOTC : les participants au travail 455
Figure 14 : Première réunion du groupe FOTC : la proposition de Consumers International455
Figure 15: Première réunion du groupe FOTC : la proposition de l'UE..... 456
Figure 16 : Première réunion du groupe FOTC : la proposition de l'IFAH..... 456
Figure 17 : Première réunion du groupe FOTC : la proposition des USA..... 457
Figure 18 : Une institution unique pour réguler le commerce mondial des aliments - expertise et renforcement institutionnel..... 526
Figure 19: les types d'incertitude selon Stirling (1999)..... 529
Figure 20 : la mise au diapason du JECFA avec les procédures de l'analyse des risques..... 554

Tableau 1 : La répartition des compétences entre les institutions communautaires au Codex..... 348

Liste des abréviations utilisées

ADN : Acide DesoxyriboNucléique
AELE : Accord Européen de Libre Echange
AFNOR : Agence Française de Normalisation
AHI : Animal Health Industry
ALENA : Accord de Libre-Echange Nord-Américain
AMM : Autorisation de mise sur le marché
ANIA : Association Nationale des Industries Alimentaires
ANMV : Agence Nationale du Médicament Vétérinaire
ANSES : Agence Nationale de Sécurité sanitaire des Aliments, de l'Environnement et du Travail
CAC : Commission du Codex alimentarius
CCFH : Comité du Codex sur l'hygiène des aliments
CCGP : Comité du Codex sur les principes généraux
CCRVDF : Comité du Codex sur les résidus de médicament vétérinaire dans les aliments
CE : Communauté européenne
CI : Consumers International
CIRC : Centre International de Recherche contre le Cancer
COMISA : Coordination mondiale des industriels de la santé animale
CR : Compte-rendu
CSMVSP : Comité Scientifique des Mesures Vétérinaires en rapport avec la Santé Publique
CVO : Chief Veterinary Officer
DES : DiEthylStillbestrol
DGAL : Direction Générale de l'Agriculture
DGCCRF : Direction Générale du Commerce, de la Concurrence et de la Répression des Fraudes
DJA : Dose journalière admissible
EFSA : European Food Safety Authority
FAO : Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
FEDESA : Fédération européenne de santé animale

FNP : Fédération Nationale Porcine
FOTC : Friends of the Chair
GATT : General Agreement on Tariffs and Trade
GS : Groupe special
HACCP : Hazard Analysis – Critical Control Points
IFAH : International Federation for Animal Health
INC : Institut national de la Consommation
INRA : Institut National de Recherche Agronomique
ISO : International Standardisation Organisation
JECFA : Joint expert committee for food additives
JMPR : Joint Meeting on Pesticides Residues
JOCE : Journal Officiel des Communautés Européennes
LMR : Limite maximale de résidus
MAAF : Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt
MGA : Acétate de mélengestrol
NHF : National Health Federation
OA : Organe d'appel
OIE : Organisation mondiale de la santé animale (ex Office International des Epizooties)
OLF : Other Legitimate Factors
OMPI : Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
OMC : Organisation mondiale du commerce
OMS : Organisation mondiale de la santé
ONU : Organisation des nations unies
ORD : Organe de règlement des différends
OTC : Obstacles Techniques au Commerce
PAC : Politique agricole commune
PIB : Produit Intérieur Brut
PPM : Processes and Products Methods
RCP : Résumé des caractéristiques du produit
RFA : République Fédérale d'Allemagne
RP : Représentation permanente
RPR : Rassemblement pour la République
SGCI : Secrétariat Général des Communautés Internes
SPS : Sanitaire et phytosanitaire
TD : Télégramme diplomatique
TTIP: Transatlantic Trade and Investment Partnership
UE : Union européenne
UFC : Union fédérale des consommateurs
USDA: Unites States Department of Agriculture
USTR: United States Trade Representative
VICH: Veterinary International Conference on Harmonization

INTRODUCTION GÉNÉRALE

En Europe, pas d'hormones de croissance en élevage. Depuis 1988, on ne trouve plus de viandes, de lait, ou d'œufs, issus d'animaux qui auraient été engraissés aux hormones. Cette interdiction vise aussi bien l'utilisation d'hormones dans les élevages que la commercialisation des aliments d'origine animale sur le territoire de l'Union européenne et concerne donc aussi bien les animaux élevés en Europe que les produits animaux importés sur le marché européen. C'est cette seconde disposition, corollaire de l'interdiction d'emploi des hormones de croissance dans les élevages, qui a déclenché un affrontement commercial de longue haleine entre l'Europe et les États-Unis : le conflit sur le « bœuf aux hormones », présenté tantôt comme un différend commercial, tantôt comme une bataille de principes.

Le conflit sur le « bœuf aux hormones » oppose l'Europe et l'Amérique du Nord (États-Unis d'Amérique et Canada) vis-à-vis de la commercialisation sur le marché communautaire de viandes provenant d'animaux auxquels on aurait administré des hormones de croissance. La législation européenne considère en effet que l'emploi d'hormones de croissance doit être découragé car ces produits ne sont pas indispensables d'un point de vue zootechnique, qu'ils n'améliorent pas la santé animale et peuvent même menacer le bien-être des animaux d'élevage et qu'on n'est pas absolument certains qu'ils n'ont pas d'effets préjudiciables pour les consommateurs de viande. Au contraire, les États-Unis et le Canada se fondent sur les gains de rendement permis par l'emploi d'hormones de croissance pour contester les restrictions que font peser les exigences européennes sur le commerce international.

Le différend a émergé dans différentes instances internationales au cours des années 1980 : les États-Unis d'Amérique et le Canada estimaient alors qu'une directive européenne en cours d'élaboration depuis 1981 et risquant de mettre fin à la possibilité d'exporter des viandes « traitées aux hormones » vers l'Europe menaçait leurs intérêts commerciaux. Or,

dans le même temps, une modification de taille transforme l'environnement international : la création de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) en 1996. Les pays négociateurs espèrent que cette nouvelle institution, dotée d'instruments d'arbitrage des différends commerciaux, permettra de sanctionner les mesures protectionnistes. Arbitre de conflits dont les enjeux peuvent se monter à plusieurs milliards de dollars américains[1], l'OMC devient le siège le plus visible de la bataille sur la « viande aux hormones », ces substances administrées au bétail pour accélérer la croissance des animaux et augmenter les rendements en élevage.

De fait, les États-Unis et le Canada obtiennent la condamnation formelle de l'Union européenne (UE) par l'OMC en 1998. Cette dernière, refusant de lever son embargo sur la viande aux hormones, subit de coûteuses mesures de rétorsion économiques. Même si des solutions de compromis ont été imaginées sur mesure pour résoudre ce cas, puis mises en place afin de restaurer le commerce transatlantique de viandes, le conflit persiste encore aujourd'hui. Régulièrement, les pays d'Amérique du Nord menacent de saisir à nouveau l'OMC au sujet de l'embargo européen sur le « bœuf aux hormones »[2], tandis que les institutions communautaires ont fait du rejet européen des hormones de croissance l'emblème d'une agriculture fondée sur des valeurs éthiques telles que le bien-être animal, le respect de l'environnement ou la promotion des exploitations de petite taille.

Pourtant, l'OMC n'est plus le lieu principal où se joue à présent le conflit sur les hormones. Ce sont plutôt au gré des accords commerciaux bilatéraux qu'ils négocient avec l'UE que les États-Unis et le Canada rappellent leurs griefs à l'encontre de l'embargo sur les

---

[1] On peut par exemple mentionner l'affaire « Boeing-Airbus » : en 2004, les États-Unis accusent l'Union européenne (UE) d'accorder des subventions illégales à Airbus. En septembre 2016 (l'affaire n'étant pas encore close), l'OMC estime à 10 milliards de dollars les pertes commerciales annuelles causées par les subventions européennes à l'avionneur américain.

[2] En décembre 2016, quelques semaines avant la prise de fonction de la nouvelle administration américaine du Président élu Donald Trump, les États-Unis menacent l'Union européenne de relancer le contentieux sur le « bœuf aux hormones de l'OMC », pourtant achevé depuis 2009. [« Bœuf aux hormones : Washington menace Bruxelles d'un nouveau conflit », Richard Hiault, Les Échos, 23 décembre 2016]

hormones. Les échos médiatiques du conflit sont aujourd'hui généralement liés à l'inquiétude suscitée par la négociation des accords de libre-échange transatlantique[3]. Pourtant, le conflit reste d'actualité au sein d'une institution intergouvernementale très confidentielle : le Codex alimentarius (Codex). Le Codex est un programme des Nations-Unies issu d'un partenariat entre la FAO (Organisation des Nations-Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) et l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé), chargé depuis 1963 d'établir les normes garantissant la sécurité sanitaire des aliments. Ce mandat n'est pas uniquement technique : les normes du Codex étant destinées à réguler le commerce d'aliments, elles sont porteuses des idéologies mondialisatrices parfois divergentes des États membres de l'organisation. Le Codex est donc régulièrement le siège de tensions lorsqu'est mis à l'agenda un problème qui suscite des polémiques quant à l'objectif de l'établissement de normes internationales. Le cas des hormones de croissance, à cet égard, est source d'une confrontation telle entre les acteurs (délégués des divers États membres, fonctionnaires internationaux, représentants de la société civile) qui dure depuis les années 1980. La remarquable longévité de cette polémique a fait naître l'interrogation à l'origine de cette thèse.

Dans cette instance quasi-inconnue du public, le Codex, des représentants de 187 États membres (ainsi que ceux de la Commission européenne, l'UE étant devenue membre à part entière en 2003) s'accordent sur les dispositions (compositions, paramètres microbiologiques, modalités d'étiquetage, allégations, méthodes de contrôle, etc.) que doivent respecter les aliments distribués sur les marchés internationaux. Le plus souvent, des ajustements techniques dont l'objectif (protéger les consommateurs et limiter les divergences réglementaires) fait consensus. On y assiste pourtant régulièrement (notamment lors des

[3] Par exemple, « Bœuf aux hormones, la relance du contentieux, une « grosse surprise » », LeFigaro.fr, 23 décembre 2016, http://www.lefigaro.fr/flash-eco/2016/12/23/97002-20161223FILWWW00299-boeuf-aux-hormones-la-relance-du-contentieux-une-grosse-surprise.php, dernière consultation le 23 août 2017.

réunions annuelles de l'organe directeur du Codex, la « Commission du Codex alimentarius » (CAC)) à l'expression de positions très engagées sur le cas des hormones. Ces prises de parole sont d'autant plus surprenantes qu'elles sont prononcées par des délégués d'États membres du Codex, en général des experts techniques de haut niveau des administrations réglementaires. Ceux-ci n'ont en général pas l'expérience des rapports de force commerciaux dans le cadre de l'OMC ou d'accords de libre-échange : ce ne sont pas des professionnels de la négociation. Lorsque, élève-fonctionnaire, j'ai eu pour la première fois l'occasion d'assister à ces échanges, leur intensité m'a particulièrement impressionnée. Il m'a semblé utile de chercher à faire le jour sur l'enjeu véritable que résumait l'opposition autour de l'utilisation d'hormones de croissance en élevage que les acteurs impliqués qualifiaient de « bataille de principes ». C'est sur cet étonnement initial que s'est construit le projet d'une enquête sociopolitique destinée à saisir le sens du conflit sur le bœuf aux hormones.

Vétérinaire, élève-fonctionnaire du corps des Inspecteurs de la Santé Publique Vétérinaire (ISPV), j'ai effectué en 2012 un stage auprès du Point de contact français pour le Codex alimentarius. Les procédures du Codex requièrent en effet la désignation par chaque État membre ou organisation ayant le statut d'observateur d'un contact auprès duquel puisse être assurée la communication officielle entre ce membre (ou observateur) et l'organisation. Le point de contact reçoit ainsi les documents de travail, les invitations aux réunions, diverses notifications concernant la mise en œuvre de groupes de travail, les relaie auprès des administrations et autres parties prenantes intéressées et assure également les actions de formation et de promotion nécessaires à la connaissance du Codex et de ses enjeux. En France, cette fonction assurée par un titulaire d'administration centrale mis à disposition du Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE), service sous les ordres du Premier ministre chargé de la coordination interministérielle. Ce stage m'a permis d'assister à une session d'un des comités du Codex, le Comité des principes généraux (CCGP) dont l'ordre du

jour abordait de manière indirecte le problème des hormones. Les normes sur les hormones, qui correspondent aux modalités permettant l'emploi sécuritaire de traitements vétérinaires chez les animaux d'élevage, relèvent d'un comité spécialisé (le Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires (CCRVDF)) et non pas du CCGP. Mais ce comité spécialisé (CCRVDF) était alors englué par l'opposition que suscitait un projet de norme concernant une hormone de croissance, la ractopamine, au point que le problème avait été transmis aux instances dirigeantes du Codex. Le CCGP était ainsi chargé d'examiner, de manière générale, le traitement qu'il convenait de réserver aux projets de norme vis-à-vis desquels il était impossible de parvenir à un consensus.

La ractopamine est utilisée dans de nombreux pays (dont les États-Unis, le Canada, et la plupart des pays anglo-saxons). Elle permet d'augmenter les rendements de production de viandes de bœuf et de porc dans des proportions[4] déterminantes : les éleveurs qui l'utilisent bénéficient d'un avantage concurrentiel considérable. Pour pouvoir en jouir, il faut néanmoins que leurs partenaires commerciaux acceptent les produits ayant été traités avec cette substance. D'éventuelles normes du Codex, fondées sur une double légitimité scientifique (sécurité des viandes issues d'animaux ayant reçu de la ractopamine attestée par un comité d'experts indépendant) et démocratique (le Codex étant un programme des Nations Unies), permettraient de considérer que la ractopamine bénéficie d'une acceptation mondiale. Un projet a été déposé en 1993 dans cette optique. Sa progression s'est aussitôt heurtée à l'opposition de l'UE, qui estime que l'utilisation d'hormones de croissance doit être bannie. Le projet de norme sur la ractopamine n'avait donc pas pu progresser : d'un côté, les pays utilisateurs poussaient de plus en plus à l'adoption de la norme, tandis que de l'autre, l'UE

[4] Le laboratoire promoteur estime le gain autour de 2 à 3 dollars américains par kilo de viande (https://www.elanco.us/products-services/swine/feed-efficiency-finishing-swine.aspx, dernière consultation le 22 août 2017).

ainsi que d'autres pays opposés aux hormones (Russie, Chine) refusaient de voir les marchés mondiaux inondés de viandes produites à bas coût grâce aux hormones de croissance. Le blocage avait failli conduire à un vote en 2011, après plus de quinze ans de négociations, devant l'impossibilité de trouver un consensus entre ces deux positions totalement opposées. Dans ce contexte, le CCGP avait donc été mobilisé dans un climat de tensions particulièrement intenses.

Le cas de la ractopamine n'était supposé constituer qu'un exemple du problème général des normes bloquées par l'impossibilité de trouver un consensus. Mais les passions qu'il a suscitées ont fait du conflit sur les « hormones de croissance » l'enjeu central de cette session de 2012 du CCGP. Une « session facilitée » (c'est-à-dire un atelier informel orchestré par le président élu du Codex) avait été convoquée en marge de la réunion, pour permettre un échange de vues libre et informel sur la ractopamine et les hormones. Presque tous les délégués présents s'étaient rendus à cette session, faisant preuve d'un intérêt personnel commun pour le problème des hormones. Le caractère exceptionnel du cas des hormones de croissance allait d'ailleurs se confirmer seulement quelques mois plus tard. En juillet 2012, les délégués de tous les États membres du Codex se retrouvaient à Rome pour la session annuelle de la CAC. Les États-Unis obtinrent la tenue d'un nouveau vote – ce qui constitue en soi un évènement quasi inédit[5] dans cette instance construite autour du consensus, y compris lorsque son obtention se révèle particulièrement ardue. Ce vote, grâce à une majorité d'une voix seulement, conduisit à l'adoption de la norme sur la ractopamine, engendrant une vague d'indignation de la part des délégués européens. Selon eux, plus qu'un danger éventuel que l'utilisation de ractopamine pourrait faire peser sur le consommateur de viandes, l'adoption par vote, permise par une majorité aussi ténue, prouvait une déviance inacceptable de

[5] L'adoption de normes par vote ne s'est produite au Codex que pour une série d'hormones de croissance (en 1995), les eaux minérales, ainsi que certains fromages sous appellation.

l'organisation. En tant que programme des Nations Unies, le Codex n'aurait pas dû valider une norme prétendument technique que rejetait près de la moitié de ses États membres.

L'intensité des réactions émotionnelles provoquées par le cas de la ractopamine et leur partage par l'ensemble des membres du Codex interrogent : pourquoi les délégués ont-ils consenti à enfreindre la règle du consensus si cette dernière constitue un repère aussi déterminant ? Déterminer si la ractopamine est dangereuse ou non, en dépit du caractère prétendument technique du Codex, ne semble pas justifier la mobilisation qu'ont consentie la plupart des délégués, distribuant tracts et autres « fact sheets », mobilisant les réseaux d'ambassades, tentant de mettre en place des stratégies d'alliances en vue de la tenue d'un vote. L'Union européenne n'a pu prendre son parti du vote qui a été inscrit à l'agenda du Conseil des ministres de l'agriculture dès l'automne 2012. D'autre part, l'adoption de cette norme dont l'autorité était fragilisée par son adoption controversée, semblait peu à même de mettre fin au conflit sur le « bœuf aux hormones » vieux de près de trente ans. L'épisode semblait en revanche indiquer la place spécifique du conflit sur les hormones au Codex. Son sens n'était sans doute pas à mettre en rapport avec les enjeux commerciaux de l'embargo européen sur le bœuf aux hormones, que ce soit du côté européen que du côté américain. Bien plutôt, il rejouait une confrontation d'ordre idéologique ayant trait aux règles sensées fonder la libéralisation des échanges commerciaux de produits alimentaires.

Le cas de la ractopamine, inscrit dans une succession d'oppositions sur l'établissement de règles internationales vis-à-vis de l'utilisation d'hormones en élevage, semblait donc synthétiser plusieurs décennies de négociations quant à l'objectif et aux modalités d'une régulation mondiale du commerce d'aliments. Cette hypothèse présupposait d'admettre qu'un cas particulier est susceptible d'impacter de manière sensible l'organisation d'un secteur d'action collective. Pour s'en convaincre, notre démarche a consisté à mettre en évidence la marque laissée par les enjeux spécifiques au conflit des hormones dans la régulation des

échanges de produits agricoles et à en détailler les mécanismes. De ce point de vue, notre travail participe à l'analyse du lien entre cas particulier et institutions[6] de portée générale. En résumé, le conflit sur le bœuf aux hormones :

- Constitue un point d'observation à partir duquel assister sur une période longue (1980-2016) la structuration d'un secteur d'action publique (la régulation du commerce agricole) ;

- Offre un exemple du lien possible entre un cas particulier et la mise en place de règles générales.

- Permet d'appréhender le rôle socialisateur et structurant du conflit, en offrant l'illustration d'un sujet autour duquel l'antagonisme est marqué mais qui constitue néanmoins une référence partagée par l'ensemble des acteurs

Dans cette introduction, nous allons ainsi développer les apports – mais aussi les limites – d'une entrée par le cas particulier, avant de présenter sa contribution possible à la sociologie des institutions et à celle des relations internationales. Pour ce faire, il conviendra dans un premier temps de préciser quels champs de recherche notre travail articule (relations internationales, analyse des politiques publiques, sociologie des sciences). Puis, nous préciserons le questionnement auquel il s'efforce de répondre avant de justifier la méthodologie et les hypothèses de recherche choisies.

Le commerce international, objet d'action collective mondiale

La fin de la Seconde Guerre Mondiale a incité les spécialistes des relations internationales à s'intéresser à des objets plus variés. Nombre d'entre eux ne s'intéressent plus désormais seulement aux enjeux militaires et à la puissance structurelle (Battistella et al.,

[6] Nous entendons ici par « institution »

2012). En outre, avec la fin de la Guerre Froide, les relations entre les pays se pacifient d'un point de vue militaire et c'est désormais au plan économique que les Etats mesurent leur puissance. Les relations transactionnelles et de coopération entre les pays mais aussi le constat de l'insertion croissante d'acteurs non étatiques dans ces relations suscitent alors de nombreuses interrogations : comment se règlent les rapports entre des États alliés militairement ? Comment caractériser les actions qu'ils élaborent ensemble ? Quels sont les liens entre l'action entreprise au niveau mondial et celle réalisée aux différents échelons nationaux ? Longtemps considérées comme apolitique par les néolibéraux, ou au contraire comme dominées par les idéologies occidentales (en particulier nord-américaines) du côté des auteurs marxistes, les règles visant à encadrer le commerce international participe alors à ce renouveau de l'étude des relations internationales en lien avec la mondialisation (Battistella, 2010). Nous distinguons quatre champs de recherche permettant de problématiser la circulation mondiale des produits agricoles et alimentaires : la littérature internationaliste néolibérale, la sociologie des crises, la sociologie de l'expertise scientifique et les études européennes.

Organisations et régimes internationaux

En premier lieu, le constat de l'intensification des échanges et, en ce qui concerne les produits agricoles, la multiplicité des acteurs intervenant dans une chaîne de production parfois complexe et financiarisée, invitent à se demander dans quelle mesure le commerce d'aliments est organisé à l'échelle mondiale. Plusieurs notions permettent d'appréhender l'action collective produite dans une perspective internationale.

A l'opposé de la perspective réaliste qui, du moins dans ses conceptions historiques, pose que le milieu international est anarchique et qu'ainsi, seuls comptent les intérêts des

États lorsqu'ils interagissent les uns avec les autres[7], les auteurs néo-libéraux ont étudié les modalités et les instruments qui permettent, jusqu'à un certain point, d'intégrer, à l'échelon mondial, des éléments d'une action collective comparables à ceux qui organisent les rapports sociaux dans les différents pays. Ces travaux montrent, par exemple, que les normes produites au niveau international contraignent les actions possibles dans des domaines thématiques, qui évoquent le découpage, au niveau national, en secteurs d'action publique (Katzenstein, 1996)[8]. Le courant néolibéral[9], s'est donc particulièrement intéressé aux instruments et aux institutions dans la mesure où ceux-ci définissent le répertoire des actions autorisées, encouragées ou interdites. Ce mécanisme de sélection, qui conduit à mettre en œuvre des normes parfois aussi contraignantes que des textes législatifs appréhendés dans une perspective de hiérarchie des normes (Dudouet et al., 2006) implique l'articulation des normes et d'autres règles. Celles-ci ne s'accumulent pas simplement en coexistant, mais s'imbriquent les unes aux autres pour constituer un ensemble plus cohérent. Ce constat a permis à Krasner d'élaborer la notion de régime pour désigner « un ensemble de principes, de normes, de règles, et de processus décisionnels implicites ou explicites autour desquels les attentes d'acteurs convergent » (Krasner, 1983). Krasner estime que la gestion de certains enjeux résulte d'une action coordonnée et considérée comme légitime par la plupart des acteurs. Cette proposition selon laquelle les acteurs internationaux sont capables d'établir

---

[7] Waltz (1979) fait de l'anarchie des relations entre les Etats un élément central de sa théorie des relations internationales, lui permettant de postuler que, dans leurs rapports, les Etats ne peuvent prévoir le comportement des autres et ne peuvent donc compter que sur eux-mêmes.

[8] L'analyse des relations internationales montre que le milieu international utilise les normes comme instruments de régulation privilégiée. S'il est malaisé de proposer une définition synthétique de la notion de « normes », on peut suivre Dudouet et al. (2006) lorsqu'ils caractérisent la normalisation comme une action entreprise par un petit groupe d'acteurs qui ne sont pas nécessairement tous des représentants d'autorités gouvernementales. La légitimité des normes n'est donc pas directement liée à la défense de l'intérêt public, contrairement aux textes législatifs. En outre, l'application des normes étant en général qualifiée de « volontaire », la contrainte que ces dernières peuvent induire n'implique pas la mise en œuvre d'actions répressives.

[9] Keohane et Nye (1977), qu'on considère comme les initiateurs du courant néolibéral en relations internationales, ne nient pas intégralement le constat d'anarchie du milieu international des réalistes. Ils estiment que les acteurs, étatiques ou non, s'investissent ensemble dans l'établissement de normes. En choisissant de reconnaître leur légitimité, les acteurs limitent les effets déstabilisateurs néfastes qui pourraient découler de l'absence d'une autorité s'imposant aux Etats.

ensemble les paramètres permettant de gouverner un secteur d'action publique a également permis une féconde hybridation entre deux champs de recherche distincts : étude des relations internationales et économie politique internationale (champ jusqu'alors laissé en marge des publications académiques et qui accédait alors justement à une meilleure reconnaissance[10]).

Pourtant, les études empiriques peinaient à prouver l'existence de régimes tels qu'ils avaient été initialement définis par Krasner (Orsini et al., 2013). Le concept a ainsi été affiné pour mieux rendre compte de la complexité des hybridations (notamment public/privé) ou de la spécificité du secteur d'action publique considéré[11]. La notion de « régimes complexes » a été proposée (Raustiala et Victor, 2004) pour rendre compte du fait que les institutions, normes et activités ont tendance à se superposer les unes les autres et n'induisent pas nécessairement l'existence de hiérarchies inflexibles. Il est ainsi parfois impossible de dégager sans équivoque un ensemble de normes reconnues et organisant de fait un véritable secteur d'action collective.

Quoi qu'elle ait considérablement enrichi l'analyse des relations internationales, la théorie des régimes a été souvent critiquée, en raison de son caractère « macro » peu applicable aux études empiriques et à un prisme jugé trop « stato-centré », accordant beaucoup d'importance aux Etats ou aux institutions supra ou intergouvernementales (Ambrosetti et Buchet de Neuilly, 2009). La sociologie politique, dont l'application à des objets internationaux n'en est encore qu'à ses débuts (Payre et Pollet, 2013) invite plutôt à considérer la production de l'action collective dans une perspective théorique de portée plus

---

[10] Strange (1970) dénonçait notamment le mépris réciproque (''mutual neglect'') qui caractérisait jusqu'alors la délimitation entre l'économie politique internationale et les Relations Internationales. Regrettant cet état de fait, l'auteure anticipait déjà l'essor qu'allaient prendre les enjeux transactionnels dans les rapports entre puissances internationales.

[11] Par exemple, les enjeux liés à la prévention ou à la prise en charge des « risques », d'ordre sanitaire, industriel ou climatique (voir par exemple, Hood et al., 2001, ou Morin, 2014) ou encore les questions de droit de la propriété intellectuelle (Moon, 2010) semblent répondre aux critères proposés par Krasner dans la mesure où ils se superposent à des secteurs d'intervention pilotés par des autorités assimilables à des administrations régaliennes et dont la légitimité n'est pas, ou est peu, contestée.

limitée, ancrée sur l'observation des rapports entre les acteurs. Cette démarche a effectivement permis de mettre à jour quels processus précis produisent les configurations observées et leur évolution, en détaillant par exemple les modalités d'insertion de nouveaux acteurs[12]. Malgré ses spécificités liées notamment à l'absence d'une hiérarchie univoque semblable à l'organisation d'un Etat, l'action publique internationale est fructueusement approchée par les méthodes et les concepts de l'analyse des politiques publiques. Mieux encore, celles-ci permettent de mettre en évidence les éléments qui résultent de relations intergouvernementales, les initiatives supraétatiques et leurs diverses hybridations qui engendrent des politiques publiques internationales[13].

La perspective néolibérale (en particulier la théorie des régimes) et l'étude des politiques publiques internationales ont donc en commun l'étude d'une catégorie d'acteurs – les organisations intergouvernementales – et celle d'un type d'instruments – les normes. Bien que, d'un côté, la perspective internationaliste cherche plutôt à caractériser le rôle que jouent les organisations intergouvernementales à l'heure de la mondialisation (voir notamment Graz, 2004 ; Moravcsik, 1997) tandis que, de l'autre, la sociologie politique teste des notions issues de la science politique sur des terrains internationaux (Nay et Petiteville, 2011 ; Serré et Pierru, 2001), leurs observations peuvent être rapprochées. Les uns comme les autres montrent que les organisations internationales, qui disposent de structures singulières[14], sont

---

[12] Guilbaud (2010) montre ainsi, à partir de l'exemple des politiques internationales de lutte contre le SIDA, comment certaines entreprises du secteur pharmaceutique ont, au cours des années 1990-2000, pris une part active dans la définition des objectifs et de mise en œuvre des actions de santé publique aux côtés d'institutions multilatérales (en l'occurrence, l'OMS).

[13] Comme l'expliquent Petiteville et Smith (2006), la réalisation d'une action commune à l'international combine des éléments de négociation multilatérale, des orientations produites par des autorités supranationales, et la participation d'acteurs non étatiques hétéroclites (représentants de la société civile, fondations, entreprises multinationales, fédérations professionnelles). Si la transnationalisation en constitue une caractéristique propre, il est cependant possible de parler de « politiques publiques internationales », dont l'étude implique, comme pour leurs contreparties domestiques, de s'intéresser aux différents instruments et dispositifs qui permettent à des acteurs variés de s'insérer dans leur élaboration.

[14] Schemeil (2013) montre ainsi la capacité de résilience et d'adaptation dont font preuve certaines organisations internationales, en dépit de leur faible dotation budgétaire et en personnel, et de leur mandat parfois initialement

en mesure d'impulser des entreprises politiques, mais qu'elles doivent composer avec des acteurs multiples, dans un cadre hiérarchique complexe. Pour les internationalistes, tout d'abord, le pouvoir des organisations internationales a été longtemps l'objet de débats : leur conférer une capacité d'action nécessite en effet de reconnaître que le milieu international n'est pas intégralement anarchique. Si, notamment en raison de la multiplication des organisations internationales et de la diversification des statuts légaux que recouvre ce terme (Battistella, 2012), les chercheurs s'accordent aujourd'hui pour leur reconnaître une fonction dans la structuration des rapports entre les États, ils tendent aussi à relativiser leur autorité. En particulier, leur champ d'activité ne se superpose pas strictement aux secteurs de politiques publiques définis dans un cadre national. Les organisations internationales ne peuvent donc pas s'assimiler à de « superministères » (Schemeil, 2012). Leur action concrète est ainsi difficile à définir en termes généraux, d'autant plus qu'elle varie fortement selon les sujets. Dans certains cas, une action coordonnée au niveau mondial sera perçue comme totalement illégitime, comme dans le domaine de la lutte contre le terrorisme (Stampnitzski, 2013) alors qu'elle sera, au contraire, jugée indispensable pour ce qui concerne la santé, par exemple (Paillette, 2012). Même lorsque les organisations multilatérales incarnent la décision internationale légitime, elles doivent s'articuler avec d'autres instances plus ou moins bien définies [15] : organisations non gouvernementales, acteurs transnationaux et/ou privés, fondations, etc. De ce fait, elles constituent un point d'observation heuristique des processus de changement et de continuité de l'action publique (Nay et Petiteville, 2011). Au-delà du constat comptable de leurs actions, les organisations internationales constituent des lieux de rencontre et de socialisation. Forums où se rencontrent des individus qui sont souvent des

limité dans le temps. L'auteur attire notamment l'attention sur l'ordre de grandeur des budgets des organisations internationales parmi les plus visibles. L'ensemble des institutions de l'Union européenne à Bruxelles représenterait ainsi un budget inférieur à celui de la mairie de Paris.

experts scientifiques, techniques ou administratifs dans leur pays d'origine, les organisations internationales catalysent la diffusion de schémas cognitifs ou de principes d'action (Demortain, 2012).

Les organisations internationales combinent donc fréquemment action publique (depuis la décision jusqu'à la mise en œuvre) et élaboration idéologique ou experte. Cette fonctionnalité hybride, doublée d'une ambiguïté statutaire (là encore liée à la contestation persistante du droit international) incitent les organisations internationales à utiliser des instruments de type normatif. L'étude des outils grâce auxquels se déploie l'action collective a en effet montré que les décideurs se tournaient volontiers vers les politiques de normalisation (Lascoumes et Le Galès, 2004) lorsqu'ils déploient des actions dont l'objectif ou les modalités sont contestés. L'énonciation et le pouvoir de contrainte imprécis des normes permettent en effet à de multiples interprétations de coexister[16]. Grâce à cette plasticité, les normes ont toute leur place dès lors que les centres décisionnels sont pluriels (Jacquot, 2009) et que le séquençage de l'action publique articule textes généraux et actes d'exécution[17]. Elles répondent également à la recherche d'une action publique dépolitisée afin de la rendre moins contestable (Borraz, 2004). Pour toutes ces raisons, le contexte international se prête particulièrement bien au développement de politiques de normalisation (Dudouet et al., 2006), qui diffusent des modèles de représentation ou des protocoles d'action de manière non coercitive grâce à un statut juridique durablement indéterminé (Chaisse, 2009).

---

[16] Cette difficulté à saisir la norme en termes généraux est d'ailleurs quasiment le point de départ de leur étude. Les auteurs mettent en évidence l'impossibilité d'une définition applicable à toutes les normes. Schemeil et Eberwein (2009) partent d'ailleurs du constat de l'impossibilité à pointer un site et un moment uniques d'énonciation des normes pour montrer que les organisations internationales constituent néanmoins des relais privilégiés de leur diffusion. Même leur caractérisation ou leur typologie posent des difficultés en raison de leurs objets, de leurs contenus ou des effets qu'elles produisent, pratiquement innombrables (Demortain, 2010).

[17] Lascoumes (1990) parle de « normes secondaires pour désigner les normes destinées à organiser l'application de normes définies à un niveau de généralité supérieur.

La recomposition de la gouvernance sanitaire sous l'effet des crises

Les institutions internationales et les normes constituent les acteurs et les instruments-clés pour décrire la gouvernance des enjeux collectifs à l'échelle mondiale à l'ère de la mondialisation (Graz, 2004). Pour autant, les divers objets d'action collective ne sauraient être appréhendés de façon absolument semblable. Celui qui nous intéresse – le commerce international de produits agricoles – n'est pas uniquement gouverné au moyen des instruments traditionnels de la régulation commerciale que sont les taxes, droits de douanes, subventions (etc.). Comme l'illustre le conflit sur le bœuf aux hormones, les aspects sanitaires liés à la consommation alimentaire permettent indirectement d'agir sur les échanges de denrées alimentaires. Il convient par conséquent de s'intéresser aux caractéristiques propres au secteur sanitaire et susceptibles d'influencer le choix de méthodes et de concepts pour l'appréhender. L'évolution de ce domaine d'action publique est en effet marquée par une série de « crises » qui, depuis les années 1990, ont conduit à de profondes réorganisations de sa gouvernance. Ces crises ont durablement compromis la confiance des populations dans la capacité des autorités officielles à protéger la santé publique. De la maladie de la vache folle (Alam, 2007), à celle du sang contaminé (Fillion, 2005) ou aux dangers de l'amiante pour les travailleurs exposés (Henry, 2007), les sujets d'indignation se sont accumulés dans divers contextes nationaux, accusant les autorités chargées de protéger la santé des populations d'une action trop tardive ou inappropriée.

Il est nécessaire de s'arrêter sur la polysémie du terme de « crise » : dans le vocabulaire courant, le terme de crise fait référence à un évènement qui conduit à la dénonciation collective d'une situation auparavant tolérée (Henry, 2007). L'analyse sociologique de la crise vise alors à comprendre les conditions et les mécanismes qui conduisent à transformer un problème public en crise (Amalberti et al. 2002.) Adopter une perspective comparatiste peut constituer un moyen heuristique pour comprendre ce qui

contraint le processus d'indignation publique. Ainsi, Joly et Marris (2003) montrent que les enjeux de définition légale des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM), mais aussi l'inégalité du niveau et de la qualité d'information, ont sous-tendu la mise en crise des OGM dans le contexte européen des années 1990, alors qu'aux États-Unis, la préoccupation à leur égard est demeurée beaucoup moins forte. La diffusion de l'information, en particulier par les journalistes, participe à transformer un simple « dossier prioritaire » traité jusqu'alors sans dramatisation en l'objet d'une indignation collective. Selon cette approche, il semble peu pertinent de chercher des critères objectifs permettant de requalifier un problème public en crise : cette transformation résulte de l'interprétation collective d'une question sanitaire dans un contexte donné. Enfin, lorsque s'ajoute la dénonciation de pratiques considérées comme immorales, la crise se transforme elle-même en scandale (de Blic et Lemieux, 2005).

Une lecture sociologique de la crise s'attache donc à en retracer les mécanismes, depuis les conditions de sa mise à l'agenda (Gusfield, 1981) jusqu'à sa gestion (Gilbert et Raphaël, 2011) et éventuellement sa résolution (Henry, 2004). Celle-ci se traduit souvent par l'évolution des politiques publiques, constat qui ouvre une deuxième définition du terme de crise. D'un point de vue institutionnaliste, la crise se caractérise en effet par la fluidité des rapports institués qu'elle suscite (Dobry, 1986). Cette approche met en relief la capacité des crises à remettre en question les structures et les façons de faire qui organisent un domaine d'action collective[18], dont la définition est elle-même renégociée : la crise conduit avant tout à « désectoriser » puis à « resectoriser » l'intervention institutionnelle (Aït-Aoudia et Roger, 2015). Dès lors, ce qui confère aux crises leur caractère ontologiquement politique, c'est le fait qu'elles soient prises dans des jeux d'acteurs à plus grande échelle, voire dans les

[18] Fourès (2011) montre que la survenue d'une crise autour de la rage canine dans les années 2000 n'était pas liée à au caractère exceptionnel de cet évènement, mais bien plutôt aux répercussions qu'avait alors une réorganisation des responsabilités en matière sanitaire. C'est ce contexte institutionnel qui a doté l'évènement de découverte d'un cas de rage d'une portée critique.

stratégies qu'ils développent pour revendiquer leur légitimité interventionnelle (Buchet de Neuilly, 2006). Les interactions entre les acteurs et les institutions permettent de comprendre pourquoi certains éléments disparaissent ou se transforment à la faveur des crises, et pourquoi, à l'inverse, d'autres perdurent[19]. La crise, en ce sens, apparaît comme un révélateur de l'état des institutions. D'une part, leur contexte interne (dotation, ressources, capacités opérationnelles) et leur insertion dans le tissu de gouvernance (liens avec d'autres institutions) favorisent ou non la survenue de crises (Siroën, 2009). D'autre part, il conditionne leur légitimité et leur efficacité à prendre en charge les crises : Fouilleux (2009) montre d'ailleurs que les faiblesses structurelles de la FAO l'ont, au cours des années 1990-2000, marginalisée de la gestion des crises alimentaires mondiales. In fine, les deux acceptions de la notion de crise permettent d'embrasser à la fois les mécanismes sociaux et les conditions politiques qui sous-tendent la transformation de problèmes sanitaires en crises.

L'essor de l'expertise technoscientifique dans la prise en charge des risques

L'accumulation des crises sanitaires dans les années 1990 et 2000 a contribué à modifier l'encadrement des questions de santé publique par les autorités réglementaires. En premier lieu, la survenue d'un grand nombre d'évènements porteurs de conséquences spectaculaires a montré à quel point les populations étaient vulnérables. Cette accumulation a ainsi accompagné le développement de la notion de « risques », qui englobe de façon plus large des considérations liées aux catastrophes industrielles, sanitaires et environnementales. Un mouvement de prise de conscience sociale s'est ainsi structuré parallèlement à un questionnement plus académique impulsé par des universitaires visant à formaliser la notion

[19] Ambrosetti (2012), dans son analyse du Conseil de Sécurité de l'ONU, souligne que le non-changement apparent ne signifie pas l'absence de conflits et de rapports de force. Au contraire, la non-décision en contexte de crise peut parfois être le résultat d'intenses négociations.

de risque dans une perspective de redéfinition de l'action publique. À la suite de la catastrophe nucléaire de Tchernobyl, Ulrich Beck (1987) évoque l'émergence de nouvelles « sociétés du risque » plus critiques vis-à-vis des décideurs politiques. Les crises, quoiqu'elles aient partie liée à des aléas environnementaux imprévisibles, ont eu des répercussions dramatiques du fait des réponses jugées inappropriées de la part des autorités gouvernementales. Par exemple, la gestion des dangers provoqués par l'exposition aux pesticides montre que les autorités ont tardé, de façon injustifiée et délétère, à prendre des mesures protectrices (Jas, 2007) : alors que les méfaits de ces produits pour les travailleurs agricoles étaient connus de longue date, ainsi que certaines mesures permettant de s'en protéger (équipement de protection, méthodes agronomiques de substitution, etc.), ce n'est que très récemment que les autorités sanitaires françaises ont reconnu l'implication des pesticides dans certaines maladies professionnelles, assumant dès lors une gestion de cet enjeu de santé publique. Dans d'autres cas, les autorités ont laissé faire, ou encouragé des pratiques en dépit de leur dangerosité avérée comme ce fut le cas vis-à-vis des rayonnements ionisants (Boudia, 2008) ou lors de l'affaire du sang contaminé qui, en France, a conduit à la mise en cause individuelle de personnalités politiques (Fillion, 2005). Ces différentes crises ont contribué à révéler la faible robustesse des procédures encadrant le choix de politiques publiques, point de cristallisation central dans les processus de réorganisation qu'elles ont engendrés.

En effet, à partir des années 1990 et 2000, le refus des populations d'accepter les décisions de politiques publiques lorsque leur justification scientifique semble insuffisante se généralise. Renouveler l'expertise constitue, dès lors, un moyen pour les pouvoirs publics de restaurer leur légitimité sociale et politique (Granjou et Barbier, 2010). D'un côté, la création d'agences spécialisées dans l'expertise scientifique facilite la prise de décision en toute connaissance de cause de la part des autorités, qui disposent alors d'informations fiables et

organisées. De l'autre, la clarification des responsabilités respectives permet aux décideurs de limiter les risques de mise en cause directe.

Les crises sanitaires ont en effet montré que les enjeux de santé publique, conditionnées par des processus divers mais interdépendants, devenaient de plus en plus complexes. Le cas de la maladie de la vache folle a par exemple souligné les conséquences parfois mortelles sur la santé des consommateurs de viande des négligences dans les principes d'hygiène appliqués aux aliments pour le bétail[20]. Même une maladie aussi commune que la grippe représente une menace déterminante lorsque les multiples facteurs qui causent sa virulence et sa gravité se conjuguent (Gilbert, 2015). Dans ces conditions, les autorités décisionnaires attendent des experts qu'ils leur rendent accessibles les informations nécessaires au choix de l'option optimale (Robert, 2011). Poussée à l'extrême, cette sécurisation de l'action politique par la science a pu être qualifiée de « technocratique » (Littoz-Monnet, 2016).

Le recours à une expertise extérieure aux instances de décision politique permet également à ces dernières de limiter les accusations relatives à l'existence de conflit d'intérêts. La création d'agences, largement étudiée par les auteurs de science sociale, souligne bien ce phénomène (Benamouzig, 2015). Ébranlées par les crises, les autorités sanitaires, en externalisant physiquement l'expertise hors des institutions décisionnelles, ont pu faire valoir l'indépendance et la neutralité des avis scientifiques qu'elles utilisent (Torny, 2007). La séparation concrète entre science et décision politique, que tente de réaliser la création des agences telle qu'elle est envisagée par de nombreuses administrations,

[20] Séguin (La crise de la vache folle au Royaume-Uni. Quelques explications possibles », Revue française de science politique, 2002/2 (Vol. 52), p. 273-289) propose plusieurs facteurs causaux pour expliquer la crise de la vache folle au Royaume-Uni, parmi lesquels les erreurs de traduction des rapports d'expertise sur le sujet, ou encore l'organisation en réseaux regroupant à la fois des décideurs politiques et des représentants des filières agricoles.

notamment européennes, au cours des années 1990 et 2000, correspond du reste à une interprétation d'un modèle paradigmatique alors en plein déploiement (Boudia et Demortain, 2014). Le standard de « l'analyse des risques » propose en effet de suivre un processus séquentiel visant à sécuriser les décisions prises pour faire face aux risques, de quelque nature qu'ils soient : après une phase d'évaluation des risques, supposée objective et neutre, les éléments sociaux, politiques, éthiques sont intégrées à la « gestion des risques » (moment de la définition des politiques publiques), que complète enfin une phase de communication sur les risques. Dans le contexte américain, conforme à une formulation ancienne de ce paradigme (début des années 1980), les interactions entre évaluation et gestion sont encouragées (Carpenter, 2010) ; à l'inverse, l'organisation choisie en Europe se fonde sur l'idée que seule une séparation physique effective entre évaluation et gestion peut garantir l'objectivité et la transparence de l'ensemble de l'édifice réglementaire (Benamouzig et Borraz, 2005). Pourtant, l'observation du fonctionnement des instances sensées se consacrer exclusivement à la pratique d'une science présentée comme pure, imperméable aux aléas sociopolitiques, donne à voir des situations d'expertise plus complexes que ce modèle idéal de séparation stricte. D'un côté, Benamouzig et Besançon (2005) montrent que les agences sanitaires créées dans les années 1990/2000 pour soustraire l'expertise aux contraintes organisationnelles auxquelles sont soumises les administrations ministérielles en reproduisent néanmoins le mode de travail bureaucratique. Mais surtout, elles se révèlent toujours perméables aux considérations politiques, soit parce qu'il est en pratique impossible d'assurer que les évaluateurs n'aient absolument aucun contact avec d'autres acteurs (décideurs, industriels, « lobbyistes ») (Hauray, 2007), soit parce que les experts eux-mêmes incorporent ces éléments dans l'élaboration ou la rédaction de leurs avis (Barbier et al., 2013).

Parce qu'il semble illusoire de produire une science pure, affranchie de toute contextualisation sociopolitique, mais aussi parce que les « non-spécialistes » souhaitent

participer aux choix de politiques publiques[21], le confinement de l'expertise dans des agences spécialisées a été contré par un mouvement opposé de mise en société de l'expertise. Les militants politiques (Ollitrault, 2001), mais aussi les « simples citoyens » (Van der Leeuw, 2016) s'investissent au sein des réseaux d'expertise grâce auxquels se prennent les décisions politiques. In fine, on assiste ainsi au déploiement d'une grande diversité de modèles d'expertise au cours des années 1990-2000 : science « pure », non pervertie par les considérations sociopolitiques, telle que sont censés l'incarner les agences françaises ou européennes ; comités où se côtoient universitaires, décideurs et professionnels, comme dans le cadre de la FDA (Food and Drug Administration) américaine ; ou encore dispositifs participatifs prônant la transparence comme condition de légitimité. Quelle que soit la configuration choisie, ces formats d'expertise [22] concourent à renforcer l'encadrement procédural de la production d'avis en vue de la décision publique. Cette condition apparaît déterminante pour assurer l'autorité des évaluations officielles, notamment dans un contexte où les sources d'expertise peuvent entrer en concurrence : Debure (2012) développe une analyse particulièrement pertinente pour notre enquête en analysant les comités d'experts qui produisent les recommandations à la base des normes du Codex alimentarius. Il montre que ces comités reconnus par les principales instances internationales (Nations-Unies, OMC) utilisent la procéduralisation de la science pour chercher à s'assurer le statut de pourvoyeur d'expertise unique à l'échelle mondiale.

[21] Ce phénomène n'est pas nouveau puisque Wynne constatait déjà, en 1996, une volonté des citoyens irlandais de s'affirmer aussi comme experts des enjeux environnementaux. Toutefois, c'est surtout à partir de la fin des années 1990 que les dispositifs destinés à permettre la participation d'experts issus de la société civile se développent, de façon simultanée dans divers pays (Marris et Joly, 1999).

[22] Fritsch (1985) parle quant à lui de « situation d'expertise », pour insister sur les contraintes non exclusivement scientifiques qui conditionnent la sollicitation des comités d'experts et la rédaction de leurs avis.

Construction européenne, transformation des relations internationales

L'analyse du recours à l'expertise par les autorités réglementaires a par ailleurs bénéficié des apports des études européennes. La construction européenne, notamment depuis les années 1990 marquées par la création de l'Union européenne (Courty et Devin, 2010) s'est accompagnée de la mise en œuvre d'une évaluation technique des options de politiques publiques par des comités d'expert, acteurs incontournables de l'action politique européenne. Robert (2010) montre par exemple que les groupes constitués par la Commission européenne permettent d'ajuster ses propres orientations aux incertitudes liées par exemple à l'organisation du partage de la décision entre plusieurs institutions parfois en concurrence. De son côté, Hrabanski (2010) insiste sur la diversité des situations d'expertise instaurées dans le contexte communautaire. Toutefois, si les groupes et comités d'experts se dotent de leurs propres pratiques et références techniques, ils sont presque toujours le siège de processus de socialisation européens. Dans une large mesure, l'action publique européenne tire sa légitimité des rationalités techniques et scientifiques qui sont mises en scène comme fondement dépolitisé des décisions adoptées. Détenir des savoirs experts agit comme un faire-valoir dans la carrière des dirigeants européens (Georgakakis, 2010). Cependant, parfois décrié parce que peu flexible face aux contingences du terrain, l'ancrage technique des réglementations européennes comporte des limites en termes de recevabilité démocratique (Arcuri, 2014). Dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, l'idée même d'un pilotage organisé par les autorités européennes semble contestée, a fortiori suite aux crises des années 1990-2000 (Ansell et Vogel, 2006).

En s'intéressant aux processus de construction européenne, les auteurs européanistes ont mis en évidence le caractère innovant du pouvoir exercé par les institutions européennes. Dans un contexte de partage des compétences entre plusieurs centres décisionnaires – le Parlement européen, le Conseil et la Commission – et de concurrence entre les échelons

nationaux et supranationaux, les relations entre institutions et citoyens européens sont ambigües. Les directives émises par les autorités ne s'appliquent pas toujours de façon directe, et consistent souvent en des incitations à adopter telle ou telle pratique. Plus que coercitifs, les centres de pouvoir se font régulateurs (Majone, 1996). Un tel rapport entre gouvernants et gouvernés implique l'emploi d'instruments moins directement contraignants, comme les normes, qui peuvent être adaptées au contexte spécifique dans lequel elles sont appliquées[23]. La construction européenne offre finalement un objet heuristique pour étudier les recompositions actuelles des rapports entre gouvernants et gouvernés. Le recours aux normes, tout autant que la légitimation des décisions de politique publique via l'expertise, constituent des tendances générales qui se constatent également à l'échelon international (Schemeil et Eberwein, 2009).

Au bilan, les études européennes ont alimenté l'élaboration théorique par des études empiriques documentées : au travers de notions telles que l'européanisation – qui détaille l'impact de l'Union européenne sur le(s) politique(s) national(es) (Radaelli, 2010) – les européanistes ont montré que les articulations entre les divers échelons d'action publique se réalisent grâce aux socialisations multiples qui relient les acteurs plutôt qu'au travers de dispositifs formalisés (Isabelle et al., 2006). Plus précisément, il apparaît que la construction européenne se fait au travers des interactions entre divers types d'acteurs, ancrés dans des niveaux d'action politique nationaux (délégués des États membres dans les groupes de travail du Conseil), communautaires (fonctionnaires de la Commission européenne) ou de statut intermédiaire (parlementaires européens). Les modèles de représentation de l'action communautaire se diffusent et s'hybrident entre et au sein de ces groupes d'acteurs,

[23] La politique agricole offre d'ailleurs une illustration convaincante de ce phénomène : ses réformes successives ont progressivement introduit des mesures innovantes fondées sur l'incitation en remplacement des anciennes primes (Fouilleux, 2000).

conditionnant eux-mêmes la construction européenne (Beauvallet, 2008). Dans une certaine mesure, ces constats ne sont pas limités au contexte européen : certains travaux indiquent au contraire que des parallèles peuvent être faits entre ce qui se déroule au sein de l'Union européenne et une régulation mondiale parfois fortement institutionnalisée (Saurugger, 2008b). La construction européenne doit à double titre être considérée comme partie intégrante de la mondialisation : d'une part, le déploiement de l'Union européenne comme acteur d'envergure internationale détermine le renouvellement des relations internationales dans le contexte de l'après Guerre Froide. De l'autre, l'ensemble institutionnel inédit que représente l'Union enrichit la diversité des modes d'action collective internationale.

Notre enquête fait appel aux différentes littératures développées dans les paragraphes précédents : en s'intéressant à la création et à l'évolution des institutions internationales, elle prend pour objet une thématique traditionnellement traitée par les auteurs internationalistes. Le parti pris de les approcher au travers du conflit sur le bœuf aux hormones mobilise les notions de « crise sanitaire » et de « crise institutionnelle », tandis que le renforcement des procédures d'expertise est mis en scène comme une façon de gérer ces crises. Enfin, la construction européenne interfère à plusieurs niveaux dans l'écriture de cette histoire internationale du bœuf aux hormones : elle détermine sa mise en crise, tandis qu'en retour, celle-ci fait advenir l'Europe comme acteur international. Cet état de l'art ne serait pas complet, cependant, si l'on n'évoquait pas l'apport important de l'ethnographie des institutions, notamment via les apports récents d'auteurs tels que Abelès (2010) ou Eymeri (2002). En raison de l'engagement qu'elle suppose, cette littérature occupe une place spécifique dans notre travail : plus qu'un repère académique, la posture ethnographique constitue un prérequis méthodologique.

La collecte des données ethnographiques : une enquête par immersion totale, intermittente et située

Depuis quelques années, anthropologues et ethnologues ont diversifié leurs objets de questionnement et s'intéressent à des groupes sociaux en apparence moins exotiques que les tribus amazoniennes ou les villages africains. Que ce soit dans le domaine du sport, de l'art (Sizorn, 2008), ou en reprenant les objets classiques de l'ethnographie que sont les rituels ou l'organisation paysanne, les auteurs ont eu importé les pratiques ethnographiques dans des contextes a priori familiers (Fabre et Lenclud, 1992). En particulier, certains chercheurs se sont intéressés à l'organisation sociale, aux rapports entre les individus et aux formes de socialisation qui caractérisent la vie des institutions. Si les enquêtes prennent pour ancrage des institutions variées[24], elles invitent de manière générale à comprendre la relation complexe qu'entretiennent les individus avec « leur institution. » Dans cette perspective, les administrations gouvernementales et bureaucratiques ont permis d'apporter un éclairage singulier sur la façon dont se forme l'action politique. Lequesne (2017) montre par exemple que ce sont les diplomates qui, par leurs pratiques (recherche de la « valeur ajoutée » du diplomate), mais aussi par leur scission en plusieurs mouvances, établissent pour partie la politique étrangère de la France. Son travail prouve entre autres que l'ethnographie est porteuse d'enseignements de vaste portée pour l'étude des institutions et du politique. Mais il souligne également que le choix de l'ethnographie ne se résume pas à la sélection d'une méthode. En effet, le chercheur doit être capable d'assumer son intégration plus ou moins achevée au sein du milieu qu'il entend étudier. Une telle démarche, engageante, n'est pas sans conséquence sur le chercheur lui-même ou sur le résultat de son enquête.

[24] Payet (2016) s'intéresse ainsi à l'école tandis que Colardelle et Chiva (2003) ont rassemblé diverses études sur les institutions muséales sous l'Occupation.

Fréquenter le Codex n'est sans doute pas aussi risqué que l'entreprise d'immersion ethnographique dans une salle de boxe d'un ghetto de Chicago relatée par Wacquant (1989) et souvent mentionnée lorsqu'il est question de l'engagement du chercheur sur son terrain d'investigation. C'est de ce point de vue que notre expérience peut être rapprochée de la sienne, en constatant que l'immersion totale fournit l'intuition nécessaire à l'ethnographe pour fonder son analyse. En ce qui nous concerne, nous n'avons certes pas pris de coups, mais nous avons observé les combats. En effet, notre enquête nous a conduite à passer beaucoup de temps au sein du Codex, de ses comités et de ses groupes de travail. En 2014, nous avons occupé les fonctions de « Point de contact français pour le Codex » pendant quatre mois, période au cours de laquelle nous avons assisté à toutes les réunions en lien avec le Codex et son entreprise de normalisation organisées en France et au sein des institutions européennes. Cette période peut ainsi être assimilée à une seule et longue immersion au Codex effectuée depuis un point d'observation non neutre dans la mesure où nous étions mandatée par l'administration française. Le contexte (encadrement de fait très lâche des activités du Point de contact français pour le Codex par les différentes administrations concernées) de quasi-autonomie dont nous avons bénéficié pendant cette période nous a par ailleurs dotée d'une grande liberté quant au pilotage et à la coordination des activités en lien avec le Codex.

D'autre part, suite à cette expérience, le ministère de l'agriculture français nous a confié la tâche de présider et d'organiser les travaux de plusieurs groupes de travail électroniques du Codex. Dans ce cadre, nous avons consacré environ deux jours par semaine aux diverses activités de ces groupes de travail[25] de janvier 2015 à la fin de l'année 2016.

[25] Il s'agissait en fait de préparer les projets de normes, de communiquer avec les participants (délégués d'Etats ou d'organisations observatrices du Codex), d'assurer la circulation des documents et des commentaires émis par les participants, de dépouiller les commentaires et d'en réaliser une synthèse afin de modifier les projets de normes en conséquence. En outre, nous avons animé plusieurs réunions avec d'autres membres du Codex (co-présidents de groupes de travail, secrétariat, délégués, etc.) pour la progression de ces travaux et nous avons participé aux réunions des comités correspondants.

Pendant toute la réalisation de cette mission, nous avons noué une relation spontanée avec de nombreux délégués représentants les Etats membres et les organisations observatrices du Codex, avec les Présidents de comités et avec le Secrétariat du Codex. En outre, nous avons pu participer à deux sessions successives de deux comités différents et à la réunion de la Commission du Codex en 2015 et 2016 (soit six semaines de réunion au total). Dans la récolte des données empiriques de notre travail, cette mission a généré plusieurs centaines d'heures d'observation participante dans des circonstances variées (échanges électroniques, présentation en séance plénières, réunion de comités de rédaction). Elle nous a également permis d'acquérir une notoriété parmi les acteurs du Codex et a facilité d'autant les démarches de demande d'entretiens semi-directifs formels[26] autant qu'elle a rendu naturelle notre présence dans diverses instances du Codex.

L'engagement ethnographique total que nous avons consenti pendant la réalisation de cette enquête permet donc de souligner deux points importants : d'une part, nous avons au cours du temps été parfaitement intégrée à la communauté du Codex. Au sens ethnographique, nous étions devenue un de ses membres, ce qui implique non seulement que notre présence comme témoin des interactions sociales était acceptée, mais aussi que notre contact était recherché dans une perspective de transaction sociale : travail d'influence des entreprises de l'agroalimentaire, communication avec les délégués français et européens, etc.[27] D'autre part, la relation que nous avons entretenue avec les enquêtés a évolué à mesure que nos responsabilités s'accroissaient, de telle sorte qu'elle a finalement transformé le

[26] Nous soulignons ici que ces entretiens ont, de ce fait, parfois constitué de véritables transactions : nos interlocuteurs acceptant de se confier sur l'affaire des hormones « en échange » d'une prise en considération de leurs souhaits dans le cadre des travaux que nous animions.

[27] On s'inspire ici, très librement, des impressions exposées par l'ethnologue J. Favret-Saada (1977) à propos de son immersion dans les communautés normandes pratiquant la sorcellerie. Nous ne prétendons pas, bien sûr, avoir consenti au même degré d'engagement physique et intellectuel que Favret-Saada, qui considère elle-même avoir été « prise » par son terrain, caractérisé par une haute charge psychologique voire mystique. Néanmoins, nous estimons que l'inscription temporelle de l'enquête de Favret-Saada, rythmé par des aller-retours successifs en Normandie pendant une période longue de plusieurs années, présente des similitudes avec notre propre engagement sur le terrain.

déroulement et les conclusions de notre enquête[28]. Le choix de notre cas d'étude s'est de plus révélé judicieux pour comprendre la relation particulière des acteurs (membres de la communauté Codex) à leur institution. L'annonce de notre objet d'enquête, le cas du « bœuf aux hormones », a en effet systématiquement suscité le vif intérêt de nos interlocuteurs, y compris dans des contextes a priori très éloignés du problème des hormones de croissance.

Questions de recherche et hypothèses : le « bœuf aux hormones » et l'institutionnalisation de la régulation du commerce des aliments

Comme nous l'avons déjà mentionné, notre enquête repose sur une intuition. Nous avons supposé que le conflit sur le bœuf aux hormones occupe une place à part dans l'histoire des institutions internationales chargées de la régulation sanitaire du commerce des aliments.

Dès lors, notre première entreprise a consisté à valider cette hypothèse. Nous avons cherché à apporter des preuves concrètes de la façon dont le conflit sur le « bœuf aux hormones » avait contribué à dessiner le périmètre des institutions et à leur donner des instruments opérationnels (procédures, organes subsidiaires, principes d'action, etc.). Pour ce faire, notre enquête s'est concentrée sur la période 1980-2016, et sur trois institutions principales – l'Union européenne, le Codex alimentarius et l'OMC.

L'ancrage initial en 1980 coïncide avec l'émergence du problème public des hormones de croissance en élevage dans le contexte européen. Nous verrons dès le chapitre I de notre travail que sa montée en puissance à l'échelle mondiale, via les institutions internationales, se situe plus tardivement (autour de 1987-1988). Avec une intensité variable, le conflit persiste

[28] C'est un trait commun aux investigations ethnographiques que de constater que l'enquêteur perturbe le déroulement de la vie des communautés ; Abelès (1995) remarque que c'est le cas – comme ailleurs – lorsque l'ethnologue pénètre dans les institutions. Les malentendus, les quiproquos, maladresses et faux pas, sont du reste souvent des occasions heuristiques de mettre à jour les codes implicites d'une communauté, notamment au début de l'enquête ethnographique. Les conditions de réalisation de notre enquête nous ont néanmoins conduite à aller un pas plus loin dans cette perturbation, dans la mesure où nous avons été prise à parti dans les rapports transactionnels qui caractérisent les négociations internationales.

dans les institutions jusqu'à la période actuelle. Notre enquête s'interrompt en 2016, alors que nous nous retirons du terrain, sans que ce bornage corresponde à une résolution du conflit. Celui-ci est encore actif aujourd'hui : des projets de normes concernant des hormones de croissance sont régulièrement mis à l'agenda du Codex (le plus récent a été entamé en 2012) et suscitent des antagonismes forts entre les délégations. De façon sporadique le différend persistant sur l'utilisation d'hormones de croissance en élevage est mentionné par les médias[29] et parvient ainsi jusqu'au grand public.

Le choix des trois institutions s'est, pour sa part, affirmé au cours de l'enquête. Celle-ci s'est d'abord centrée sur le Codex qui avait initialement attiré notre attention sur le conflit du bœuf aux hormones. Une rapide investigation historique (archives, médias, entretiens préliminaires) nous a orientée vers les premières années d'existence de l'OMC (créée en 1994) et plus précisément sur le premier contentieux qu'elle a eu à traiter (entre 1996 et 2001), justement connue sous la désignation d'affaire du « bœuf aux hormones ». L'OMC, et son « ancêtre », le GATT (General Agreement on Tarrifs and Trade) ont alors été identifiés comme un second site du conflit sur les hormones. De là, nous avons rapidement été orientée vers l'adoption d'une réglementation européenne bannissant les hormones de croissance, décrite comme la source des plaintes des États-Unis et du Canada. Plus précisément, c'est l'acquisition en 1988 d'une nouvelle réglementation harmonisée à l'échelle européenne, là où coexistaient jusqu'alors des législations nationales discordantes, qui semblait avoir déclenché le conflit. Il semblait dès lors nécessaire de prendre aussi en compte la Communauté européenne comme l'un des sites incontournables d'étude du conflit sur les hormones.

[29] Par exemple, il a été mentionné au journal télévisé de 20h de TF1 le 8 juillet 2017 dans le cadre des polémiques liées à l'accord de libre-échange entre l'UE et le Canada (CETA). Voir http://www.lci.fr/economie/trudeau-juncker-le-ceta-applique-provisoirement-au-21-septembre-que-cache-le-traite-de-libre-echange-controverse-2025874.html, dernière consultation le 29 août 2017.

Notre enquête cherchait à comprendre dans quelle mesure le conflit sur les hormones de croissance avait conditionné la mise en place et l'évolution de ces trois institutions étudiées sur la période 1980-2016. Il est à ce stade nécessaire d'émettre quelques remarques sur la terminologie employée. En premier lieu, nous reprenons aux acteurs l'expression autochtone de conflit, qui renvoie à un affrontement entre deux ou plusieurs acteurs. Ici, les protagonistes en sont les États, opposés sur la levée ou le maintien de l'embargo européen sur les viandes susceptibles de contenir des résidus d'hormones. La désignation par le terme courant de conflit insiste donc surtout sur l'antagonisme entre les adversaires. D'un point de vue socio-historique, le conflit possède cependant une dimension de facilitation des processus de création ou de stabilisation des liens entre individus ou entre groupes sociaux.

Le diagnostic usuel de conflit est communément posé lorsque « une décision ne peut être prise par les procédures habituelles »[30]. Si, pour les marxistes, le conflit au sein des sociétés est théorisé au sens de la lutte des classes, donc là encore comme un antagonisme dont l'objet est l'appropriation du capital et/ou du pouvoir[31], les propriétés unifiantes du conflit sont pressenties dès le début du XXème siècle : Weber (1921) contredit ainsi le caractère univoquement antagoniste du conflit et montre que celui-ci est en réalité multidimensionnel, notamment parce que les groupes sociaux sont eux-mêmes intrinsèquement complexes et entretiennent entre eux des relations qu'on ne peut résumer à des alliances ou à des antagonismes. A la même époque, Simmel propose une interprétation très visionnaire du conflit : pour lui, celui-ci n'est pas superposable à l'affrontement de deux camps disjoints, mais est au cœur même de la formation des sociétés. S'intéressant plus

[30] Cette définition a été proposée par les premiers auteurs de la sociologie des organisations (March et Simon, 1958), qui insistent sur l'idée selon laquelle les formes organisationnelles, notamment les rapports hiérarchiques établis au sein des institutions, déterminent la survenue des conflits et les configurations qu'ils mettent en œuvre.
[31] Pour Marx et Engels (1948), le conflit implique toujours antagonisme et fractures entre des groupes sociaux constitués et peu sujets à variation. S'il est le principal moteur des sociétés, c'est parce que ces groupes sont en perpétuelle compétition pour l'obtention d'un capital économique et politique.

spécifiquement aux conflits qui prennent corps à l'intérieur des sociétés (et non au conflit comme démarcation entre les groupes sociaux), Simmel (1908) postule que le conflit peut sous-tendre l'établissement des liens entre les individus ou entre les groupes. En ce sens, son analyse préfigure le concept du conflit socialisateur qu'ont développé certains sociologues ou historiens plus contemporains[32]. Les études relatives à l'Union européenne ont apporté une contribution particulière à la notion de conflit en montrant l'évolution concrète des institutions, souvent façonnée par les antagonismes entre les institutions ou en leur sein (pouvant d'ailleurs conduire à scinder une institution originelle en plusieurs institutions). Sabine Saurugger (2008a) rappelle ainsi que l'UE, loin d'être assimilable à un arrangement interinstitutionnel objectivable, existe de manière concrète au travers des individus qui les peuplent. Le conflit, qu'il ait pour objectif la prééminence d'une institution dans la détention de prérogatives ou qu'il soit sous-tendu par des dynamiques propres aux individus ou aux groupes d'individus, joue un rôle fondamental dans les rapports qui relient les institutions européennes. En constituant un socle commun de discussion, y compris lorsque ce socle est un objet de dispute, le conflit permet aux acteurs de partager des références et assure ainsi une part de la « socialisation » à l'Union européenne. De leur côté, Jullien et Smith (2008) montrent que les conflits entre les entreprises et les autorités gouvernementales sont au cœur de la constitution des marchés. Enfin, le conflit est constitutif des rapports entre gouvernants et gouvernés et de leur recomposition. Le motif du conflit est d'ailleurs un point d'entrée heuristique pour l'étude des évolutions contemporaines de ces relations[33].

---

[32] Touraine (1973), dans une perspective historique également novatrice, estime ainsi que le conflit occupe une fonction prééminente dans les dynamiques de changement et de transformation des sociétés. Il montre ainsi que le conflit est en un sens « producteur » des sociétés.

[33] Maurice Blanc (2006) montre par exemple que les dispositifs de démocratie participative mis en place au cours des années 1990-2000 ont souvent mis en jeu des transactions sociales conflictuelles révélatrices d'antagonismes latents dans les sociétés modernes. L'auteur relève trois mécanismes transactionnels : suffrage universel, expertise et mobilisation. Les tensions entre ces mécanismes alimentent, selon lui, des compromis instables et provisoires qui sous-tendent le fonctionnement de ces dispositifs dits participatifs.

Le conflit doit ainsi être envisagé dans une acception plus large que la notion de crise présentée plus haut. Conflits et crises partagent cependant certaines caractéristiques, l'existence d'antagonisme(s) étant intrinsèque aux mécanismes qui conduisent à l'apparition des crises[34]. En effet, les crises sanitaires aussi bien que les crises institutionnelles mettent en jeu des épisodes de confrontations entre des groupes d'acteurs aux idées ou aux intérêts divergents. Les crises comportent ainsi une part de conflit, mais elles impliquent également des mécanismes de recomposition et de transformation des institutions qui ne sont pas nécessairement présents dans tous les conflits. En outre, tous les conflits ne visent pas à la subversion de l'ordre institué, comme c'est le cas des crises institutionnelles[35]. Une part de conflit est nécessaire à la survenue des crises, mais celles-ci ne représentent le stade final de tout conflit. Le choix d'une entrée par le conflit demeure par conséquent pertinent dans le cadre d'une analyse en termes de crises, fondée sur les rapports des acteurs aux institutions et aux transformations de ces dernières. Il présente cependant un risque de surestimation de la part imputable au conflit dans l'histoire institutionnelle. Cet artéfact pourrait sans doute être plus précisément estimé si d'autres études sont développées au moyen d'une approche similaire et, dans le cas des institutions que nous étudions ici (Codex, OMC, Union européenne), il pourra être en partie contré en confrontant notre travail à d'autres enquêtes socio-historiques de ces dernières[36].

---

[34] En fait, certaines analyses indiqueraient que la survenue des crises correspond à la révélation de conflits jusqu'alors demeurés peu visibles. Voir, à ce propos, l'article de synthèse de Mégie et Vauchez (2014) ainsi que l'étude de Georgakakis (2001) à propos du « moment » de la démission de la Commission européenne.

[35] Dobry (1986) estime ainsi que les manifestations conflictuelles auxquelles donnent lieu les crises sont plutôt des moyens de dénonciation de procédures ou d'organisations devenues inacceptables que des moments où se joue la prééminence d'un groupe d'acteurs en termes de leadership.

[36] En ce qui concerne l'OMC, on pourra par exemple se reporter à Jouanneau (2009) ou à Rainelli (2011). De nombreux européanistes ont produit des analyses socio-historiques de l'Union européenne et de ses institutions (Cohen, 2007 ; Georgakakis, 2008 ; Smith, 2010), parfois spécifiques à un secteur d'action politique (Alam, 2009 revient ainsi sur la crise de la vache folle et la structuration de la sécurité sanitaire des aliments en Europe). Les analyses concernant le Codex alimentarius sont beaucoup moins nombreuses, mais on se reportera utilement à Demortain (2012b) ou à Winickoff et Bushey (2009).

Enfin, nous avons postulé que ces institutions sont « chargées de la régulation sanitaire du commerce des aliments. » Nous estimons donc que le commerce d'aliments est régulé. Ainsi, les échanges d'aliments ne s'effectuent pas de façon anarchique à l'échelle planétaire, mais répondent à un certain nombre de règles. Plus précisément, nous supposons que, en plus des règles communes à toutes les transactions commerciales (encadrement de la concurrence, protection industrielle, etc.), certaines des règles qui encadrent le commerce des aliments sont fondées sur des critères sanitaires. Visant à prévenir les risques d'intoxication que pourrait représenter la circulation des aliments à l'échelle planétaire, elles sont ainsi construites selon la nature des produits échangés. L'emploi du terme de « régulation » peut sembler inhabituel dans le cadre d'une thèse de science politique, compte tenu de la complexité et de la richesse de la théorie économique de la régulation. Certains éléments suggèrent, au contraire, que la notion de régulation est la plus à même de rendre compte de la logique d'ensemble qui guide les acteurs dans leurs tentatives pour organiser le commerce des aliments, y compris dans une perspective institutionnaliste. Parler de régulation implique de s'intéresser à la dimension déstabilisatrice des crises, et aux conditions dans lesquelles les institutions parviennent à les surmonter (Boyer, 2004). Contrairement aux représentations des courants classiques de l'analyse économique, la théorie de la régulation pose que l'organisation économique des marchés ne correspond pas à la simple somme des transactions, mais bien à un construit social. Ce dernier peut s'ancrer dans diverses représentations en fonction non seulement du secteur et de l'époque considérés, mais aussi des différents acteurs impliqués (Commaille et Jobert, 1999.) Différents types ou modes de régulation peuvent ainsi coexister. La théorie de la régulation diffère par ailleurs des usuelles grilles d'analyse stato-centrées en mettant en évidence la réciprocité des relations qu'entretiennent l'État et ses gouvernés : les décisions ne sont pas inéluctablement imposées par l'État aux administrés. En montrant que les institutions étatiques s'efforcent avant tout de se maintenir dans le temps long malgré les périodes de

rétractation économique des fins de cycle, la notion de régulation permet de se concentrer sur les rapports qu'entretiennent les institutions avec le public et/ou leurs usagers, et les instruments qui autorisent ces rapports. In fine, notre analyse est bâtie sur l'hypothèse que, premièrement, certaines institutions – en l'espèce, le Codex alimentarius et l'OMC– produisent des règles capables d'engendrer un certain degré de contrainte qui organisent le commerce d'aliments. Deuxièmement, ces règles sont de nature sanitaire dans la mesure où elles sont ancrées sur l'innocuité des aliments.

Nous proposons de justifier ce postulat en répondant à une série de questions de recherche secondaires. Tout d'abord, l'implication dans le conflit de la Communauté européenne, structure sans équivalent au plan international, conduit à s'interroger sur les perturbations des relations internationales que suscite cet ambitieux projet. En effet, quand survient le conflit sur les hormones de croissance, la Communauté européenne est elle-même le siège d'importantes restructurations qui laissent présager le renforcement de sa puissance commerciale. L'Acte Unique de 1986 relance la réalisation du marché commun : il est dès lors intéressant de suivre les entreprises visant à ce que l'Europe constitue un acteur unitaire des négociations internationales, ainsi qu'un marché harmonisé au plan interne. La mise en cause de la politique européenne vis-à-vis des hormones de croissance a-t-elle à voir avec l'essor de son marché, ou avec sa capacité à édicter des normes d'envergure mondiale ? Comment, en retour, le pouvoir accru de l'Union européenne dans les négociations s'imprime-t-il sur les configurations d'acteurs au sein de et entre les institutions internationales ?

D'un autre côté, on peut supposer que de façon symétrique, le conflit sur les hormones et/ou la façon dont s'organise la régulation du commerce des aliments au plan mondial ont des répercussions sur la construction de l'Europe. Comment la réalisation de l'Union européenne dans le domaine sanitaire est-elle en partie façonnée par les progrès effectués

dans ce domaine à l'échelon international ? Dans quelle mesure l'évolution réglementation européenne dans le domaine sanitaire incorpore-t-elle la mise en place, l'évolution et les éventuelles redéfinitions des institutions internationales ? Mise en cause dans les arènes internationales, l'UE est-elle soumise à un accroissement des divisions entre ses institutions européennes ou observe-t-on au contraire un mouvement de fédération des acteurs ?

Enfin, le qualificatif de régulation sanitaire du commerce international appelle à s'interroger sur les savoirs de gouvernement et sur la façon dont les décideurs se procurent les avis techniques sur lesquels ils fondent leur action. Le déploiement d'institutions à vocation sanitaire comme les comités du Codex, l'accord SPS de l'OMC, ou encore, à l'échelon européen, la création de la Direction Générale de la Santé des Consommateurs (DG SANCO) en 1999, permet de supposer que les aliments sont bien abordés au moyen d'instruments de nature sanitaire. Comment cette approche s'est-elle révélée la plus à même d'organiser le commerce mondial à partir des années 1990 ? Dans quelle mesure les acteurs ont-ils estimé que les difficultés commerciales dues à l'hétérogénéité des réglementations nationales, telles que celle constatée à propos des hormones de croissance, peuvent être résolues sur une base sanitaire ? La focale se porte alors sur les considérations scientifiques qui constituent le fondement considéré comme objectif de cette entente : sont-elles suffisamment consensuelles pour faire autorité au niveau international ? Sont-elles neutres par essence, ou est-ce au cours de leur production, par des instances dédiées, qu'elles acquièrent leur légitimité comme base des normes internationales ? La production de cautions scientifiques – c'est-à-dire aussi bien les procédures qui organisent le recours à l'expertise que l'autorité du résultat de celle-ci – permet de faire accepter la régulation du commerce des aliments. A cet égard, le cas du « bœuf aux hormones » fournit une illustration a contrario. L'expertise scientifique de la sécurité de l'utilisation d'hormones de croissance en élevage suscite en effet un certain nombre de controverses. Elle témoigne de ce que l'expertise scientifique présentée comme

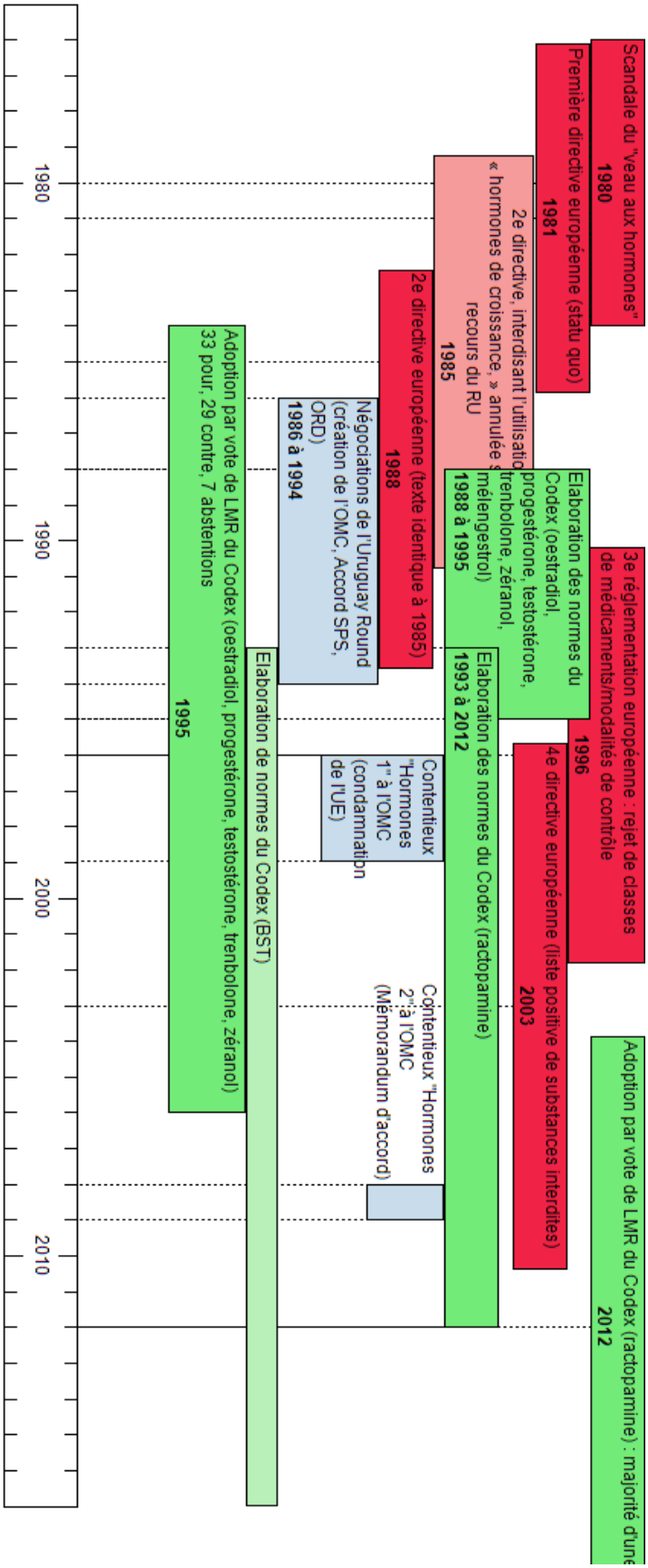
neutre constitue également un moyen de contester la régulation sanitaire. Cette contestation porte à la fois sur le résultat de l'expertise, donc sur l'orientation de la régulation (la garantie de la sécurité sanitaire conduisant à autoriser les hormones de croissance tandis que l'incertitude sur leur innocuité tendrait à les interdire), et à la légitimité d'une régulation internationale elle-même. L'existence d'opinions scientifiques divergentes sur l'emploi d'hormones de croissance sous-tend différentes postures réglementaires : certains considèrent que l'incertitude dont elle témoigne doit conduire à interdire ces substances tandis que d'autres acteurs, considérant que le raisonnement sur une base sanitaire n'est pas pertinent, remettent en question dans son principe la régulation de l'usage des hormones à l'échelle internationale.

Dans ces conditions, le cas des hormones invite à déconstruire le processus grâce auquel une régulation internationale acquiert sa légitimité en analysant ses rationalités scientifiques et démocratiques. Le recours au vote dans une instance technique (le Codex) met en question le consensus qu'est sensée assurer l'objectivité scientifique. Comment ce mode de légitimation démocratique s'inscrit-il dans la production de normes techniques mondiales ? Pourquoi le vote dans cette instance internationale est-il perçu comme préjudiciable, voire scandaleux, alors que, dans d'autres contextes (élections), il est reconnu comme témoin d'un processus démocratique et que la plupart des parlements nationaux adoptent au quotidien des législations par vote ? Enfin, quelle place occupe une autorité d'arbitrage telle que l'OMC, qui se trouve in fine en position de sanctionner l'action des Etats, donc de jouer un rôle répressif peu compatible avec l'image d'un milieu international anarchique ?

Pour répondre à cette série de questions, nous ne suivons pas une progression chronologique mais celle révélée par les différents niveaux d'évidence de notre investigation. Nous prenons comme point de départ les informations les plus aisément accessibles, celles qui sont dévoilées dès la première analyse des données empiriques, pour mettre

progressivement en évidence des aspects plus dissimilés du conflit, de ses origines et de son évolution sur la période d'étude (1980-2016). Pour ce faire, nous partons de la plainte déposée en 1996 devant l'OMC à l'encontre de l'embargo européen sur le bœuf aux hormones. Nous remontons alors aux prémices du conflit dans le cadre du GATT (en 1987) puis, suivant toujours cette logique, nous déconstruisons l'adoption par les institutions communautaires (à partir de 1980) de la réglementation mise en cause. Les principaux évènements qui marquent notre enquête figurent sur la frise ci-dessous (les encadrés rouges représentent les évènements au sein de la Communauté puis de l'Union européenne ; les verts, les évènements au Codex ; les bleus, ceux qui concernent l'OMC).

Figure 1: Les principaux évènements du conflit international sur le "bœuf aux hormones"



Organisation de la thèse

Pour débuter la collecte des données, nous avons suivi les indications des acteurs, qui pointaient l'année 1995-1996 comme le moment où s'était nouée la confrontation entre l'Europe et les États-Unis. En quelques mois, entre juillet 1995 et février 1996, on assiste à l'adoption – par vote – des normes du Codex sur les hormones de croissance, et au dépôt d'une plainte formelle des États-Unis contre l'Europe devant l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC, qui vient alors d'être créée. A partir de ce point de départ, nous avons exploré les différentes scènes où s'est joué le conflit au fur et à mesure qu'elles apparaissaient dans les données que nous collections. La construction de notre travail souhaite rendre compte de cette méthode, et c'est pourquoi la chronologie suivie n'est pas linéaire : à partir du dépôt de la plainte des États-Unis à l'ORD, nous nous intéressons au problème européen des hormones de croissance en élevage tel qu'il s'est joué entre les institutions des Communautés européennes en 1980, puis nous retraçons le processus d'élaboration d'une réglementation « anti-hormones » jusqu'en 1988. Cette première lecture du conflit, qui s'intéresse à ses origines européennes, se complète par d'autres récits correspondant chacun à une institution centrale et à un évènement particulier. En un certain sens, ce constat nous rapproche d'une interprétation de la notion de « thick description[37] » développée par Geertz (1973) à propos de sa propre méthodologie ethnographique, puisque nous choisissons d'additionner plusieurs « feuillets » d'analyse, qui ne se superposent pas parfaitement dans l'espace ni dans le temps, pour proposer une exploration du conflit international sur le bœuf aux hormones.

---

[37] Il ne s'agit pas, ici, d'embrasser la complexité du concept à la fois théorique et méthodologique de la « description dense » de Geertz, ni de la critique d'autres auteurs dont elle est porteuse (à ce propos, voir par exemple Mary, 1998). Ce qui importe pour comprendre notre stratégie de rédaction, c'est d'insister sur l'idée selon laquelle la superposition des filtres choisis pour la description, puis, dans un second temps, l'analyse d'un objet d'enquête permet de rendre compte de l'épaisseur de cet objet lui-même. Plutôt que de chercher, de manière sans doute illusoire, l'objectivité d'une description neutre, celle-ci peut au contraire être approchée en multipliant les points de vue de l'analyse.

Notre travail se décompose ainsi en cinq chapitres. Le premier revient sur le point d'origine désigné par les États-Unis et le Canada comme déclencheur du conflit : la mise en place d'un embargo sur le bœuf aux hormones. Le second montre comment ce conflit est mobilisé dans les négociations qui conduisent à la création de l'OMC. Dans le troisième chapitre, nous montrons que l'évolution de la réglementation européenne est en partie conditionnée par le cas du bœuf aux hormones. Le quatrième présente la façon dont les difficultés générées par la résolution du différend commercial participent à définir les règles du fonctionnement de la régulation du commerce international de facto : celui-ci constitue ainsi une des références autour desquelles s'organise une communauté d'acteurs. Enfin, le cinquième chapitre pénètre au cœur des instances où se forge l'expertise scientifique pour mettre en évidence l'impact du conflit, tel qu'il se joue dans les arènes visibles (Codex et OMC), sur les procédures et pratiques des experts scientifiques internationaux. Ainsi, les cinq chapitres de notre travail doivent être envisagés comme autant de récits complémentaires de ce conflit, tant en ce qui concerne les faits relatés que les points de vue adoptés. Ces récits ne sont pas indépendants les uns des autres. L'addition de ces différents feuillets vise au contraire à mettre en évidence la complexité du processus d'ensemble, qui se déploie sur une période de plusieurs décennies, et met en œuvre de multiples interactions entre les acteurs, les institutions et les échelles d'action publique.

Ces cinq récits s'organisent en deux grandes thématiques. La première a trait aux projections que réalisent les acteurs quand ils actent de la nécessité d'une régulation mondiale du commerce des aliments et qu'ils envisagent la façon concrète de la réaliser. La seconde est, au contraire, rétrospective : elle correspond à la mise en place effective d'une telle régulation et aux contingences qu'elle impose, donc aux ajustements pragmatiques qu'effectuent les acteurs pour prendre acte des faits qu'ils constatent. Lorsqu'il s'agit de faire fonctionner les outils visant à régler les différends commerciaux entre les pays sur des cas concrets

effectivement rencontrés dans la réalité, des questions que les acteurs n'avaient pas toujours anticipées émergent. Ajustements et approfondissements sont alors nécessaires pour que les procédures ou les manières de faire contribuent en effet à régler les rapports entre les pays.

Dans une première partie, nous expliquons comment différentes institutions ont fait naître la crise sur le « bœuf aux hormones » à la fin des années 1980. Il ne s'agissait pas de provoquer délibérément un conflit de portée mondiale, toujours plus ou moins incontrôlable et suscitant par conséquent la méfiance des dirigeants politiques aussi bien que des opérateurs commerciaux qui cherchent en premier lieu à assurer la pérennité des échanges. Cependant, c'est médié par les institutions internationales que le problème des hormones est devenu une crise. L'incapacité où se sont trouvées ces mêmes institutions à mettre fin à la crise a, en retour, convaincu les dirigeants qu'elles étaient devenues obsolètes et qu'il était nécessaire de passer à un niveau supérieur d'harmonisation des règles de commercialisation des produits alimentaires. Cette première partie vise donc à montrer que le cas du « bœuf aux hormones » permet aux acteurs de projeter les modalités des négociations multilatérales. Nous prenons d'ailleurs comme point de départ de notre premier chapitre le moment où le désaccord à propos des hormones de croissance devient un problème dans les relations entre les Etats (en 1987, quand le GATT est saisi du différend transatlantique sur le bœuf aux hormones). La Communauté européenne est pointée comme le coupable de la survenue du différend. Suivant ce présupposé empirique, nous déterminons les facteurs ayant conduit les dirigeants européens à adopter une politique d'interdiction des hormones de croissance. Sa mise en œuvre provoque le courroux des États-Unis et du Canada, qui se saisissent du cas des hormones pour faire valoir la nécessité de créer des institutions capables d'empêcher que des barrières au commerce ne mettent en péril leurs intérêts à l'export. Le second chapitre détaille le cheminement de l'idée d'une régulation sanitaire mondiale, sous-tendue par le cas des

hormones de croissance. Cette ambition se concrétise par des innovations institutionnelles au sein du Codex et de l'OMC, et par le contentieux soumis à cette dernière dès 1996.

Le contentieux sur le bœuf aux hormones devient alors un test en situation réelle du dispositif institutionnel dont on s'est doté depuis la fin des années 1980. Mais son issue amorce un tournant. Alors qu'elles avaient été établies spécifiquement pour résoudre le problème des hormones en rendant illégitime le traitement que leur réservait l'Europe, les institutions internationales voient leur champ d'action limité par les choix politiques nationaux. La seconde partie de notre travail ambitionne de donner la mesure des rectifications, approfondissements et ajustements qu'impose la mise en fonctionnement effective des institutions. Le troisième chapitre montre comment le conflit international fait advenir une Europe sanitaire très largement unifiée. L'Union européenne a résisté à une uniformisation des politiques sanitaires qu'auraient imposée les institutions internationales, mais elle a été fragilisée par les contestations dont elle a été l'objet. Nous montrons que le conflit a été un vecteur d'unité européenne important en matière sanitaire, permettant à l'Europe d'acquérir une place dans les négociations internationales. La dimension socialisatrice du conflit sur les hormones ne transparaît cependant pas uniquement à l'échelon européen. En écho au chapitre III, le quatrième chapitre met en évidence la constitution d'une communauté internationale du sanitaire, principalement organisée autour du Codex. Le cas des hormones y a joué un rôle, notamment parce qu'il a fourni aux acteurs un terrain d'élaboration politique et un laboratoire où expérimenter des options de gouvernance élaborées à mesure qu'émergeaient des questions de portée plus limitée (comment le recours à l'expertise peut-il contribuer à la résolution des différends entre les Etats, quelles dispositions permettent-elles une mise en conformité avec les directives des organisations internationales, etc.). Cependant, nous verrons dans ce chapitre IV que le conflit sur les hormones atteste de l'existence de cette communauté, lui donne l'occasion de s'exprimer sans qu'il soit possible

d'estimer précisément quelle part il y a pris. Enfin, le chapitre V, qui clôt notre travail, s'attache plus spécifiquement à la dimension sanitaire du conflit sur les hormones et la régulation qu'il engendre. Nous montrons que la définition et les modalités d'activation de l'expertise scientifique jouent une part importante dans le contrôle du commerce international. Cet ultime chapitre montre ainsi que le cas du bœuf aux hormones, notamment au travers de ses épisodes rendus publics, accompagne une transformation des savoirs dans ce domaine et de la manière de les constituer. Sous le coup du conflit international, et des contestations qu'il induit, se structure une science réglementaire qui croît en autorité essentiellement au moyen d'un renforcement de son cadrage procédural.

PARTIE I : DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES PRODUCTRICES DE CRISE ? SOCIO-HISTOIRE DU « BŒUF AUX HORMONES »

INTRODUCTION DE LA PARTIE I

Cette partie vise à établir les bases factuelles qui conduisent à faire du cas du « bœuf aux hormones » une crise internationale ancrée dans les organisations intergouvernementales. Pour définir notre point d'entrée, nous avons entrepris de suivre les acteurs lorsqu'ils identifient l'origine de la crise sur le « bœuf aux hormones ». Plutôt que de chercher une origine univoque[38] à la crise, il s'agit de déterminer quel(s) évènement(s) joue(nt) un rôle déclencheur dans la mise en crise du problème des hormones à l'international et d'en établir les processus. De ce point de vue, le cas du « bœuf aux hormones » se conforme aux observations émises dans l'analyse des processus d'émergence et de développement des crises (Ambrosetti, 2015, Buchet de Neuilly, 2006)[39].

Les acteurs divergent d'ailleurs quand il s'agit de situer l'origine du conflit sur le « bœuf aux hormones » : pour certains, ce sont « Les LMR[40] du Codex fixées par la Commission du Codex alimentarius en 1995 *[qui] sont à l'origine de toute l'affaire* » [Archives de la RP française de la France auprès de l'OMC, TD de la RP française auprès des institutions communautaires, 05 février 1998]. Pour d'autres, la crise débute avec le contentieux porté par les Etats-Unis d'Amérique et le Canada contre la Communauté

---

[38] Payre et Pollet (2013) pointent d'ailleurs la vanité d'une telle entreprise, qui ne tiendrait pas compte des éléments qui préexistent toujours à ce qu'on tâche de déterminer comme une genèse incontestable.

[39] Ces auteurs ont fructueusement appliqué la grille proposée par Dobry pour l'analyse des crises politiques (1986) dans des contextes internationaux. Tous remarquent qu'il est presque impossible de dater le commencement d'une séquence critique, qui ne répond pas, la plupart du temps, à un enchaînement linéaire d'étapes nettement circonscrites.

[40] Une LMR (Limite Maximale de Résidus) correspond au niveau maximal autorisé pour un médicament vétérinaire présent dans le lait, la viande ou les œufs suite au traitement médicamenteux des animaux d'élevage.

européenne devant l'OMC en 1996. Enfin, l'exposé des faits qui ouvre le rapport du groupe spécial chargé par l'OMC de régler ce contentieux pointe du doigt l'embargo mis en place, au moyen de l'adoption d'une directive européenne en 1988, par la Communauté à l'encontre des viandes « aux hormones » comme le déclencheur de la crise. Les indications empiriques fournissent un ancrage à partir duquel il est possible d'engager l'investigation concernant les déterminants de la crise sur le bœuf aux hormones. Le contentieux commercial aussi bien que les controverses autour des projets de normes du Codex ne sont que le résultat visible de rationalités plus anciennes qu'il est utile de mettre à jour. En premier lieu, il convient de comprendre les mécanismes qui conduisent à pointer la nouvelle réglementation européenne comme l'unique point d'origine de la crise. Ce présupposé acquiert une dimension d'anticipation économique lorsqu'on prend en considération le contexte général des négociations commerciales de la fin des années 1980, marquées par la relance du projet de marché européen ouvert.

Dans un premier temps, nous explorons les origines communautaires du processus de mise en crise internationale du différend sur le « bœuf aux hormones ». Le conflit qui se déploie au GATT au sujet de la viande aux hormones à partir de 1986 s'avère d'entrée de jeu très virulent. Il met directement en cause la légitimité de l'harmonisation réglementaire européenne et des arrangements instrumentaux qui la sous-tendent dans le contexte de la mondialisation. Les termes en sont les suivants : les États-Unis d'Amérique dénoncent la barrière commerciale jugée protectionniste que l'entrée en vigueur d'une directive communautaire au 1e janvier 1988 est sur le point d'induire. Le texte prévoit en effet qu'il sera désormais impossible aux pays utilisant des hormones dans des objectifs de promotion de la croissance d'exporter leur viande bovine vers l'Europe.

Cette directive concrétise en réalité une ambition plus vaste de réglementation de l'usage d'hormones de croissance à l'échelle européenne. Le choix de son orientation

(bannissement des hormones de croissance), puis son adoption effective, n'ont été possibles que lorsque diverses difficultés internes ont été surmontées : des dispositions divergentes coexistaient dans les Etats membres de la CE, à l'origine de conflits commerciaux intracommunautaires. Au début de la décennie 1980, les hormones de croissance avaient également été mises en cause dans plusieurs scandales sanitaires (notamment l'affaire du veau aux hormones en 1980-1981, sur laquelle nous reviendrons dans le premier chapitre). C'est dans ce contexte que l'idée selon laquelle une harmonisation communautaire devenait indispensable avait émergé.

Pourtant, l'adoption de cette réglementation commune a suscité d'importantes disputes entre les acteurs législatifs européens. Celles-ci, après l'épisode initial du scandale sur le « veau aux hormones » des années 1980-1981, est demeurée confinée dans une sphère technico-administrative spécifique. Seuls s'en sont occupés les acteurs directement intéressés par les politiques du médicament vétérinaire. Ce n'est qu'à la fin des années 1980, lorsque les organisations internationales se saisissent de la question des hormones de croissance, que le conflit retrouve une dimension publique. Il ne s'agit plus alors d'un enjeu de politique domestique, mais de la manifestation d'un antagonisme international.

Cette première partie articule deux sections autour d'une démarcation matérialisée par la création de l'OMC et le déclenchement du contentieux formel qui y sera traité à partir de 1996. Cette césure fait en effet sens pour démontrer le rôle institutionnalisant de la crise sur le bœuf aux hormones, qui joue un rôle essentiel dans la structuration du milieu international dédié à la régulation du commerce agroalimentaire. Même s'il ne faut sans doute pas surestimer un « tournant » initié par ce que certains dénomment l'ère de l'OMC (Siroën, 1998), il n'en reste pas moins que le renforcement des institutions de régulation commerciale qui prend corps au milieu des années 1990 favorise les dynamiques de changement. Pour cette raison, nous nous fonderons sur l'entrée en vigueur des Accords de Marrakech en 1995 pour

distinguer une période de mise en crise internationale du conflit sur le bœuf aux hormones, d'une phase de définition institutionnelle. Au cours de celle-ci, on assiste à une alternance entre des initiatives de gestion du problème des hormones par les institutions, et de processus de définition de ces dernières à la lumière (entre autres) du cas des hormones.

Dans un premier temps (chapitre 1), nous reprendrons donc le postulat des Etats-Unis pour comprendre ce qui, dans l'effort d'harmonisation réglementaire européen, constitue le déclencheur d'une crise internationale. L'enquête nous conduira à « remonter » l'adoption d'une politique européenne « anti-hormones » à partir du moment où la crise dans les institutions internationales devient manifeste. Pour cela, nous établirons le cheminement qui a conduit à l'adoption de la directive de 1988 : en effet, celle-ci démontre que l'établissement de politiques publiques communautaires est devenu partie intégrante d'une régulation commerciale mondiale.

Nous détaillerons par la suite (chapitre 2) le contentieux sur le « bœuf aux hormones » tel qu'il a été traité par l'OMC et à ses marges immédiates à partir de 1996. Nous montrerons ainsi que le contentieux s'insère dans la trame du processus de son institutionnalisation, en s'inscrivant dans ses procédures formelles et en donnant aux acteurs y participant une occasion d'en éprouver les contours tels qu'ils les perçoivent. Enfin, nous nous déplacerons vers les arènes de la normalisation internationale du Codex pour montrer que l'épisode critique initié par la question des hormones a contribué à modifier le contexte dans lequel travaille l'organisation. La position européenne vivement opposée aux hormones de croissance a permis de mobiliser l'ensemble des acteurs européens de l'organisation, sous le leadership de la Commission européenne qui bénéficie de prérogatives de plus en plus importantes au Codex. Sur cette base s'est instituée une bipolarisation des négociations (Europe vs. autres puissances agricoles dites « libérales ») structurante pour l'organisation.

CHAPITRE I : UNE ENTREPRISE LEGISLATIVE ILLEGITIME ? A PROPOS DES RACINES EUROPEENNES DE LA CRISE TRANSATLANTIQUE

Introduction du Chapitre I

Reconnaissant la similarité des processus qui se jouent à l'échelle internationale et dans le cadre des Etats constitués, les frontières disciplinaires entre les Relations Internationales et la science politique tendent à s'amenuiser (Battistella et al., 2012). Les objets internationaux ne sont plus, par conséquent, l'apanage des seuls internationalistes, et tout un ensemble de travaux ont montré à quel point une sociologie politique de l'international apportait un éclairage pertinent sur l'orientation des affaires mondiales (Devin, 2007). Cela n'efface pas, pour autant, certaines des particularités inhérentes au contexte international ; l'un des enjeux centraux de cette étude, et qui continue de distinguer entre les perspectives d'étude de l'international, demeure la question de son degré d'organisation. Contrairement aux Etats constitués, qui disposent d'un gouvernement, de son administration et de structures parlementaires – bref, d'un « appareil d'Etat » -, il est hasardeux de postuler avec certitude l'existence d'un centre de pouvoir à l'échelle internationale.

Cela ne signifie pourtant pas, a priori, que le milieu international n'est caractérisé par aucune forme de structuration. Deux points d'ancrage semblent particulièrement saillants pour spécifier dans quelle mesure l'action internationale est déterminée par des références partagées : l'existence d'une forme de « droit international », d'une part, et le rôle des organisations internationales dont on ne cesse de constater la multiplication (Devin et Smouts, 2011), de l'autre.

Organisations intergouvernementales et contrôle de légitimité sur l'action politique des Etats

Si l'on accepte de se départir d'une représentation positiviste de la hiérarchie des normes, qui affirme la supériorité des engagements consentis à l'international sur toute forme de législation nationale, des Constitutions aux décrets d'application, l'effectivité d'un droit international et jusqu'à son existence posent aujourd'hui encore question[41]. Face à la difficulté à définir précisément le « droit international » et ses effets concrets, l'étude des organisations internationales semble fournir une piste heuristique. Il n'est d'ailleurs pas fortuit que nombre d'organisations intergouvernementales se soient dotées de structures juridiques et/ou judiciaires permettant de suivre la mise en œuvre des engagements concédés collectivement par les Etats ou d'arbitrer les différends entre ces derniers. L'OMC, qui dispose ainsi d'un « organe de règlement des différends » (ORD) constitue un exemple significatif de cet outillage judiciaire des organisations internationales (Rainelli, 2011). Mais celui-ci semble également produire des effets plus indirects sur le degré de liberté dont disposent les Etats lorsqu'ils adoptent des politiques domestiques : par leur jurisprudence et par l'intermédiaire des normes qu'elles énoncent, notamment, les organisations internationales semblent effectuer un contrôle politique sur l'action légitime des Etats (Chaisse, 2009).

[41] Les juristes reconnaissent d'ailleurs qu'il est très inexact de prendre à la lettre cette hiérarchie des normes quand on s'intéresse à leur effectivité empirique, comme le rappelle Attar (1994). L'auteur rappelle par ailleurs, au-delà de la fracture historique entre paradigme réaliste et néofonctionnaliste, l'actualité de la question d'une structure juridique et judiciaire mondiale dans l'étude des relations internationales. La sociologie politique cherche elle aussi à comprendre la portée des textes législatifs (Petiteville, 2006), tandis qu'un champ de recherche particulièrement stimulant s'est ouvert sur la question des normes mondiales (Schemeil et Eberwein, 2009).

De quel droit l'Europe bannit-elle les hormones de croissance ?

Le cas qui nous intéresse débute avant l'entrée en vigueur des Accords de l'OMC. C'est en effet en 1987, que le problème de la viande de « bœuf aux hormones » est soumise à « l'ancêtre » de l'organisation mondiale, le GATT. La CE vient en effet d'adopter une nouvelle réglementation[42] qui proscrit l'utilisation d'hormones de croissance en élevage. Surtout, ces directives imposent qu'à partir du 1e janvier 1988, les viandes importées en Europe soient elles aussi produites « sans hormones. » Autrement dit, le marché communautaire vient de se fermer pour la plupart des pays producteurs de bœuf qui, comme les États-Unis, le Canada ou d'autres (Nouvelle-Zélande, Australie, Argentine, Brésil), utilisent massivement les hormones de croissance en élevage.

C'est contre cette disposition précise – l'embargo européen sur la viande aux hormones – que les États-Unis d'Amérique se plaignent devant le GATT. Leur démarche est soutenue par d'autres pays : ils réclament un examen scientifique de la réglementation européenne, qu'ils supposent non pertinente. Donc illégitime. Le conflit commercial est désormais ouvert. Il se jouera également sur un autre front : celui de la normalisation internationale des aliments, réalisée par le Codex alimentarius.

L'établissement de la réglementation communautaire s'inscrit historiquement en effet dans un contexte particulier : celui de la réalisation du marché unique. Le chantier d'harmonisation législative qui l'encadre est ambitieux. Il laisse présager que la Communauté est en passe de devenir une puissance économique à part entière. Il n'a pourtant pas été facile à réaliser au plan interne. Le consensus sur une politique « anti-hormones » est le résultat d'un long processus de négociations et de compromis, parfois obtenus à l'arrachée, entre les

[42] Directive 88/146/CE et 88/299/CE

institutions européennes. Fragile au plan interne, la réglementation européenne est d'autant plus aisément attaquable de l'extérieur.

La plainte des États-Unis a pourtant de quoi surprendre : à cette époque, le marché européen ne représente pas un débouché important pour la filière de production bovine nord-américaine. Confrontée aux surplus massifs produits par ses propres éleveurs, suite aux (trop) bons résultats de sa Politique Agricole Commune (PAC), la Communauté importe des tonnages minimes de viande bovine, qui plus est essentiellement sous forme de pièces de basse qualité destinées au « petfood ». L'embargo ne devrait donc pas porter à d'importantes conséquences commerciales. Ce n'est donc pas – ou pas seulement – en raison du préjudice économique projeté que la nouvelle législation européenne soulève une telle vague de protestations devant les instances du GATT.

Si l'OMC conduit un « examen de la légitimité » des politiques internationales, cette aptitude de l'organisation n'est pas apparue avec la création de son Organe de Règlement des Différends (ORD). En déplaçant la lentille temporelle sur une période antérieure, le cas du « bœuf aux hormones » permet d'envisager sur le temps long l'utilisation des organisations intergouvernementales pour sanctionner ou valider l'action des Etats, et les principes qui la sous-tendent. La mise en contestation d'une décision politique communautaire au sein d'une arène intergouvernementale invite à reconstituer le processus qui a conduit les instances européennes à l'adopter. Pourquoi cette avancée, qui témoigne de l'approfondissement de la construction européenne, inquiète-t-elle les pays avec lesquels la Communauté européenne est en commerce ? Dans quelle mesure l'embargo européen s'insère-t-il dans des enjeux de régulation du commerce mondial ? Quelles fonctions les organisations intergouvernementales remplissent-elles dans la transformation d'un différend transatlantique en une crise internationale ?

Après avoir détaillé les conditions dans lesquelles le conflit s'est mis en place dans le cadre du GATT (section A), nous adopterons, pour ce chapitre, une progression chronologique. Nous suivrons (section B) l'émergence du problème des hormones en élevage au sein des CE afin d'établir comment une question d'apparence technique comme celle de l'utilisation d'hormones de croissance est devenue un enjeu de l'harmonisation réglementaire assurée par les instances supranationales. Pour ce faire, nous nous arrêterons d'abord sur le cas français, qui permet de comprendre comment le scandale sur le veau aux hormones de l'année 1981 est devenu un problème inhérent à la construction européenne. Puis, nous montrerons (section C) que la construction d'une législation européenne harmonisée sur les hormones n'a pris en considération ses possibles effets internationaux que de façon tardive et contingente : il importait en premier lieu de surmonter les difficultés internes à la communauté.

Ce chapitre s'arrête au moment de l'adoption des directives de 1988, qui ne forment que la première étape de l'édification d'une réglementation européenne « anti-hormones. » Cependant, les étapes ultérieures qui vont confirmer l'orientation de la législation communautaire s'inscrivent dans un tout autre contexte. Les négociations des Accords de l'OMC, notamment de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) et l'imminence d'un probable contentieux sur les « hormones » qu'aura rendu possible l'entrée en activité de l'ORD conditionnent une écriture bien plus attentive aux implications internationales des directives adoptées par la suite (notamment en 1996).

Section A : Investir une arène intergouvernementale pour régler un différend transatlantique : le GATT et la mise en crise des hormones de croissance (1986-1987)

The representative of the European Economic Community said that his authorities were surprised at the haste with which the United States delegation had drawn the attention of the Committee to the matter. [...] In order to maintain the spirit of conciliation, Parties

should fully use the procedures for consultations in seeking a satisfactory solution to the problem before invoking the [dispute settlement procedure].
Le représentant des CE expliqua que sa délégation était surprise de la haine avec laquelle les États-Unis d'Amérique avaient attiré l'attention du Comité sur cette question. [...] En vue de maintenir un esprit de conciliation, les parties devraient d'abord suivre toutes les procédures de consultation pour parvenir à une solution satisfaisante avant de recourir à la [procédure de règlement des différends.][43]

Pendant l'hiver 1986/1987, le GATT est pour la première fois saisi du problème des hormones de croissance : depuis qu'il est question d'interdire leur utilisation au sein des CE, et surtout, depuis que le marché européen menace de se fermer aux importations « bœuf aux hormones », les États-Unis contestent cette décision. Au GATT, le comité « OTC », sur les Obstacles Techniques au Commerce, apparaît ainsi comme l'arène la plus à même de recueillir la plainte américaine.

Notre enquête démarre ainsi au moment où les États-Unis interpellent le GATT à propos de l'embargo européen imminent sur le bœuf aux hormones, à l'occasion des réunions du comité OTC (mars 1987). Le choix de cet ancrage comporte, certes, une part d'arbitraire : à ce moment-là, l'élaboration d'une réglementation communautaire sur les hormones de croissance est déjà dans le viseur des États-Unis comme d'autres pays. Cependant, l'enrôlement d'une instance intergouvernementale telle que le GATT, modifie la nature de la confrontation transatlantique à propos des hormones. Celle-ci acquiert une existance formelle et, à vrai dire, institutionnelle. En demandant au GATT d'examiner la réglementation européenne, les États-Unis sollicitent une reconnaissance supranationale du préjudice que celle-ci fait peser sur l'objectif collectif de libéralisation du commerce mondial.

S'il est toujours en partie illusoire de chercher un début, une origine ex nihilo à partir de laquelle il serait possible de dérouler de manière linéaire un processus (Payre, 2005), ce moment du « recrutement » du GATT apparaît cependant un point d'entrée heuristique. Il permet en effet de décomposer les différents mécanismes qui ont conduit à nouer une

[43] [Archives du GATT, TBT/W/99, Compte rendu de la réunion du comité OTC du 9 et 10 mars 1987]

« crise [44] » internationale autour du « bœuf aux hormones ». Cette première section ambitionne de démontrer que le GATT est mobilisé par les États-Unis pour constater, avec eux, que l'Europe fait preuve d'inconsistance lorsqu'elle choisit de bannir, en ce qui la concerne, les hormones de croissance. Ce choix est lourd de conséquences internationales, pas seulement parce qu'il destabilise les marchés, mais surtout parce qu'il est sous-tendu par des justifications non recevables. Le GATT est donc convoqué comme arbitre – mais comme arbitre impuissant, dans la mesure où il ne peut sanctionner. Nous présenterons la structure sur laquelle repose la régulation internationale des médicaments vétérinaires (paragraphe 1), sensée répondre à deux injonctions contradictoires : assurer la santé des consommateurs sans faire obstacle au développement du commerce de produits agroalimentaites (paragraphe 2). Ces éléments nous permettront d'établir que la mobilisation du GATT, et la mise en crise du problème des hormones dans cette arène intergouvernementale, attestent de la volonté de disqualifier la légitimité de la politique européenne « anti-hormones ».

1. « Booster » les rendements agricoles sans mettre en danger la santé publique : tensions autour de la régulation des médicaments vétérinaires

Peu d'auteurs se sont intéressés spécifiquement aux médicaments vétérinaires et aux politiques qui les encadrent (Bonnaud et Fortané, 2015). Toutefois, un certain nombre de travaux, fournissent des éléments pertinents pour l'analyse de l'action publique relative aux médicaments vétérinaires. D'autres auteurs, issus principalement des Science & Technology Studies, se sont également intéressés aux questions spécifiques posées par les médicaments

[44] Nous nous référons ici à la perspective de Dobry (1986) qui considère que la caractéristique la plus fondamentale des « crises politiques » est la fluidification de l'ensemble des rapports entre les éléments qui composent une société. Il relève notamment les phénomènes de désectorisation et de resectorisation toujours présents dans les contextes de crise, ainsi que les processus de contestation de l'existant qui brouillent les repères structurels des agents. Nous reviendrons sur ces différents éléments dans le développement de notre travail.

vétérinaires. Claire Dunlop (2007) s'est par exemple penchée sur l'enjeu précis des hormones de croissance, au travers des processus d'apprentissage Commission européenne / comités d'experts qu'il a sous-tendus. De leur côté, Kleinman et Kinchy (2003) se sont concentrés sur les enjeux politiques de la confrontation transatlantique à ce propos : ils ont mis à jour la mobilisation d'une sémantique de la « science » pour souligner la divergence d'approche de part et d'autre de l'Atlantique. Certaines enquêtes historiques (Corley et Goodley, 2011) montrent néanmoins que les enjeux sanitaires, souvent divergents, auxquels la régulation des médicaments vétérinaires tente de répondre, peuvent conduire les décideurs politiques à consentir des compromis pour concilier santé publique, santé animale et développement de l'industrie pharmaceutique.

D'autre part, les médicaments vétérinaires posent pour partie des enjeux similaires à leurs contreparties humaines, qui ont été beaucoup plus étudiées grâce à l'essor de la sociologie des sciences ou, plus largement, de l'intérêt pour l'élaboration des politiques sanitaires. Les dispositifs d'encadrement des médicaments (Urfalino, 2001), et les liens corporatistes entre les administrations et l'industrie pharmaceutique qu'impliquent leur élaboration (Hauray, 2009), peuvent ainsi guider l'analyse des médicaments vétérinaires. Certains courants engagés de la science politique (Abraham et Reed, 2001) visent ainsi à dénoncer ces rapports souvent qualifiés de « conflits d'intérêts », tandis que la sociologie (Fournier et al., 2014) ou l'histoire (Chauveau, 2002) soulignent la complexité structurelle et relationnelle des « mondes » de l'industrie du médicament et de sa régulation.

a. Des instruments pour assurer la sécurité sanitaire des médicaments

Les médicaments, s'ils visent à améliorer la santé ou à soigner des maladies, peuvent également être de puissants poisons, quand ils ne sont pas l'objet de fraude et de charlatanisme (Bonah et Rasmussen, 2005). Pour limiter ces périls, les autorités

gouvernementales ont développé un arsenal d'instruments normatifs et légaux pour en sécuriser la production, la diffusion et l'usage.

(i) Les médicaments saisis par les instruments d'action publique

Les médicaments constituent un objet hybride, à la fois pris dans des exigences sanitaires, et dans les logiques industrielles qui déterminent sa production (Chauveau, 1999). Dès lors, l'étude des politiques du médicament nécessite gagne à utiliser des fondements théoriques permettant de décrire ces édifices dans leur complexité. Ainsi, en permettant par exemple de mettre à jour les mécanismes de délégation à des agences sanitaires (Benamouzig et Besançon, 2005) mis en jeu par ces dispositifs, ou encore en soulignant à quel point la régulation est un ensemble qui s'étend depuis la mesure des paramètres biologiques, jusqu'à l'application des politiques (Boutaric et Lascoumes, 2008), la notion d'instruments d'action publique invite à envisager l'encadrement des médicaments vétérinaires comme un ensemble peu homogènes d'actions politiques et de formats réglementaires.

La notion d'instruments d'action publique[45] est, depuis plusieurs années, au cœur d'un programme de recherche dont le succès, comme le reconnaissent ses principaux promoteurs (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014), doit beaucoup à l'étendue de la définition d'instruments. Ainsi, de nombreux dispositifs, qu'ils soient légaux, matériels (certification, cartes, etc.) ou financiers, pour n'en citer que quelques-uns, peuvent être qualifiés d'instruments. La grande diversité d'objets ou d'ambition en termes d'action publique fait de l'élaboration d'une typologie des instruments un exercice périlleux (Lascoumes et Le Galès, 2005). Toutefois, il n'est pas exagéré de constater que les normes ont acquis une place de premier choix dans la « boîte à outils » du décideur politique (voir Borraz in Lascoumes et Le

[45] Lascoumes et Le Galès (par ex. 2014) proposent de définir 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 » (p.17)

Galès, 2005). Leur format à la fois souple et contraignant, leur permet d'organiser un contrôle à plusieurs niveaux sur leur objet. Les normes peuvent ainsi promouvoir des pratiques (Béroud et Hajduk, 2015), contraindre directement l'action de leurs « clients » (qu'il s'agisse des usagers ou des acheteurs de la norme lorsque celle-ci est privée (Fontanelli, 2011)), permettre l'application de textes cadres – on parle alors de « normes secondaires » (Lascoumes, 1990). Elles permettent, en somme de gouverner « d'une main de fer dans un gant de velours » l'ensemble d'un secteur d'action publique. Du reste, Schemeil et Eberwein (2009) indiquent que les normes ont, depuis la fin du XXe siècle, offert la possibilité d'une régulation adaptable aux contextes dans lesquels elle se développe[46], d'où l'engouement qu'elles suscitent dans les cadres internationaux.

(ii) L'AMM, pierre angulaire de l'instrumentation des politiques du médicament

Parce qu'ils sont construits pour réglementer le commerce (lucratif) de produits à la fois bénéfiques pour la santé et potentiellement dangereux, les dispositifs encadrant les médicaments se prêtent particulièrement à une analyse en termes d'instruments d'action publique. Philippe Urfalino (2000 ;2007) a ainsi montré que les formats normatifs prévus pour réglementer le médicament mêlent des enjeux sanitaires, économiques ou hérités des relations entre les professions médicales et l'Etat (administration agences).

La réglementation des médicaments s'organise autour d'une norme originale, assimilable à un « laisser-passer » : l'autorisation de mise sur le marché ou AMM. Celle-ci influence toute la chaîne de diffusion du médicament, depuis les étapes de développement (production, recherche, etc.) jusqu'à la prescription et l'utilisation domestique. Délivrée par les autorités compétentes au niveau national, l'AMM valide l'évaluation scientifique de la qualité, de l'innocuité, et de l'efficacité du produit. Elle autorise, dans le cadre d'indications

[46] Voir notamment les contributions de Julien Chaisse et de Daniel Ambrosetti.

thérapeutiques précises, le laboratoire pharmaceutique à commercialiser le médicament. La définition sanitaire des indications constitue un point de négociation majeur pour les industriels : l'AMM résulte d'une tension entre d'une part, les bienfaits mais aussi les risques sanitaires associés à la médication, et d'autre part, le développement économique du laboratoire promoteur[47].

L'AMM n'est pourtant pas le seul instrument de régulation des médicaments. Les dispositions par lesquelles la sécurité sociale définit les taux et les conditions de remboursement des produits de santé contribuent à l'organisation des marchés pharmaceutiques (Grandfils, 2007). A ce titre, et en participant d'une volonté de « dépolitisation » de l'action politique, les normes qui régissent ces remboursements, - elles aussi de prérogative nationale même si elles tendent à s'internationaliser (Hassenteufel et al., 2001) -, se trouvent à la croisée des régulations économique et sanitaire des médicaments (Pierru, 2011). Enfin, dans une logique réglementaire, les législations nationales prévoient les usages, la circulation et les circuits de distribution des spécialités pharmaceutiques ou en définissent les usages frauduleux.

(iii) La réglementation des médicaments vétérinaires, une entreprise à visée économique

Malgré certaines spécificités (il n'existe par exemple évidemment pas d'enjeux relatifs au remboursement par la sécurité sociale), ces différentes normes se retrouvent également dans l'outillage des politiques du médicament vétérinaire. Ainsi, en France, c'est la loi 75-049 de mai 1975 qui en constitue le socle réglementaire. Elle prévoit notamment l'évaluation par des laboratoires d'État (devenus depuis des agences d'expertise externalisées des administrations centrales) de dossiers soumis par les laboratoires du médicament vétérinaire

[47] Cet enjeu apparaît d'autant mieux dans le cas de substances développées pour des situations qui ne relèvent pas d'une situation définie incontestablement comme une maladie. Les industriels sont alors engagés dans de véritables négociations avec les autorités et/ou la communauté médicale pour faire reconnaître l'intérêt de leurs produits. Voir par exemple les travaux de Giami et Pietri (1999) sur les thérapies de l'impuissance sexuelle.

dans le but de l'obtention de l'AMM. En plus des indications thérapeutiques, celle-ci précise l'espèce cible et la possibilité de traiter les animaux destinés à la production de denrées alimentaires.

En outre, la perspective ouvertement commerciale dans laquelle s'inscrit l'utilisation de médicaments vétérinaires conduit à insister sur l'emprise des normes « privées » ou « professionnelles » par rapport au cas du médicament humain. Les guides de bonnes pratiques, par exemple, recensent les schémas thérapeutiques reconnus comme efficaces et acceptables par les vétérinaires. Dans le domaine vétérinaire, l'ensemble du secteur agroalimentaire est en fait concerné par ce type de normes : par exemple, la délivrance de labels (comme dans le cas des porcs ou poulets « sans antibiotiques ») repose sur le respect de cahiers des charges spécifiques qui restreignent les choix des éleveurs en termes d'utilisation de médicaments. Ces initiatives témoignent alors de préoccupations relatives à la fois à l'état sanitaire des animaux producteurs de denrées et à la protection des consommateurs.

b. Soigner les animaux sans menacer les humains : objectifs et contraintes sanitaires sur les médicaments vétérinaires

Même si les politiques appliquées aux médicaments vétérinaires suivent un schéma semblable à leurs contreparties humaines, la nécessité de prendre en considération leur impact possible sur les consommateurs a conduit à élaborer des dispositifs réglementaires plus complexes.

(i) Du traitement des animaux à l'intoxication des humains

Les politiques relatives aux médicaments vétérinaires incorporent des paramètres sanitaires multiples, et potentiellement contradictoires. Les médicaments vétérinaires doivent en effet non seulement préserver ou améliorer la santé des animaux, mais aussi impacter le moins possible celle des personnes qui consomment leurs produits (dans le cas d'animaux d'élevage). En effet, après son absorption, un médicament subit une série de transformations

biologiques avant d'être en partie stocké par l'organisme sous la forme de résidus. Ces derniers peuvent demeurer actifs ; par conséquent, en consommant des viandes, du lait ou des œufs issus d'animaux traités, les consommateurs sont susceptibles d'absorber des résidus et d'en subir les éventuels effets toxiques. C'est pour limiter les risques dus à cette absorption fortuite que les politiques du médicament vétérinaire s'appuient, outre l'AMM, sur des normes destinées à protéger la santé humaine.

(ii) Assurer la sécurité sanitaire des aliments

Les médicaments vétérinaires cumulent donc des enjeux santé animale et de santé humaine, que l'on s'efforce de maîtriser au travers de la « sécurité sanitaire des aliments » (Demortain, 2009). Cette maîtrise repose sur la définition de seuils, les « limites maximales de résidus (LMR). » Ces seuils réglementaires fixent les quantités maximales autorisées dans chaque type de produits (viande de bœuf, de porc, de poulet, abats, œufs, lait, etc.) après le traitement des animaux de boucherie. Le respect des LMR est testé sur ces produits « prêts à consommés » par des contrôles officiels (en France, sous la responsabilité du ministère de l'agiculture).

Définir les LMR relève d'une opération scientifique complexe, perméable à des enjeux de faisabilité technique et de mise en compatibilité avec d'autres normes (AMM notamment). Ainsi, plusieurs normes intermédiaires, qui ne correspondent pas nécessairement à des obligations réglementaires pour l'éleveur ou le vétérinaire, balisent les différentes étapes d'élaboration des LMR :

- La dose journalière admissible (DJA) permet de quantifier le risque sanitaire d'une substance pour l'homme en proposant une estimation chiffrée de la quantité que le consommateur peut en absorber quotidiennement sans mettre en péril sa santé.

- L'exposition que représente chaque aliment pour un consommateur « moyen » repose sur des « paniers de consommation » alimentaire sensés modéliser l'assiette quotidienne des personnes.
- Le temps d'attente réglementaire entre la dernière administration de la substance chimique et la collecte des denrées (abattage, traite, etc.). Passé ce temps d'attente, on considère que la disparition progressive des résidus de traitement permet de se retrouver « au-dessous » des LMR.

Figure 2 : Les principaux instruments d'encadrement du médicament vétérinaire

Type d'instrument	**Panier de consommation**	**Dose journalière admissible**	**Limite maximale de résidus**	**Temps d'attente**
Acronyme	-	DJA	LMR	TA
Définition	Ensemble des aliments consommés par un « adulte moyen » chaque jour	Dose maximale d'un composé qu'un être humain peut absorber chaque jour, tout au long de sa vie, sans subir d'effet néfaste inacceptable	Concentration maximale de résidus présents dans une denrée d'origine animale après administration d'un traitement vétérinaire	Période minimale séparant la dernière administration d'un médicament et la collecte des denrées alimentaires (traite, abattage, etc.)
Discipline scientifique	Epidémiologie	Toxicologie	Physiologie animale	Physiologie – Médecine vétérinaire – Réglementation
Mode d'évaluation	Collecte des données de consommation correspondant au régime d'un adulte (quantités en général surestimées)	Toxicité aiguë et chronique	Sélection du principal résidu après traitement et répartition de la DJA entre les principaux aliments contributeurs	Ajustements pour parvenir en-dessous des LMR dans les aliments prêts à consommer

Malgré la diversité des considérations à prendre en compte pour encadrer les médicaments vétérinaires, l'élaboration des réglementations implique un petit nombre de professions. Les vétérinaires semblent piloter cette entreprise.

(iii) La sécurité sanitaire des aliments, une affaire de vétérinaires

Si les politiques relatives aux médicaments vétérinaires intègrent de multiples injonctions, elles sont également remarquables par la concentration entre les mains d'une seule profession de l'ensemble de leur réalisation. Les vétérinaires sont en effet présents – voire en situation de monopole -, à toutes les étapes de la régulation des médicaments vétérinaires. « L'amont » est assuré par les vétérinaires salariés de l'industrie pharmaceutique d'une part (recherche, développement) et par les vétérinaires officiels employés dans

l'administration de l'autre (élaboration législative). Quant à « l'aval » (prescription, délivrance, utilisation), il repose entre les mains des vétérinaires d'exercice libéral (Guené, 2008[48]).

En maîtrisant la politique relatives aux médicaments vétérinaires de son élaboration jusqu'à sa mise en œuvre et son contrôle, les vétérinaires ont en réalité créé un secteur d'action publique « improbable » : la sécurité sanitaire des aliments [49] . travers des réglementations isant à assurer la « sécurité sanitaire des aliments », les vétérinaires Pourtant, la distinction la plus fondamentale, semble-t-il, entre la régulation des médicaments vétérinaires et celle des autres produits de santé, a trait aux objectifs même qui orientent l'autorité gouvernementale dans ses décisions. Celles-ci ne visent pas uniquement, et peut-être même pas prioritairement, des buts sanitaires. Avant tout, les médicaments vétérinaires sont destinés aux élevages, c'est-à-dire à des unités économiques de production agricole.

c. Réguler le commerce des médicaments vétérinaires grâce à des normes sanitaires

Recourir à un médicament vétérinaire est une décision économique. En effet, le choix de traiter un animal d'élevage relève toujours d'un arbitrage coût/bénéfice implicite. D'un autre côté, les décisions prises par les autorités gouvernementales influent sur les marchés de médicaments vétérinaires. Les normes qui formalisent ces décisions sont donc tout autant commerciales que sanitaires.

---

[48] En France, en effet, les vétérinaires praticiens prescrivent, administrent et délivrent les médicaments vétérinaires. Depuis la loi sur la pharmacie vétérinaire de 1975, ils se partagent avec les coopératives agricoles la vente des spécialités pharmaceutiques, tandis que les pharmaciens ne détiennent qu'une part infime du marché. Il s'agit cependant là d'une spécificité française. Dans la plupart des pays, prescription et délivrance sont découplées : le vétérinaire prescrit un traitement qui est ensuite fourni par une officine spécialisée.

[49] Demortain (2006) pointe justement la singularité de ce secteur, au sein duquel les vétérinaires se sont appropriés le droit d'intervention.

(i) L'obtention de l'AMM : fin en soi ou point de départ des stratégies commerciales ?

L'obtention d'une AMM constitue une étape cruciale dans la stratégie des laboratoires pharmaceutiques (Fournier et al., 2014). Indispensable à la diffusion d'un produit, elle en définit aussi les indications, qui déterminent la taille et les caractéristiques du marché auquel peut prétendre un industriel. Les laboratoires déploient d'importants moyens afin de convaincre de l'utilité – voire de la nécessité – de l'octroi d'une AMM. Hauray (2009) a d'ailleurs détaillé, à l'échelle européenne, les processus de mise en concurrence des agences nationales d'évaluation par les industriels qui cherchent à obtenir ce « laisser-passer » sanitaire[50].

L'AMM, dimensionnée dans un cadre national, est conditionnée par le respect de standards de preuve de l'efficacité, de la qualité et de la sécurité des médicaments. Pour faciliter l'enregistrement simultané dans plusieurs pays, voire à l'échelle mondiale, les industriels ont encouragé des processus de convergence. Des initiatives transnationales comme l'ICH (International Conference on Harmonization) – qui possède sa déclinaison vétérinaire, le VICH - promeuvent des standards internationaux pour définir les critères que les autorités des différents pays doivent évaluer dans le cadre de l'examen des dossiers d'AMM (Abraham et Reed, 2001). Dans le cas des médicaments vétérinaires, la convergence des procédures d'examen se heurte à des enjeux définitionnels majeurs : la qualification même de « médicament », qui distingue entre thérapie et zootechnie est à l'origine d'interprétations divergentes.

[50] En effet, en ce qui concerne le médicament humain, il existe des procédures plus ou moins centralisées au niveau communautaire permettant l'obtention d'AMM européennes. L'évaluation est dans certains cas conduite par l'agence d'un État membre de l'UE, choisi par le laboratoire promoteur, d'où la possibilité de mettre en compétition les agences nationales.

Encadré 1 : AMM et conquête de marchés : le cas de la somatotropine bovine

Le cas de la somatotropine bovine montre dans quelle mesure la négociation des indications d'un médicament vétérinaire détermine son potentiel commercial. La somatotropine bovine (BST) est une « hormone de croissance » destinée au départ pour augmenter la production de lait. Elle dispose depuis 1993 d'une AMM aux États-Unis pour cette indication mais, comme toutes les hormones de croissance, elle est interdite au sein de l'UE. En fait, du point de vue de la législation communautaire, il ne s'agit même pas d'un médicament mais d'un additif. Ce qui implique que la BST ne pourra jamais être soumise pour évaluation à l'agence européenne du médicament (EMA).

Or, en 2015, la somatotropine a obtenu deux indications supplémentaires aux États-Unis. Outre son action sur les rendements laitiers, il a été reconnu que la BST pouvait soigner certaines affections gynécologiques. Ces deux indications correspondent ainsi à des propriétés thérapeutiques ; donc, le cas échéant, elle pourrait être requalifiée comme médicament en Europe. En demandant ces deux nouvelles indications, le laboratoire promoteur avance un pion stratégique : non seulement, il étend son marché aux États-Unis, mais se construit une opportunité à plus long terme, de s'ouvrir le marché européen.

(ii) Des normes élaborées en lien avec les politiques agricoles

Leur surdétermination économique permet de comprendre que les normes du médicament vétérinaire s'inscrivent également dans les politiques agricoles. Les médicaments sont en effet toujours employés dans des objectifs de production agricole, qui impliquent des modalités d'élevage données et souvent peu flexibles. Pour donner un exemple concret, on peut simplement constater qu'un médicament administré dans les rations alimentaires des animaux, ou par des injections régulières, suppose que ces derniers vivent au moins en partie dans un bâtiment fermé dans lequel un aliment industriel est distribué, et non, par exemple, en semi-liberté dans des alpages.

Réciproquement, l'arsenal thérapeutique mis à disposition des éleveurs peut faciliter leur travail. Ainsi, les hormones permettent de synchroniser les chaleurs de l'ensemble d'un troupeau : les éleveurs pourront ainsi grouper les naissances. Comme celles-ci impliquent une surveillance nocturne, ils s'éviteront par conséquent de trop nombreuses nuits sans sommeil.

Dans ces conditions, les décideurs politiques s'efforcent d'orienter les normes encadrant les médicaments vétérinaires en fonction des objectifs privilégiés en termes de production agricole. En France, l'élaboration de directives pour limiter la contribution des

pratiques d'élevage à l'apparition de bactéries résistantes aux antibiotiques s'est faite en consultation avec des vétérinaires « de terrain », qui ont pu éclairer les décideurs politiques sur la faisabilité des évolutions envisagées (Fortané, 2016). D'autre part, dans le cadre européen, c'est donc d'abord au travers de la Politique Agricole Commune que s'est développée la perspective de faire converger les réglementations nationales. Historiquement, c'est ainsi la Direction Générale en charge de l'Agriculture (DG Agri) qui s'est saisie des questions relatives aux médicaments vétérinaires. Ollivier (2013) montre d'ailleurs comment la santé animale communautaire, qui inclut les politiques du médicament vétérinaire, ne s'est individualisée des politiques agricoles que récemment, sous le coup des scandales sanitaires majeurs des années 1990 (« vache folle », « poulet à la dioxine », etc.).

Quand bien même ces orientations ne sont pas « imposées » par un cadre réglementaire, ce sont les éleveurs eux-mêmes qui décident, in fine, de traiter ou non leur cheptel selon les avantages économiques qu'ils peuvent attendre des médicaments utilisés. Nicourt (2009) relève même que la clairvoyance des éleveurs lorsqu'ils procèdent à de tels arbitrages participe de la définition d'un « bon » éleveur aux yeux de la profession elle-même.

Finalement, même si elles peuvent être rapprochées des mesures encadrant le développement et la prescription des médicaments chez l'homme, les normes qui régulent les médicaments vétérinaires incorporent de manière encore plus étroite des objectifs économiques multiples (commercialisation des médicaments, performance économique des élevages) et des contraintes sanitaires elles-mêmes plurielles (santé animale et santé publique). Respecter ces injonctions, qui résultent de logiques indépendantes, exigent une certaine adresse de la part des acteurs participant à la régulation des médicaments vétérinaires qu'ils soient suffisamment. A cette pluralité des enjeux et des contingences, il faut en outre ajouter la superposition des échelles de régulation, entre prérogatives nationales et stratégies de plus en plus transnationales des firmes pharmaceutiques.

2. L'ajustement de stratégies industrielles internationales aux procédures nationales d'enregistrement des médicaments vétérinaires

Les travaux qui s'intéressent à la structuration mondiale de la régulation des médicaments notent, en premier lieu, la tendance à la transnationalisation des firmes pharmaceutiques (Abraham, 2002). Qu'il s'agisse d'opérations économiques et financières entre des laboratoires dont le poids économique est colossal, ou d'une stratégie de valorisation d'un brevet obtenu pour un produit spécifique, les stratégies de développement du « Big Pharma » s'inscrivent dans une perspective mondialisatrice (Montalban, 2007). Celle-ci suppose que les professionnels du secteur pharmaceutique négocient des arrangements avec les instances nationales, qui demeurent souveraines pour décider des normes sanitaires. Au plan formel, ces interactions se manifestent dans l'intrication entre les différentes normes encadrant les médicaments.

a. L'*élaboration* interconnectée des normes du médicament vétérinaire

La régulation du médicament vétérinaire repose sur un enchevêtrement complexes de différents formats normatifs, qui, chacun, s'efforcent de baliser l'une des « étapes » (production, utilisation, etc.) de la vie sociale des médicaments[51]. Ces différentes normes ne concourent pas nécessairement au même objectif. Pour autant, les mesures encadrant le médicament forment une véritable politique publique, qui se veut cohérente. Les processus de constitution des normes sont ainsi connectés les uns aux autres et forment un ensemble interdépendant.

A cet égard, la notion d'internormativité développée par Rocher (1996) nous permet d'appréhender la norme dans ses rapports avec l'ensemble des instruments d'action publique

[51] Nous empruntons cette expression à Benamouzig et Paris (2007), qui englobent sous ce vocable l'ensemble des enjeux relatifs aux produits de santé et à leur régulation.

parmi lesquels elle trouve sa place. L'internormativité désigne en effet le « transfert ou du passage d'une norme ou d'une règle d'un système normatif à un autre » ou « la dynamique des contacts entre systèmes normatifs, [les] rapports de pouvoir et [les] modalités d'interinfluence ou d'interaction qui peuvent être observés entre deux ou plusieurs systèmes normatifs ». Cette double sémantique permet donc de qualifier à la fois les relations entretenues entre plusieurs formats normatifs élaborés dans une même entreprise réglementaire, comme celle qui consiste à établir les LMR en tenant compte des DJA et des paniers de consommation ; mais aussi entre les normes élaborées dans plusieurs secteurs d'action publique distincts (politiques de développement agricole vs. de santé publique) voire entre les normes élaborées aux divers échelons de l'action publique (national, communautaire, international).

La notion d'internormativité permet de comprendre comment fonctionnent les dispositifs régulatoires. Didier Torny (2011) détaille ainsi le mécanisme de mise en œuvre effective des politiques grâce aux normes secondaires. Il en souligne ainsi la plasticité, mais aussi, au plan analytique, les limites d'un découpage artificiel entre catégories d'acteurs ou types d'instruments d'action publique. Hauray (2009) insiste pour sa part sur les intrications entre plusieurs types de normes (bonnes pratiques de laboratoire, conduite de l'expertise, AMM), à l'origine d'interdépendances instrumentales, elles-mêmes à l'origine d'interdépendances professionnelles et institutionnelles qui dépassent les délimitations public/privé. Enfin, Dudouet et al. mettent en avant la fluidité, introduite par un recours aux instruments normatifs, des rapports entre différents échelons d'action publique grâce à laquelle s'organisent de multiples ajustements. En somme, l'internormativité permet de penser la souplesse et l'ajustement des dispositifs de régulation, qui permet une action collective « multisectorielle » et « multiniveaux ». Dans une perspective combinant droit et sociologie politique, elle doit en outre être envisagée dans un mode dynamique. Autrement

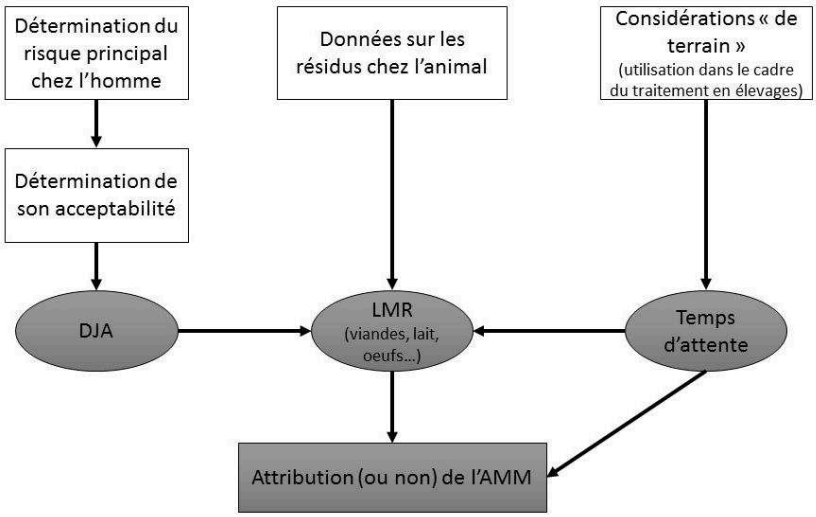
dit, il ne s'agit pas de constater, dans un instantané, l'existence de relations entre les normes, mais de comprendre comment une telle dépendance s'est instaurée dans la trame même de l'édifice normatif (Van Gerwen, 2011).

b. Comment se contruisent les réglementations nationales du médicament vétérinaire

Le constat des références croisées existant entre les différentes normes (LMR, DJA, temps d'attente, etc.) invite à décomposer le processus au cours duquel ces différents instruments se sont organisés.

En tant qu'éléments autonomes, les doses toxiques, limites de résidus (etc.) n'ont en effet que peu de pertinence ; c'est prises dans leur ensemble qu'elles permettent de contrôles le médicament vétérinaire. D'un côté, l'évaluation des bienfaits d'un médicament sur la santé animale conduit les experts à recommander un cadre thérapeutique d'emploi qui figurera (le cas échéant) dans les indications de l'AMM. De l'autre, les toxicologues évaluent l'impact possible du traitement de l'animal sur la santé du consommateur. Ils déterminent quel résidu permet d'établir un modèle toxicologique. Ils définissent les effets néfastes à considérer chez l'homme aussi bien après une prise massive et unique (toxicité aigüe) que tout au long de la vie (toxicité chronique). Ils fixent également déterminent l'acceptabilité de ces risques. Ces choix sont incorporés, in fine, sous le format de « DJA ». Enfin, un troisième travail d'estimation scientifique conduit à établir des modèles de consommation alimentaire sous la forme de « paniers de consommation. » Grâce à cette modélisation, les experts peuvent finalement estimer dans quelle mesure chaque aliment participe à l'exposition du consommateur. Cette dernière étape résulte dans la proposition de seuils chiffrés et vérifiables dans les denrées alimentaires : les LMR.

Figure 3 : la délivrance de l'AMM pour les médicaments vétérinaires : une issue binaire d'un processus normatif complexe



L'AMM vient sanctionner non seulement le respect de critères techniques (démonstration de la qualité, de l'efficacité et de la sécurité du médicament) mais aussi une élaboration politique. Elle incorpore en effet de nombreux arbitrages subjectifs : la définition des risques considérés comme acceptables pour le consommateur au regard du bénéfice qu'on peut attendre de l'utilisation du médicament en élevage, ou encore la faisabilité pratique de son autorisation ou de son interdiction.

Les réglementations nationales relatives aux médicaments vétérinaires semblent ainsi correspondre à un ensemble de normes de facto en lien les unes avec les autres, au travers de déterminations d'ordre sanitaire, économique, technique ou sociales. Si elles constituent ainsi des leviers dans le développement des firmes pharmaceutiques, elles correspondent également des moyens, pour les Etats, de se démarquer dans le cadre du commerce mondial.

c. Barrières commerciales ou passeport mondial : l'enjeu sanitaire pris dans la compétition commerciale internationale

A l'échelle mondiale, l'absence d'équivalent aux agences sanitaires nationales et au processus de délivrance de l'AMM a impliqué une régulation indirecte des médicaments

vétérinaires. Une organisation intergouvernementale est ainsi en charge de l'établissement de normes sensées régir uniquement les aspects de santé publique (toxicité pour l'homme) liés aux médicaments vétérinaires. Il s'agit du CCRVDF, un comité du Codex alimentarius.

Encadré 2 : le Codex et la normalisation sanitaire internationale

Programme mixte créé en 1963 par l'OMS (Organisation mondiale de la santé) et la FAO (Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture), le Codex a pour mandat d'établir des normes permettant de garantir à la fois la sécurité sanitaire des denrées alimentaires et les pratiques loyales du commerce mondial.

Le Codex fonctionne via des comités qui s'occupent soit de questions transversales (comme les résidus de pesticides) soit de produits spécifiques (lait et produits laitiers). Un comité spécifiquement dédié aux résidus de médicaments vétérinaires a été créé en 1987. Il est depuis lors hébergé par les États-Unis d'Amérique.

193 États ont adhéré au Codex, auquel ont également accès des organisations non gouvernementales d'envergure internationale bénéficiant du statut d'observateurs. Pour l'essentiel, il s'agit de fédérations professionnelles sectorielles (comme la Fédération Internationale de la Laiterie) même si quelques associations de défense des consommateurs ou de l'environnement sont également impliquées.

L'élaboration des normes suit une procédure en huit étapes, au cours de laquelle le projet de norme, préparé en général par un pays volontaire, est soumis à deux reprises aux commentaires de l'ensemble des membres et des observateurs. Au terme de cette procédure, le projet est adopté formellement par la Commission du Codex (la CAC).

Le principe fondamental de travail du Codex repose sur la recherche d'un consensus entre l'ensemble des États membres. Cependant, il existe une possibilité de recourir au vote, à la majorité simple.

L'essentiel des activités du CCRVDF consiste en l'élaboration de LMR internationales, dans une visée et grâce à un processus similaires au LMR nationales : établissement de paniers de consommation, détermination des risques à prendre en compte et de leur acceptabilité, et estimation d'une DJA. Elle fait intervenir un comité d'experts dédiés à l'évaluation toxicologique des médicaments vétérinaires, le JECFA. Celui-ci examine des dossiers constitués et transmis par les laboratoires désireux d'obtenir des LMR internationales pour certains de leurs produits.

Le mandat du Codex est délibérément positionné à l'intersection entre des enjeux sanitaires et un objectif de libéralisation commerciale, deux dimensions à première vue clairement distinctes[52].

> La Commission du Codex Alimentarius est chargée, [...] de protéger la santé des consommateurs et d'assurer des pratiques loyales dans le commerce alimentaire[53].

Concilier explicitement santé et commerce dans la même entreprise réglementaire constitue ainsi une spécificité internationale : à l'échelon national, ces deux objectifs sont poursuivis par des administrations distinctes. En fait, au Codex, il n'agit pas de protéger la santé publique et de permettre l'accroissement des échanges mais bien d'embrasser l'un et l'autre conjointement, dans un même programme d'action. Le projet d'établissement de normes internationales peut dès lors se résumer ainsi : permettre le développement du commerce autant qu'il est possible sans menacer les personnes ou limiter au maximum les risques d'intoxication liés aux aliments en encourageant le commerce mondial. Par conséquent, les LMR du Codex ne sont pas vérifiées dans le même cadre que les LMR nationales mais aux frontières, avant que les aliments ne soient distribués sur un marché national. Et lorsque des infractions sont relevées, cela n'entraîne pas la sanction d'éventuels contrevenants, mais l'impossibilité d'introduire sur le marché du pays importateur les denrées alimentaires concernées. Dans ce cadre, on comprend mieux dans quelle mesure le contrôle des résidus de médicaments vétérinaires peut faire obstacle aux échanges commerciaux entre les pays. Qu'il s'agisse de l'ambition de protéger la santé publique ou de celui, en général inavoué, de protéger l'économie domestique.

---

[52] Fontanelli (2011) estime ainsi que le mandat du Codex est flou et imprécis, ce qui a contre-intuitivement permis son enrôlement dans l'ambition mondialisatrice de l'OMC. Nous revenons sur cet aspect dans le chapitre V de ce travail.

[53] [Manuel de procédures du Codex alimentarius, 23e version, Rome, Editions de la FAO, Section 1, Article 1, p.4]

En effet, il importe de préciser que statutairement, les normes du Codex sont « volontaires » : les États membres de l'organisation ne sont pas tenus de les suivre[54]. Dans une certaine mesure, les pays décident d'appliquer ou non les LMR du Codex (c'est-à-dire d'aligner les mesures prises aux frontières sur les LMR du Codex) en fonction de leur position (exportatrice ou importatrice) dans le commerce mondial. Par exemple, un pays serait « plus exigeant » que le Codex (respect de LMR plus basses) peut limiter l'accès des produits étrangers (respectant les LMR du Codex) à son marché de viande ou de lait.

Poussé à l'extrême, certains Etats vont fixer à zéro les LMR : cela revient à interdire l'utilisation d'un produit, seule solution pour ne pas trouver de résidus dans la viande (par exemple, si ce produit n'est pas autorisé dans le pays). Dans ce cas, sa propre production sera favorisée par rapport à celle provenant de pays autorisant ce produit.

C'est d'ailleurs parce que les pays perçoivent les LMR du Codex comme des garanties sanitaires que leur portée dépasse la régulation des échanges de viande ou de lait. A l'échelle internationale aussi, l'existence de LMR peut donc agir sur les marchés du médicament. En effet, comme Nathalie Jas le décrit à propos des résidus de pesticides (Jas, 2007), les LMR validées internationalement encouragent les autorités gouvernementales des États à accorder l'AMM au produit considéré. Plus généralement, les LMR internationales assurent aux éleveurs ayant recours à un médicament que cette utilisation ne les empêchera pas d'exporter leur production. Dans ces conditions, les acteurs – étatiques ou non - favorables à la libéralisation du commerce militeront pour le respect des LMR internationales, tandis que

[54] Il s'agit là d'un important point de discussion entre les universitaires (voir Arcuri, 2010 ; Bonneuil et Levidow, 2012 ; Fontanelli, 2011 ; Veggeland et Ole Borgen, 2005 ; Winickoff et al., 2006, pour n'en citer que quelques-uns) autant que de préoccupation des États membres de l'organisation, qui croient percevoir dans l'adoption des Accords de l'OMC l'avènement d'un régime contraignant induit par les normes internationales du Codex. L'un des enjeux de cette thèse (notamment dans les chapitres II et IV) et de relativiser cette hypothèse pour mettre en perspectives les normes « produit par produit » du Codex avec le modèle général de construction des politiques publiques qui les sous-tend.

ceux ayant une posture plus protectionniste pourraient avoir tendance à imposer des LMR plus exigeantes pour l'accès à leurs marchés.

d. Réguler les médicaments vétérinaires pour contrôler les conditions de production

La régulation des médicaments vétérinaires est ainsi porteuse d'effets sur les conditions de travail des éleveurs. Du coup, les orientations des politiques du médicament vétérinaire peuvent soutenir, voire ancrer, les politiques agricoles. A l'international, ce jeu de vases communicants a même focalisé des désaccords quant aux principes fondamentaux des régulations mondiales. Cet enjeu de contestation a ainsi été désigné sous l'expression de « PPM » (Production and Process Methods - méthodes de production), un des points d'achoppement au GATT. Les polémiques liées aux méthodes de production recouvrent en réalité les variations culturelles entre ce qui est considéré comme acceptable ou non dans un contexte social, et qui échappent à l'effort de convergence réalisé par les organisations internationales.

Ces PPM ne sont pas sans rapport avec la problématique qui nous occupe précisément – les LMR internationales. Pour le dire vite, l'adoption de LMR internationales crée un effet d'appel en incitant globalement les pays à autoriser un produit. Dans la mesure où celui-ci est utilisé dans des conditions d'élevage bien précises, on peut donc considérer que les LMR internationales promeuvent de façon diffuse et indirecte un modèle de production agricole. Entre préoccupations relatives à la santé des consommateurs, recherche d'autosuffisance alimentaire ou préservation de l'environnement et du bien-être des animaux (Lamy et al., 2005), les objectifs peuvent être fortement divergents en la matière, ce qui se traduit par une large diversité des dispositifs d'encadrement des méthodes d'élevage.

Or, formellement, les modes de production n'entrent pas en considération dans les principes d'élaboration des normes internationales du Codex. Il n'existe pas, au sein de l'organisation, de véritable espace de discussion de ces critères[55] (Arcuri, 2014). Dès lors, l'opportunité de réguler ces aspects à l'échelon international, ainsi que les modalités d'une telle régulation, est un terrain potentiel de concurrence entre les institutions. Outre le Codex, certaines s'occupent également de questions réglementaires liées aux conditions de production agricole. L'OIE (Organisation Mondiale de la Santé Animale) est ainsi historiquement en charge de la lutte contre les épizooties, mais son mandat a évolué et englobe aujourd'hui plus généralement les enjeux de santé animale. Le bien-être des animaux ou l'acceptabilité de leurs conditions de vie peuvent, dès lors, être envisagées dans son action à l'échelle internationale.

Encadré 3: L'OIE, un autre acteur de la régulation du médicament vétérinaire ?

Créée en 1924, l'Office international des épizooties (OIE), renommé en 2003 « Organisation mondiale de la santé animale », vise à promouvoir la santé et le bien-être des animaux à l'échelle planétaire.

Le mandat de l'OIE ressemble beaucoup à celui du Codex sur des enjeux connexes : l'OIE élabore des normes sanitaires (statuts « indemnes » ou « infecté » vis-à-vis des grandes épidémies animales, méthodes de lutte contre ces maladies). D'ailleurs l'OIE est également citée comme référence dans l'Accord SPS de l'OMC, au même titre que le Codex et que la CIPV (Convention Internationale pour la Protection des Végétaux).[56]

Pourtant, son mode de fonctionnement se distingue nettement de celui du Codex. L'OIE, située à Paris, revendique la spécificité de ses procédures : en effet, elle n'est pas rattachée aux Nations Unies.

[55] En ce qui concerne les médicaments vétérinaires, le Codex propose uniquement une régulation sous-tendue par une expertise scientifique : épidémiologie, microbiologie, toxicologie ou pharmacologie constituent les disciplines légitimes au fondement des normes. L'ouverture de l'évaluation des médicaments vétérinaires par le Codex constitue en fait d'un objet de confrontation déjà ancien, qui s'est organisé autour de la question des « autres facteurs légitimes » (que la science) à prendre en compte dans l'établissement de normes du Codex. Les Européens ont suscité ce débat au début des années 1990, dans l'espoir de voir reconnaître des alternatives à la procédure usuelle d'élaboration des normes du Codex dans le cas de médicaments controversés ou pour lesquels certains pays ont établi des politiques spécifiques. Nous reviendrons sur ce débat dans le chapitre III de cette thèse. Mais soulignons dès maintenant qu'il n'a pas abouti à une telle avancée en pratique. Jusqu'à présent, le Codex s'en tient à l'évaluation de l'effet toxique potentiel de l'ingestion d'aliments contenant des résidus pour les consommateurs.

[56] Ces trois organisations, appelées « 3 sœurs » se partagent ainsi la normalisation sanitaire de référence pour l'OMC. Nous reviendrons en détails sur les conséquences de cette reconnaissance du point de vue du rôle et de la gouvernance des travaux de normalisation dans le chapitre II, et des pratiques scientifiques à l'œuvre dans ces institutions dans le chapitre V.

Par exemple, si la recherche du consensus est un principe fondamental de l'organisation, le recours au vote y est possible. Il est alors fondé sur une majorité des deux tiers et non une majorité simple.

L'OIE propose également une expertise internationale et des programmes de construction d'infrastructures et de mise en place ou de formation pour les services sanitaires nationaux. Surtout, ses directives dans la lutte contre les maladies animales l'amènent à se prononcer directement sur les médicaments vétérinaires : les vaccins, mais aussi les tests diagnostiques, font explicitement partie de ses prérogatives. Tout un programme de travail autour du bien-être animal a également été entrepris depuis les années 2000. Il existe donc un certain nombre de sujets traités, certes sous des angles différents, à la fois par l'OIE et par le Codex alimentarius.

Au bilan, même s'il n'existe pas de réglementation formelle des autorisations de médicaments vétérinaires, celles-ci sont abordées à divers titres par des institutions inter ou transnationales. Néanmoins, il est difficile de généraliser de manière rigoureuse l'emprise des instruments d'une telle régulation mondiale. Celle-ci passe par des institutions telles que les organisations internationales, qui bénéficient d'une reconnaissance et d'une légitimité installées, mais aussi de manière plus diffuse, grâce à des instruments réinvestis par leur perspective internationale. C'est notamment le cas des LMR, dont la portée internationale tend, par certains aspects, à les rapprocher d'autorisations mondiales informelles. Cette architecture globale est en outre façonnée par des dynamiques complexes de concurrences et de collaborations entre des institutions intergouvernementales ou d'initiative transnationale.

3. Le GATT pris à parti sur le bœuf aux hormones : un vieux différend mis à l'agenda intergouvernemental (1986/1987)

Les premiers échos du problème des hormones, quand on l'aborde dans une perspective supranationale, désignent l'adoption de la réglementation européenne « anti-hormones » comme le déclencheur de la crise. L'embargo européen sur les hormones ne concernerait pas uniquement le marché communautaire : il « s'imposerait » au reste du monde en incitant, de fait, les autorités de nombreux pays à bannir elles aussi leur emploi. Ces dernières, convaincues ou non de la dangerosité des hormones de croissance, se préserveraient ainsi la possibilité de maintenir le commerce avec les États membres de la Communauté. Au prix, selon les États-Unis, d'une réglementation dépourvue de tout fondement rationnel. La

législation européenne prévoit en effet de rendre impossible l'accès au marché communautaire aux pays où il est permis d'utiliser des hormones de croissance.

Dénoncer explicitement ce processus reviendrait à reconnaître le pouvoir de facto induit par les LMR du Codex sur les régimes d'autorisation nationale ; autrement dit, à contester l'entière légitimité des gouvernements nationaux à décider de leurs politiques en la matière. En l'absence d'instance multilatérale chargée de l'autorisation des médicaments vétérinaires, c'est donc sous l'angle de la production de viandes ou de lait que le GATT est saisi du différend sur les hormones :

> [The representative of the US delegation] explained how, in his delegation's view, the implementation of the Directive [1988/146/EC] would be in breach of the obligations under the Agreement. The requirements in the Directive that meat be certified as coming from animals not treated with hormones was an unnecessary obstacle to international trade.
> *[Le représentant des États-Unis d'Amérique] a expliqué comment, du point de vue de sa délégation, la mise en œuvre de la Directive [1988/146/CE] contredirait les engagements pris dans le cadre de l'Accord [du GATT]. Les exigences, dans la Directive, selon lesquelles la viande devrait être certifiée comme provenant d'animaux non traités aux hormones, constituaient un obstacle non nécessaire au commerce international.*[57]

La directive européenne 88/146/CE est dénoncée comme si elle introduisait des exigences concernant la production de viandes : proscrire l'utilisation d'hormones, condition sine qua non pour accéder au marché communautaire. On a compris que la nécessité de respecter cette norme constituait une potentielle barrière au commerce international. Mais celle-ci ne préexistait-elle pas à la directive adoptée en 1988 ? Que recouvre la dénonciation de la réglementation européenne, avant même son entrée en vigueur au 1e janvier 1988 ? Nous allons voir que mettre en accusation cette « nouvelle » réglementation européenne, qui plus est dans un cadre multilatéral (le GATT) résulte d'un raisonnement de plus longue haleine : en réalité, l'enrôlement du GATT pour arbitrer le différend transatlantique à la fin des années 1980 atteste plus du contexte des relations internationales à cette époque que du caractère novateur de la politique européenne. Il faut plutôt s'arrêter sur le programme de

[57] [Archives du GATT, TBT/W/99, CR de la réunion du 9&10 mars 1987]

réalisation du marché unique, relancé à la fin des années 1980, et sur les craintes qu'il suscite au sein de la communauté internationale.

a. Les hormones avant le « *bœuf aux hormones* » : les prémices du conflit international dans les années 1970-1980

La responsabilité de la réglementation européenne de 1988 dans la survenue d'une crise sur le « bœuf aux hormones » est rarement questionnée. Il importe pourtant de comprendre ce que la directive pointée du doigt apporte de nouveau : plus que son contenu, c'est le contexte mondial dans lequel elle s'inscrit qui conduit à la rendre contestable dans les instances multilatérales.

(i) Quand le GATT s'intéresse aux méthodes d'élevage

C'est le GATT – une organisation commerciale – qui, en 1986, est la première institution multilatérale saisie de l'imminence d'une crise à propos des hormones de croissance.

Encadré 4: Le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade)

Créé en 1947, cet Accord international, devenu, avec le temps, une organisation à part entière, fut à l'origine signé par vingt-trois pays. Son enjeu, dans une perspective d'accroissement des échanges commerciaux, était alors d'harmoniser les politiques douanières afin de faire baisser les prix pour les consommateurs, de mieux utiliser les facteurs de production et de favoriser l'emploi dans les secteurs où chaque pays détient un avantage comparatif.

Le GATT fonctionne par cycles de négociation. Au début de chaque cycle, un ensemble d'objectifs est fixé dans tous les domaines concernés par l'Accord (tarifs douaniers, propriété intellectuelle, etc.) Les États signataires négocient ensuite jusqu'à ce que des accords sectoriels soient trouvés dans chaque domaine, puis l'ensemble du « paquet » est entériné formellement par l'achèvement du cycle.

Le GATT repose sur un certain nombre de principes qui ont, pour la plupart, été transposés dans les procédures de l'OMC. Par exemple, la clause de la nation la plus favorisée stipule qu'un avantage ne peut être accordé par un État à un autre que s'il l'est à l'ensemble des États signataires.

Le GATT prévoit également des modalités de règlement des différends, avec un organe dédié à cette tâche. Mais celui-ci n'est pas astreint à un calendrier précis et surtout, ses observations ne sont que rarement suivies d'effets tangibles puisque ses rapports doivent être adoptés à l'unanimité pour entrer en vigueur. Les arbitrages qu'il propose néanmoins autorisent les États à prendre, le cas échéant, des mesures de rétorsion lorsqu'ils subissent un préjudice commercial.

Le GATT est remplacé par l'OMC – Organisation Mondiale du Commerce – avec la signature des Accords de Marrakech en 1994 et entre en activité à partir de 1995. Si ses grands principes de

fonctionnement sont inchangés, l'OMC possède des compétences plus larges (mandat qui inclue, par exemple, la négociation agricole, et une légitimité institutionnelle renforcée par la création d'instances de mise en œuvre telles que l'organe de règlement des différends (ORD).

La question des hormones a été portée devant le GATT en 1986 comme un des nombreux différends liés aux « PPM » - c'est-à-dire aux méthodes de production. En l'occurrence, Les États-Unis demandent l'examen scientifique de la politique « anti-hormones » de l'Europe, grâce à la mise en place un groupe d'experts techniques du GATT. Cette approche est aisément contournée par la CE : refusant qu'on évalue la teneur de sa directive, a fortiori sur des critères scientifiques. Au contraire, elle plaide une incompatibilité fondamentale entre l'Europe et l'Amérique du Nord. Cette argumentation lui permet d'éviter de trancher sur l'assise scientifique de la réglementation sur les hormones, pour mettre en avant l'antagonisme qui caractérise la négociation des contours de la future OMC.

> Les États-Unis d'Amérique ont demandé la mise en place d'un groupe d'experts techniques dans le cadre du code des normes du GATT pour examiner le bien-fondé scientifique de l'interdiction d'utiliser les hormones. Toutefois, cette initiative a été bloquée par la Communauté. La Commission ne devrait-elle pas jouer le jeu et accepter un examen neutre des faits scientifiques, ou bien craindrait-elle que les résultats de l'enquête du groupe technique ne sapent la directive ?

Réponse donnée par M. Andriessen au nom de la Commission (15 juillet 1988)

> La Communauté s'est opposée à cette demande car ce Code [Code des normes, l'un des textes fondamentaux du GATT] n'est pas applicable en tant que tels aux procédés et méthodes de production. [...] Il existe donc une profonde divergence de vues, qui remonte à la négociation même du Code, entre la Communauté et les États-Unis d'Amérique sur le champ d'application du Code. La Communauté ne peut accepter qu'au moment même de la négociation de l'Uruguay Round, l'un de ses partenaires s'assure un avantage considérable en obtenant par le biais d'une utilisation contestable du règlement des différends une extension de l'applicabilité du Code. C'est là la raison fondamentale de l'attitude communautaire, qui tient à des intérêts fondamentaux dépassant de loin la seule question de la directive hormones[58].

Le GATT permet ainsi de décloisonner le débat, pour ne plus parler simplement d'hormones, mais aussi des enjeux généraux de la régulation multilatérale. D'autres institutions se chargent de discuter des questions techniques : en même temps que la mobilisation du GATT, le cas des hormones est mis à l'agenda de deux organisations normalisatrices. L'OIE va évaluer l'intérêt des hormones de croissance dans l'amélioration de

[58] [JOCE 89/36/43, Communauté européenne, Parlement européen, Question écrite 2793/87 de M. Thomas Raftery (PPE Irlande) à la Commission, 25 mars 1988]

la performance économique des élevages, tandis que le Codex va réglementer la sécurité des aliments contenant des résidus d'hormones.

(ii) L'OIE : les hormones pour nourrir la planète

Le GATT constitue l'organisation par laquelle l'utilisation d'hormones devient l'objet d'un conflit entre les pays. Pour autant, d'autres instances internationales se sont déjà penchées sur ces produits – sur un mode alors non antagoniste. Ainsi, l'OIE s'était déjà saisie de la question des anabolisants dès le début des années 1980 : du 15 au 17 février 1983, à l'instigation du directeur général de l'organisation, Louis Blajan, s'est tenu à Paris un « Symposium sur les aspects sanitaires du contrôle et de l'utilisation des anabolisants dans la production animale. »

> **Résumé : Normes concernant l'évaluation de l'innocuité des anabolisants en Australie (G.T. Frenck et R.W. Gee)**
> Malgré l'aptitude reconnue des anabolisants en tant que facteurs de croissance, à augmenter la production, leur emploi a été limité en Australie, dans le passé, non seulement en raison des exigences du commerce extérieur, mais aussi de certaines réserves sur l'innocuité des résidus potentiels à l'égard des consommateurs. C n'est que depuis les dernières années que l'emploi possible des anabolisants en Australie a été sérieusement repensé et que la voie a été ouverte pour permettre à des produits soumis aux autorités d'être pris en considération[59].

Cette rencontre avait non seulement permis de donner un aperçu de la production animale au début des années 1980, mais aussi de donner la parole à une série d'experts en agronomie et en toxicologie selon lesquels l'utilisation d'hormones de croissance, via l'accroissement spectaculaire des rendements en élevage, constituait la réponse idéale contre la faim dans le monde. A cette époque, l'OIE avait donc assumé le parti pris de défendre, sur un plan idéologique mais aussi scientifique, l'utilisation des hormones de croissance comme le moyen à privilégier pour augmenter la production mondiale de produits protéinés à bas coût.

[59] [Archives de l'OIE, "Symposium sur les aspects sanitaires du contrôle et de l'utilisation des anabolisants dans la production animale" 15-17 février 1983, consultées au siège de l'OIE le 1er juillet 2014]

Outre les considérations relatives aux réglementations nationales et à leurs divergences, on peut relever les références faites aux initiatives engagées sur ce terrain par plusieurs institutions internationales. La FAO et l'OMS se sont en effet intéressées à la question des hormones de croissance dès les années 1970. L'OIE, comme spécialiste de la santé animale, s'efforce dès lors de centraliser les contributions de ces institutions prescriptrices en matière de santé publique ou d'agronomie. L'enjeu est, surtout, de confirmer le parti pris des organisations multilatérales à promouvoir l'usage des hormones de croissance :

> An informal consultation on this subject "Potentials of anabolics in animal production" was convened in FAO, Rome, 1973. The participants concluded that the use of anabolic agents was one of several possible ways to increase protein feed efficiency, but the residue of anabolic agents may have harmful effects on the consumer. It was decided that the public health aspects should be discussed in conjunction with the use of anabolics and that a meeting should be arranged jointly with the World Health Organization.
> [...] This symposium dealt with the different aspects of the mode of action of anabolic agents on the animal's body, the effectiveness of anabolics in increasing protein production in farm animals, [...] It was noted in particular that [...] the differences in the regulatory policies and measures in different countries have created problems in international trade with meat from treated animals.
> *Une consultation informelle sur ce sujet, « Potentiels des anabolisants en production animale » a été convoquée à la FAO, Rome, en 1973. Les participants ont conclu que l'usage des anabolisants constituait l'un des moyens d'augmenter l'efficacité de la production de viande, mais que les résidus des anabolisants pouvaient avoir des effets néfastes sur le consommateur. Il a été décidé que les aspects de santé publique devraient être discutés et qu'une réunion devrait être organisée conjointement avec l'OMS.*
> *[...] Ce symposium a traité des différents aspects du mode d'action des anabolisants chez l'animal, de l'efficacité des anabolisants dans l'augmentation de la production de protéines chez les animaux d'élevage. Il a été noté, en particulier, que [...] les différences dans les politiques de régulation et les mesures prises par les différents pays avaient créé des problèmes dans le commerce international au sujet des viandes issues d'animaux traités*[60].

Aujourd'hui, l'OIE semble beaucoup plus hésitante à entrer dans les discussions – souvent houleuses – sur l'utilisation d'hormones. En fait, après le symposium de 1983, et après le départ du directeur Louis Blajan quelques mois plus tard, l'OIE se désintéresse des enjeux commerciaux liés à l'utilisation d'hormones. Au même moment, en revanche le Codex se dote des moyens institutionnels pour se saisir de leur réglementation mondiale en créant un

[60] [Archives de l'OIE, "Symposium sur les aspects sanitaires du contrôle et de l'utilisation des anabolisants dans la production animale" 15-17 février 1983, communication de A. Koulikovskii, « Review of FAO/WHO activities in the field of anabolics used in animal production », consultées au siège de l'OIE le 1er juillet 2014]

comité spécifique aux résidus de médicaments vétérinaires en 1986. Dès lors, le Codex prend le leadership dans la régulation des usages des hormones à l'échelle mondiale.

(iii) Le Codex face à l'enjeu des résidus de médicaments vétérinaires

En 1986, le Codex crée un comité dédié aux résidus de médicaments vétérinaires (le CCRVDF pour Codex Committee on the Residues of Veterinary Drugs in Food), qui sont de plus en plus pointés du doigt pour leur potentiel de création de barrières commerciales. Cette décision répond aux préoccupations soulevées, lors d'autres réunions du Codex, quant à l'absence de directives précises relatives aux résidus de médicaments dans la viande ou le lait, par exemple[61].

La présidence et l'accueil de ce nouveau comité sont confiés aux États-Unis, qui en organisent la première réunion dès 1987. La question des hormones constitue alors un conflit déjà latent.

> A number of consumers are buying products allegedly from animals raised without the use of antibiotics or hormones. This trend, while it may be harmless, presents its own regulatory problems. Are consumers getting what the label or advertisement says they are getting? Are any of them placing too much faith in the "residuefree" product? [...] Perhaps the greatest misconception is that if there is any residue in the food, that residue must be unsafe. Because the residue would not be present if veterinary drugs were not used, the consumer falsely concludes that products from animals raised without these drugs might be safer.[...] In the past, public perception has played a role in the development of technical barriers to trade, and it could do so again.
> *Un certain nombre de consommateurs achètent des produits prétendument issus d'animaux élevés sans utilisation d'antibiotiques ou d'hormones. Cette tendance, d'apparence inoffensive, est porteuse de problèmes régulatoires. Est-ce que ces consommateurs obtiennent ce que l'étiquetage ou la publicité disent qu'ils achètent ? [...] Ne placent-ils pas trop de confiance dans les produits « sans résidus » ? [...] Sans doute, l'erreur la plus importante est de considérer que s'il y a le moindre résidu dans un aliment, ce résidu est forcément dangereux. Parce que le résidu ne serait pas présent s'il n'y avait pas eu de traitement vétérinaire, le consommateur conclut à tort que les produits issus d'animaux n'ayant pas reçu ce médicament doivent être plus sûrs. [...] Par le passé, la sensibilité du public a joué un rôle dans le développement d'obstacles techniques au commerce, et pourrait y contribuer de nouveau.*[62]

---

[61] Jusqu'alors, les médicaments vétérinaires avaient été portées à l'attention du comité du Codex en charge des viandes, lequel avait demandé que soit créé un comité spécialisé vis-à-vis de ces questions [Alinorm 85/47f, p.18].
[62] [Alinorm 87/31, Discours d'ouverture du Dr. Houston, 1e session du CCRVDF, 27-31 octobre 1986]

Cet extrait du discours d'ouverture de la première session du CCRVDF montre assez la capacité du cas des hormones à créer des conflits dans le commerce international. Cette conflictualité ne s'est du reste pas démentie depuis lors, le CCRVDF ayant connu des épisodes de tension à chaque tentative de normalisation relative à une « hormone ». A l'inverse de l'OIE qui délaisse peu à peu la régulation des usages mondiaux d'hormones de croissance, le Codex va s'affirmer comme l'arène de choix pour cet enjeu disputé.

Au cours des années 1980 se la définition des champs de compétence respectifs de l'OIE et du Codex se structure ainsi autour du cas des hormones de croissance. L'OIE, qui s'était pour un temps prononcée en faveur de l'avantage économique de l'utilisation d'hormones de croissance dans l'augmentation de la production agricole, renonce à cette prise de parti engagée dès le milieu des années 1980. De son côté, le Codex se positionne sur le terrain sanitaire et sur celui de l'élaboration de normes chiffrées directement applicables, les LMR, en se dotant d'un comité spécifique piloté par les États-Unis. C'est finalement cette institution qui se pérennise en tant que propriétaire légitime pour établir des instruments de régulation mondiale sur les hormones. Mais ce processus d'institutionnalisation ne tient pas tant à la disqualification de l'OIE qu'à la survenue d'une première salve de tensions en 1986-1987. Comment celle-ci s'inclut-elle dans la construction des institutions internationales tout juste entamée ? Quel processus transforme le conflit sur le bœuf aux hormones en une crise transatlantique à laquelle l'ensemble de la communauté internationale est sommé d'assister ? Dans le paragraphe suivant, nous montrons que, plus que la réglementation européenne sur les hormones, c'est le contexte plus général de l'intégration européenne qui est en cause dans la mise en crise du « bœuf aux hormones ». La relance de la réalisation du marché commun suscite d'importantes craintes de la part des géants commerciaux que sont les États-Unis (et, plus secondairement, le Canada) à la fin des années 1980.

b. La perspective de la réalisation du marché commun, déclencheur de la crise transatlantique

Jusqu'à la fin des années 1980, les hormones ne font pas véritablement problème à l'international : certes, des divergences existent entre les règlementations nationales, mais pas au point de constituer une menace insurmontable pour le commerce international. L'harmonisation mondiale des politiques domestiques vis-à-vis des hormones n'est pas non plus érigée comme objectif. Du même coup, les éventuelles velléités d'élaboration législative européenne sur ce point précis n'interpellent pas les partenaires commerciaux des pays européens.

La mise à l'agenda de la question des hormones au GATT constitue un point de rupture dans ce contexte. Cette saisine peut ainsi être décrite comme le moment de « mise en crise », à l'international, du problème des hormones. L'enjeu commercial est désormais explicite, et les échanges font preuve d'un antagonisme délibéré.

> [The representant of the US delegation] also expressed the frustration of her delegation by their inability to obtain relies from what they considered as an unjustified trade barrier through the procedures under the Agreement. All Parties should be concerned with the failure of the dispute settlement procedures to function as provided in the Agreement as this failure called into question the value of GATT disciplines au a time when negotiations were underway in the Uruguay Round for the extension of those disciplines.
> *[La représentante des États-Unis d'Amérique] fit également part de la frustration que ressentait sa délégation en raison de l'impossibilité d'obtenir des comptes à propos de ce qu'elle considérait comme une barrière injustifiée au regard des procédures de l'Accord. Toutes les parties devraient être préoccupaient par l'échec des procédures de règlement des différends telles que le prévoyait l'Accord, dans la mesure où cet échec mettait en question la valeur de la discipline promue par le GATT à un moment où les négociations de l'Uruguay Round prévoyaient d'étendre l'emprise de cette discipline*[63].

Le transfert du cas des hormones au sein d'une arène commerciale s'inscrit, plus globalement, dans une modification de l'ancrage institutionnel de la relation transatlantique. A la création de l'OMC (et, de façon plus circonscrite, à celle du CCRVDF) s'ajoute la perspective de la réalisation du marché unique. Certains auteurs, comme Sophie Meunier

[63] [Archives du GATT, compte-rendu de la réunion du Comité TBT, TBT/W/114, 11 août 1988]

(2008), ont d'ailleurs établi le rôle joué par l'approfondissement de la construction communautaire – dont témoigne la ratification de l'Acte Unique de 1986 – dans l'inflexion du climat des négociations commerciales internationales. Formellement, l'Acte Unique relance le projet européen en remettant au cœur de l'agenda communautaire la suppression des barrières commerciales entre les pays. La libre circulation des marchandises devient un objectif concret, qu'il faut se donner les moyens d'atteindre en établissant une législation partagée par tous[64].

Du point de vue institutionnel, il est donc primordial d'acter une coordination européenne transposable dans les instances internationales. Jusqu'alors, l'existence de la Communauté européenne ne s'était pas réellement traduite au sein des organisations intergouvernementales. La participation européenne était, somme toute, assurée par celles de ses États membres, c'est-à-dire une mosaïque de représentations nationales. Dans cette perspective plus globale, la mise en crise du cas des hormones relève en réalité d'une attaque contre sa légitimité de l'UE à embarquer sa politique de santé publique (celle des animaux et celle des consommateurs) dans l'encadrement de son agriculture, déjà bien structuré par la PAC. Et à centraliser une décision jusqu'alors assurée par chaque Etat en ce qui le concernait.

La réalisation du marché commun n'est pas la seule transformation du paysage institutionnel qui caractérise le commerce international à la fin des années 1980. Au GATT, on s'apprête à achever l'Uruguay Round (débuté en 1986) en créant une organisation à part entière, l'OMC[65]. L'objectif de cette entreprise est de se doter d'une institution capable de

---

[64] Nicolas Jabko (2009) va plus loin encore en mettant en évidence le caractère improbable de cette stratégie d'une « Europe réalisée par le marché », qui a consisté à ancrer la réussite de l'entreprise européenne grâce à la mise en place non seulement d'interdépendances commerciales entre les pays de la communauté mais aussi d'une véritable unification réglementaire et administrative.

[65] En réalité (voir chapitre II), l'idée d'une telle organisation n'a pris corps qu'au cours des négociations de l'Uruguay Round. En 1986, il n'était pas envisagé de créer une OMC en substitution du GATT.

relancer la libéralisation du commerce mondial, grippée par la persistance de nombreuses barrières (notamment dans le domaine agricole.)

La temporalité de la création de l'OMC concorde en effet avec la relance de l'intégration européenne que marque l'Acte unique de 1986[66]. Ces différents projets concrétisent des entreprises anciennes. Mais l'interférence entre des institutions d'envergure mondiale et des Accords entre un petit nombre d'Etats – donc d'ambition régionale - était, elle, plus imprévue[67]. Elle conduit en effet l'Europe à chercher à s'affirmer comme une entité commerciale unifiée qui compte sur la scène internationale. C'est donc mis en contexte dans les négociations de l'Uruguay Round – et dans la mesure où celles-ci répercutent la constitution du marché commun – que le cas des hormones se déploie comme crise internationale :

> C'est une bataille de principes. De ne pas permettre à un pays, unilatéralement, de déterminer ce qui est dangereux ou pas. [...] Les Américains, ils voulaient des règles parce qu'ils avaient peur que l'Europe devienne plus forte qu'eux. Et que ce soit eux qui fassent la loi, au GATT. D'où cette OMC. [...] Et après, ils ont initié « hormones », [mais] les Européens les ont fatigués, parce qu'eux, ils en ont fait une bataille beaucoup plus élevée : « Je suis un Etat, ou enfin, une entité internationale, je veux pas d'hormones, même si j'ai tort. »[68]

Au bilan, il aura fallu passer par le prisme des organisations internationales pour que le « bœuf aux hormones » acquière sa dimension antagoniste et puisse être qualifié de « crise ». La variabilité des approches concernant les hormones de croissance avait pourtant été identifiée dès les années 1970, en raison de son potentiel à créer des barrières commerciales à l'échelle internationale. Mais ce n'est qu'avec un bouleversement des

---

[66] Il faudrait également souligner la signature quasi contemporaine d'un autre Accord de libre-échange ambitieux : l'ALENA (Accord de Libre-Echange Nord-Américain) entre les États-Unis, le Canada et le Mexique.

[67] Un certain nombre de travaux ont, depuis, exploré le « facteur européen » dans la tournure des négociations de l'OMC. Outre la synthèse proposée par Sophie Meunier (2003), on peut citer les travaux de Keller (1996), qui souligne que, dans le domaine agricole, l'intégration communautaire forte induite par la PAC a suscité dès l'origine la méfiance des pays d'Amérique du Nord (Keller, 1996). Devuyst (1995) montre, de son côté, comment la nécessité de bâtir des politiques publiques emportant une forte adhésion à l'échelon communautaire a marqué l'Uruguay Round.

[68] [Entretien, OMC, Membre du Secrétariat de l'ORD depuis 1994, 2 février 2015]

configurations du commerce au niveau mondial – la création de l'OMC ainsi que celle, plus confidentielle, du CCRVDF, et la relance de l'intégration communautaire – pour que le problème latent devienne crise internationale. L'institutionnalisation – pour ainsi dire, l'importation au sein des institutions, du cas du « bœuf aux hormones » occulte presque ses dimensions plus anciennes comme problème de santé publique, pourtant tout aussi marquées d'antagonisme. Pour s'en convaincre, il est utile de revenir sur le processus communautaire qui a conduit à bannir les hormones.

Section B : 1980 – 1981 : De la crise sur le « bœuf aux hormones » au scandale du « veau aux hormones » : généalogie d'un problème public européen

La Directive de 1988, qui qui cristallise tant l'inquiétude des pays exportateurs de viandes, n'est pas la première tentative entreprise en vue de l'établissement de politiques européennes harmonisées vis-à-vis des hormones. La réglementation de l'usage des hormones s'inscrit en effet dans un chantier législatif plus large, qui vise à encadrer l'emploi des médicaments vétérinaires.

Le problème des hormones a été mis à l'agenda européen après un scandale « français » dont on se souvient comme celui sur le « veau aux hormones ». L'émoi des Français avait suscité le boycott de la viande de veau résultant, à la menace directe de toute une filière de production à l'été 1980. L'affaire avait eu un retentissement médiatique massif qui, associé à une gestion politique maladroite, avait résulté à un rejet durable de l'élevage moderne et ses déviances par les consommateurs français. Au cœur du scandale, le recours de nombreux éleveurs de veaux à l'utilisation pourtant interdite d'hormones de croissance.

> Une médiatisation très forte. C'est dans ce contexte-là, je pense que tout le monde a vu les images à l'époque. [...] Je me souviens d'avoir vu des photos de poulet avec des hormones et des gens qui avaient mangé l'implant et des enfants qui étaient… Des enfants obèses parce qu'ils avaient consommé le poulet. Sans compter évidemment, les méthodes inhumaines en élevage, quoi, avec des veaux poussés aux hormones, et on leur mettait des paniers sur le nez pour qu'ils boivent que du lait et qu'ils aient une viande bien blanche.

> [...] Ce qui était formellement interdit, mais on vous dira que tous les vétos, ils piquaient les veaux aux hormones, à l'époque.[69]

Ces évènements permettent à la question des hormones de se constituer une place spécifique dans une législation française et européenne du médicament vétérinaire en cours d'édification.

1. Les débuts de la régulation des médicaments vétérinaires dans l'Europe de l'après-guerre

La littérature en sciences sociales n'étant pas très fournie quant à la régulation du médicament vétérinaire, les études consacrées à sa contrepartie humaine, tant du côté de l'histoire (Gaudillière, 2008) que de la science politique (Hauray, 2006), fournissent des points d'ancrage bienvenus, et heuristiques. En effet, la régulation des médicaments vétérinaires cherche elle aussi à répondre à la fois aux exigences de qualité, de sécurité et d'efficacité sanitaire pour les patients et les consommateurs ainsi qu'aux objectifs commerciaux des firmes pharmaceutiques. Cependant, les usages de médicaments vétérinaires s'inscrivent plus délibérément dans des logiques commerciale, puisque leur utilisation s'inscrit toujours dans la recherche de la performance économique des élevages. Par conséquent, les médicaments vétérinaires sont directement liés aux enjeux des politiques agricoles. Dans un premier temps, nous revenons sur les tendances de l'évolution de la PAC depuis ses origines, afin de mieux comprendre dans quel dilemme se trouvent les décideurs européens lorsque survient le problème des hormones de croissance. Après avoir encouragé sans limites le productivisme agricole, l'Europe connaît en effet un changement de ses objectifs agricoles à la fin des années 1970. Celui-ci créée un contexte plus nuancé quant à la

[69] [Entretien, expert français du JECFA (comité d'experts international sur les médicaments vétérinaires), 03 juillet 2014]

maximisation systématique des rendements, ce qui conduit à revenir sur l'utilisation massive d'hormones dans les fermes européennes.

a. Médicaments vétérinaires et productivisme agricole : la relance des filières *dans l'*Europe *d'après*-guerre

Les années d'après-guerre concordent avec la reconstruction de la capacité de production de l'Europe, en résonance avec le Plan Marshall consenti par les États-Unis d'Amérique, et portée notamment par l'établissement d'une politique agricole commune (PAC) à partir de 1962. Dans un premier temps, les objectifs consistent à relancer l'ensemble des filières afin de parvenir à l'autosuffisance alimentaire (Bureau, 2007). Pour ce faire, l'innovation agronomique est encouragée, y compris la sélection génétique ou le recours aux « intrants » (c'est-à-dire aux produits développés par les industries agrochimiques) qui permettent d'augmenter les rendements agricoles (Muller, 1984).

L'accompagnement des exploitations par les institutions européennes a été décrit par les historiens des sciences qui, comme Nathalie Jas (2007), mettent l'accent sur la rationalisation de la production agricole telle que l'envisagent les politiques publiques Bonneuil et al. (2008) montrent ainsi que s'instaurent des relations durables entre les autorités nationales et communautaires, le monde rural et les chercheurs en agronomie, en génétique ou en chimie. En mettant en parallèle les situations européenne et nord-américaine, Gaudillière et Joly (2006) relèvent quant à eux l'enthousiasme général suscité par les innovations technologiques au sortir de la seconde guerre mondiale, dès lors qu'elles offrent la possibilité d'accéder à l'autonomie alimentaire.

La PAC, mise en place en 1962, encourage les évolutions structurales des exploitations (regroupements, monoculture, etc.) et la modernisation des infrastructures et des techniques, en reprenant une bonne part des outils agronomiques éprouvés aux États-Unis

dans les années 1930[70]. L'emploi des anabolisants vétérinaires, à un moment où les exigences sanitaires sont peu formalisées, s'inscrit dans cette entreprise de modernisation de l'agriculture[71], envisagée uniquement dans une visée de production (Butault et al., 2004). Ollivier (2013) précise que les questions sanitaires liées aux produits animaux ont, dans les premières années de la PAC, été traitées de façon distincte des orientations générales de celle-ci. Pourtant, ces deux enjeux ont entretenu des liens ambigus, en subordonnant plus ou moins la santé animale (y compris ses impacts de santé publique) à la libéralisation commerciale et au développement agricole. Institutionnellement, le développement et l'autonomisation d'une unité dédiée à la législation dans le domaine de la santé animale au sein de la DG VI[72], majoritairement constituée de vétérinaires, coïncident avec la distinction plus nette entre les enjeux sanitaires et ceux des marchés agricoles. Ainsi, à la fin des années 1970 s'opère un virage dans l'orientation des politiques sanitaires sous l'influence conjointe de la dissociation des enjeux sanitaires et économiques d'une part, et de la montée en puissance des considérations éthiques liées à la production en élevage d'autre part.

b. Une attention nouvelle aux conditions sanitaires en élevage : un tournant en Europe dans les années 1970

A la fin des années 1970, la PAC a engrangé des succès spectaculaires. La production agricole a augmenté dans de telles proportions que plusieurs filières sont

[70] Smith a notamment montré comment les orientations politiques de la PAC, actées par des décisions interinstitutionnelles, avait transformé les pratiques des agriculteurs dans des productions aussi emblématiques (et, apparemment, d'ancrage national) que le foie gras (Jullien et Smith, 2008) ou les vins (Smith, 2014). Voir également les aspects plus généraux liés au déploiement de la PAC dans Smith (1996).

[71] Cette tendance, même si elle sert les objectifs d'augmentation de la production de la PAC de 1962, n'est pas directement dictée par les autorités gouvernementales. Elle ressort plutôt des contrats qui lient les éleveurs à des groupements de production intégrés (Lorvellec, 1998).

[72] La DG VI est en charge de l'Agriculture au sein de la Commission européenne depuis le Traité de Rome de 1957.

confrontées à des problématiques de surproduction[73], tandis que l'agriculture industrielle commence de susciter un certain scepticisme, notamment, dans le cas de l'élevage, via des préoccupations concernant le bien-être des animaux de production (Tosci-Maciel et Bock, 2013). Le cas français (Bonneuil, 2005) illustre d'ailleurs bien l'évolution des perceptions de l'agronomie, notamment de ses techniques modernes, par une société de plus en plus dubitative à l'égard de la recherche du « produire toujours plus ». Dans certains pays européens, on en vient à questionner les méthodes productivistes employées en agriculture, ce qui n'est pas le cas (ou en tout cas, pas dans les mêmes proportions) en Amérique du Nord (Joly, 2016). Dans cette logique, la PAC va progressivement se réorienter en soutenant les agriculteurs par des mesures de moins en moins indexées sur leurs niveaux de production.

Pour faire face aux excédents de production, qui mettent en péril la viabilité économique des exploitations, les dirigeants européens mettent en place des mécanismes de soutien aux agriculteurs reposant en partie sur des systèmes de « quotas » : chaque producteur se voit attribuer une quantité fixée (de lait, viande, etc.) qu'il est assuré de pouvoir écouler à un prix minimal, garanti par les institutions européennes qui s'engagent à acheter les produits ne trouvant pas preneur. En revanche, les agriculteurs sont pénalisés s'ils dépassent leur « quotas ». Lorsque cette politique de quotas devient effective (à partir de 1984[74] pour le lait, par exemple), on peut considérer que la PAC aborde un virage : de productiviste, l'agriculture devient également sociale en se dotant de nouvelles fonctionnalités. Dorénavant, on reconnait le rôle fondamental des exploitations agricoles dans la vie des territoires ruraux et leur maintenance (par exemple, l'élevage extensif permet le maintien de prairies, d'un réseau de

[73] Pendant les décennies 1950 à 1970, par exemple, la production de viande bovine a augmenté annuellement de 2 à 5% selon les pays (Butault et al., 2004).
[74] Règlement du Conseil 856/84/CE

chemins praticables, etc.) L'agriculture devient alors aussi pourvoyeuse de services[75] (environnementaux, sociaux, etc.)

c. *Un secteur d'action publique qui se structure simultanément aux échelons* nationaux et communautaire

Lorsque l'orientation productiviste de la PAC s'infléchit, dans les années 1970, les politiques sanitaires – et en particulier celles relatives aux médicaments vétérinaires – n'en sont qu'à leurs balbutiements. De ce fait, l'élaboration réglementaire et la réflexion politique qui l'accompagne se réalisent simultanément dans les pays européens et à l'échelon communautaire.

(i) Les jalons d'une Europe de la santé animale

L'infléchissement de la PAC intervient à un moment où les politiques publiques européennes portant sur l'élevage se diversifient, que ce soit du point de vue de leurs objectifs ou de celui des mesures qui les outillent. En effet, à partir des années 1960, une approche communautaire de la santé animale a été amorcée, et les institutions européennes (la Commission, notamment) se sont dotées de services sanitaires pour le contrôle des animaux et de leurs produits[76] (Ollivier, 2013). La directive 65/65/CE exige, comme pour le médicament humain, l'obtention d'une AMM pour certains médicaments vétérinaires[77]. Il faut cependant attendre la fin des années 1970 pour que soit introduite, au niveau européen ou au niveau national, une véritable réglementation pour les médicaments vétérinaires.

---

[75] Règlement du Conseil 797/85/CE

[76] Plus tard, ces services seront en large partie transférés à la DG SANCO (Santé et consommateurs) créée en 1999 après la crise de la vache folle (Ollivier, 2013)

[77] Il s'agit par exemple des vaccins ou de tests biologiques. Pour autant, la traçabilité des médicaments vétérinaires demeure très limitée, et les contrôles (quoique rares) concluent quasiment systématiquement à la conformité des produits : de fait, la pharmacie vétérinaire est essentiellement régulée par les exigences du marché, qui encouragent l'emploi systématique et préventif d'intrants (antibiotiques, hormones) (Piet, 2004).

(ii) L'encadrement des médicaments vétérinaires en Europe : le résultat d'une régulation multiniveaux

Dans le cas de la France, la loi sur le médicament vétérinaire est adoptée le 29 mai 1975 (loi n° 75-409) : en généralisant la procédure d'AMM et en introduisant un certain nombre de catégories pour les médicaments vétérinaires (dont l'une est consacrée aux anabolisants), elle s'inscrit dans ce que Ziller (2004) qualifie d'interrégulation multiéchelon, c'est-à-dire un ensemble de réglementations et d'autres instruments qui prennent corps aux niveaux nationaux et communautaire. La régulation qui en résulte est le fruit d'anticipations croisées entre les institutions : la directive de 1981 est en effet en préparation par les services de la Commission lorsqu'est adoptée la loi française.

> La loi sur la pharmacie vétérinaire de 1975 n'a pas été sensiblement modifiée par la directive de 81 pour une bonne et simple raison : les directives mettent très longtemps pour être adoptées et la loi copiait déjà le projet de directive. Ce qui fait que, si la loi a vu le jour en 75, c'est que les responsables politiques français savaient qu'une directive allait être adoptée, ils en connaissaient déjà plus ou moins la teneur et donc ils se sont pas embêtés, ils ont pris le projet du moment, en 75, et ce qui fait qu'on n'a pas eu de soucis pour notre harmonisation après, puisque notre loi reprenait déjà l'esprit pour ne pas dire presque qu'il copiait à la lettre le projet de directive.[78]

(iii) La loi Ceyrac : une législation impuissante contre les fraudes à l'utilisation d'hormones ?

En France, une autre loi complète ce cadre général. Il s'agit de la loi Ceyrac (loi 76-1067) du 27 novembre 1976, qui interdit l'usage des anabolisants vétérinaires, sauf pour les femelles adultes à qui ils peuvent continuer d'être administrés en vue de la maîtrise de la reproduction[79]. Malgré cette restriction, la plupart des animaux de production continuent de recevoir des hormones. Leur administration aux veaux de boucherie relève néanmoins désormais d'une infraction caractérisée, dont les éleveurs se justifient en arguant des préférences des consommateurs pour les viandes blanches et la recherche d'une optimisation

[78] [Entretien, premier directeur de l'agence française du médicament vétérinaire, 25 juillet 2014]

[79] Les hormones sexuelles permettent de synchroniser les chaleurs des femelles, ce qui facilite la planification des naissances en élevage (confort de l'éleveur, maîtrise de la mise sur le marché).

économique que leur imposent les contrats d'intégration par lesquels ils sont liés aux groupements de producteurs (Allaire et Dreyfus, 1983).

C'est dans ce contexte qu'intervient en France la mise à jour de fraudes de grande ampleur : on estime qu'au début des années 1980, 85% des veaux de boucherie reçoivent des anabolisants[80]. Ces pratiques alertent les consommateurs français pour deux raisons. Non seulement elles pourraient mettre en danger leur santé, mais surtout, elles révèlent l'existence d'une transgression massive des réglementations qui viennent alors d'être adoptées.

2. Le « veau aux hormones » en France à l'été 1980 : des pratiques frauduleuses au scandale politique

A l'été 1980, plusieurs médias français rapportent le dénouement d'enquêtes judiciaires qui mettent en lumière l'existence de fraudes importantes d'hormones de croissance. Cet événement marque la publicisation du problème des hormones en élevage, qui sont pourtant des médicaments controversés depuis longtemps. Mais jusqu'alors, les discussions étaient restées confinées aux acteurs des filières d'élevage (éleveurs, vétérinaires, experts, responsables administratifs). Comment cette controverse ancienne devient-elle un problème pour l'ensemble de la société ? Au-delà du problème des hormones, que révèle l'exacerbation des discussions et leur déconfinement des espaces de discussion professionnels ? Une telle discussion nécessite sans doute certaines clarifications sémantiques quant à la qualification des évènements de tensions paroxystiques autour d'un enjeu de société : dans un premier temps, nous précisons dans quelle mesure nous mobilisons les différents concepts de crise (institutionnelle et politique), de scandale, et d'affaire en ce qui concerne le cas des hormones. Puis nous montrons comment le scandale lié à la révélation des conditions inacceptables dans lesquelles sont élevés les veaux de boucherie débouche dans

[80] JORF, Assemblée Nationale, 2nde séance du 11 mai 1984, p. 2259.

une crise institutionnelle qui met en accusation les concurrences déloyales qui existent entre les pays européens.

a. Crises et institution : rôle *des crises dans l'établissement des instruments* de régulation des médicaments

Crise, scandale, affaire : le vocabulaire commun a tendance à employer indifféremment ces notions pour désigner des évènements révélateurs des dysfonctionnements de l'existant et, bien souvent, pour en appeler à des réformes voire à des révolutions. Il existe toutefois une littérature scientifique riche permettant de mobiliser avec rigueur cette terminologie. Dans le domaine sanitaire, cette littérature a été alimentée par l'actualité mouvementée des années 1990/2000.

(i) Crises sanitaires et réglementation des médicaments

Dans la plupart des pays industrialisés, la structuration de politiques encadrant les médicaments date de la seconde moitié du XXe siècle[81]. Sur le plan législatif, les instruments présentés (AMM, LMR, etc.) dans ce chapitre ont, pour la plupart, été formalisés après que plusieurs affaires ont mis en évidence les effets catastrophiques que peuvent engendrer les usages incontrôlés de médicaments.

Encadré 5: Crises et tâtonnements dans la mise en place des instruments de régulation des médicaments

Le cas du DiEthylStilboestrol (DES) – une « hormone » - constitue un exemple historique qu'on cite souvent comme un cas particulier ayant conduit à l'encadrement institutionnel des médicaments. Le DES a été commercialisé dans la plupart des pays industrialisés à partir de la fin des années 1940 pour prendre en charge les avortements à répétitions chez la femme enceinte. Dès les années 1950, les études scientifiques semblent indiquer l'inefficacité du produit, qui reste cependant prescrit dans les

[81] Dans le cas français, la commission d'AMM est mise en place en 1978 (Urfalino, 2001), ce qui réforme l'enregistrement par visa qui préexistait depuis 1941 (Chauveau, 1999). Au Royaume-Uni (Cohu et al., 2007) ou en Allemagne (Paris, 2007, pour le cas de la RFA), les dispositifs d'enregistrement et de sécurité sociale se structurent plus tardivement, sous l'impulsion de la directive communautaire 65/65/CE qui amorce la convergence européenne (Hauray, 2009). Enfin, aux États-Unis d'Amérique, la procédure d'AMM existe depuis les années 1960 (Gaudillière). Pour un panorama complet des aspects réglementaires, économiques et sociaux de cette construction dans le contexte français, on se réfèrera par exemple aux contributions rassemblées par Bonah et Rasmussen (2005)

cas de grossesses à risques. Puis, après 1965, des alertes se multiplient, qui relient l'utilisation de DES à une fréquence anormale de cancers des organes reproducteurs chez les femmes traitées et, dans un second temps, chez les filles de femmes traitées pendant leur grossesse. La réaction des autorités n'intervient que tardivement ; à partir de 1973 dans certains pays d'Europe et de 1978 aux États-Unis d'Amérique. Cette première crise met en valeur à la fois la prise de conscience des effets à long terme, parfois dramatiques, de la prise d'un médicament, et le rôle de ceux qu'on appellera des « lanceurs d'alerte » à la suite de Chateauraynaud et Torny (1999)[82].

Le DES a aussi été utilisé à partir des années 1950 pour l'élevage de volailles et de ruminants. Il a été interdit en France par la loi Ceyrac de 1976 et au sein de la CE par la directive de 1981. Aux États-Unis d'Amérique, son interdiction en élevage en 1978 a mis fin à un rapport de force entre l'agence en charge des médicaments vétérinaires, la FDA (Food and Drug Administration) et les fédérations représentant les filières d'élevage.

L'histoire d'une autre substance, la thalidomide, pointe elle aussi le peu de considérations accordées à l'évaluation des effets néfastes des médicaments mis sur le marché jusque dans les années 1970. Ce produit, développé à partir des années 1950, fut proposé successivement dans le cadre de nombreuses indications, quoiqu'il n'ait prouvé son efficacité pour aucune d'entre elles. C'est ainsi qu'il finit par être prescrit comme anti-nauséeux – voire comme « drogue à tout faire » - chez la femme enceinte. Malgré l'absence de bénéfices scientifiquement attestés, on estimait qu'il était suffisamment inoffensif pour être utilisé massivement. Or, dès le début des années 1960, des gynécologues ont émis l'hypothèse, sur la base d'une observation empirique d'un lien entre l'utilisation de la thalidomide et la naissance d'enfants atteints de malformations aussi rares que graves.

La révélation de ces effets a enclenché plusieurs affaires judiciaires, notamment en Allemagne et aux Pays-Bas, où la thalidomide avait provoqué une vague impressionnante de cas de malformation. Mais c'est surtout la situation des États-Unis qui a marqué les esprits : la thalidomide avait été distribuée en l'absence d'enregistrement, en anticipation d'une autorisation formelle que le laboratoire promoteur avait considérée comme acquise. Au moment du scandale, le Président Kennedy dut intervenir en personne pour engager les Américains à vérifier le contenu de leur pharmacie domestique.

L'indignation provoquée par le scandale de la thalidomide est à l'origine de l'adoption de nombreuses procédures de pharmacovigilance à l'échelle mondiale, au premier titre desquelles le centre mondial de la pharmacovigilance, situé en Suède et même la directive communautaire 65/65 du 26 janvier 1965, qui conditionne la distribution des médicaments à l'obtention d'une AMM (Demortain, 2006).

Dans une large mesure, les gouvernements se sont dotés d'instruments pour encadrer la distribution des médicaments alors qu'ils étaient mis en cause quant à leur (in)action vis-à-vis des produits de santé. Ce constat pose la question du rôle instituant des crises dans les processus réglementaires qui tentent de prendre en charge les problèmes publics.

[82] Chateauraynaud (in Casillo et al., 2013) propose deux définitions du terme : « Toute personne, groupe ou institution qui, percevant les signes précurseurs d'un danger ou d'un risque, interpelle une ou plusieurs puissances d'action, dans le but d'éviter un enchaînement catastrophique, avant qu'il ne soit trop tard ; » ou, plus proche de la traduction de l'anglais « whistleblower », « Toute personne ou groupe qui rompt le silence pour signaler, dévoiler ou dénoncer des faits, passés, actuels ou à venir, de nature à violer un cadre légal ou réglementaire ou entrant en conflit avec le bien commun ou l'intérêt général. »

(ii) Les enjeux sanitaires : crises, problèmes publics et scandales

A la suite de Gilbert et Henry (2009), on peut s'intéresser aux mécanismes de constitution d'un problème public au travers de sa définition dans les sphères médiatiques, sociales et politiques. La publicisation du problème posé par l'emploi d'hormones de croissance en élevage, en l'occurrence, doit beaucoup, d'une part à, son inscription dans un agenda réglementaire et politique européen, et d'autre part, à son appropriation maladroite par les autorités gouvernementales françaises. Mais ce mécanisme est avant tout initié par la mise au jour de l'existence d'une utilisation quasi-généralisée de substances interdites.

De ce point de vue, la notion de scandale complète utilement celle de problème public pour comprendre ce processus. De Blic et Lemieux (2005) caractérisent le scandale par la dénonciation publique d'une transgression des normes socialement reconnues. S'ils reconnaissent que l'étude des scandales donne accès à une réalité socio-historique, ils insistent surtout sur la possibilité offerte, par ce moyen, de comprendre les mécanismes de remise en question des modes de fonctionnement institués et par conséquent, sur la force (ré)instituante du scandale. Ces auteurs distinguent également le scandale de l'affaire, qui introduit la possibilité de retourner l'accusation en direction de ceux qui ont rendu publics les faits scandaleux. Dans cette perspective, les médias ne provoquent pas réellement ni le scandale ni l'affaire, mais peuvent relayer l'un et l'autre et leur donner leur envergure.

Le secteur sanitaire est ponctué de tels évènements, qu'il est souvent difficile de classer dans l'une ou l'autre des catégories de manière définitive. Bien souvent, le scandale devient crise lorsqu'il débouche sur des remises en cause institutionnelles ou procédurale, ou(et) affaire s'il met en évidence des déviances morales ou frauduleuses (conflits d'intérêts, corruption, par exemple). Il est, de ce fait, intéressant de suivre l'évolution d'un problème dans un espace continu entre crise, scandale ou affaire.

Pour prendre un exemple dans le domaine de la santé animale, Fourès (2011) désessentialise la notion de crise pour détailler ce qui fait la spécificité de la « mise en crise » : laissant de côté une lecture externalisante de la crise, qui établirait une corrélation entre l'ampleur d'une catastrophe et l'importance de ses conséquences sociales, il invite au contraire à s'intéresser aux enjeux de définition ou aux processus de désectorisation/resectorisation qui sous-tendent le passage d'un événement confiné au sein d'une communauté experte vers l'espace public où se joue la crise. Dans un autre registre, Henry (2007) montre bien comment la prise en charge extrêmement tardive des travailleurs victimes de l'amiante relevait surtout de l'évolution tacite des normes d'acceptabilité sociale des maladies professionnelles. La dimension transgressive qui conduit à la publicisation du problème est dès lors manifeste : on passe ainsi du problème public au scandale. Ces exemples « sanitaires » soulignent l'apport à la sociologie des sciences des outils analytiques détaillés par Dobry (1986) et les auteurs qui l'ont suivi (Aït-Aoudia et Roger, 2015) pour l'analyse des crises politiques.

Les processus qui transforment un problème latent, « confiné » (Gilbert et Henry, 2012), en un enjeu public, comportant des dimensions critiques ou scandaleuses permettent de comprendre la survenue de la crise du « veau aux hormones ». Cadrée comme le résultat d'une inégalité criante entre les politiques développées par les différents États membres de la CE, celle-ci se déploie tout au long des années 1980 et finit par concerner l'ensemble des hormones vétérinaires. Les évènements qui se déroulent en France de juillet à septembre 1980[83], que nous allons détailler dans le paragraphe suivant, permettent ainsi de comprendre

[83] La France est particulièrement impliquée dans la mise à l'agenda communautaire de l'enjeu représenté par les hormones, comme l'illustrera l'ensemble du processus d'élaboration d'une réglementation européenne. De fait, il n'y a pas eu de scandale d'une ampleur ou d'une nature comparable à celui du « veau aux hormones » dans les autres États membres de la CE. Cependant, notre enquête ayant été essentiellement fondée sur l'analyse des archives nationales françaises, on ne peut écarter la contribution d'autres contextes nationaux conflictuels à ces processus.

comment s'est initiée une approche législative communautaire pour les hormones de croissance.

b. *La révélation de méthodes d'élevage choquantes et interdites*

L'épisode du « veau aux hormones » débute au mois d'août 1980 avec la médiatisation de l'issue de plusieurs procès. En effet, la cour pénale de Rhône-Alpes inculpe, après deux années d'enquête, une douzaine de personnes qui seraient impliquées dans un trafic d'hormones à l'échelle nationale. Parmi elles, on trouve des éleveurs, des pharmaciens et des vétérinaires, qui organisaient la distribution d'œstrogènes (le DES, dont nous avons parlé dans l'encadré 4 ci-dessus et des hormones dites « naturelles ») sur tout le territoire français. La presse nationale se saisit immédiatement de l'affaire :

> Les dangers réels ou supposés des hormones dans l'alimentation des veaux, une affaire classée ? Légalement, oui depuis 1976 : la loi interdit toute utilisation des hormones autre que thérapeutique. Dans la réalité, il n'en est rien et le tapage autour de deux affaires récentes le démontre. [...] Les soupçons concernant l'ampleur de la fraude sont renforcés par l'importance des chiffres d'affaires (plusieurs millions de francs dans la seule région Rhône-Alpes) réalisés par les réseaux de fournisseurs d'hormones. [...] Les « mauvaises habitudes » en matière de régime alimentaire des veaux dépasseraient donc largement le niveau de simples « bavures »[84].

Le cas concerne l'ensemble de la population : à travers les profits tirés du trafic d'hormones interdites, il met en cause des professionnels sensés œuvrer pour la santé publique (vétérinaires et pharmaciens, notamment). L'enjeu est doublement éthique : l'existence de fraudes est en elle-même choquante, mais les souffrances infligées aux animaux du schéma de production dans lequel elles s'inscrivent les rendent d'autant plus inacceptables. En outre, l'utilisation chez l'homme des hormones – notamment du DES, au cœur des trafics révélés - a déjà été à l'origine de crises sanitaires.

[84] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Extrait du journal Le Monde, 18 août 1980]

Figure 4: l'élevage industriel des veaux : des pratiques choquantes[85]

L'ensemble de ces considérations concoure à susciter l'indignation des Français. Les professions garantes de la santé publique, mais aussi les éleveurs, sensés nourrir la population, sont alors mises en accusation publique.

c. Eleveurs, pharmaciens et vétérinaires : tous mis en cause dans le trafic *d'hormones*

L'affaire judiciaire portée à la connaissance des Français début août 1980 ne met pas simplement en cause des individus : elle rejaillit sur plusieurs professions, impliquées à divers degrés dans la production de denrées d'origine animale. Chaque profession élabore ainsi une

[85] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Le Progrès, 13 août 1980]

défense propre. Les concurrences corporatistes qu'elles entretiennent par ailleurs entre elles[86] transparaissent dans les tentatives de justification que chacune élabore. Le scandale du veau aux hormones conduit donc ces trois entités professionnelles à se rejeter l'une sur l'autre la responsabilité du recours massif aux fraudes sur les hormones qui vient d'être révélé en août 1980. Du même coup, chaque profession dénonce les ingérences des deux autres dans ses propres prérogatives et compétences. De leur côté, les éleveurs se disent victimes des prescriptions des vétérinaires :

> On peut admettre que 8 veaux sur 10 sont implantés, le plus souvent, hors de la responsabilité de l'éleveur : ce sont les firmes intégratrices qui imposent leurs aliments. L'éleveur n'a le choix qu'entre se soumettre et aller à la ruine.[87]

Le syndicat des vétérinaires d'exercice libéral estime, quant à lui, qu'il s'agit d'une simple « ''brebis galeuse'' et est prêt à se porter partie civile contre un des membres de la profession »[88]. Enfin, les pharmaciens profitent du trouble des consommateurs pour se poser en garants de la santé publique :

> Il convient de laisser à la justice le soin de déterminer les responsabilités de chacun. Néanmoins, [...], contrairement à ce qui a été déclaré, la vente des médicaments vétérinaires n'est pas l'exclusivité des vétérinaires. [...] Les éleveurs continueront à trouver chez leur pharmacien les produits vétérinaires n'appartenant à aucun des tableaux de toxiques et se procureront les autres médicaments sur prescription d'un docteur vétérinaire.[89]

L'affrontement auquel se livrent les représentants des professions accroît la dimension publique de l'affaire judiciaire. L'entreprise de dénonciation professionnelle force en effet les consommateurs à prendre parti pour désigner les principaux responsables de l'utilisation de produits interdits. Du même coup, l'impression d'une fraude massive sur les hormones est

---

[86] Les intérêts des éleveurs, des pharmaciens, et des vétérinaires ont en effet plutôt tendance à favoriser les confrontations corporatistes pour influencer l'action politique, même de manière indirecte (dialogues distincts entre les représentants de chaque profession et les administrations). Concrètement, ces trois professions sont souvent en opposition directe : un exemple récurrent est celui des vétérinaires et des pharmaciens qui s'opposent, depuis l'adoption de la loi sur la pharmacie vétérinaire de 1975, pour tenter de s'arroger le monopole de la distribution des médicaments vétérinaires. Sur ce point, voir Bonnaud et Fortané (2016).

[87][Archives Nationales, AN 19830017/16, Marchés agricoles, 21 août 1980]

[88] [Archives Nationales, AN 19830017/16, La Dépêche, 9 août 1980]

[89] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Syndicat des pharmaciens de la Moselle, cité par Le Républicain Lorrain, 21 août 1980]

encore renforcée, ce qui conduit, in fine, à alimenter l'indignation des Français, d'autant plus conscients d'être l'objet d'une tromperie.

d. Les consommateurs français, escroqués ?

Les Français ne sont pas seulement révoltés de découvrir les fraudes autour de l'utilisation d'hormones : ils en sont aussi les victimes directes. En premier lieu, leur mécontentement vient de la dégradation de la qualité des viandes que l'utilisation d'hormones cherche à dissimuler. En effet, les mécanismes physiologiques que ces dernières induisent impliquent le stockage d'eau dans les viandes, dont le poids (donc le prix) augmente, au détriment des qualités nutritionnelles.

> Les hormones servent à augmenter le poids de la viande vendue grâce à la rétention d'eau : le brave pigeon de consommateur paie – cher – de la flotte qui disparaîtra au passage dans la poêle.[90]

Mais les inquiétudes des consommateurs possèdent également une dimension sanitaire : le cas du DES, que nous avons présenté plus haut (encadré 4) a instauré un climat de méfiance vis-à-vis des hormones, qui vient contrer leur intérêt éventuel.

> Le DES n'améliore nullement la qualité de la viande : cette substance a seulement pour effet de retenir l'eau [...]. Cette supercherie serait de peu d'importance si le DES n'était pas reconnu depuis plusieurs années comme un facteur cancérigène important.[91]

In fine, le relai médiatique de l'enquête judiciaire ayant conduit à l'inculpation de ces éleveurs, vétérinaires et pharmaciens met en jeu deux facteurs : d'une part, le processus de prise à parti des Français, mobilisés par la révélation des fraudes ; d'autre part, la nature même de cette transgression. Celle-ci, au-delà de l'infraction légale (déjà répressible en elle-même), met en péril la santé des consommateurs. Ces deux éléments permettent de qualifier les évènements de l'été 1980 de « scandale » (De Blic et Lemieux, 2005). Il ne s'agit cependant que d'un état transitoire : le scandale est rapidement converti en crise

---

[90] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Le Canard Enchaîné, 21 août 1980]
[91] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Libération, 10 août 1980]

institutionnelle, qui ébranle la structure de toute une filière d'élevage du veau. Les agriculteurs eux-mêmes sont pointés du doigt. Les mécanismes qui traversent le monde de l'élevage français ne s'arrêtent pas aux frontières nationales. Ce sont en effet vers les institutions européennes que les éleveurs incriminés vont rapidement se retourner.

3. Du scandale à la mobilisation citoyenne : la crise de la filière du veau à l'automne 1980

Si les différentes catégories professionnelles impliquées dans les fraudes sur les hormones s'adonnent tout d'abord à un « renvoi des responsabilités » entre éleveurs, pharmaciens et vétérinaire, elles ne s'enferment pas durablement dans ce jeu circulaire. Dans un élan simultané – sinon partagé – elles réorientent ce qui était jusqu'alors un débat franco-français vers une question européenne. Dès le mois d'août 1980, la presse se fait ainsi le relai d'un double réquisitoire : celui des éleveurs à l'encontre des divergences de réglementation entre les États membres de la CE, et celui des vétérinaires contre une législation nationale qu'ils considèrent irrationnelle.

a. Une insupportable distorsion de concurrence

En même temps qu'ils mettent en évidence les trafics d'hormones, les quotidiens français posent la question : « Pourquoi les éleveurs utilisent ces produits ? »[92]. Leur analyse souligne les dimensions supranationales d'un dossier complexe. Au-delà de l'industrialisation de l'élevage de veaux de boucherie, ils appellent à s'intéresser aux pratiques que les éleveurs mettent en œuvre dans les pays voisins. Ils montrent ainsi la diversité des réglementations au sein même de la Communauté européenne, au moment où celle-ci entreprend de libéraliser les échanges commerciaux.

---

[92] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Le Figaro, 13 août 1980]

> Deux lois [...], une dizaine de décrets, d'arrêtés, [et le] Code de la Santé Publique forment en France l'arsenal le plus parfait des législations européennes pour préserver la santé du consommateur de viande. Certes, l'usage des œstrogènes comme ''produit de gavage'' est interdit dans tous les pays. Mais ailleurs, comme chez nous, les éleveurs enfreignent cette réglementation de base. Toutefois, il faut le dire, on exporte chez le voisin ce qu'on a de meilleur : les Hollandais gardent pour eux les ''bêtes à l'œstrogène » et nous envoient celles qui sont indemnes de résidus ; nous agissons de même avec la RFA (laquelle nous fournit abondamment en hormones de synthèse)…[93]

Les éleveurs français sont en effet dans une situation difficile. Légalement, ils n'ont plus droit de recourir aux hormones depuis la loi Ceyrac de 1976, sauf dans un cadre thérapeutique. Dans le même temps, les producteurs de certains pays de la Communauté (Pays-Bas, Belgique) ont librement accès à tous types d'anabolisants et exportent de la viande produite à moindre coût sur le marché français. D'autres pays possèdent cependant une réglementation encore plus sévère, qui interdit toute forme de recours à ces produits (Italie, Espagne) mais appliquent des mesures d'embargo à leurs frontières, ce qui n'est d'ailleurs pas sans provoquer le mécontentement de leurs partenaires européens. Ainsi, les producteurs de veaux français sont à la fois concurrencés sur leur territoire par des viandes moins chères, et incapables d'écouler leurs stocks vers les pays voisins dont les politiques protègent leurs propres filières.

Chiffres à la clé, les éleveurs retournent l'accusation en se présentant comme les victimes d'une concurrence internationale que les dispositions réglementaires françaises ne leur permettent pas de relever :

> Les législations sont différentes dans les divers pays de la CEE : ce qui est interdit en France est permis ou toléré aux Pays-Bas, en Belgique et en Allemagne. D'où une distorsion de concurrence insupportable pour les éleveurs français, quand on pense que l'administration d'œstrogènes fait gagner aux veaux sept à huit kilos en trois mois, soit une marge de 45 F. Ce qui n'est pas inintéressant [...]. Tout le monde se prononce pour l'application de la loi. Mais, insistent les éleveurs, à condition que cette loi soit la même pour tous. Ce qui revient à poser, à Bruxelles, la question de l'uniformisation des réglementations.[94]

Or, l'impossibilité réelle ou supposée d'élever des veaux sans recourir aux hormones conduit à s'interroger sur les fondements de la loi Ceyrac et sur sa légitimité. Puisque nos

---

[93] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Le Figaro, 13 août 1980]
[94] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Agrisept, 21 août 1980]

voisins européens autorisent les hormones, et puisqu'il est possible, en France, de les utiliser chez les animaux adultes dans certaines indications, y a-t-il un véritable risque pour le consommateur à consommer la viande des veaux traités ? Autrement dit, le constat des appréciations diverses dont témoignent les divergences réglementaires entre les pays européens invite à douter de la finalité sanitaire de leur interdiction. Si certains considèrent de les tolérer voire de les encourager dans les réglementations nationales, c'est sans doute qu'elles ne sont pas si préoccupantes pour la santé publique.

b. Une loi sans base scientifique donc injustifiée

Les vétérinaires se font fort d'éclaircir cette question. A ce titre, certains se revendiquent comme les spécialistes des hormones de croissance, les seuls susceptibles de considérer à la fois leur utilité pour les filières d'élevage et leur éventuelle dangerosité pour les consommateurs. Les vétérinaires, notamment les enseignants-chercheurs en poste dans les écoles vétérinaires, figurent au premier rang de ces experts autoproclamés. On peut citer le Professeur Cottereau, professeur de pathologie animale à l'école vétérinaire de Lyon, qui se fait analyste scientifique des dispositions de la loi Ceyrac.

> L'utilisation des œstrogènes naturels n'est pas dangereuse : des études portant sur des animaux chez qui des œstrogènes naturels[95] avaient été implantés ont prouvé qu'il n'y avait pas de résidus dans la viande si le traitement avait été arrêté quatre-vingt heures avant l'abattage. Il n'existe aucune mesure, indique en outre le Dr. Cottereau, entre le risque d'absorption occasionnelle d'un fragment de viande de veau pouvant receler des traces d'œstrogènes naturels, [...] et l'absorption quotidienne de pilule anticonceptionnelle contenant des œstrogènes artificiels. **Il faudrait consommer dix kilos de viande de veau par jour pour ingérer des doses d'un milligramme.**[96]

Pourtant, le débat ne prend pas au sein de la communauté scientifique : aucun expert ne prend le contrepied des opinions empiriques exprimées par les vétérinaires. Soulignons d'ailleurs que ni les médecins ni les toxicologues ne s'insèrent alors dans la discussion (ce qui

[95] Les discussions opposent les hormones « naturelles », c'est-à-dire chimiquement identiques à celles qu'on trouve naturellement chez les animaux, et les hormones artificielles dont la formule est issue de la recherche pharmacologique. Toutefois, les deux catégories d'hormones sont produites en laboratoire.
[96] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Le Progrès, 13 août 1980]

tranche nettement avec le développement ultérieur de l'expertise sur les hormones, comme on le verra dans le chapitre V.) Bien plutôt, les vétérinaires se font les traducteurs[97] des connaissances scientifiques pour le public et pour les décideurs. Pourtant, leurs propos ne sont ne sont pas neutres : surpassant la pureté et l'objectivité supposées de la science, ils visent déjà à combattre les orientations politiques de la loi Ceyrac adoptée cinq ans plus tôt.

> Cette loi a été votée rapidement. On ne s'est pas rendu compte des problèmes économiques et de santé qui nécessitaient l'utilisation des hormones dans certaines conditions d'élevage (notamment dans le cas des veaux élevés en batterie). [...] Absurde, anti-économique, anti-scientifique, cette loi est difficilement applicable.[98]

A côté de ces vétérinaires-experts, certains de leurs confrères prennent part au débat en tant que responsables politiques. C'est le cas du Dr. Emile Bizet : ce vétérinaire, ancien résistant, est député RPR de la 2e circonscription de la Manche depuis 1962. Il est l'auteur d'une proposition de loi visant à autoriser l'utilisation d'hormones de croissance « naturelles » tout en conservant l'interdiction de celles qui présentent un risque avéré, comme le DES. Certains médias pointent aussitôt le conflit d'intérêts qui pourrait sous-tendre cette proposition[99] ; mais d'autres analyses relèvent déjà dans quelle situation délicate se trouvent nombre de députés provinciaux :

> S'il est une catégorie d'élus particulièrement embarrassée [...], c'est bien celle des parlementaires ruraux, écartelés entre le désir de protéger la santé des consommateurs et le souci de ne pas voir le revenu des éleveurs injustement pénalisé.[100]

Le scandale, dès lors, a acquis toute sa dimension subversive. Si les fraudes semblent si répandues, c'est finalement sans doute la loi qui est mauvaise : soit parce qu'elle induit des

---

[97] On pense ici aux passeurs de savoirs décrits par Callon (1983) et dont les figures ont par la suite été précisés par la sociologie de la traduction.

[98] [Pr. Cottereau, cité dans Le Progrès, 13 août 1980] Soulignons ici que le Pr. Cottereau est impliqué dans la représentation politique de la profession vétérinaire : il fut Président de l'Ordre National des Vétérinaires jusqu'à ce que l'ensemble du bureau de l'Ordre présente sa démission en octobre 1979 pour protester contre le droit octroyé aux pharmaciens de délivrer des médicaments vétérinaires.

[99] Le Canard Enchaîné pointe ainsi : « Emile Bizet a un tout petit peu oublié, cependant, de dire deux mots de son fils. Ce jeune homme, vétérinaire comme papa, est spécialisé dans les implants d'hormones. Et il a fait sa thèse avec l'aide (désintéressée) des laboratoires Roussel, les mêmes qui fabriquent les hormones « naturelles » aussi bien que les artificielles – avec une prédilection pour les premières, nettement plus rentables. » [Le Canard enchaîné, 21 août 1980].

[100] [Archives Nationales, AN 19830017/16, Le Progrès, 13 août 1980]

inégalités à l'échelle européenne, soit parce que ses orientations sont fondamentalement absurdes.

Ces considérations font poindre la perspective d'une réforme des procédures instituées par la voie d'une révision législative : autrement dit, le scandale est en train de prendre une autre portée. La proposition d'infléchir la loi Ceyrac par une analyse factuelle des données scientifiques n'est pas uniquement un plaidoyer pour la promotion des hormones de croissance. Elle révèle en fait le rattachement de ses porteurs à une conception moderne de la science comme garant de la légitimité et de la justesse des politiques publiques. En fait, les détracteurs de la loi Ceyrac plaident pour une législation déterminée (quasi) uniquement par l'évaluation scientifique des enjeux sanitaires, à l'exclusion de considérations sociales ou politiques notamment. En ce sens, dans la mesure où il conduit à remettre en cause le principe même d'élaboration législative, le scandale sur le veau aux hormones devient la base d'une crise institutionnelle. Celle-ci va connaître un épisode paroxystique lorsque l'association UFC Que Choisir appelle au boycott de la viande de veau en septembre 1980, témoignant d'une mobilisation générale des Français.

c. Scandale et censure *: les ingrédients d'un* boycott réussi

Après les révélations des trafics d'hormones relayées par la presse en août, le scandale du veau aux hormones acquiert une dimension nouvelle au mois de septembre. Le 7 septembre 1980, l'association UFC (Union fédérale des consommateurs) décide de répondre aux scandales en organisant à l'échelle nationale une vaste campagne de boycott de la viande de veau. Les 180 unions locales – ce qui représente plus de 30 000 adhérents – sont mobilisées pour l'impression et la distribution de tracts et le collage d'affiches appelant à renoncer à l'achat de la viande de veaux, « la plus polluée qui soit ». L'opération, à une époque où les Français n'ont pas l'habitude d'envisager le boycott pour marquer leur

désapprobation, rencontre un succès immédiat : en une semaine, les achats chutent entre 40 et 50%, et les ventes de veaux à Rungis ou sur les autres marchés aux bestiaux s'effondrent.

Par conséquent, les professionnels de la filière se tournent vers le ministère de l'Agriculture pour exiger la mise en œuvre de mesures d'urgence :

> Le bureau de la chambre d'agriculture du Finistère réuni le 18 septembre 1980, ayant pris la connaissance de la chute catastrophique du prix de veau à la production, provoquée par un mot d'ordre lancé par l'union fédérale des consommateurs [...] qui entraîne une mévente à 70 % des animaux, avec comme conséquence rapidement inévitable la faillite des producteurs de veau et de leurs groupements, le chômage pour de nombreux salariés ainsi qu'une nouvelle réduction des revenus des producteurs de lait, [...] demande :
> 1) Le déblocage immédiat d'un crédit du format permettant une mise à l'intervention de toute la production de veaux présentée actuellement sur le marché [...]
> 2) La fermeture provisoire de nos frontières aux importations en provenance tant des pays tiers que de l'ensemble des pays de la CEE,
> 3) La modification de la loi Ceyrac en vue d'aboutir à l'unification des législations européennes relatives à la production.
> [...] Il est certain que nos entreprises subiront des pertes, qu'elles n'ont encore jamais connues de leur existence. Il est encore trop tôt pour les chiffrer.[101]

Or, le ministère de l'agriculture va se rendre coupable d'une maladresse qui, au lieu de restaurer la confiance des consommateurs dans les filières d'élevage, aggrave la fracture entre les consommateurs et les producteurs. En effet, suite aux affaires de trafic d'hormones chez les veaux de boucherie, une journaliste, Patricia Marescot, de 50 millions de consommateurs[102] se lance à la fin de l'été 1980 dans une enquête dédiée aux utilisations d'hormones, cette fois dans les élevages de bœufs charollais. Début septembre, son article intitulé « Ne suivez plus le bœuf » doit être publié en une du journal ; elle y révèle l'utilisation quasi systématique d'hormones ou d'antibiotiques pour « gonfler » les animaux. Mais le 12 septembre, veille de la parution de l'hebdomadaire, le directeur de 50 millions, Pierre Fauchon, qui dépend du ministère de la consommation en tant que directeur de l'INC, annonce à Patricia Marescot que son article, auquel il avait pourtant déjà donné son aval, ne

---

[101] [AN 19830195/20, Telex du Préfet du Finistère au Ministre de l'Agriculture, retransmettant un Telex reçu de la chambre d'Agriculture, 19 septembre 1980]

[102] Ce mensuel, rédigé par l'Institut national de la consommation, est le concurrent direct de Que choisir ?, magazine affilié à l'UFC, à la différence près que l'UFC est une association indépendante tandis que l'INC dépend du ministère en charge de la consommation.

pourra pas être publié en l'état. Sur instruction du Ministre de l'agriculture, il effectue un certain nombre de modifications, et supprime les passages qui auraient pu mettre en cause l'administration.

Mme Marescot rédige alors une lettre de protestation à Pierre Fauchon et l'affaire est reprise par l'ensemble de la rédaction de 50 millions. Il est décidé de publier la version originale de l'article de Patricia Marescot, accompagnée d'explications concernant l'épisode de censure, ainsi que la lettre envoyée par la journaliste. Le journal titre ainsi :

> **Le ministre n'a pas aimé le bœuf aux hormones !**
> [...] Est-ce par souci de ne pas porter atteinte au moral des mangeurs de viande ? En tout cas, le directeur de l'Institut National de la Consommation, Pierre Fauchon, a décidé d'éteindre les pétards que ses journalistes venaient d'allumer. Sur instruction semble-t-il du Ministre de l'Agriculture lui-même, Pierre Méhaignerie, il vient de bloquer la fabrication du numéro et d'apporter à la version originale de l'article quelques petites modifications qui ne sont pas sans importance. Tout le personnel de l'INC a décidé de protester vigoureusement contre une mesure qui, on le devine « risque de nuire à la crédibilité du journal. » Cette affaire de censure ne va pas seulement relancer le scandale de la viande frelatée. Il pose le problème de l'information libre dans un journal chargé de l'information des consommateurs, mais placé sous la tutelle de l'État.[103]

L'intervention du cabinet de Pierre Méhaignerie relance l'affaire des hormones : s'y ajoutent désormais des soupçons de compromission[104], encore aggravés par la censure médiatique. Mais, plutôt que de rediriger le mécontentement en direction des administratifs, l'épisode accroit encore le fossé entre les consommateurs et les producteurs de viande. Le boycott de la viande de veau est encore plus suivi au cours des mois de septembre et d'octobre 1980.

C'est dans ce contexte de tensions que survient l'événement qui permet aux acteurs – administratifs aussi bien que professionnels de l'élevage – de redéfinir la crise dans sa

---

[103] [AN 19830017/17, 50 millions de consommateurs, 17 septembre 1980]

[104] Les passages supprimés par Pierre Fauchon sous-entendaient que les administrations chargées de contrôler les oestrogènes dans la viande étaient elles-mêmes impliquées dans des arrangements avec les professionnels en infraction.

dimension « européenne ». En effet, l'Italie[105], qui constitue le débouché principal de la filière du veau de boucherie, trouve dans le scandale français une occasion de fermer son marché aux exportations françaises. Si cette initiative est évidemment préjudiciable à la filière française de production de veau, elle permet d'apporter un nouveau souffle à ses acteurs, décrédibilisés dans l'opinion française. Finalement, les répercussions d'une crise « franco-française » aux frontières du territoire national permettent aux responsables politiques d'aller chercher à Bruxelles des solutions européennes.

4. Crise des institutions françaises, solutions par les institutions européennes ?

A la fin septembre 1980, les politiques français cherchent à concilier la chèvre et le chou : ils s'efforcent de rassurer les consommateurs (afin, notamment, de limiter l'effondrement de la filière du veau) tout en tenant compte de ce que le bon sens scientifique tendrait à abroger la Loi Ceyrac. Confronté aux fraudes – plus de 220 affaires ont été confiées au parquet durant l'été 1980 – le Ministre veille avant tout à ne pas paraître laxiste à l'égard des professionnels qui s'en sont rendus coupables. Pourtant, la consultation des experts met directement en cause les fondements scientifiques de l'interdiction du recours aux hormones de croissance. En outre, la regrettable affaire de censure dont 50 millions de consommateurs a été l'objet, a en partie décrédibilisé la gestion politique de la crise. Dans ce contexte, la fermeture de la filière d'exportation du veau vers l'Italie, même si elle aggrave la situation des éleveurs français, apparaît comme une voie de sortie européenne pour une crise nationale.

---

[105] L'Italie a connu, quelques mois plus tôt, son propre scandale lié à l'utilisation frauduleuse d'hormones en élevage : suite au signalement de développements des organes sexuels ultra-précoces chez les enfants de plusieurs régions italiennes, l'enquête diligentée par le ministère de la santé révéla que des « petits pots » pour bébés contenant du veau ou du poulet était vraisemblablement à l'origine de l'ingestion massive d'œstrogènes à l'origine de ces troubles. Une vingtaine de produits élaborés à partir de poulets et de veaux d'origine européenne, furent alors retirés du marché par précaution.

a. *Une action domestique limitée aux mesures d'urgence*

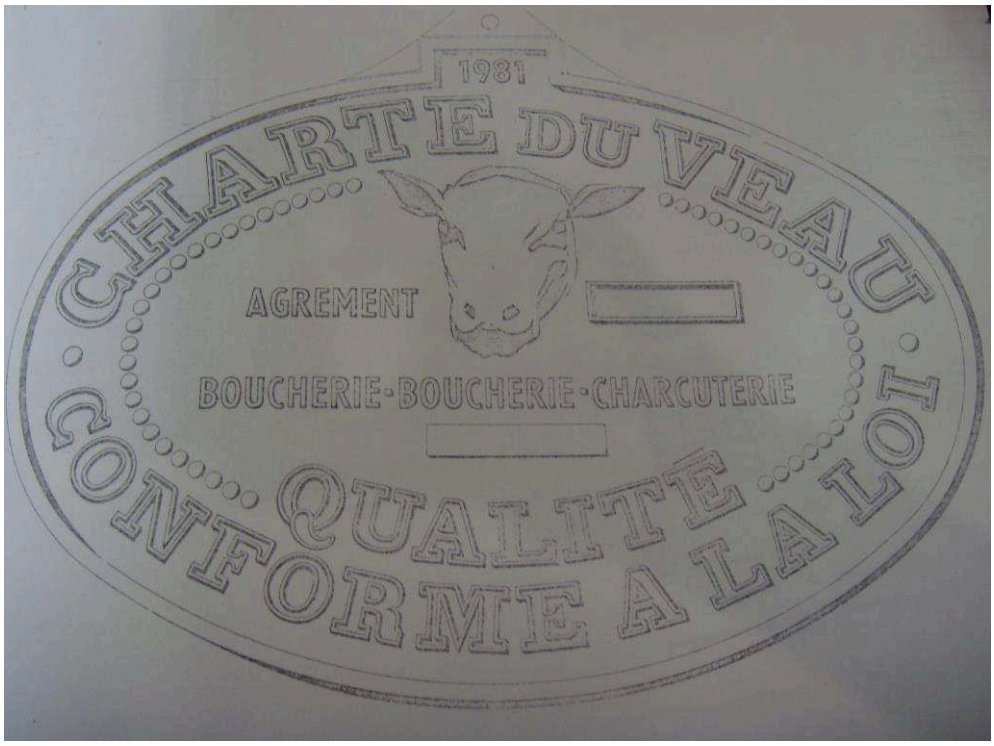
En premier lieu, le ministère de l'Agriculture renonce à modifier l'interdiction générale de toutes les hormones de croissance, prescrite par la loi Ceyrac. Même si les responsables administratifs reconnaissent qu'elle est sensée, la proposition de loi du député Emile Bizet fait long feu. Il s'agit surtout d'un problème d'agenda : avec le scandale du veau aux hormones, la susceptibilité des consommateurs est perçue comme trop vive pour qu'on infléchisse l'interdiction du recours aux hormones.

> La polémique [...] se révèle être fondée sur des bases scientifiques pour le moins incertaines, c'est ce qui ressort aujourd'hui très clairement. Cependant la loi CEYRAC existe, elle interdit l'utilisation de tous les oestrogènes naturels ou artificiels et elle se doit d'être respectée. Il apparaît cependant que là n'est pas l'explication du phénomène sans précédent auquel nous venons d'assister dans l'opinion publique. [...] Malgré l'avis technique plus nuancé des scientifiques, il ne paraît pas opportun d'envisager aujourd'hui l'assouplissement de la législation française ni de prévoir un débat à l'assemblée sur la proposition de loi BIZET.[106]

Dans l'urgence, le Ministre de l'agriculture consent à mettre en place des mesures de soutien direct aux éleveurs. Des versements sont avancés pour moitié par les fonds de solidarité interprofessionnels de la viande et du lait, et pour l'autre moitié par des fonds débloqués par le gouvernement. Ces aides doivent s'appuyer sur un engagement des éleveurs à ne pas utiliser d'œstrogènes, au travers de la « Charte vitellaire » créée pour l'occasion.

[106] [AN 19830195/20, Note du Cabinet au Ministre de l'agriculture, Conseil des Ministres du 1e octobre 1980]

Figure 5: La charte du veau, une « certification » par les autorités nationales d'un engagement privé pour la qualité et la sécurité des viandes[107]



Par ailleurs, les contrôles officiels visant à détecter l'utilisation frauduleuse d'hormones sont renforcés en abattoir, grâce notamment au progrès des tests utilisés, qui améliorent les résultats pour la recherche de DES. Enfin, comme la chute des ventes de viande de veau persiste en France, le dégagement du marché doit être assuré par des subventions à l'export, financées elles aussi par les interprofessions.

Mais, dans la mesure où l'évolution législative en France semble gelée, la question de l'action à moyen et à long termes se pose de façon aigüe. Dorénavant, il est nécessaire de prolonger le soutien d'urgence aux éleveurs de veaux menacés par la concurrence mondiale. Tout l'enjeu est alors de relancer la consommation de veau pour soutenir la filière, qui, privée du recours aux hormones de croissance ne peut soutenir la concurrence de viandes à bas coûts en provenance de pays où celles-ci sont autorisées.

---

[107] [AN 19830195/20, proposition d'une « charte du veau » relayée par la FNSEA, septembre 1980]

b. Un différend commercial franco-italien arrivé à point nommé

Alertée par la crise française sur le « veau aux hormones », l'Italie décide à l'automne 1980 de faire appliquer aux viandes françaises qui arrivent sur son marché des contrôles renforcés, qui annihilent de facto les possibilités d'exportation vers ce pays. Cette difficulté supplémentaire mobilise aussitôt les représentants des professionnels de la filière :

> Le blocage de la frontière italienne pénalise lourdement l'exploitation des abattoirs bretons. [...] Nous exportions jusqu'à cette semaine régulièrement 40 à 50 tonnes de jeunes bovins sur l'Italie. La production de jeunes bovins, très handicapée par les incohérences du marché, est vouée à disparaître rapidement de Bretagne. Il est urgent de rétablir un courant commercial sur l'Italie.[108]

Cette préoccupation des acteurs professionnels est reprise par les responsables administratifs et politiques français : puisqu'il n'est pas envisageable d'entreprendre en France de réforme législative sur la question des hormones, l'enjeu – et une possible solution – doivent être discutés à Bruxelles. Les mesures prises par l'Italie permettent à l'administration française de dénoncer, auprès des institutions européennes, ce qu'elle considère comme une restriction injustifiée au commerce intracommunautaire.

> Monsieur le Président,
> J'ai déjà attiré votre attention sur les difficultés rencontrées dans les exportations françaises de viande de veau vers l'Italie. Les nouvelles dispositions de contrôle sanitaire imposées par les autorités italiennes perturbent nos courants d'échanges depuis plusieurs semaines déjà. [...] Or, depuis le 1e décembre dernier, les autorités italiennes opèrent des contrôles systématiques par sondage sur les viandes françaises importées. Ces contrôles constituent manifestement une entrave aux échanges, d'autant plus grave qu'ils semblent ne pas être réalisés de façon identique à l'encontre des importations en provenance des autres pays de la communauté.
> [...] Le dispositif mis en place en Italie entraîne un préjudice important pour les éleveurs français déjà affectés par les baisses de cours résultant des mesures de gestion adoptées par la Commission depuis un mois. [...] En attendant la levée des dispositions italiennes actuelles, je vous demande de prévoir le rétablissement de l'intervention sur les quartiers avant de viande bovine[109].

En sollicitant ainsi la Commission européenne, le ministère de l'Agriculture français initie une chaîne de transfert des responsabilités entre les échelons de décision politique qui

---

[108] [AN 19830195/20, TELEX de B. Salomon, Président du Directoire de la Société Salomon-Guingamp à l'attention de M. Drege, Cabinet du Ministre de l'Agriculture, 3 décembre 1980]
[109] [AN 19830195/20, Telex du Cabinet du ministre français de l'Agriculture au Président de la Commission européenne, 5 décembre 1980]

caractérisent désormais la prise de décisions politiques au niveau européen. En quelque sorte, c'est à cause des insuffisances de « Bruxelles » à imposer une politique commune sur les hormones que les éleveurs français sont « forcés » de recourir aux hormones pour échapper à une concurrence insupportable. Les institutions nationales, pas plus que les éleveurs eux-mêmes, ne peuvent rien contre la multiplication des fraudes. D'un autre côté, la mise à l'agenda communautaire du problème des hormones n'est pas simplement un moyen de reporter à Bruxelles la responsabilité dans la situation contemporaine. Pour les responsables politiques et administratifs français, qui portent cette perspective de réforme, c'est aussi une façon de s'assurer la maîtrise du processus législatif en proposant, pour les textes européens, les orientations les plus adaptées au contexte national.

c. Embarquer les institutions européennes dans une harmonisation législative

Le boycott organisé en France avait, bien sûr, déjà attiré l'attention des institutions européennes. La France avait notamment entamé, dès la fin septembre 1980, les procédures prévues par le Conseil pour apporter une aide immédiate aux éleveurs grâce à la mise à l'intervention[110], décidée au niveau communautaire.

Le ministre Paul Méhaignerie avait saisi cette occasion pour plaider, auprès de ses homologues européens, l'harmonisation européenne, en conformité avec les dispositions sans nuances de la loi Ceyrac à l'œuvre dans le contexte français.

> Au plan communautaire, les Ministres de l'Agriculture, réunis à Bruxelles hier, se sont rangés à notre demande d'accélérer l'harmonisation des législations sanitaires en matière d'élevage. A l'image de notre législation française actuelle, l'usage de tous les œstrogènes sera interdit dans la CEE.[111]

---

[110] Les procédures d'intervention, très utilisées jusqu'aux années 1990, constituent une méthode de garantie des prix minimum, en organisant le rachat des marchandises non écoulées par la Communauté elle-même (Fouilleux, 2003).

[111] [AN 19830195/20, Communiqué de presse, Conseil des ministres du 1e octobre 1980]

Or, au début des années, c'est à la Commission européenne, qu'incombe l'essentiel des compétences législatives dans le domaine agricole (Ollivier, 2013). Autrement dit, c'est à la Commission de préparer, le cas échéant, une proposition de législation commune sur les hormones. A l'issue du Conseil des Ministres de l'Agriculture du 30 septembre 1980, la Commission est donc chargée de « soumettre d'urgence des propositions relatives aux substances à effet hormonal utilisées dans la production animale. »[112] La proposition – il s'agit initialement d'une proposition de Règlement – est soumise au Conseil seulement un mois plus tard. Cette première version prévoit, comme dans la loi Ceyrac, l'interdiction totale des hormones, sauf lorsqu'elles sont administrées dans un cadre thérapeutique, et par un vétérinaire.

Cette proposition est loin de faire l'unanimité entre les institutions européennes, ni même au sein de chacune d'elles. D'un côté, le Parlement européen[113] propose d'aller plus loin, en élargissant l'interdiction à tous les promoteurs de croissance, hormonaux ou non. Mais les Ministres des différents États de la Communauté expriment pour leur part des avis contrastés : l'Italie affiche ainsi une rigueur absolue, tandis que le Royaume-Uni et l'Irlande, alors utilisateurs d'hormones de croissance, estiment que la mise en pratique de l'interdiction sera trop délicate. En outre, plusieurs pays, dont la législation domestique est tolérante à l'égard des hormones (Pays-Bas, Belgique, qui autorisent certaines hormones de croissance) s'opposent à la date d'entrée en vigueur du Règlement, prévue au 1e janvier 1981.

---

[112] [Commission des communautés européennes, COM(80) 614 final, 31 octobre 1980]

[113] Il convient de souligner une fracture interne au Parlement sur la question des hormones. C'est en effet la commission de l'Agriculture qui avait initialement été saisie, mais la commission sur l'Environnement et la Santé Publique et la protection des consommateurs a également rédigé son propre avis, dans lequel on peut lire : « Le choix de la commission de l'Agriculture témoigne d'une volonté de subordonner [l]es considérations [qualité de la viande, protection du consommateur] fondamentales à des impératifs d'ordre économique et de production. Voilà qui est proprement inacceptable pour d'évidentes raisons de principe. » [Parlement européen, documents de séance, Document 1-840/80, Rapport Nielsen du Parlement européen, 9 février 1981] Finalement, le Parlement a intégré les demandes de la commission sur l'environnement, la santé publique et la protection des consommateurs à l'avis de la commission sur l'agriculture.

Si les négociations qui s'ouvrent dans les instances communautaires à l'automne 1980 s'annoncent délicates, elles n'en constituent pas moins le début d'une entreprise d'élaboration législative européenne pour harmoniser les réglementations nationales vis-à-vis des hormones. Celle-ci aboutira, non à un règlement, mais à une directive (Directive 81/602/CE) qui avalise un socle minimal de convergence communautaire sur la question.

Dans la section suivante, nous montrons que la requête française en faveur d'une harmonisation européenne sur les hormones fait chou blanc dans le climat qui entoure le processus de construction européenne du début des années 1980 : chaque Etat préfère le statu quo qui leur confère la liberté d'élaborer leur propre législation du médicament vétérinaire, plutôt que de consentir un compromis en vue de l'harmonisation. Même s'il faut en passer par une zizanie interinstitutionnelle et des conflits commerciaux. Pourtant, au-delà des rapports de force entre les institutions, la directive de 1981 jette malgré tout la base d'une harmonisation plus poussée qui s'inscrira, dans la seconde moitié des années 1980, dans la concrétisation du marché unique.

Section C : 1981 – 1988 : Comment la réalisation du marché unique a bouté les hormones hors d'Europe

Le cas français de la mobilisation contre l'utilisation d'hormones de croissance pour l'élevage des veaux, en 1980, conduit à la mise en accusation des orientations productivistes de l'agriculture. Cette contestation débouche sur une crise institutionnelle à l'encontre de la législation française, qu'il semble impossible de mettre en œuvre dans le contexte de l'intégration européenne inachevée (concurrence commerciale sans harmonisation législative.) L'impasse d'une telle situation est bien intégrée dans le raisonnement des responsables administratifs et politiques français (notamment), qui se tournent vers les institutions européennes pour y revendiquer les réformes attendues par les consommateurs français.

Pourtant, le projet d'une législation commune doit être redimensionné à la baisse en raison des réticences qu'expriment les différents acteurs européens[114]. Nous verrons dans le premier paragraphe de cette section que l'harmonisation communautaire échoue, faute de volonté politique à concrétiser le projet d'une Europe commerciale : les États dont la législation interdit tout recours aux hormones de croissance utilisent les barrières commerciales aux importations de viandes, ce qui leur permet, bon an mal an, de protéger leurs éleveurs d'une concurrence européenne trop vive. Ceux qui, au contraire, militent pour une autorisation contrôlée se tournent vers d'autres marchés, extra-européens (Amérique du Nord notamment), utilisateurs d'hormones, ou tolérants à leur égard. Puis, dans un second paragraphe, nous mettons en évidence le changement qui survient au milieu des années 1980. Au moment où l'Acte Unique de 1986 revitalise le projet du marché unique, la convergence des réglementations sur les hormones apparaît plus légitime, voire absolument nécessaire. Cependant, la teneur d'une telle réglementation commune ne coule pas de source pour autant : s'ouvre alors une période de négociations interinstitutionnelles difficiles, et même judiciarisées. Ces circonstances constituent ainsi un terreau fertile pour la contestation portée par les États-Unis d'Amérique et le Canada devant le GATT à partir de 1986.

1. La directive 81/602/CE : priorité aux intérêts économiques nationaux

Lorsqu'en 1980, le Conseil des Communautés européennes demande à la Commission d'élaborer une proposition législative sur les hormones, c'est pour répondre dans l'urgence à la crise de la filière du veau en France et à l'indignation sociale qui la sous-tend. Un mois plus tard seulement, le projet est soumis à l'examen du Conseil des ministres, réuni les 10 et 11

[114] L'alternance politique provoquée par l'élection présidentielle de 1981 ne modifie pas les options défendues par la France auprès des institutions communautaires.

novembre 1980. L'entrée en vigueur du texte, elle, est initialement prévue au 1e janvier 1981. Autrement dit, à cette date, les États membres des Communautés sont sensés, selon les orientations développées par la Commission, s'être donné les moyens d'interdire tous les usages (y compris thérapeutiques) d'hormones en prévoyant leur retrait du marché, les conséquences financières et commerciales de ce dernier, et les mesures de contrôle au niveau des exploitations agricoles, des abattoirs, des centres de trafic international et des points de vente. Il paraît illusoire de réaliser en pratique un tel changement dans des délais aussi courts, d'autant plus que la question des hormones soulève nombre de difficultés techniques (choix des tests de laboratoire, échantillonnage, etc.) De fait, l'adoption du texte est reportée à plusieurs reprises. Mais la procédure d'urgence aura eu le mérite de révéler les rapports de force qui existent entre les institutions européennes parties prenantes du processus législatif.

a. Un enjeu dans les relations entre institutions législatrices

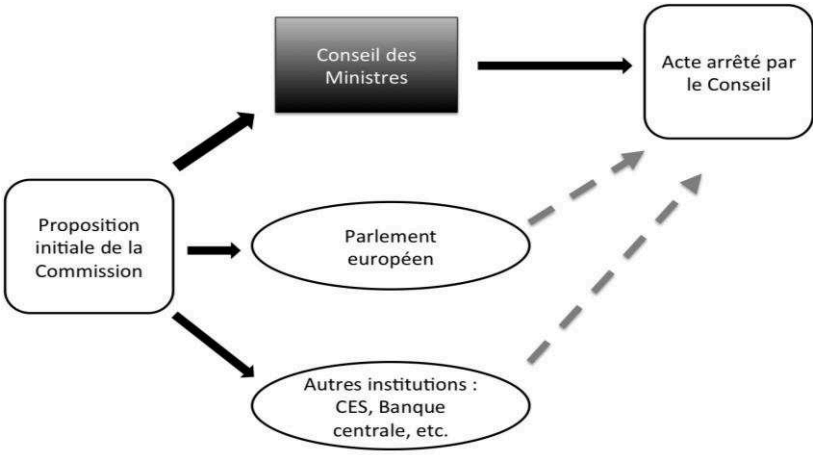
Si la Commission européenne dispose d'une certaine latitude en matière législative dans la mesure où c'est elle qui se charge de rédiger le « brouillon » des législations avant les réformes du Traité de Maastricht, son pouvoir est dans les faits limités par l'étendue des prérogatives des Ministres, qui siègent au Conseil. Dans ces conditions, l'élaboration législative est l'occasion d'un véritable rapport de force entre les institutions européennes, d'autant plus visible lorsqu'elle a pour objet un enjeu, qui, comme les hormones de croissance, est loin de faire consensus.

(i) L'élaboration législative avant Maastricht : des consultations multiples, mais un pouvoir de décision réservé au Conseil

Avant l'adoption du Traité de Maastricht en 1992, l'élaboration des réglementations dans les domaines agricoles et vétérinaires était régie par la procédure d'avis conforme (Lequesne et Ribo Labastida, 2008). Ainsi, la Commission, disposant de l'initiative législative, était chargée de présenter une première proposition au Conseil et au Parlement

européen. D'autres institutions, selon le sujet abordé, recevaient également le texte[115]. Cependant, ni le Parlement ni ces dernières ne possédaient de pouvoir contraignant : de fait, leurs avis sur les propositions de texte restaient fréquemment lettre morte.

Figure 6: La procédure législative par avis conforme



En pratique, le Conseil n'attendait pas nécessairement de disposer des avis des autres institutions consultées pour se prononcer sur un texte. Il en résultait une incertitude sur les exigences de la procédure législative et, in fine, un intérêt assez limité à consulter ces différentes instances étant donné leur faible pouvoir, ce que le Parlement européen déplorait régulièrement (Crowley, 2004). En somme, le Conseil concentrait l'essentiel du pouvoir en matière législative, ce que sont venues tempérer les réformes successives des traités de Maastricht (1992) puis d'Amsterdam (1997).

Dans le domaine vétérinaire, le Parlement était généralement saisi au travers de ses commissions dédiées à l'environnement, ou à la santé publique et l'intérêt des consommateurs. Les projets de texte étaient ensuite quasi-systématiquement soumis au Comité Vétérinaire Permanent (CVP), au Conseil Economique et Social et, le cas échéant, à

[115] Les différentes procédures législatives sont décrites dans les articles 37-107 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union Européenne

d'autres comités techniques (Ollivier, 2013). La Commission avait, pour sa part, également l'habitude de créer des groupes d'experts ad hoc lorsqu'elle estimait cela nécessaire.

Dans ces conditions, le Conseil des ministres de l'Agriculture, réuni le 30 septembre 1980, avait chargé la Commission de proposer un règlement qui devait viser l'interdiction pure et simple des hormones à usage vétérinaire. C'est en effet ce que prévoit le texte examiné les 10 et 11 novembre 1980. Mais cette réunion ne renouvelle pas, loin s'en faut, le consensus dont s'était félicité le Ministre français Méhaignerie en septembre 1980.

(ii) Un désaccord sur le niveau d'intervention souhaitable dans les politiques agricole

L'éventualité d'une harmonisation législative sur l'utilisation d'hormones de croissance se heurte à plusieurs difficultés. Dans la mesure où leur interdiction prend son sens dans un cadre de la limitation des rendements agricoles par les autorités publiques, elle s'inscrit dans un modèle de gouvernement interventionniste. Dès lors, les États membres ne développent pas une perspective identique, d'où des divergences sur le contenu d'une législation européenne sur les hormones.

La France ou l'Italie militent pour une interdiction totale des hormones, à l'opposé de l'approche préférée par la Belgique, le Royaume-Uni et l'Irlande, qui souhaitent n'interdire que les hormones de synthèse, comme le DES, dont le danger est avéré pour la santé. L'Allemagne (RFA) et les Pays-Bas sont, eux, dans une posture médiane et paraissent pouvoir se satisfaire de l'une ou l'autre des positions.

L'absence de consensus sur le texte s'explique par des différences de législation nationale. Plus fondamentalement, celles-ci révèlent elles-mêmes des postures politiques divergentes en termes de régulation : le clivage autour du niveau d'intervention de l'État se traduit, au concret, par un débat sur l'organisation des contrôles officiels des médicaments vétérinaires. Les États en faveur de l'interdiction des hormones considèrent que cette

disposition faciliterait les contrôles en établissant clairement les infractions dès lors que des hormones sont utilisées. A l'inverse, selon le Royaume-Uni et l'Irlande, une interdiction sans base scientifique provoquerait l'incompréhension des éleveurs. Ceux-ci seraient donc enclins à s'adonner à trafics et les fraudes, d'où une perte de contrôle de l'Etat. Dans cette optique, les autorités doivent se contenter d'élaborer des politiques économiquement rationnelles, quelle que soit la position attendue a priori de la part des consommateurs. Sans compter que l'interdiction totale, qui implique des contrôles systématiques en plus du soutien financier aux éleveurs européens, aurait un coût financier autrement plus important que la solution d'une « autorisation contrôlée. » C'est pourtant l'option d'interdiction totale qui fonde la proposition réglementaire soumise par la Commission aux autres instances législatives communautaires.

(iii) Un désaccord sur les procédures législatives révélateur du déséquilibre entre les institutions

Ce désaccord sur le contenu d'une éventuelle législation européenne se double d'une opposition quant à la procédure d'élaboration législative. Les imprécisions de la procédure de consultation du Parlement, du CES et du Comité vétérinaire permanent (CVP) permettent au Parlement de résister à l'appropriation par le Conseil du privilège d'élaboration réglementaire. Saisi dans le cadre de la procédure d'urgence, il refuse ainsi d'examiner la proposition de Règlement de la Commission[116]. In fine, aucune décision n'est arrêtée avant la fin de l'année 1980. Le retard à l'adoption du texte peut ainsi s'envisager selon diverses logiques institutionnelles. Pour le Parlement, même s'il soutient la proposition de la Commission d'interdire les hormones, le jeu sur la temporalité constitue le seul moyen de participer de

[116] Ce rapport de force s'inscrit en fait dans une renégociation plus large du pouvoir accordé aux institutions co-législatrices. Une tandis délégation formelle des décisions au CVP est notamment en cours de discussion au Conseil.

façon effective au processus législatif. Au contraire, pour le Royaume-Uni et l'Irlande, il s'agit de repousser l'entrée en vigueur d'une interdiction à laquelle ils s'opposent :

> La délégation italienne demand[e] que, [...] en cas de non-décision à la date prévue à l'article 5, l'interdiction totale prévue s'applique automatiquement : réserve des délégations irlandaise et britannique. [...] Réserves sur le texte proprement dit : [...] les délais prévus pour la mise en œuvre des exigences : réserve des délégations irlandaise, britannique et hellénique qui demandent un délai supérieur.[117]

Le jeu sur la temporalité, qui témoigne en fait d'un désaccord au fond, rendent impossible l'obtention d'un consensus lors des réunions du Conseil. En mars 1981, puis au mois de mai, le texte est confié à l'examen du COREPER[118] tandis que les experts techniques du CVP travaillent de leur côté à synthétiser les données scientifiques disponibles sur les dangers que pourraient représenter les hormones de croissance vétérinaire pour la santé des consommateurs. Puis, le Conseil reprend le projet de texte stabilisé par le COREPER. Cependant, le texte de consensus examiné au mois de juillet 1981 ne contient plus qu'un socle commun a minima en lieu et place du projet ambitieux d'une politique commune sur les hormones.

> Après sept mois de travail sur les propositions de règlements élaborés par le Secrétariat du Conseil, la situation est bloquée en raison de la complexité du problème posé et, par suite, des modifications apportées par certaines délégations à leur attitude.[119]

Un an après le scandale du veau aux hormones qui avait justifié la mise à l'agenda législatif européen du problème des hormones de croissance, une première directive est finalement adoptée. Son élaboration a été ralentie par les rapports de force entre les institutions législatives communautaires : disposant d'un faible pouvoir effectif, le Parlement et les comités consultatifs ont refusé d'être saisis « en urgence » sur cette question. Surtout, ce

---

[117] [AN 19900567/100, Compte-rendu du Conseil du 15 juin 1981]

[118] Le COREPER (pour Comité des Représentants permanents) est une instance communautaire réunissant les ambassadeurs des États membres de l'UE ou leurs adjoints, chargée de préparer les travaux qui seront abordés par le Conseil. Selon les sujets traités, des comités experts peuvent eux-mêmes préparer sur le fond les sujets confiés au COREPER. Théoriquement, ce n'est que lorsqu'un accord est trouvé au niveau du COREPER que le sujet est examiné par le Conseil.

[119] [AN 19900567/100, Dossier SGCI, session du Conseil du 12 mai 1981 consacré à l'Agriculture, Rapport du COREPER au Conseil 6511/81, Agrileg 80, 5 mai 1981]

sont les positions incompatibles des États membres sur le caractère utile ou au contraire préjudiciable des hormones de croissance en élevage – et les divergences sur le niveau d'interventionnisme étatique souhaitables dont elles témoignent – qui ont fait obstacle à une approche commune. Le texte adopté semble ainsi avoir réduit comme peau de chagrin les ambitions harmonisatrices qui l'avaient inspiré.

b. Des approches nationales incompatibles ? *l'adoption d'une législation* privée de son potentiel harmonisateur

Les tensions que suscite le projet de règlement préparé par la Commission témoignent de l'interpolation institutionnelle des aspects économiques et sanitaires des politiques agricoles. L'impasse provient alors de la combinaison entre des considérations économiques et des impératifs sanitaires dans une politique unique relative aux médicaments vétérinaires. En effet, les questions vétérinaires sont encore, au début des années 1980, traitées comme partie intégrante des enjeux agricoles dans la mesure où il n'existe pas de services spécifiques au sein de la Commission (Ollivier, 2013). De la même manière, la commission du Parlement européen à laquelle est confié l'examen du projet de règlement est celle en charge de l'agriculture, et non des intérêts des consommateurs. Dès lors, guidées par la défense d'intérêts économiques et commerciaux envisagés dans une perspective nationale, l'harmonisation communautaire s'efface au profit des prérogatives des États membres de la Communauté.

(i) Une négociation gouvernée par les intérêts économiques

Si le scandale du veau aux hormones a suscité un grand émoi en France, ce n'est pas nécessairement le cas dans l'ensemble des pays européens. Puisque le rejet social des hormones de croissance n'est pas partagé, les Etats européens qui tirent un avantage économique de leur utilisation n'entendent pas y renoncer. Ce sont ainsi les considérations économiques qui vont l'emporter sur des attentes des consommateurs européens variables et

difficiles à objectiver. Cependant, la logique économique n'est elle-même pas sans équivoque : les perspectives varient d'une part selon qu'on considère l'économie des filières dans une approche centrée sur le niveau national ou sur les enjeux de commerce international, d'autre part, selon les orientations privilégiées par les différents pays.

In fine, les délégués des États membres ne défendent pas une approche globale et européenne de la question des hormones mais négocient point par point le projet de texte selon leurs intérêts économiques propres. La réglementation en cours d'élaboration juxtapose sans grande cohérence des dispositions destinées à protéger les éleveurs de chaque État membre ou à favoriser les firmes pharmaceutiques productrices d'hormones vétérinaires. D'où un certain nombre de contradictions : par exemple, la France, en dépit de son refus de l'utilisation d'hormones de croissance chez les animaux d'élevage, ne souhaite pas pour autant renoncer aux avantages économiques que représente leur production, l'essentiel de la production d'hormones en Europe étant assuré par des laboratoires situés en France.

> Les réserves sur le texte proprement dit concernent [...] l'insertion – demandée par la délégation allemande – d'une interdiction de fabriquer des stilbènes et thyréostatiques (réserve des délégations danoise, française, italienne et britannique qui estiment que cette question échappe à la compétence des Services vétérinaires[120].

En ce qui concerne le commerce international, les positions des délégués nationaux sont déterminées par les partenariats internationaux souscrits par chaque Etat européen : l'Italie ou la France, qui produisent de la viande bovine avant tout destinée à leur propre marché ou aux échanges intracommunautaires, ne sont pas opposées à la mise en œuvre de mesures propres à limiter les échanges avec l'Amérique du Nord. Au contraire, les pays anglo-saxons souhaitent préserver leurs relations commerciales.

> Il en découlerait que pour pouvoir exporter vers la Communauté, un pays tiers devra adopter des règles similaires et garantir leur application, étant entendu qu'il pourra, s'il peut le contrôler, limiter l'interdiction totale d'administrer des substances à des fins de croissance aux animaux dont la viande est destinée à la Communauté.

---

[120] [AN 19900567/100, Compte-rendu du Conseil du 15 juin 1981]

> De l'avis des services de la Commission, très peu de pays tiers seraient en mesure de donner de telles garanties et de maintenir leurs exportations. Les États-Unis ont déjà fait part de difficultés qu'entraînerait, pour leur économie, une telle règle, chiffrant les conséquences de l'arrêt des importations à environ 2 billions de dollars.
> La délégation française a chiffré, pour son pays, le coût des contrôles intensifs pour la recherche de huit substances principales (à 50 millions de francs français). Les délégations belge, irlandaise et britannique ont demandé à chiffrer le coût pour l'économie en général de l'interdiction totale. [121]

Dans le contexte de la construction inachevée d'une Europe commerciale, ce sont donc les préférences nationales qui priment, y compris lorsque les amitiés transatlantiques dictent des orientations incompatibles avec le principe de préférence communautaire. Ainsi, c'est surtout parce qu'il n'existe pas de réelle injonction politique à construire une législation européenne contraignante que la question des hormones de croissance est laissée en suspens dans le cadre de la directive de 1981.

(ii) Le manque d'objectif politique commun à une harmonisation communautaire

A l'été 1981, lorsqu'est adoptée la directive 81/602/CE, la nécessité d'une convergence réglementaire réelle et effective entre États membres de la CE n'est pas à l'ordre du jour. Pour autant, dans certains pays, il est devenu politiquement indispensable d'engranger une législation à l'échelon européen, pour répondre aux préoccupations des consommateurs. C'est notamment le cas de la France. Quelques jours avant que les élections présidentielles de 1981 provoquent son retrait, Pierre Méhaignerie réitère une dernière fois son appel à une législation commune auprès de ses homologues européens :

> Le 30 septembre 1980, nous avons pris l'engagement d'interdire l'utilisation à des fins d'engraissement des substances à effet hormonal chez les animaux.
> L'affaire est sur la table depuis trop longtemps.
> [...] Des très nombreuses discussions qui se sont déroulées à Bruxelles, il est apparu aux experts vétérinaires qu'il était admissible d'autoriser l'usage de quelques substances hormonales d'origine naturelle à l'encontre desquelles il ne pouvait être retenu un caractère quelconque de toxicité et dont l'emploi offrait un intérêt économique certain.
> Je propose que ces substances fassent l'objet d'un protocole de recherche particulier conduit par un groupe de personnalités scientifiques reconnues chargées d'arbitrer dans ce

[121] [AN 19900567/100, Compte-rendu du Coreper, 9 avril 1981]

débat. Nous nous devons toutefois dans l'immédiat d'aller à l'essentiel et d'adopter un règlement[122].

Quelques semaines plus tard, Edith Cresson – qui succède à Pierre Méhaignerie – s'emploie à son tour à parvenir à l'adoption d'un texte. En tant que députée socialiste européenne, elle avait, avant son entrée au gouvernement, milité en faveur de la solution d'une interdiction totale des hormones, et la nouvelle Ministre française était ainsi familière du dossier. En dépit de ses efforts, elle doit, elle aussi, faire face au désaccord assumé des Etats, peu convaincus de la nécessité d'une approche commune.

(iii) La directive de 1981 : un texte vidé de son potentiel harmonisateur

Cette faible volonté politique aboutit à l'adoption d'une directive[123] qui formalise surtout le maintien d'un statu quo. Globalement, les États membres demeurent souverains dans le choix de leur réglementation. Seules certaines hormones, dont la cancérogénicité est avérée, sont désormais interdites dans toute la CE. Mais pour toutes les autres substances, c'est aux autorités nationales de trancher en attendant que les institutions européennes examinent leur cas – à une échéance non fixée.

> Le Conseil des ministres vient d'adopter, à propos des hormones, une directive qui est un petit chef d'œuvre d'hypocrisie. Un seul point est net. Les Dix sont d'accord pour interdire la vente de stilbènes et de thyréostatiques.
> [...] D'ajouter : Les États membres qui ont une réglementation plus stricte continuent de l'appliquer (c'est le cas de la France.) D'ajouter encore : le Conseil statuera ultérieurement pour la seconde série de dérogations sur proposition de la Commission. [...] Pas un mot sur la pratique de certains pays – Grande Bretagne, Pays-Bas, etc. – où la réglementation plutôt souple ou quasi-inexistante est appliquée avec beaucoup de laxisme.
> Bref, chaque pays aura le loisir de continuer comme avant. L'harmonisation des législations, ici, pas question avant longtemps… mais que cela est dit avec de jolis détours ![124]

Les politiques français doivent donc se contenter d'un texte régulant a minima l'emploi des hormones de croissance. A ce stade, son adoption répond surtout à la nécessité de formaliser une réglementation européenne qu'exigent certains États membres de la

---

[122] [AN 19900567/100, Déclaration de Pierre Méhaignerie au Conseil du 05 mai 1981 consacré aux questions agricoles]
[123] La voie d'une directive, qui laisse une marge d'interprétation aux administrations nationales est de ce fait préférée à celle d'un règlement, sensé s'appliquer directement à l'échelon national.
[124] [AN 19850125/60, Agrisept, 31 juillet 1981]

Communauté (dont la France), mais qui ne masque pas les dissensions intra-européennes. L'extrait ci-dessous montre bien que les médias ne sont pas dupes quant à l'ensemble de l'entreprise législative communautaire :

> Pierre Méhaignerie, puis Edith Cresson, qui viennent de se succéder à un mois d'intervalle à Bruxelles, pour faire valoir la position de la France, usent des mêmes arguments. La France refuse un texte interdisant seulement deux catégories d'hormones estimant que pareille décision serait une « véritable provocation » pour les consommateurs.
> [...] L'Italie et la France, pays les plus largement touchés par le boycottage de l'automne, désirent une réglementation européenne stricte. Mme Cresson a rappelé lundi, à Bruxelles, qu'il fallait « interdire toutes les substances hormonales, à l'exception de celles dont l'innocuité aura été prouvée. »
> Depuis septembre, plusieurs délégations ont fait marche arrière. [...] La Grande-Bretagne, surtout, qui demande d'importantes exceptions à semblable interdiction. Les éleveurs britanniques utilisent ouvertement depuis des années des hormones de croissance.
> La Commission européenne a également eu à connaître ces derniers mois la pression des pays hors Communauté, fournisseurs traditionnels de l'Europe et utilisateurs d'hormones : les États-Unis d'abord, mais aussi l'Australie, l'Argentine et la Nouvelle-Zélande.[125]

L'adoption laborieuse de la directive 81/602/CE constitue, dans une large mesure, un échec pour les politiques des pays désireux de bannir l'usage des hormones de croissance en élevage – dont la France. Les problèmes posés par les hormones sont alors envisagés comme des questions relevant de prérogatives nationales. Bien sûr, elles soulèvent des enjeux de commerce intracommunautaire, et de commerce international. Mais ceux-ci restent sectorisés dans des cadrages nationaux, les politiques de chaque État en termes d'export-import prévalant sur l'idée même d'un intérêt commun. C'est donc du fait de l'absence d'une réelle volonté de réaliser un véritable marché commun, qui formaliserait le principe de préférence communautaire tout autant qu'il constituerait une Europe commerciale qui compte à l'échelle mondiale, qu'échoue cette première tentative de législation européenne sur les hormones par de croissance. Mais ce contexte est sur le point de changer de façon radicale. L'Acte unique de 1986, en réactualisant la réalisation du marché commun, va convaincre de la nécessité absolue d'une législation commune sur les hormones de croissance.

[125] [AN 19850125/60, L'Est Républicain, 18 juin 1981]

2. Le marché unique et la directive de 1988 : faire du bannissement définitif des hormones une nécessité

Dans la première section de ce chapitre, nous avons montré que le conflit international sur les hormones de croissance en élevage avait émergé à partir de 1986, au moment où la CE se préparait à introduire une nouvelle réglementation communautaire. Etant donnée la faiblesse des enjeux économiques relatifs aux échanges transatlantiques de viandes bovines, il semble plus probable que l'enjeu du conflit était d'ordre général, et à relier avec le contexte global du commerce international à la fin des années 1980. En effet, le projet d'un grand marché européen, qui s'était essoufflé depuis la fin des années 1970, retrouve son actualité avec l'Acte unique de 1986. Dès lors, un agenda réglementaire néo-libéral s'élabore, qui vise à réaliser au concret la libre circulation des biens (Majone, 1994).

Dans ce dernier paragraphe, nous montrons comment l'harmonisation européenne sur les hormones s'inscrit dans le programme de l'Acte unique et du Livre blanc sur la réalisation du marché intérieur de la Commission Delors. C'est précisément pour cela qu'elle « déclenche » le conflit du « bœuf aux hormones ». Celui-ci est donc bien plus lié à la réception internationale du projet d'intégration économique européen qu'aux improbables répercussions d'un embargo sur la viande de bœuf aux hormones. Après avoir rappelé quelques éléments de contexte relatifs à la relance de l'agenda communautaire introduite par l'Acte unique, nous montrerons que les hostilités que soulève la constitution d'une puissance européenne qui compte à l'échelle mondiale explique pour une bonne part l'ampleur du conflit sur le « bœuf aux hormones. » Celle-ci témoigne également d'une divergence sur deux principes de régulation : l'affirmation du lien entre les politiques sanitaires et agricoles, que revendique l'Europe, mais illégitime dans l'argumentaire des États-Unis ; et la limitation des choix de politiques domestiques dès lors qu'ils peuvent avoir des répercussions (économiques, mais pas uniquement) à l'échelle mondiale.

a. *La réimpulsion de la réalisation d'un marché unique européen*

Au début des années 1980, la construction européenne connaît une période d'essoufflement, qu'on a coutume de lier au contexte économique morose, les chocs pétroliers des années 1970 ayant notamment mis un frein à la période de croissance qui avait accompagné les premières décennies de la Communauté (Leboutte, 2008). De plus, les nouvelles adhésions de 1978 (Danemark, Irlande, Royaume-Uni) et de 1981 (Grèce), ont contribué à la dilution du projet européen commun, en raison d'approches politiques manifestement divergentes (Moravcsik, 1991).

(i) Un nouveau programme d'intégration européenne

Dans ce contexte, deux évènements viennent relancer le processus d'intégration européenne sur le plan économique et commercial. Tout d'abord, à la suite du Congrès de Fontainebleau de 1984, où la défense des intérêts nationaux britanniques était entrée en conflit direct avec les efforts de construction supranationale communautaire, la Commission européenne présidée par Jacques Delors alerte les acteurs européens sur la nécessité de s'engager résolument dans la constitution d'une Europe qui compte comme entité économique propre : « L'Europe est arrivée à la croisée des chemins. Soit elle va de l'avant, avec fermeté et détermination, soit elle retourne à la médiocrité. Ou bien nous nous résolvons à parfaire l'intégration économique de l'Europe, ou bien nous abdiquons par manque de volonté politique devant l'immensité de la tâche, et nous laissons l'Europe devenir une simple zone de libre-échange[126]. »

Cet appel est entériné par les institutions européennes et se trouve à la base de l'adoption de l'Acte unique en février 1986 par les dix États membres de la Communauté, en dépit des fortes réticences des trois nouveaux entrants (Olivi et Giacone, 2007). Celui-ci fixe

[126] Commission des CE, COM(85) 310 final, L'achèvement du marché intérieur, Livre blanc de la Commission à l'intention du Conseil européen, Milan, 28-29 juin 1985

l'objectif de la réalisation du libre-échange à l'échelon de la Communauté à la fin de 1992. L'Acte unique implique des avancées colossales au plan législatif (Courty et Devin, 2010) : de nombreuses directives vont ainsi être produites dans les années qui suivent sa ratification. La signature du Traité de Maastricht en février 1992 entérine les objectifs fixés, sur le plan économique, par l'Acte unique.

L'abolition des obstacles aux échanges commerciaux entre les États membres implique d'importantes réformes des institutions européennes et de leur travail commun, lesquelles réformes sont ainsi justifiées. Le projet économique d'une Europe qui se superpose à un vaste marché permet finalement de faire progresser de façon notoire la construction européenne. L'Europe se réalise donc, en bonne partie, « par le marché » (Jabko, 2009.) Le cas des produits agricoles, qui font l'objet d'un encadrement commun déjà bien structuré par la PAC, n'est pas le moins concerné par la mise en œuvre de l'Acte unique.

(ii) Les questions agricoles et vétérinaires dans la réalisation du marché commun

Dans le domaine agricole (Fouilleux, 2003), la fin des années 1980 et la préparation du traité de Maastricht ont vu non seulement des avancées importantes pour les filières via les « organisations communes de marché », mais également une réorientation politique d'ensemble. Celle-ci s'est matérialisée notamment par l'instauration de mesures agroenvironnementales, mais aussi par la mise en place de principes de rigueur budgétaire.

En ce qui concerne les questions vétérinaires, cette période est marquée par une forte production législative, avec l'adoption de nombreuses directives discutées depuis plus d'une décennie (Ollivier, 2013). Mais les tensions demeurent fortes entre les pays, notamment en raison de l'avance sanitaire des nouveaux entrants de 1973 en matière de lutte contre les grandes maladies du bétail. L'agenda introduit par l'Acte unique initie également ce qu'Ollivier qualifie de sanitarisation des échanges : les questions commerciales intra-

communautaires sont de plus en plus abordées au prisme des enjeux de santé animale voire de santé publique.

L'analyse du cas du « bœuf aux hormones » permet de constater que cette remarque concernant l'orientation des politiques européennes vaut aussi pour le niveau international. En effet, les hormones de croissance font l'objet, en 1988, d'une nouvelle directive. Celle-ci ne se contente pas d'établir une politique commune aux États membres sur les hormones de croissance : elle comporte aussi un volet sur l'international. Y parvenir a constitué un renversement des préférences, notamment pour les pays souhaitant pérenniser leurs bonnes relations commerciales avec des pays tiers. Ce bouleversement s'est déroulé dans un contexte de fortes tensions interétatiques et interinstitutionnelles.

b. 1985 : Une directive pour rien *? L'annihilation par voie judiciaire judiciaire de l'effort d'harmonisation européen*

Nous avons expliqué que la directive de 1981 présentait deux caractéristiques : d'une part, en renvoyant aux États membres la liberté d'interdire ou non les hormones de croissance, elle prolongeait le statu quo concernant la divergence des législations nationales des « Dix ». D'autre part, elle reportait à une échéance indéterminée l'éventuelle harmonisation, sur la base de l'évaluation scientifique que devaient mener des comités experts formés dans ce but. Pendant quelque temps, les États membres doivent donc composer avec les avantages ou les handicaps que leur propre réglementation leur confère dans la compétition commerciale intracommunautaire. Mais, dès 1984, l'agenda de l'Acte unique conduit à remettre à l'ordre du jour le projet d'harmonisation législative sur les hormones.

(i) Une reprise de l'entreprise législative condamnée par les divergences de fond entre les États membres ?

En 1982, suite à l'adoption de la première directive – qui prévoit l'examen approfondi de la dangerosité des hormones de croissance -, la Commission a constitué deux groupes

rassemblant des experts de l'ensemble des États membres, chargés d'évaluer scientifiquement la nocivité des hormones du point de vue de la santé animale et du consommateur humain. A la fin de l'année 1983, ces comités consultatifs publient leurs rapports : comme l'avaient suggéré les spécialistes au moment du scandale sur le veau aux hormones, ces comités appellent à considérer différentes catégories d'hormones. Ainsi, ils estiment que seules les hormones « artificielles » sont dangereuses tandis que l'administration d'hormones « naturelles », identiques à celles présentes naturellement chez les animaux, serait sans risque. Sur cette base la Commission prépare proposition d'actualisation de la directive de 1981.

Celle-ci prévoit d'autoriser les substances hormonales qui auraient fait la preuve de leur innocuité sur la base d'une évaluation scientifique. Elle introduit aussi l'idée d'une liste positive de substances autorisées pour accélérer la croissance des animaux. Dans sa présentation au Conseil, la Commission insiste ainsi sur le fait « [qu'elle] ne voit pas de raisons de se déclarer en désaccord avec les conclusions des comités scientifiques ».[127]

Cette proposition suscite d'emblée des désaccords, mettant en évidence la persistance des dissonances entre les institutions européennes : le Parlement est globalement défavorable à l'approche technocratique proposée par la Commission, et estime que toutes les hormones doivent être interdites, même s'il s'agit là d'une décision politique. Pour les parlementaires, il est légitime d'autonomiser le processus législatif du jugement des experts en optant pour des politiques « non scientifiques. » Les États membres, réunis au Conseil des Ministres de l'Agriculture, soutiennent l'approche du Parlement, à l'exception notoire du Royaume-Uni. Celui-ci plaide pour la solution d'autorisation contrôlée, selon les orientations proposées par la Commission sur la base des deux groupes d'experts constitués ad hoc. Le Danemark et l'Irlande soutiennent le Royaume-Uni ; et le Conseil est forcé de reconnaître non seulement

[127] [AN 19920017/70, Communication de la Commission au Conseil des 19 et 20 octobre 1985]

l'absence de consensus sur cet enjeu, mais aussi la faible probabilité d'en obtenir un aisément. Finalement, le problème des hormones est renvoyé au COREPER, dans l'espoir que les négociations entre les adjoints chargés des affaires agricoles pourront rapprocher les positions :

> Compte-tenu des larges divergences constatées entre les positions des États membres [...], on ne voit pas quel type de compromis pourrait être imaginé pour arriver à un accord unanime sur une directive hormones proprement dite. Dans ces conditions, et puisque le problème est évidemment politique, c'est au COREPER, d'abord, et au Conseil des Ministres, ensuite, de décider d'une ligne directrice réaliste à suivre pour la suite des travaux.[128]

Dans la perspective de la poursuite de l'effort d'harmonisation, et tout en chargeant formellement le COREPER du dossier « hormones », le Conseil demande à la Commission de renverser sa proposition initiale. Les Ministres n'envisagent plus la solution d'une autorisation contrôlée supportée par les experts : pour eux, il faut désormais interdire les facteurs de croissance.

(ii) De l'autorisation d'une « liste positive » de substances à l'interdiction des usages

Le Conseil a opéré une politisation du cas des hormones en rejetant la solution d'un examen au cas par cas des hormones de croissance que leur avait proposée les experts. Au contraire, ils exigent de la Commission de rédiger une seconde proposition de texte interdisant le recours à toutes les substances hormonales. Pourtant, si les Etats s'accordent pour refuser de fonder leur décision uniquement sur l'évaluation des connaissances scientifiques, ils ne s'accordent pas pour autant sur les objectifs ni sur l'outillage d'une politique commune sur les hormones. Celle-ci, dès lors, intègre des paramètres multiples et potentiellement contradictoires. Si la règle générale retenue est d'interdire toutes les hormones de croissance, de nombreuses dérogations sont en fait introduites dès l'origine.

---

[128] [AN 19920017/70, Dossier du SGCI, session du Conseil des 18 et 19 novembre 1985, Note pour M. le ministre français]

En premier lieu, les pays européens accueillent d'importantes firmes pharmaceutiques productrices d'hormones, et n'entendent pas renoncer à ce marché lucratif. Ainsi, il n'est pas interdit de produire des hormones sur le territoire européen, dès lors qu'un système de traçabilité est instauré par les laboratoires producteurs afin de s'assurer qu'elles ne sont pas utilisées en Europe.

En outre, les États européens exigent que leurs éleveurs puissent utiliser les hormones de croissance dans une optique thérapeutique voire zootechnique : pour synchroniser les cycles sexuels des vaches ou des brebis, par exemple, des implants d'hormones naturelles peuvent continuer d'être administrés par les vétérinaires. Or, la frontière entre ces usages et l'amélioration des performances économiques des élevages est mince, comme le notent Bonnaud et Fortané (2015). Les responsables administratifs qui, en France, suivent ces évolutions, sont bien conscients des paradoxes inhérents à ces arrangements, qui affaiblissent la cohérence de la réglementation en gestation :

> [La Commission] présente maintenant une seconde proposition qui [...] va à l'encontre des conclusions du Comité scientifique. Cette seconde proposition est un monument d'hypocrisie. L'usage de toutes les substances à effet hormonal serait interdit aux fins d'engraissement des animaux d'élevage, mais l'usage des trois substances « naturelles » serait autorisé à des fins thérapeutiques ! Mais à l'article 5, au cas où une nouvelle substance serait à l'avenir admise à ces fins, il est dit qu'elle « doit avoir un effet favorable sur la production des animaux d'exploitation » ! Il est évident que cette question appartient uniquement au domaine politique.[129]

Malgré ces aménagements, le Royaume-Uni et ses alliés continuent de s'opposer au projet que les autres délégations ont exigé de la Commission, à tel point que le Conseil est forcé de s'alarmer des faibles perspectives d'établissement d'une législation commune. Dans le but d'obtenir un accord à tout prix, plusieurs aménagements sont proposés au Royaume-Uni : il est proposé que l'administration des hormones sexuelles ne soit pas nécessairement réalisée par un vétérinaire mais sous sa supervision. En outre, un délai de trois années après

[129] [AN 19920017/69, Note du SGCI, préparation du Conseil Agriculture des 18 et 19 novembre 1985]

l'adoption de la nouvelle directive – donc jusqu'au 1e janvier 1988 – est accordé au Royaume-Uni dont la législation prévoit encore l'utilisation des facteurs de croissance.

Les délégations, pourtant, campent sur leurs positions : à l'opposé du Royaume-Uni et de ses partenaires, l'Italie et l'Allemagne sont partisanes d'une interdiction stricte. La France, qui avait jusque-là elle aussi milité pour cette option, se dit prête à accepter une solution de compromis : il faut souligner que, d'un point de vue économique, les responsables administratifs français s'inquiètent de l'impact à long terme du renoncement aux facteurs de croissance[130].

> En fait, actuellement, la position française pourrait se révéler très souple :
> 1/ Elle pourrait naturellement accepter l'autorisation des cinq substances ;
> 2/Elle pourrait, si nécessaire, dans le cadre d'un accord global, accepter la proposition de la Commission bien qu'il faudrait alors « sacrifier » le trenbolone (produit par Roussel-Uclaf)
> 3/ A la limite, et quoique cela constitue probablement la plus mauvaise solution, consentir à une interdiction totale d'utilisation pour l'engraissement des animaux des substances à effet hormonal.[131]

Dans ces conditions, la seconde proposition de la Commission naît sous de bien sombres auspices. Faite d'arrangements multiples et peu cohérents, elle introduit à la fois l'interdiction des hormones et toute une série de dérogations. Elle est ainsi adoptée dans un climat de désaccord explicite, en dépit de l'opposition marquée du Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, du Danemark, à qui des concessions avaient pourtant été accordés :

> Le Conseil a examiné plusieurs formules de compromis présentées en vue de venir à la rencontre des préoccupations de la délégation britannique et visant en particulier à accorder au Royaume-Uni un délai supplémentaire pour se conformer à l'interdiction totale. [...] Il a débattu également des réserves exprimées par les délégations britannique et danoise au sujet de la base juridique de la directive. En conclusion des débats, le Président a constaté qu'aucune formule de compromis n'était susceptible de rallier l'unanimité des délégations ; [et] que la Commission maintenait en dernière instance, le texte proposé au

---

[130] Cette évolution se comprend mieux lorsqu'on prend en compte l'évolution législative de la France : en 1984, une loi sur l'élevage a été adoptée, qui cherchait à s'inscrire dans la continuité de la directive 81/602/CE. Elle reconnaissait le principe de l'évaluation scientifique afin de constituer elle aussi une liste positive de substances utilisables, dans l'objectif de ne pénaliser ni les éleveurs français, ni les firmes pharmaceutiques implantées en France et qui produisaient notamment l'acétate de trenbolone. Or, les connaissances concernant cette hormone étant peu nombreuses, le BEUC (Bureau européen d'union des consommateurs) avait alerté la Commission sur la nouvelle législation française, d'où une première procédure intentée par la Commission à l'encontre des autorités françaises.

[131] [AN 19920017/70, Dossier du SGCI, session du Conseil des 18 et 19 novembre 1985, Note pour M. le ministre français]

Conseil, tout en l'assortissant des deux déclarations suivantes : ''La Commission déclare son intention d'octroyer au Royaume-Uni [...] le report d'un an de l'application de la directive en ce qui concerne l'extension de l'interdiction au marché national du Royaume-Uni.'' ; ''La Commission déclare qu'elle veillera à ce que la dérogation à octroyer en faveur du Royaume-Uni ne donne pas lieu à des distorsions de concurrence. » [132]

Le Royaume-Uni et le Danemark fondent leur argumentaire sur un point de procédure : la proposition de texte se réfère à l'article 43 du Traité de Rome, qui vaut pour les décisions prises vis-à-vis de l'agriculture. Or, selon ces deux pays, un autre article du Traité doit être également pris en compte : l'article 100, qui s'applique aux questions de santé publique. L'enjeu de la discussion concerne la procédure par laquelle le futur texte de la directive doit être adopté : si on considère qu'il s'agit d'un texte sur « l'agriculture », l'article 43 s'applique et le Conseil décide à la majorité qualifiée de l'adoption ou du rejet de la proposition de la Commission. Si, au contraire, l'objectif du texte est de protéger la santé publique, l'article 100 prévaut et le Conseil ne peut adopter le texte qu'à la majorité absolue. Dans ce cas, le Royaume-Uni et le Danemark peuvent donc exercer un « droit de veto » en s'opposant à l'adoption.

Le texte est adopté par le Conseil en référence à l'article 43, qui permet de se contenter d'une majorité qualifiée et de faire fi de l'opposition du Royaume-Uni et du Danemark. Mais le Royaume-Uni persiste dans son opinion et va jusqu'à demander l'annulation de la directive 85/649/CE pour vice de procédure.

(iii) Le désaccord interinstitutionnel devant la justice : l'annulation de la directive de 1985

Pour parvenir à l'adoption de la Directive 85/649/CE avant la fin de l'année 1985, le Conseil avait eu recours à un tour de force : plusieurs délégations avaient exprimé une opposition vive au projet, sur des questions de fond (refus de l'interdiction) aussi bien que de forme (base juridique du texte). Mais, en classifiant la directive parmi les réglementations

[132] [AN 19920017/70, Procès-Verbal du Conseil, session des 18 et 19 décembre 1985]

relatives à l'Agriculture, le Conseil avait pu s'éviter de prendre en considération l'opposition du Royaume-Uni et du Danemark en statuant à la majorité qualifiée.

> Le Conseil des Ministres de l'Agriculture est enfin parvenu lors de sa session du 19 décembre, à adopter une directive communautaire sur l'usage des substances hormonales, dont le contenu avait été discuté longuement et sans succès lors de ses réunions précédentes. Il est arrivé à une décision sur ce texte, malgré l'obstruction britannique, grâce à l'obstination de la présidence et de la Commission. [133]

Le Royaume-Uni décide de ne pas baisser les bras pour autant. Le 10 mars 1986[134], il dépose devant la Cour de Justice des CE (CJCE) un recours contre le Conseil pour faire annuler la directive, en faisant valoir plusieurs points de forme : la base légale (article 43 – Agriculture) du texte proposé par la Commission, en contradiction avec ses considérants (qui mentionnent notamment la nécessité de protéger la santé publique), et la procédure écrite (procédure d'urgence) qui a été employée malgré l'opposition de plusieurs États, alors qu'elle ne peut théoriquement être mise en œuvre par le Conseil qu'à l'unanimité. De plus, ni le Parlement ni le Conseil économique et social n'avaient été consultés (même si, de toute façon, la consultation n'était pas contraignante pour la décision du Conseil). La CJCE décide, le 23 février, d'annuler la directive, en reconnaissant les différents (et assez grossiers) vices de procédure. Il ne s'agit, en réalité, que d'un contretemps très provisoire à l'entrée en vigueur des dispositions présentes dans le texte : celui-ci sera repris à l'identique dans une nouvelle directive.

Même s'il ne fait que reporter légèrement l'adoption d'une législation anti-hormones, qui sera in fine avalisée dans la directive de 1988, l'épisode souligne l'état de zizanie dans lequel se trouve l'Europe sur la question des hormones. L'harmonisation des réglementations nationales a été mouvementée à l'extrême et ne s'est faite qu'au prix d'un contentieux

---

[133] [AN 19920017/69, TD de la Représentation Permanente de la France à Bruxelles, CR du Conseil du 19 décembre 1987]

[134] On ne peut s'empêcher de remarquer que ce recours intervient moins d'un mois après l'Acte Unique (adopté en février 1986). On a souvent dit l'opposition du Royaume-Uni au programme de l'Acte Unique et il est tentant de percevoir dans la demande d'annulation de la directive interdisant le recours aux hormones de croissance l'une des manifestations de cette opposition.

interinstitutionnel résolu par voie judiciaire. Les États opposés ne se sont pas contentés d'agir sur la temporalité de l'entreprise de normalisation. Ils n'ont pas non plus mis en place de formes de résistance passive, en freinant la transcription des directives en droit national ou en ne prenant aucune disposition de mise en œuvre des nouvelles règles : ici, le désaccord entre les États membres et entre les institutions communautaires a été porté sur la scène publique. Autrement dit, l'absence de consensus – qui fragilise considérablement la législation européenne au plan interne – apparaît manifeste pour les observateurs externes. La politique anti-hormones de l'Europe n'en sera que plus aisée à contester à l'échelon international. Malgré tout, le bannissement des hormones en Europe sera bientôt concrétisé par l'adoption de la directive 88/146/CE, actant d'une validation institutionnelle du rejet des hormones en Europe.

c. 1988 : une politique anti-hormones validée par les institutions

Au cours de l'année 1987, le dossier des hormones est transféré au Comité 113[135], qui s'occupe de la lutte contre les fraudes et des politiques commerciales. Les hormones relèvent donc, désormais, d'une perspective résolument économique et non sanitaire. Le transfert du dossier au Comité 113 suggère fortement que les Européens sont conscients des potentiels effets internationaux de leur politique. Il est malgré tout surprenant que la nouvelle mise à l'agenda de la question des hormones ne soit pas mise en rapport avec la procédure en cours, depuis 1986, devant la CJCE suite au recours en annulation demandé par le Royaume-Uni. Il semble que, alors que l'Europe s'est résolument engagée dans la réalisation de son projet de grand marché unifié, elle entend mener « à marche forcée » l'harmonisation réglementaire. En

[135] Ce Comité spécial du Conseil, institué selon l'article 113 du Traité de Rome, avait pour objectif de conseiller et orienter la Commission européenne dans les négociations bilatérales ou multilatérales engagées dans les domaines faisant l'objet d'une politique commune. Statuant à la majorité qualifiée, il n'avait, dans ce cadre, qu'un rôle consultatif. Par la suite rebaptisé en Comité 133, il correspond aujourd'hui au Comité de la Politique Commerciale qui a, lui, un pouvoir considérablement augmenté en ligne avec les réformes des Traités de Maastricht puis de Nice.

se dotant d'une volonté politique, les divergences entre les institutions et entre les Etats membres n'empêcheront plus l'entreprise législative commune.

(i) 1986-1988 : on se prépare à mettre en œuvre une nouvelle législation qui va pourtant être annulée par la CJCE

Les délais de transcription et l'organisation pratique des contrôles prévus par la directive 85/649/CE arrivent en effet à échéance au 1e janvier 1988. Lors des dernières réunions du Conseil des Ministres de l'Agriculture, à l'automne 1987, les pays présentent leur avancement dans la préparation de son entrée en vigueur : la France est l'État le plus en retard pour la transcription de la directive, mais assure qu'elle sera prête dès 1988. Concrètement, une fois la transposition assurée, les dispositifs permettant d'assurer que les viandes mises sur le marché ne contiennent pas de résidus d'hormones de croissance devront être opérationnels. Y compris dans les cas les plus complexes, tels que les produits élaborés (viande congelée, ou utilisée dans des plats préparés ou en restauration, cantines.)

Par ailleurs, certains Etats membres de la Communauté, même s'ils sont en ordre de marche pour mettre en œuvre la politique « anti-hormones », n'en conservent pas moins des réticences : l'Italie et l'Allemagne souhaitent ainsi continuer à appliquer des contrôles systématiques sur les produits pénétrant sur leur territoire, en contradiction directe avec le principe de libre circulation des produits.

> Deux délégations, l'Allemande et l'Italienne, donnaient l'impression de vouloir pérenniser un système de contrôle systématique à l'égard des produits en provenance des autres États membres. En revanche, la délégation française – M. Guillaume ayant confirmé que la France appliquerait intégralement les dispositions de la Directive 85/649 le 1e janvier 1988 – recherchait l'application aussi rapide que possible de [la disposition] qui prévoit le report sur l'État membre expéditeur de la responsabilité du respect de l'absence de traitement hormonal des animaux ou de leur viande et, par suite, n'autorise que des contrôles par sondage de l'État membre acheteur.[136]

[136] [AN 19920017/70, Telex de la RP française à Bruxelles au Ministère des Affaires étrangères, CR du Conseil Agriculture des 16, 17 et 18 novembre 1987]

Curieusement, le Royaume-Uni joue le rôle de « bon élève » et annonce avoir lui aussi transcrit dans les temps la directive, qu'il s'engage à appliquer. Même si, parallèlement, il l'a attaquée par un recours devant la CJCE.

(ii) Une mise en œuvre complexifiée par la multiplication des conflits commerciaux

Même si les institutions européennes préparent l'entrée en vigueur de la directive 85/602/CE comme si celle-ci ne faisait pas l'objet d'une procédure judiciaire, les affaires « hormones » continuent de faire régulièrement l'actualité. On met à jour la persistance de trafics, de fraudes et de contrôles abusifs aux frontières entre les pays de la Communauté. Outre le maintien d'un climat de suspicions, la multiplication de ces exemples occasionne des difficultés commerciales au sein même de la Communauté. Surtout, elles présagent du possible conflit international avec les États-Unis.

> L'entrée en vigueur de la Directive 85/649/CEE [...] préoccupe les Etats-Unis. Ils considèrent que l'application de la directive créera des obstacles non justifiés à leurs exportations de viande vers la Communauté et ils ont indiqué leur intention de prendre des mesures de rétorsion dès l'entrée en application de la Directive aux viandes importées des États-Unis d'Amérique. La Commission a eu des contacts avec les autorités américaines le 27 octobre. Il apparaît qu'il serait possible de trouver une solution qui évite des conflits avec les États-Unis d'Amérique, au moins pour le moment. Cette solution tiendrait compte des problèmes transitoires qui se posent à l'intérieur de la Communauté. L'interdiction de l'utilisation des hormones aux fins d'engraissement n'est pas encore appliquée dans tous les États membres. Plusieurs d'entre eux ne l'appliquent que depuis un an ou moins.[137]

Dans ces conditions, la Communauté se cherche une posture qui lui permettra de ménager la chèvre et le chou, c'est-à-dire d'éviter un conflit transatlantique sans mettre à mal l'unité du marché unique, qui apparaît déjà fragilisée. Des délais supplémentaires à l'application de l'interdiction communautaire sont consentis pour les importations, pour que l'accès au marché européen ne soit pas interdit trop brutalement aux viandes bovines originaires d'Amérique du Nord.

---

[137] [AN 19920017/70, Rapport écrit de la Commission, Résumé de la Déclaration faite par le Représentant de la Commission lors de la Réunion du Coreper du 4 novembre sous « divers », 5 novembre 1987]

> Notre représentant a exprimé une double préoccupation : éviter un conflit avec les États-Unis d'Amérique, mais aussi sauvegarder l'unité du marché intérieur. Or, pour ce qui était de cette seconde préoccupation, le document de la Commission ne paraissait pas donner toutes les garanties voulues.[138]

Dans ce contexte, le jugement rendu par la CJCE en février 1988 est presque passé sous silence ; pourtant, il condamne le Conseil pourtant à annuler la directive de 1985. Celui-ci ne s'en formalise pas outre mesure et adopte une nouvelle directive qui reprend à l'identique le texte de la 85/649/CE. En effet, avec l'entrée en vigueur de l'Acte Unique, la même procédure écrite qui avait été mise en cause par le Royaume-Uni constitue dorénavant une option légalement possible[139].

> La Cour de Justice a prononcé, dans un arrêt du 23 février 1988, l'annulation de la directive 85/649 suite au recours formé par le Royaume-Uni et le Danemark. [...] La Commission a estimé, en accord avec le service juridique du Conseil, que l'arrêt rendu n'a pas pour effet d'annuler sa proposition initiale et invite le Conseil à adopter à nouveau le texte de la directive dans son état actuel.
> [...] La position défendue par la France est la suivante : l'arrêt de la cour doit être interprété comme un accident de procédure qui ne saurait remettre en cause la volonté du Conseil.[140]

Cet épisode, combiné aux demandes successives de délais supplémentaires ou de dérogations (visant notamment à préserver les échanges transatlantiques) ne peut pourtant pas être assimilé à un simple contretemps. La décision de bannir les hormones en Europe est fragilisée de l'intérieur : non seulement les États membres continuent d'entretenir des divergences de vue importantes quant au bien-fondé de cette décision, mais même les pays les plus frontalement opposés à l'utilisation d'hormones de croissance semblent incapables de contrôler l'absence effective de trafics sur leur territoire. Les Européens sont d'ailleurs conscients de ce que ces faiblesses rendent contestable leur légitimité à imposer la non-utilisation d'hormones comme condition d'accès à leur marché.

---

[138] [AN 19920017/70, Compte-Rendu du Comité 113, 13 octobre 1987]

[139] Avec l'entrée en vigueur de l'Acte unique, l'unanimité du Conseil n'est plus requise pour décider du recours à la procédure d'urgence, qui peut se décider à la majorité qualifiée. L'annulation de la directive de 1985 avait été prononcée considérant que celle-ci était antérieure à l'Acte unique. Mais désormais, l'opposition du Royaume-Uni et du Danemark ne peuvent plus bloquer le processus législatif dès lors qu'une majorité qualifiée du Conseil existe (pour décider de la procédure d'urgence puis de l'adoption du texte).

[140] [AN 19920017/70, SGCI, Conseil Agriculture des 7 et 8 mars 1988, Note au Ministre français]

Mais les États européens peuvent difficilement faire marche arrière alors que tant d'énergie a été déployée en vue de l'harmonisation et alors que le processus est aussi avancé. La population ne s'est pas apaisée après la révélation des scandales sur le veau aux hormones et des trafics qui existaient à l'échelle européenne. De leur côté, les professionnels se sont maintenant préparés à renoncer à l'utilisation d'hormones en vue de promouvoir la croissance des bovins. Au bout de plusieurs années de négociation, l'Europe est donc parvenue à se doter d'une législation commune sur la question des hormones, qui avait été à l'origine de tensions entre les États membres et de rapport de force entre les institutions.

Or, ces conflits interinstitutionnels ne sont pas restés confidentiels. Les cas de fraude ont été largement médiatisés au-delà des frontières européennes, de même que les tentatives d'harmonisation longtemps infructueuses qu'ils ont inspirées. Ces tensions ont même été constituées en objet de préoccupation internationale dès lors que, d'une part, elles étaient susceptibles de concerner directement les partenaires commerciaux des États européens, et d'autre part, elles témoignaient de la zizanie au sein de la Communauté et apparaissaient ainsi comme des lignes de faiblesse. Ce sont ces deux aspects qui permettent de comprendre comment une disposition réglementaire communautaire, mais aussi le cheminement difficile qui a conduit à son adoption, peuvent être considérés comme les déclencheurs du conflit international sur le bœuf aux hormones.

La directive européenne 88/146/CE n'est donc pas la responsable de la crise sur les hormones de croissance. Elle n'a été que le bouc émissaire (ou l'un d'entre eux) sur lequel se sont cristallisées les inquiétudes des pays qui comptent alors dans le commerce international : principalement les États-Unis et leurs alliés. L'imminence de la réalisation du marché commun annonce un bouleversement de la configuration des négociations multilatérales (Jabko, 2009). L'Europe sera désormais un acteur économique unifié, avec une force de frappe considérable en termes de production (donc d'exportations). Mais aussi avec ses

exigences propres, qu'elle entend faire valoir auprès de ceux qui voudront pénétrer son marché. Et elle aura dorénavant le poids politique nécessaire pour agir sensiblement sur les négociations multilatérales (Meunier, 2005.)

Or, et c'est particulièrement vrai dans le domaine agroalimentaire, l'Europe n'applique pas à la lettre le programme néolibéral encouragé par le GATT (Graz, 2004). Au contraire, la PAC telle qu'elle est conçue dans les années 1980, comporte de multiples dispositions qui font obstacle au commerce, notamment en protégeant les producteurs européens (Fouilleux, 2003) De ce fait, la plupart des exportateurs agricoles nourrissent une exaspération à l'égard de la Communauté européenne et de ses politiques commerciales protectrices. Or, au moment même où la réalisation du marché commun vient renforcer les compétences communautaires dans ce domaine, s'entament les négociations de l'Uruguay Round, qui s'attaquent pour la première fois dans le cadre du GATT, à la régulation des marchés agricoles.

Certes, à la fin des années 1980, on ne parle pas encore de fonder une organisation pour remplacer le GATT (en étendant ses compétences et renforçant son pouvoir). Mais la sensibilité de la question agricole dans le contexte plus large du renforcement de l'Europe pour les négociations multilatérales elles-mêmes en plein bouleversement explique pourquoi on a crié haro la directive anti-hormones de 1988. Or, cette capacité à focaliser les contestations internationales ne s'est pas démentie : tout au long du processus qui aboutira à la création de l'OMC en 1995, le problème des hormones est au centre de l'attention. Il reste à préciser son rôle dans l'institution des arènes multilatérales en charge de la régulation commerciale à partir des années 1990. Dans la partie suivante, nous montrons que la question des hormones n'a pas été uniquement un point de focalisation de l'antagonisme entre les États membres de la communauté internationale. Elle a – et c'est bien plus fondamental – permis aux acteurs de forger les institutions internationales en charge de la régulation du commerce international et de tester, presque en temps réel, l'effectivité de leurs instruments.

CHAPITRE II : CRISE ET IMPULSION INSTITUANTE : LE « BŒUF AUX HORMONES » POUR CONVAINCRE DE CREER DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Introduction du Chapitre II

Pour faire porter leur contestation de la politique « anti-hormones » de la Communauté européenne, les États-Unis avaient choisi, comme nous l'avons expliqué au début du Chapitre I de notre travail, de saisir le Comité sur les Obstacles Techniques au Commerce (OTC) du GATT. Ainsi, c'est tout le système multilatéral qui avait été pris à témoin du caractère inacceptable de la politique européenne sur les hormones de croissance et au-delà, de la propension d'une Communauté européenne en train d'acquérir une envergure commerciale de quasi-Etat à adopter des politiques protectrices en contradiction avec le programme néo-libéral internationalement consenti.

Une sortie temporaire de l'agenda institutionnel

Cependant, là où nous avons laissé les représentants des Etats auprès du GATT, le conflit émergent sur les hormones de croissance n'avait pas trouvé de résolution institutionnelle. Après le refus de la Communauté à livrer sa directive (88/146/CE) à l'examen d'un groupe d'experts techniques du GATT, l'affaire s'était arrêtée : le GATT n'ayant pas de pouvoir de contrainte, il n'était pas possible de donner une suite institutionnelle au différend.[141] Par conséquent, les États-Unis avaient renoncé à attendre une reconnaissance multilatérale du bien-fondé de leurs contestations. A l'automne 1989, le gouvernement

[141] Les différends, dans le cadre du GATT, étaient soumis à la règle du « consensus inversé » : il suffisait qu'un seul pays fasse part de son opposition à la tenue d'une procédure contentieuse pour que celle-ci soit bloquée. Or, sauf exception, le pays visé par une telle procédure s'opposait systématiquement aux poursuites. C'est ainsi que la Communauté s'était opposée à l'examen de l'embargo résultant de sa directive 88/146/CE.

américain avait décidé unilatéralement de prendre des mesures de rétorsion économiques à l'encontre de la Communauté. Un ensemble de marchandises produites en Europe et exportées vers les États-Unis s'était vu affligé de surtaxes à 100%, d'où des conséquences commerciales dramatiques pour des filières le plus souvent « de niche.[142] » Ce premier épisode de crise sur les hormones dans le cadre multilatéral avait donc trouvé une résolution provisoire décidée sur un mode unilatéral, ce qui n'avait pas été sans provoquer la colère des dirigeants européens victimes de ce procédé. Mais cette situation n'est pas appelée à durer. La tournure prise par les négociations de l'Uruguay Round fournit l'occasion de redonner un cadre institutionnel au conflit sur les hormones de croissance. Mieux encore, ce cas précis du bœuf aux hormones permet d'imaginer un cadre institutionnel susceptible d'accueillir des cas similaires.

Dans le premier chapitre de cette partie, nous avons suivi le présupposé empirique selon lequel l'adoption d'une nouvelle réglementation européenne « anti-hormones » et protectionniste avait déclenché le conflit international sur le « bœuf aux hormones ». Cette démarche nous a permis de comprendre pourquoi l'adoption d'une directive européenne en 1988 avait été pointée de manière spécifique comme la responsable d'une crise d'ampleur internationale. Pour ce faire, nous avons ainsi reconstitué le – chaotique – processus législatif qui avait conduit les CE à bannir l'usage des hormones de croissance en élevage pour comprendre en quoi cette entreprise d'harmonisation européenne avait posé problème à la communauté internationale et, singulièrement, aux États-Unis. Dans cette perspective, nous avions souligné que le problème des hormones n'était devenu patent que dans le contexte de la fin des années 1980 : la nécessité de trouver une solution à ce qui était devenu une crise internationale était alors devenue une urgence incombant aux institutions. Or, à cette époque,

[142] Ces taxes étaient appliquées à des produits agricoles pour l'essentiel (fromages, alcools, etc.) mais pas uniquement. Par exemple, les bicyclettes ont également été ciblées.

deux réformes institutionnelles majeures étaient précisément en gestation : la création d'une véritable organisation internationale pour remplacer le GATT et, au plan européen, la réalisation du marché unique.

Du cas particulier à un élan d'institutionnalisation général

Ce second chapitre se propose de suivre la crise sur le bœuf aux hormones dans son traitement par des institutions elles-mêmes aux prises avec des transformations majeures. Nous allons ainsi montrer que le cas du bœuf aux hormones joue un rôle tout-à-fait structurant dans les négociations qui accompagnent les processus d'institutionnalisation des années 1990. Il organise les enjeux relatifs à la limitation des barrières sanitaires dans le cadre de la future OMC, et devient, dans le même temps, l'archétype des différends que celle-ci aura désormais le pouvoir d'arbitrer. Il dévoile aussi les enjeux de la normalisation internationale en soulignant les limites procédurales de l'organisation compétente en la matière, le Codex alimentarius. Disputées, complexes, les négociations pour le design de ces institutions produisent d'importantes avancées dans l'outillage procédural des institutions multilatérales. Néanmoins, leurs effets concrets sur le commerce et, par conséquent, sur la fonction effective des organisations internationales dans la gouvernance mondiale ne correspondent pas toujours à ce que les négociateurs avaient souhaité.

La progression que nous suivrons, dans ce cadre, ne sera pas strictement chronologique. Par souci de clarté, nous nous efforcerons de distinguer le conflit sur les normes qui prend corps au Codex des négociations genevoises en prévision de la création de l'OMC puis en son sein. Nous suivrons ainsi l'élaboration et l'adoption des normes sur les hormones au Codex à partir de la création d'un comité dédié, le CCRVDF (Section A). Le cas des hormones souligne les transformations du Codex, qui acquière dans le même temps une stature de référence internationale, ce qui se traduit notamment par la conflictualisation des

relations entre les délégués. Le désaccord sur les hormones ne consiste pas tant en une discussion sur les niveaux de résidus estimés sûrs pour le consommateur que sur le fait même d'entreprendre l'élaboration de normes internationales sur ce sujet à propos duquel les réglementations nationales sont opposées. Dans la section B, nous montrons que, au moment même où les hormones suscitent une contestation de la fonction prescriptrice que le Codex est en train de se forger, elles façonnent également les aspects sanitaires de la négociation agricole du cycle d'Uruguay. Concrètement, elles inspirent directement la rédaction d'un de ses accords, l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS). A peine celui-ci ratifié, l'entrée en activité de l'Organe de Règlement des Différends permet, dès 1996, d'arbitrer dans un cadre formel le différend commercial transatlantique sur le bœuf aux hormones : dès lors, celui-ci devient le test des effets concrets de l'Accord SPS sur le commerce de produits alimentaires. Au final, le cas singulier du conflit sur le « bœuf aux hormones » s'imprime dans l'élan institutionnel de grande envergure des années 1990. Il inspire directement l'orientation des institutions qui vont œuvrer ensemble à la régulation du commerce institutionnel, tout autant que le design précis de leurs instruments. Mais il permet aussi, a posteriori, de saisir les effets mesurables de ces institutions sur la régulation commerciale et donc de réviser le tableau que les acteurs se font de cette dernière. Ainsi, un cas particulier en apparence circonscrit que celui du bœuf aux hormones contribue de façon déterminante au dessin des contours des institutions mais aussi, à une échelle plus vaste, à l'organisation d'un ensemble institutionnel de régulation du commerce mondial.

Section A : Contestations autour de la normalisation des hormones de croissance par le Codex

En 1986, le Codex se dote d'un nouveau comité, spécifiquement dédié à la gestion des résidus de médicaments vétérinaires dans les produits d'origine animale, le CCRVDF (Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Food). Jusque-là, les questions sanitaires soulevées par les denrées d'origine animale étaient abordées via d'autres comités du Codex, s'occupant de catégories entières de produits : celui sur l'hygiène des viandes ou celui sur le lait et les produits laitiers essentiellement. La temporalité de cette création n'est sans doute pas fortuite : elle correspond exactement au moment où les États-Unis portent devant le GATT le problème des hormones de croissance et la politique, selon eux irrationnelle que mène l'Europe à leur égard.

En effet, en se dotant d'une instance spécifique pour prendre en charge les questions émergentes que posent les résidus de médicaments vétérinaires, le Codex crée un espace de confrontation au sein duquel se déploie le conflit sur les hormones de croissance. Celui-ci dépasse largement la discussion experte à propos des niveaux d'hormones tolérables dans les viandes : le CCRVDF se crée ainsi comme une véritable arène politique[143]. Dans cette section, nous verrons que la création du CCRVDF est une des manifestations d'un mouvement plus général de politisation du Codex, dont les origines sont antérieures aux négociations de l'Uruguay Round. Comment les polémiques sur les hormones résultent-elles

[143] Pour Céfai (1996), une arène publique s'entend comme un espace de délibération où se mettent en place des configurations de discussions tout autant que des configurations dramatiques, sous-tendues par le partage de valeurs et de principes par les acteurs. Dans cette perspective, notamment, les arènes institutionnelles sont régies par des règles de fonctionnement structurelles largement déterminées par le contexte bureaucratique qui les accueille. L'arène n'est donc ni un « champ », ni un « forum » ou « agora » ni un simple marché, même si les rapports de pouvoir ou les transactions y occupent une place importante. Du reste, d'autres auteurs ont repris la perspective de Cefai en termes d'arène politique pour décrire les échanges (interactions, transactions, participations) qui se déroulent dans les organisations intergouvernementales (Ambrosetti, 2009). Cette notion d'arène permet en outre de discuter des travaux antérieurs sur le Codex, qui, comme Veggeland et Ole Borgen (2005), relient usuellement à la signature des Accords de Marrakech, en 1996, l'accroissement considérable de la conflictualité des négociations au Codex et la politisation de son contexte de travail.

en une crise institutionnelle au travers de laquelle c'est le caractère opportun de l'élaboration normative qui est mis en cause ? Qu'en déduire sur le contexte de travail du Codex et son évolution ? Après avoir précisé les conditions de création du CCRVDF, nous montrerons que l'action qui s'y déroule aussitôt après, notamment les votes qui valident l'adoption de normes sur les hormones, jouent un rôle déterminant dans les changements qui surviennent au sein du Codex, ainsi que sur la place qu'acquiert l'organisation dans la régulation du commerce mondial.

1. Le CCRVDF : Une instance de réglementation internationale ou une arène pour mettre les hormones en dispute ?

Jusqu'au milieu des années 1980, le Codex ne se préoccupe pas directement des dangers que l'utilisation de médicaments vétérinaires peut faire courir au consommateur. Cette problématique n'a émergé, dans différents contextes nationaux, qu'au cours des années 1970 : l'utilisation massive d'un nombre croissant de substances chimiques en agriculture a alors montré que les résidus qu'ils occasionnent ne sont pas sans conséquences pour la santé publique (Jas, 2010). Dès lors, les gouvernements ont cherché à encadrer l'emprise de la chimie industrielle sur les activités agricoles via notamment l'élaboration de procédures d'enregistrement. L'AMM, ainsi que les normes intermédiaires sur lesquelles elle s'appuie (DJA, LMR, etc.) constituent les principaux instruments de telles initiatives réglementaires nationales (voir chapitre I).

En 1986, pourtant, le Codex se donne les moyens de traiter spécifiquement les problèmes de résidus de traitements vétérinaires en créant le CCRVDF, nouveau comité dont la présidence est confiée aux États-Unis. Dès sa première réunion (en 1986), son programme apparait varié et ambitieux. Outre les questions « de démarrage », inévitables à la création d'une nouvelle instance – définitions générales, mandat, relations avec les institutions

existantes – le CCRVDF s'emploie déjà à déterminer quelles substances devront être examinées en priorité, ou à proposer des lignes directrices telles que les « bonnes pratiques d'utilisation des médicaments vétérinaires ». Les sujets de discussion sont donc abondants et, dans une large mesure, dépassent le cadre d'un accord entre experts sur des paramètres techniques de sécurité des produits animaux et des modalités de contrôle. Nous sommes pourtant près d'une décennie avant la signature des Accords de l'OMC, à une époque où on a coutume de dépeindre le Codex comme une instance confidentielle, un « club de gentlemen » (Veggeland et Ole Borgen, 2005) relativement imperméable aux enjeux politiques et aux désaccords qu'ils peuvent susciter.

Il semble donc utile de s'intéresser à la création du CCRVDF, qui pourrait marquer le début d'une politisation du Codex bien avant que l'accord SPS ne lui donne formellement son statut de référence mondiale. Et plus particulièrement, au rôle joué par le conflit Europe/États-Unis sur les hormones, importé depuis d'autres instances (notamment le GATT) dans la création de ce comité. Nous allons voir qu'en effet, ses modalités de création ont permis au conflit sur les hormones de croissance de trouver un nouvel ancrage institutionnel, relatif au processus de normalisation. Ancrage qui mènera, quelques années plus tard, à une séquence de votes inédite pour une organisation normalisatrice comme le Codex. Les conséquences organisationnelles de ce « séisme » sont alors sensibles bien au-delà des frontières du CCRVDF.

a. Le CCRVDF, un espace de gestion des risques ou *d'*affrontement transatlantique ?

Le CCRVDF a été instauré sur le constat des problèmes de plus en plus importants posés par les résidus de médicaments vétérinaires : d'un côté, les résidus de médicaments vétérinaires avaient été pointés du fait des risques sanitaires pour l'homme liés à leur absorption alimentaire. De l'autre, cet argument pouvait être mobilisé pour mettre en place

des barrières commerciales non tarifaires. Dans ce cadre, justement, les hormones posaient des enjeux de régulation particuliers, surtout avec l'adoption d'une politique européenne « anti-hormones ». La création du CCRVDF répond donc bien aux deux dimensions qui fondent le mandat du Codex : facilitation du commerce et protection du consommateur. Cependant, cette création institutionnelle fournit avant tout un espace au sein duquel les acteurs vont pouvoir mettre en scène leurs divergences, notamment sur la question des hormones.

(i) L'établissement de LMR par le Codex alimentarius, un objet de lutte internationale

Depuis sa création en 1963, le Codex élabore des normes internationales garantissant sécurité sanitaire des aliments et pratiques loyales du commerce. A l'origine, il s'agit essentiellement de normes techniques, visant à homogénéiser les pratiques des industriels (Veggeland et Ole Borgen, 2005). Mais l'essor des problématiques de sécurité sanitaire initie un changement du contexte de travail du Codex, qui ne s'accompagne pas d'un redimensionnement de ses moyens ni de ses procédures :

> Autrefois, on voyait quelques vieux professeurs de technologie alimentaire, des choses comme ça, qui ont été remplacés par des fonctionnaires qui venaient plutôt des ministères qui s'occupent du commerce extérieur… [...] ça a sans doute changé assez nettement l'atmosphère. Le Codex a également renouvelé sa vision en disant : « Moins de normes « produits », plus de sécurité sanitaire. » Donc en fait, on avait toujours les mêmes moyens, à peu près, pour mettre en œuvre les travaux. Mais on avait des questions plus compliquées à résoudre. Parce que fixer une LMR… C'est pas un travail qui est de la même nature que de parler du remplissage des boîtes de conserve. Donc on avait à peu près les mêmes moyens pour un programme nettement plus ambitieux et d'une nature franchement différente. Et d'un degré de difficulté différent[144].

La création du CCRVDF en 1986 fait suite au constat que les comités existants, dont la charge de travail est déjà trop élevée et qui ne sont pas spécialistes des questions techniques liées à la toxicologie et à la pharmacologie vétérinaire, ne peuvent plus prendre en charge les enjeux soulevés par la présence de résidus dans les produits d'origine animale.

[144] [Entretien, ancien point de contact français pour le Codex, 04 avril 2014]

> Ce n'est [...] qu'à sa quatrième session, que le Comité du Codex sur l'hygiène de la viande (CCMH) a pris en considération, dans un contexte plus général, les résidus pouvant être présents dans la viande, c'est-à-dire résultant de l'emploi de pesticides, d'antibiotiques et d'autres médicaments vétérinaires, d'hormones utilisées comme anabolisants, [...] et d'autres substances. [...] En raison des graves préoccupations pour la santé publique et le consommateur, ainsi que des difficultés pour le commerce pouvant résulter de la présence de résidus de médicaments vétérinaires dans les aliments, la Consultation d'experts [mise en place par la FAO et l'OMS pour examiner cette question] a recommandé que soit établi un Comité chargé de déterminer les priorités de ce secteur, de recommander des concentrations maximales pour les résidus [LMR] et de mettre au point des codes d'usages[145].

Comme on l'a vu dans le premier chapitre de notre travail, l'établissement de LMR nécessite plusieurs étapes successives, au cours desquelles des arbitrages sont effectués, qui ne sont pas de nature strictement technique : par exemple, on détermine quels effets indésirables il est pertinent de prendre en compte, et à partir de quel niveau ils sont considérés comme inacceptables. Ce travail incorpore également des observations pratiques, qui visent par exemple à inscrire les LMR du Codex en cohérence avec les pratiques agronomiques développées par les éleveurs. Les LMR correspondent donc à des paramétrages hybrides, à la fois sanitaires et économiques. Dans la mesure où rien n'établit a priori que ces deux objectifs soient compatibles – ils auraient même plutôt tendance à s'opposer – tout laisse à prévoir que les discussions qui vont se dérouler au sein de ce nouveau comité seront marquées de divergences. En d'autres termes, c'est autant un espace de confrontation que de régulation qui est instauré.

(ii) Le CCRVDF, un comité créé pour permettre l'affrontement politique

Le mandat attribué au CCRVDF reproduit de manière plus apparente encore l'ambiguïté du Codex, pris entre libéralisation commerciale et protection de la santé publique.

> Pour pouvoir figurer sur la liste de médicaments vétérinaires prioritaires, en vue de l'établissement de limites de résidus acceptables, le médicament vétérinaire proposé, lorsqu'il est utilisé en respectant de bonnes pratiques vétérinaires, doit répondre à certains, mais pas nécessairement à tous les critères ci-après :
> - le médicament est présent sous forme de résidus dans le produit alimentaire;

---

[145] [Alinorm 87/31, Compte-rendu de la 1e session du CCRVDF, 27-31 octobre 1986]

- le médicament ou ses résidus sont à l'origine de préoccupations pour la santé publique;
- les résidus du médicament affectent dans une mesure importante le commerce international;
- les résidus du médicament posent déjà ou risquent de poser des problèmes commerciaux;[146]

L'existence de « problèmes commerciaux » étant une des conditions à ce qu'une nouvelle question soit explorée par le comité, il est évident que les oppositions entre les délégués seront appelées à s'y multiplier.

(iii) Hormones et ressources scientifiques : les premiers objets de dissension au CCRVDF

Plusieurs objets de controverse latente sont mis à l'agenda de la première session du CCRVDF de 1986. Le problème des hormones est abordé à de multiples reprises, bien qu'il ne constitue pas un point spécifique de l'ordre du jour de la réunion. Les différentes interventions témoignent des tensions qui existent entre les États désireux d'exporter leur production, éventuellement issue d'animaux traités aux hormones, et ceux qui font de l'utilisation d'hormones de croissance un motif de fermeture de leur marché.

Pourtant, malgré ces points de vue opposés, tout le monde s'accorde de la nécessité d'une prise en charge réglementaire internationale des hormones, qui sont donc placés sur le programme de normalisation du comité. En effet, les États-Unis, qui ont obtenu la Présidence du comité, ont établi une liste des substances à examiner dans le cadre du CCRVDF. A ce propos, les États européens ont réclamé – comme la plupart des pays – qu'on s'intéresse prioritairement aux hormones de croissance. Au tout début du fonctionnement du CCRVDF, les difficultés posées par les hormones justifient qu'on s'attaque à l'élaboration d'une approche mondiale plutôt que de demeurer dans le statu quo de réglementations divergentes. Pourtant, il semble évident que l'entreprise de convergence réglementaire va être conflictuelle :

---

[146] [Alinorm 87/31, Compte-rendu de la 1e session du CCRVDF, 27-31 octobre 1986]

> Les différences entre les pays au sujet de l'utilisation et de la réglementation de divers médicaments et hormones administrés aux animaux ont des implications inquiétantes pour le commerce mondial. Comme la Commission s'en est rendue compte, l'emploi de méthodes d'analyse sans cesse plus sensibles peut entraver les échanges à destination de pays qui imposent inutilement une tolérance « zéro » à l'égard de certains résidus. [...] Si ce comité avait été créé il y a cinq ans, mon pays - et peut-être même les vôtres - ne se trouverait peut-être pas aujourd'hui contraint d'aplanir les difficultés que connaissent les échanges. [...] Aux Etats-Unis, un certain nombre de consommateurs achètent des produits qui sont censés provenir d'animaux auxquels on n'a administré ni antibiotiques ni hormones. Cette tendance, si elle peut paraitre inoffensive, pose ses propres problèmes de réglementation. Les consommateurs reçoivent-ils ce que l'étiquette ou la publicité prétendent qu'ils reçoivent [147]?

Les Etats membres du CCRVDF ne sont d'ailleurs pas les seuls à suivre de près le traitement du cas des hormones. L'industrie du médicament vétérinaire, préoccupée de l'orientation prise pas les politiques des CE apparaît elle aussi très mobilisée au CCRVDF[148]. Mieux encore, elle fait montre d'une capacité à monter en généralité : de son point de vue, il ne s'agit pas seulement de s'accorder sur des niveaux de résidus considérés comme sûrs pour le consommateur mais bien de jeter les principes de la régulation commerciale internationale.

> L'observateur de l'AHI (Animal Health Industry), parlant au nom de l'industrie des médicaments vétérinaires, a indiqué qu'il était satisfait de la décision prise par le Comité de centrer son attention sur les composés prioritaires qui représentent la fois un problème pour le commerce international et un sujet d'inquiétude pour la santé publique. Il a approuvé la décision de donner la priorité au groupe des anabolisants hormonaux et jugé que l'interdiction récente des hormones par la Communauté économique européenne est un exemple de barrière non tarifaire au commerce qui n'a absolument aucune base scientifique.[149]

Cette citation suggère en outre que l'expertise scientifique va occuper un rôle déterminant dans l'arbitrage des controverses ou des différends en cours au CCRVDF. Plus précisément, les connaissances scientifiques sur lesquelles s'appuie le Codex vont désormais être utilisées comme critère discriminant parmi les considérations à prendre en compte au cours du processus d'élaboration normative.

---

[147] [Alinorm 87/31, Compte-rendu de la 1e session du CCRVDF, Allocution d'introduction du Dr. Houston (Food and Drug Administration), 27-31 octobre 1986]

[148] Le Codex permet en effet aux fédérations professionnelles transnationales de bénéficier du statut d'observateur et ainsi, d'assister aux réunions de ses comités et de participer aux travaux, sans avoir de pouvoir au moment des prises de décision.

[149] [Alinorm 87/31, Compte-rendu de la 1e session du CCRVDF, 27-31 octobre 1986]

Encadré 6 : Le JECFA, pourvoyeur de connaissances pour le CCRVDF (Debure, 2012)

Au moment de sa création en 1963, ses fondateurs attribuent au Codex des groupes de scientifiques internationaux qui seront chargés de fournir des avis et des recommandations sur les questions que leur soumettront les comités du Codex. Il s'agit de comités mixtes de la FAO et de l'OMS qui sont ainsi, au moins formellement, indépendants du Codex – ils peuvent notamment répondre à des sollicitations de la FAO ou de l'OMS, ou d'États membres de ces organisations, sans lien avec les travaux du Codex.

Ces comités, co-administrés par la FAO et l'OMS, sont constitués sur la base d'appels à candidatures quinquennaux dans les différentes spécialités concernées (par exemple : toxicologues, spécialistes de résidus de pesticides, etc.) A l'issue d'une procédure de sélection réalisée par les deux organisations mères, les experts retenus sont inscrits sur des listes. Des réunions des comités sont organisées tous les six, douze, ou dix-huit mois en fonction des sollicitations reçues. Selon l'agenda des réunions, la FAO et l'OMS choisissent les experts qui seront invités à y participer. Les experts ne reçoivent aucun traitement spécifique pour le travail qu'ils réalisent en amont et pendant les réunions, la FAO et l'OMS prenant seulement en charge les déplacements et les frais d'hébergement.

En ce qui concerne les résidus de médicaments vétérinaires, c'est le JECFA (Joint Expert Committee on Food Additives), créé en 1956, qui est compétent. Il s'occupe aussi de l'évaluation des risques liés aux contaminants alimentaires (métaux lourds, etc.) et aux additifs (édulcorants, colorants, etc.) Il a d'ailleurs déjà examiné plusieurs des hormones de croissance avant même la création du CCRVDF, et dans le cadre de réunions non spécifiques aux médicaments vétérinaires.

Même si certains s'inquiètent de ce que le JECFA ne compte pas assez d'experts, ni ne possède les connaissances spécifiques pour traiter les résidus de médicaments vétérinaires, les contraintes budgétaires ne permettent pas de créer un nouveau groupe d'experts dédié à cette question. Le JECFA, qui a déjà évalué certaines substances utilisées en médecine vétérinaire, dont le zéranol et l'acétate de trenbolone – c'est-à-dire deux anabolisants parmi ceux qui sont en cause dans le conflit transatlantique -, se voit donc désigné comme le groupe d'experts pertinent pour les travaux du CCRVDF.

Les débuts du CCRVDF sont donc d'emblée conflictuels. Les circonstances de sa création, à commencer par l'attribution de sa présidence aux États-Unis, suggèrent fortement qu'on crée un lieu où pourront se développer des confrontations qui existent déjà de manière latente au Codex mais aussi dans d'autres institutions. Plus que le commerce de viande, ce sont les principes légitimes pour décider de l'enregistrement et de la circulation des substances pharmaceutiques qui semblent mobiliser les acteurs étatiques, mais aussi privés. Le discours engagé du Dr. Houston en ouverture de la première réunion du comité montre

assez que le Codex n'est déjà plus, loin s'en faut, un « club de gentlemen[150] ». Au-delà des dispositions institutionnelles qui encadrent le nouveau comité, les sujets qui y sont abordés sont, eux aussi, polémiques. Cependant, malgré les points de vue radicalement opposés des délégations sur la question des hormones, tous semblent déterminés à établir une réglementation mondiale – donc nécessairement unique – à leur propos. Pour ce faire, l'unanimité se fait pour consulter le groupe d'experts constitué sur des principes de neutralité et de représentativité par la FAO et l'OMS. Mais, comme nous allons maintenant le souligner, le JECFA ne se contente pas d'une évaluation neutre et objective des hormones de croissance. Le rapport qu'il produit engage au contraire les pays à s'accorder sur le caractère inoffensif des hormones et à les « adouber » par des normes internationales.

b. Une légitimation par la science : des experts partie prenante dans le projet de normalisation internationale

Lorsque le CCRVDF est créé, la FAO et l'OMS disposent déjà d'une instance dévolue à l'évaluation des dangers liés aux substances chimiques présentes dans les aliments, le JECFA. Le comité d'experts, à la demande des deux organisations, a réalisé en 1982 et 1983 une « monographie » (c'est-à-dire un rapport d'évaluation détaillé) pour deux anabolisants vétérinaires, le zéranol et la trenbolone. Néanmoins, le CCRVDF demande formellement au JECFA de proposer des niveaux maximaux (LMR) pour les hormones dans les produits alimentaires.

(i) Inutile de fixer des doses maximales pour des substances naturelles

Dans un premier temps, le JECFA se penche sur les hormones dites « naturelles », parce qu'elles sont identiques aux hormones présentes dans l'organisme, telles que

[150] C'est ainsi que Veggeland et Ole Borgen (2005) qualifient le Codex tel qu'il fonctionne avant la ratification des Accords de Marrakech, expression que nous avons, du reste, entendu de nombreuses fois dans la bouche des acteurs de l'organisation.

l'oestradiol. Justement parce qu'elles circulent naturellement dans l'organisme, le JECFA estime qu'il n'est pas nécessaire de prendre des mesures spécifiques pour d'éventuels risques liés à leur emploi chez les animaux d'élevage. De toute façon, l'homme est exposé de façon massive aux hormones qu'il produit lui-même.

> Le Comité a noté que l'estradiol-17-β est naturellement présent chez tous les mammifères, y compris l'homme. Cette hormone est donc normalement présente dans les produits comestibles provenant de mammifères qui n'ont pas reçu d'hormones, la concentration de base variant largement selon l'âge et le sexe au sein de chaque espèce animale.
> [...] Les quantités moyennes d'estradiol produites quotidiennement chez l'homme et chez la femme enceinte représentent respectivement environ 15 000 fois et plusieurs millions de fois la quantité contenue dans 500g de viande provenant d'un animal traité. [...] Le Comité a donc conclu que la quantité d'estradiol exogène apportée par la consommation de viande d'animaux traités ne pouvait exercer aucun effet hormonal, et par conséquent aucun effet toxique, chez l'homme.
> Le Comité a estimé qu'il était inutile de fixer une DJA pour une hormone qui est endogène chez l'homme et dont la concentration varie largement selon l'âge et le sexe. Il a conclu qu'il était peu probable que l'utilisation d'estradiol [...] pour activer la croissance des animaux, constitue un danger pour la santé humaine.[151]

Les hormones « naturelles » ne sont donc pas dangereuses. Ce qui tombe bien, puisque, comme les médicaments vétérinaires qui en contiennent sont strictement identiques aux molécules produites par l'organisme, on n'a pas tellement de moyen de contrôler leur quantité. C'est uniquement cette considération, relative aux contrôles, qui justifiera l'établissement de propositions par le JECFA à propos des hormones artificielles.

(ii) Des normes dictées par des impératifs réglementaires pour les hormones artificielles

L'approche concernant les substances « artificielles », c'est-à-dire des composés hormonaux qu'on ne retrouve pas à l'état naturel chez les mammifères, conduit en revanche à fixer une DJA et des LMR dans les produits animaux. Pourtant, là non plus, il ne semble pas que les experts aient été guidés par de véritables préoccupations pour la santé des consommateurs. Leur évaluation est sous-tendue par des considérations réglementaires et

[151] [OMS, Série de rapports techniques, n° 763, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 32e session du JECFA, Genève, 1988]

analytiques, qui se traduit par un raisonnement fondé sur la modélisation en conformité avec les exigences d'élaboration normative :

> Pour une personne de 70kg consommant 500g de viande par jour, la concentration maximale de résidus de zéranol dans la viande serait de 70 µg/kg de tissus comestibles. Le Comité a cependant tenu à souligner que les concentrations de résidus de zéranol présentes dans la viande d'animaux traités conformément aux bonnes pratiques d'élevage seraient inférieures à cette valeur. La concentration admissible de résidus de zéranol, lorsque celui-ci est employé conformément aux bonnes pratiques d'élevage, a donc été fixée à 10 µg/kg pour le foie de bovins et à 2 µg/kg pour les muscles de bovins. Cette dernière concentration est supérieure à celle que l'on observe chez les bovins traités conformément aux bonnes pratiques d'élevage, mais c'est la valeur la plus faible qui puisse être spécifiée compte tenu des méthodes pratiques d'analyses utilisables en routine.[152]

Le cas de l'acétate de trenbolone, un autre anabolisant d'origine exogène, semble néanmoins plus problématique aux yeux des experts. Ils déplorent en effet les données lacunaires qui leur ont été communiquées en ce qui concerne les effets toxiques de ce médicament, ce qui ne les empêche pas pour autant de proposer une dose toxique provisoire qu'il nomme « DJA temporaire[153]. » Or, il semble peu probable que le JECFA, dans l'éventualité où de nouvelles données lui auraient été transmises, propose de réviser des normes qui auront, entre temps, permis l'organisation du commerce de viandes. Cette DJA temporaire n'est donc autre qu'une DJA définitive de facto.

Au bilan, le JECFA estime donc qu'il est inutile d'établir des doses maximales pour les hormones « naturelles » que sont l'estradiol, la progestérone et la testostérone, non parce qu'elles sont inoffensives, mais parce qu'elles sont aussi sécrétées par le corps humain et que, par conséquent, la prise en compte de l'exposition alimentaire semble peu pertinente. Le groupe d'experts propose, d'autre part, que le CCRVDF adopte des LMR pour le zéranol et de manière provisoire pour la trenbolone, substance pour laquelle des données pharmacologiques et toxicologiques supplémentaires sont, en toute rigueur, nécessaires.

---

[152] [OMS, Série de rapports techniques, n° 763, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 32e session du JECFA, Genève, 1988]

[153] [OMS, Série de rapports techniques, n° 763, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 32e session du JECFA, Genève, 1988]

Les évaluations du JECFA sur les hormones dans les années 1980 apparaissent, surtout à un chercheur habitué aux procédures d'expertise actuelles, d'une légèreté peu concevable aux regards des enjeux de santé publique qui les sous-tendent. D'ailleurs, certains délégués au CCRVDF rejettent l'emploi du terme « inutile » qui figurent dans le rapport du JECFA. Aussi dénué de sens que soit un tel concept, ils insistent pour introduire la terminologie de LMR non spécifiée (donc, de niveau maximal virtuellement illimité). L'obtention d'une norme correspondant au format de LMR, même si cela ne s'appuie sur aucune réalité scientifique, leur apparaît comme l'aboutissement incontournable des travaux du CCRVDF.

Quoiqu'il en soit, ce n'est pas en raison d'interrogations quant à la santé des consommateurs que le rapport du JECFA fait polémique. A ce moment-là, les États membres du Codex assument la nature économique et politique de leurs oppositions sur les projets de normes « hormones ».

c. Un processus technocratique entravé par le désaccord politique : le blocage des projets de normes sur les hormones

Malgré le consensus scientifique qui entoure l'évaluation de l'innocuité d'utilisation d'hormones de croissance pour le consommateur de viandes, les projets de normes sur les hormones ne tardent pas à être attaqués en raison des retombées économiques et/ou politiques qu'elles pourraient avoir à l'échelon domestique.

(i) Le gel du processus de normalisation, une reculade européenne face à la perspective de LMR internationales

Même s'ils reconnaissaient dès la création du CCRVDF leurs divergences pour la réglementation des hormones de croissance, les États membres du Codex étaient au départ tous volontaires pour entreprendre leur normalisation internationale. Dès 1987 – alors que la CE est en train de se doter d'une réglementation anti-hormones – ce n'est plus le cas. Lors de

la seconde réunion du CCRVDF, les pays européens ont totalement changé de perspective : ils affichent désormais leur opposition à l'établissement de LMR internationales pour les hormones de croissance. L'assise de cette objection sur des considérations sociales et politiques est explicite :

> La Communauté a déjà une réglementation spécifique sur l'emploi des hormones. Le consommateur européen est opposé à l'emploi d'anabolisants pour stimuler l'engraissement des animaux et exige des viandes provenant d'animaux qui n'ont pas été soumis à ce traitement. En réponse à cette exigence du consommateur concernant les aliments qu'il consomme et l'application d'une réglementation appropriée, la Communauté a interdit l'emploi de ces anabolisants pour engraisser les animaux de boucherie.
> En conséquence, les États Membres de la Communauté ont jugé qu'il n'était pas pertinent de poursuivre l'examen, dans le cadre du Codex, des recommandations sur l'avant-projet de LMR Codex pour les résidus provenant de l'emploi des produits destinés à stimuler la croissance, et ont réservé leur position concernant l'avancement de ces LMR a l'étape 5 de la Procédure.[154]

Malgré la réserve formulée par les États membres de la CE, le processus d'élaboration normative se poursuit au sein du CCRVDF, qui retient que les hormones de croissance sont massivement utilisées à l'échelle mondiale. Du coup, le conflit passe à une instance supérieure : la Commission du Codex alimentarius (la CAC), qui valide les décisions des Comités du Codex et prend en charge les problèmes que ces derniers rencontrent. Les projets de normes sur les hormones sont en effet parvenus (sauf dans le cas de la trenbolone) à l'étape 8, la dernière, de la procédure par laquelle le Codex élabore ses normes. C'est désormais à la CAC de décider (ou non) l'adoption de normes qui ont rempli tous les critères procéduraux du Codex. Dans le cas des hormones, l'antagonisme entre les États membres du Codex est tel que cette étape devient un enjeu décisif : au point de recourir au vote, une première pour l'organisation[155].

---

[154] [Alinorm 89/31 A, Compte-rendu de la 3e session du CCRVDF, 31 octobre – 4 novembre 1988]

[155] Plus précisément, le vote à mains levées est décrit comme une pratique couramment mise en œuvre dans les premières décennies de fonctionnement du Codex. Le Président de séance appelait alors librement les délégués à lever leur chevalet sur les différentes options en discussion (par exemple, il proposait plusieurs pourcentages pour estimer le taux de conformité exigible pour classer les haricots verts ou les petits pois dans la catégorie « extra-fins » : 92, 93 ou 94% ?) Puis on procédait à un comptage « à vue de nez » pour décider de la norme. Ici, la formalisation du décompte des voix, accentuée par la dramatisation d'un appel nominal des délégations présentes, métamorphosent l'exercice en évènement critique.

Ainsi, les Pays-Bas (qui assurent la présidence tournante du Conseil des CE) demandent que l'adoption des LMR soit tranchée par vote. Le décompte des voix – le vote s'étant tenu par appel nominal des délégations – est favorable à la position européenne. Les normes ne sont pas adoptées. Mais elles ne sont pas abandonnées non plus : on décide donc de les maintenir à l'étape 8[156]. Autrement dit, leur sort reste indéterminé, jusqu'à ce qu'on acte de leur adoption ou de leur révocation définitive.

Bien sûr, les partisans des projets de normes, notamment les États-Unis, n'entendent pas se satisfaire d'une telle décision, dont le caractère inachevé leur laisse la possibilité de remettre à l'ordre du jour le cas des hormones. Lors de la réunion suivante du CCRVDF, ils entreprennent un véritable travail politique pour dénoncer les conséquences du « gel » des projets de normes : une réforme des procédures est indispensable pour éviter que se reproduise l'ineptie d'une telle situation. Pour éviter l'impasse de controverses futures, ils préconisent de s'en tenir aux preuves scientifiques de l'innocuité des hormones :

> Le Comité a longuement examiné la décision de maintenir les hormones à l'étape 8, prise par la Commission. [...], le Comité a rappelé que la proposition des Etats-Unis serait examinée par le Comité du Codex sur les principes généraux (CCGP). Cette proposition plaidait en faveur d'une réforme des procédures pour garantir que les principes scientifiques restent la seule base des recommandations de la Commission. [...] D'autres délégations ont exprimé l'espoir que la Commission adoptera les recommandations concernant les hormones [...] sur la base de critères strictement scientifiques[157].

Les discussions au sein du CCRVDF témoignent ainsi d'une volonté de brider les aspects extrasanitaires qui pourraient interférer avec le processus de normalisation. Les délégations ne semblent pas seulement préoccupées par l'éventuel handicap imputable à la non-adoption des LMR sur les hormones, mais aussi par les divergences quant aux principes qui président aux travaux de leur comité. D'autres organes du Codex, la Commission et le

---

[156] 12 pays se prononcent pour l'adoption, 27 y sont défavorables et 9 se sont abstenus. Il est intéressant de noter que les pays scandinaves étaient intervenus pour mentionner que, même si leur réglementation interdisait le recours aux facteurs de croissance à l'instar des directives européennes, ils ne souhaitaient pas s'opposer à l'adoption des LMR du Codex.

[157] [Alinorm 93/31 A, Compte-rendu de la 7e session du CCRVDF, 20 au 23 octobre 1992]

Comité exécutif, mais aussi le CCGP hébergé par la France, et qui met en place une consultation d'experts chargée de travailler sur la tentative de réforme initiée par les États-Unis, sont embarqués dans ce débat. En ce sens, le problème que pose la normalisation internationale des hormones constitue le point de départ d'une réflexion d'ensemble sur la façon dont le Codex se gouverne.

(ii) Une réflexion politique prise en otage par l'industrie du médicament vétérinaire

A partir de ce premier vote à la CAC en 1991, les acteurs du Codex envisagent de réformer les procédures de l'organisation, notamment pour établir dans quelle mesure les avis scientifiques doivent conditionner l'adoption de normes par les comités gestionnaires du risque. Or, au CCRVDF, le groupe des acteurs privés, qui représentent les opérateurs économiques, va peser dans les négociations bien qu'il ne dispose, formellement, que du statut d'observateur.

A la fin des années 1980, l'industrie pharmaceutique vétérinaire a en effet commencé à s'organiser en fédérations transnationales. Deux d'entre elles, la COMISA (Consultation mondiale des industries de santé animale) et la FEDESA (Fédération européenne de santé animale), sont notamment créées, et adhèrent dans la foulée au Codex :

> Le Comité a été informé qu'une cérémonie a été tenue le 23 octobre 1989 pour la signature de l'acte conférant à la COMISA un statut officiel. Celui-ci sera incorporé dans la législation belge et l'organisation aura son siège à Bruxelles. La COMISA regroupe des fabricants de produits pour la santé animale ainsi que des associations nationales de seize pays, à savoir : les Etats-Unis, le Canada, le Brésil, le Japon, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et dix pays d'Europe de l'Ouest[158].

La constitution de ces groupes n'est pas anodine. En effet, les laboratoires producteurs de médicaments vétérinaires entretiennent des relations privilégiées avec le JECFA pour l'élaboration de LMR. Dans la plupart des cas, les normes élaborées par le CCRVDF ont été développées récemment, et sont donc encore protégés par des brevets. Ainsi, les résultats des

[158] [Alinorm 93/31, Compte-rendu de la 4e session du CCRVDF, 24 au 27 octobre 1989]

études scientifiques sur lesquels elles se basent n'ont pas été publiés et sont la propriété des laboratoires qui les ont développés. Ce sont ces derniers qui décident - ou non – de communiquer les études aux experts, moyennant des dispositions spécifiques visant à assurer leur confidentialité. Dans ces conditions, l'organisation en fédérations transnationales centralise les relations entre le JECFA et l'industrie pharmaceutique :

> Durant l'année en cours, la COMISA a assisté le JECFA dans la coordination des contacts entre ceux qui soumettent des données et ceux qui les examinent ; elle a également présenté des observations écrites sur des documents en cours d'élaboration au sein du CCRVDF[159].

Un tel état de fait institue une forme de dépendance du JECFA à la bonne volonté des représentants de l'industrie pharmaceutique[160]. Or, cette dernière a tout intérêt à ce que soient adoptées des LMR internationales pour les hormones, qui, comme on l'a expliqué dans le chapitre I, constitue un instrument dans les stratégies mondiales de commercialisation. Par conséquent, les représentants de la COMISA prennent en otage les membres du CCRVDF après le vote de 1991, dont l'issue leur a été défavorable :

> De l'avis du représentant de la COMISA, la décision prise par la Commission en 1991 de ne pas adopter les projets de normes pour les hormones [...] va à l'encontre d'une étude objective et impartiale des médicaments. La COMISA [...] recommandera à ses membres de différer la soumission de données destinées à la réunion du JECFA de 1994, jusqu'à ce que l'on sache clairement si la Commission prendra des mesures au sujet des hormones. [...] Le Comité, réalisant les inquiétudes de la COMISA, a exprimé de profondes réserves en ce qui concerne les effets que les recommandations proposées auront sur les membres de la COMISA. Il a fait valoir que des retards dans la soumission des données [...] pourraient avoir une incidence sur l'image d'indépendance du JECFA. [...] Après un examen approfondi de cette question, la COMISA a déclaré ne pas être en mesure de modifier sa position.[161]

Les acteurs privés, que leur organisation en fédération transnationale a rendus puissants, aggravent l'antagonisme au sein du CCRVDF et du Codex dans son ensemble. En confisquant au comité la matière scientifique sur la base de laquelle sont élaborées les normes régulant les médicaments vétérinaires, ils menacent l'institution de « chômage technique » : sans données soumises au JECFA, celui-ci ne pourra pas fournir d'évaluations au CCRVDF,

---

[159] [Alinorm 93/31, Compte-rendu de la 4e session du CCRVDF, 24 au 27 octobre 1989]
[160] Cet aspect sera développé dans le chapitre V de cette thèse.
[161] [Alinorm 93/31, Compte-rendu de la 4e session du CCRVDF, 24 au 27 octobre 1989]

qui sera dans l'incapacité d'élaborer des LMR internationales. Malgré tout, les délégués de la CAC reportent l'examen des LMR portant sur les hormones de croissance à l'issue d'un débat plus général, conduit par le Comité des principes généraux (CCGP) qui a été chargé de préparer un rapport sur le rôle de la science dans les procédures du Codex.

Ainsi, le CCRVDF connaît une actualité riche dès ses premières années de fonctionnement, marquées par une politisation et une conflictualisation immédiates des échanges. Dans le même temps, on assiste à la fois à l'inscription des hormones de croissance à l'agenda de la normalisation internationale et au « grippage » du processus d'élaboration normative. Les États semblent tout d'abord désireux de travailler à une réglementation internationale commune sensée ménager des solutions face aux problèmes soulevés par les divergences entre les législations nationales vis-à-vis des hormones de croissance. Mais, dès que le CCRVDF commence à travailler de manière effective, il apparaît que ces dernières ne se fondent pas sur des paramètres techniques liés de manière spécifique à telle ou telle substance mais qu'elles reflètent des incompatibilités en matière de « styles politiques[162]. » Les pays de la CE se trouvent alors dans une configuration défavorable : au moment où ils viennent d'adopter le principe d'un rejet des hormones de croissance, les experts du JECFA, qui conseillent le CCRVDF, certifient leur innocuité. S'en suit un revirement de la position des Européens, qui tentent désormais d'obtenir l'abandon du projet d'élaboration d'une réglementation commune sur les hormones au CCRVDF.

Par ailleurs, le conflit sur les hormones souligne les carences institutionnelles du Codex, démuni lorsqu'il s'agit d'arbitrer les cas à l'origine de différends qui ne sont pas strictement de nature scientifique. Ainsi surviennent des tensions globales entre les acteurs

[162] Ansell et Vogel (2006), poursuivant les réflexions de Richardson et al. (1982), proposent d'analyser les conflits transatlantiques sur les biotechnologies alimentaires à l'aune de la divergence des styles politiques préférés en Europe et aux États-Unis.

favorables à une redéfinition plus stricte des principes d'élaboration de normes internationales (une « resectorisation » conforme aux préconisations scientifiques et techniques) et ceux qui souhaitent, au contraire, « désectoriser » les critères sur lesquels elle se fonde[163]. Cette entreprise ne concerne pas seulement le CCRVDF, mais s'étend à l'ensemble du Codex. C'est donc d'une entreprise institutionnelle de grande ampleur que participe le conflit sur les hormones. Dans la section suivante, nous allons voir comment, en apportant une réponse à cette question générale, les discussions au Codex font basculer en défaveur de l'Europe le processus d'élaboration normative à propos des hormones de croissance.

2. Vote et déficit démocratique : le choc de l'adoption des normes sur les hormones de croissance

La session de la CAC de 1995 remet à l'ordre du jour le cas des hormones qui avait été laissé en suspens lors des sessions précédentes. La réunion de 1995 va même se montrer déterminante, en validant une série de décisions extrêmement contestées. Le Codex va acter à la fois l'adoption effective des LMR sur les hormones de croissance et adopter une série de principes destinés à guider le travail d'élaboration normative de l'organisation.

Les inflexions décidées à cette occasion font de la session de la CAC de 1995 un tournant dans l'histoire de l'institution. S'enchaînent, en l'espace de quelques heures de négociations, l'adoption de déclarations sur le rôle de la science au Codex et celle, par vote, des LMR sur les hormones qui étaient suspendues depuis plusieurs années. L'émotion qui en résulte est considérable. Pour une partie des acteurs, cet épisode est le signe d'un dysfonctionnement de l'institution, dont les modalités de fonctionnement ne permettent pas de trouver une solution en cas de désaccord irréconciliable entre les pays. Pourtant, le cas des

[163] Nous faisons ici référence à la notion de « secteur », et aux processus de sectorisation et désectorisation qui s'y rapportent, que Michel Dobry attache à l'analyse sociologique des crises politiques (voir Aït-Aoudia et Roger (2015) pour une discussion précise de cette clé d'étude).

hormones n'est pas le premier exemple de vote au Codex, loin s'en faut : les délégations avaient pour habitude de se prononcer « à main levée » sur les aspects de technologie alimentaire des normes du Codex depuis les débuts de l'organisation :

> On fait d'énormes efforts pour ne pas arriver à un vote…ça n'a pas toujours été le cas, au Codex, parce que j'ai connu des… des vieux de la vieille du Codex, qui avaient connu le Codex dans les années 60, 70…qui me disaient qu'on votait à tout bout de champ, au Codex. Typiquement, c'était le cas sur les histoires de taux de couverture dans les conserves de pulpe de tomates. Qui est pour 92% ? 93% ? 94% ? Le Président de séance regardait vaguement et concluait : « bon, ce serait plutôt 93. » Et tout le monde était d'accord. C'était un vote : on votait et les autres se rangeaient au résultat du scrutin. Sur ce type de chose, sur plein de considérations techniques, effectivement, ce fonctionnement pouvait marcher. [164]

En quoi le vote sur les hormones n'est-il pas de même nature que ces décisions où la légitimité d'une majorité simple, estimée à la louche, n'était pas mise en cause ? Nous allons voir que la qualification critique de l'épisode du vote sur les hormones est le fruit d'un processus de reconstruction a posteriori. Il est lié à une prise de conscience progressive d'un décrochage entre les procédures du Codex, héritées du temps où l'organisation effectuait effectivement un travail d'édification de normes industrielles techniques, et l'évolution de son programme de travail. Notre analyse montre ainsi que la « mise en crise » du vote sur les hormones a permis, après coup, de requalifier l'épisode en dispute quant aux modalités de gouvernance d'une organisation qui ne se contente plus de faciliter le commerce international mais produit également des orientations en termes de politique publique [165]. Parce qu'il résume, et de manière spectaculaire, l'opposition des Etats quant à la façon de garantir que le Codex décide de façon démocratique, le vote des LMR sur les hormones devient un exemple archétypal encore mobilisé aujourd'hui. Pour nous en convaincre, nous allons détailler le moment du vote sur les hormones lors de la CAC de 1995.

---

[164] [Entretien, Ancien point de contact français pour le Codex, 4 avril 2014]

[165] Plutôt que de chercher, ontologiquement, ce qui fait du vote sur les hormones de croissance une « crise » du Codex, nous tentons ici de retracer comment ce vote a acquis une dimension critique du point de vue des acteurs. Nous reprenons donc ici le même type de démarche que Mégie et Vauchez (2014), dans le dossier qu'ils ont coordonné à propos des « crises » européennes. La spécificité de notre cas d'étude tient donc à sa temporalité puisque, pour le cas du vote sur les hormones, sa catégorisation comme « crise » par les acteurs intervient nettement après son déroulement et tend même à se renforcer au cours du temps.

a. La rationalité scientifique, seul critère indiscutable pour légitimer les normes internationales

Au tout début de la décennie 1990, un statu quo temporaire s'installe au Codex sur les projets de normes sur les hormones. En l'absence de consensus, et après qu'un premier vote a montré que les États membres n'étaient pas prêts à adopter à tout prix les LMR, il a été décidé d'entreprendre un travail, mené par le CCGP (comité des principes généraux), sensé fournir les directives pour la mission de normalisation du Codex, notamment en cas de conflit. Dans ce contexte, les évènements de l'année 1995 accélèrent brutalement les changements en gestation au Codex. La CAC adopte dans un premier temps des résolutions de principes d'ordre général, ce qui lui donne, puis juste après, un vote est convoqué à la demande des États-Unis, à l'issue duquel les normes sur les hormones sont adoptées de façon définitive.

(i) Les déclarations de principes concernant la place de la science dans l'adoption des normes du Codex

En 1995, la CAC adopte une série de principes généraux qui assurent la primauté des critères scientifiques sur l'élaboration des normes au Codex. Or, la nécessité de reconnaître ces principes a été directement inspirée par le cas des hormones. L'objectif est de dépasser l'incapacité dans laquelle s'était trouvée la CAC, en 1991 puis en 1993, d'entériner les LMR sur les hormones de croissance.

A la suite du premier vote sur les hormones en 1991, qui avait prononcé le maintien des LMR « hormones » à la dernière étape de la procédure du Codex, les États-Unis ont préparé un document visant à renforcer l'autorité de l'expertise scientifique dans la prise de décisions au sein de l'organisation. Ce texte est soumis au Comité sur les Principes Généraux (CCGP) comme une suite à donner au vote négatif de la CAC sur les hormones de croissance :

Implications for the Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Foods of the Codex Alimentarius Commission Vote not to adopt JECFA Recommendations for Growth Promoting Cattle Hormones at Step 8

The Delegation of the United States stated that it supported a review of the Commission's procedures for the elaboration of standards so as to strengthen public perception of the impartiality and competence of Codex. It stated that Codex should demonstrate that it was a genuinely neutral intergovernmental body and that it must show that its standards, guidelines and other recommendations rested on a sound scientific basis. The Delegation stated its opinion that revisions in Codex procedures were required to confirm the preeminent role of science in Codex decisions on health and safety matters.

Conséquences pour le CCRVDF du vote de la CAC pour la non-adoption des recommandations du JECFA pour les hormones de croissance à l'étape 8

La délégation des États-Unis d'Amérique a expliqué qu'elle était en faveur d'une révision des procédures de la Commission pour l'élaboration des normes, qui conduirait à renforcer la perception du public du niveau d'impartialité et de compétence du Codex. Selon elle, le Codex se devait d'apporter la démonstration de ce qu'il était une organisation intergouvernementale neutre, dont les normes, lignes directrices et autres recommandations reposaient sur une base scientifique solide. D'après cette délégation, une révision des procédures était nécessaire afin de confirmer le rôle central de la science dans les décisions du Codex touchant à la santé et à la sécurité des consommateurs.[166]

La proposition des États-Unis d'Amérique ne reste pas lettre morte : dès la session suivante du CCGP, des propositions sont transmises à la Commission pour adoption.[167] Les délégations semblent alors s'accorder à considérer que la science doit constituer le socle obligatoire de tous les travaux du Codex. Pour certains, c'est même le seul critère pertinent. Et pour les rares pays qui souhaitent diluer la surdétermination par la science du mécanisme d'élaboration des normes, les autres critères éventuels ne constituent que des paramètres secondaires qui lui restent subordonnés. C'est ce qui transparaît des discussions quant aux « Déclarations de principes » destinées à être annexées au Manuel de Procédures[168] du Codex, et du texte extrêmement lissé qui a été finalement retenu.

---

[166] [Compte-rendu de la 10e session du CCGP, Alinorm 93/33, Paris, 7-11 septembre 1992]

[167] Il faut souligner qu'il s'agit là d'une progression extrêmement rapide au regard du pas de temps dans lequel le Codex travaille usuellement. En effet, le caractère séquentiel de la procédure d'adoption des travaux de l'organisation (8 étapes) et la fréquence peu élevée des réunions (à cette époque, la CAC ne se réunit que tous les deux ans) conduisent à étaler sur cinq ou six ans, dans le meilleur des cas, la progression des travaux. Ici, la proposition américaine progresse donc de façon fulgurante.

[168] Ce document constitue le texte fondamental sur lequel s'appuie le travail du Codex. Il présente le mandat de l'organisation, son fonctionnement, sa structure et détaille la procédure d'élaboration des normes. De ce fait, il constitue le document de référence auquel se reportent tous les délégués dans leur participation aux travaux du Codex. Nous reviendrons dans le chapitre IV sur la dimension totémique de ce Manuel.

Encadré 7: la science dans les procédures du Codex : un fondamental ou le seul critère pertinent ?

Les déclarations telles qu'elles ont été adoptées par la CAC de 1995 :

Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération

1. Les normes alimentaires, directives et autres recommandations du Codex Alimentarius doivent reposer sur une analyse et sur des preuves scientifiques objectives, après un examen approfondi de toutes les données pertinentes, de façon que les normes garantissent la qualité et la sécurité des approvisionnements alimentaires.

2. En élaborant des normes alimentaires et en prenant des décisions à leur sujet, le Codex Alimentarius doit tenir dûment compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes ayant une importance pour la protection de la santé du consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires.

3. À cet égard, il faut noter que l'étiquetage des denrées alimentaires joue un rôle important dans la réalisation de ces deux objectifs.

4. Quand des membres du Codex s'accordent sur le niveau nécessaire de protection de la santé publique mais ont des opinions divergentes sur d'autres points, ils peuvent s'abstenir d'accepter la norme en cause sans nécessairement faire obstacle à la décision du Codex.[169]

Les enjeux de l'adoption des « Déclarations de principes » :

La Commission a débattu longuement et de façon approfondie des recommandations du Comité exécutif, notamment des quatre déclarations de principes. La délégation de l'Espagne, au nom des pays membres de la Communauté européenne, a soumis à la session une proposition visant à amender ces propositions comme suit :
« 1. Les normes alimentaires, directives et autres recommandations du *Codex Alimentarius* doivent reposer sur une analyse et des preuves scientifiques [objectives], après un examen approfondi de toutes les données pertinentes, de façon que les normes garantissent **la protection de la santé du consommateur ainsi que** la qualité et la sécurité des approvisionnements alimentaires.
En élaborant des normes alimentaires et en prenant des décisions à leur sujet, le *Codex Alimentarius* doit tenir dûment compte, le cas échéant, d'autres facteurs légitimes ayant une importance pour [la protection de la santé du] le consommateur et la promotion de pratiques loyales dans le commerce des denrées alimentaires, **dont l'évaluation doit se faire de manière transparente**.
A cet égard, il faut noter que l'étiquetage des denrées alimentaires **peut jouer** un rôle important dans la réalisation de ces [deux] objectifs.
Le quatrième paragraphe est supprimé. »
La Commission a résolument confirmé que les normes et autres textes du Codex devaient reposer sur des principes scientifiques objectifs. Après un débat animé sur les amendements proposés, la Commission a adopté les quatre déclarations de principes sous leur forme initiale, afin qu'elles servent de guide aux travaux du Codex. L'Espagne, au nom des pays membres de la Communauté européenne, a exprimé son opposition à la décision de la Commission.[170]

[169] [Manuel de procédure du Codex alimentarius, 24e édition, Annexe, p. 247 de la version française]
[170] [Compte-rendu de la 21e session de la CAC, Alinorm 95/37, Rome, 3-8 juillet 1995]

La ligne de discussion entre les positions quant au rôle de la science apparaît extrêmement ténue. Il ne s'agissait pas de remettre en cause la légitimité de la science qui, de l'avis de tous les délégués, constitue le critère incontournable pour élaborer des normes équitables et pertinentes. Les pays européens ne discutent pas du passage obligé par une expertise scientifique, ni de l'élaboration de directives conformes aux avis des experts. Loin s'en faut. Les amendements qu'ils proposent visent ainsi simplement à introduire des nuances formelles pour que d'autres critères puissent, le cas échéant, peser dans la prise de décisions du Codex. Cette tentative de mitigation échoue cependant et le Codex avalise des règles très proches de la proposition initiale des États-Unis en réaction à la non-validation des normes sur les hormones.

(ii) Champ libre pour une nouvelle séquence de votes

L'adoption des « Déclarations de principe » touche aux fondamentaux du Codex en subordonnant l'adoption de normes à l'absence de preuves de la toxicité des produits. Elle représente donc une transformation importante pour l'organisation. Les participants à cette session de la CAC n'en sont pas au bout de leurs émotions : la question de la place de la science ayant été tranchée, on peut maintenant statuer sur les projets de LMR « hormones ». Toutes les conditions nécessaires à l'adoption des projets de normes sont maintenant réunies : de fait, une nouvelle séquence de votes s'enclenche inexorablement :

> Projets de limites maximales de résidus pour cinq hormones de croissance à l'étape 8
> La Commission s'est partagée en deux groupes d'avis différents : le premier s'est prononcé en faveur de l'adoption sans délai de ces LMR à l'étape 8, tandis que l'autre s'est déclaré favorable au renvoi de la question à la prochaine session de la Commission, dans l'attente qu'une conférence internationale organisée par la CE se réunisse d'ici à la fin de l'année pour examiner la question.
> Après un débat prolongé sur la question de savoir si une décision devait être prise sur la base des connaissances scientifiques actuellement disponibles ou s'il fallait prendre en considération des facteurs autres que les préoccupations relatives à la santé, la délégation de l'Espagne a proposé, au nom des pays membres de l'UE, que l'on procède à un vote par appel nominal sur l'ajournement du débat concernant l'adoption de certaines hormones de croissance à l'étape 8. Le résultat du vote a été le suivant : Pointage : 28 voix pour; 31 voix contre; 5 abstentions. Résultat: La motion de renvoi n'est pas adoptée.
> La majorité des pays membres se sont prononcés en faveur d'un vote secret, conformément à la demande de la délégation des Etats-Unis. A la suite de ce vote secret, la Commission a

adopté les LMR pour les hormones de croissance (33 voix pour, 29 voix contre et 7 abstentions)[171].

En somme, cette session de la CAC montre bien que le problème des hormones trouve sa place dans des débats plus généraux, d'ordre institutionnel, qui questionnent la façon de piloter une organisation intergouvernementale. La séquence « adoption des déclarations de principes sur la place de la science / vote sur les LMR « hormones » » suggère très clairement que le problème des hormones constitue une cristallisation de l'affrontement de deux stratégies réformatrices opposées. L'une technocratique, qui impose de s'en tenir strictement à l'expertise scientifique, l'autre démocratique, favorable à l'inclusion de considérations variées à préciser au cas par cas. Il est donc erroné de penser l'adoption par vote des LMR comme un « accident de parcours » survenu soit par erreur, soit par la conjonction de circonstances malencontreuses.

b. La séquence de votes en 1995 : coup de tonnerre dans un ciel calme ?

Même si la séquence de votes à laquelle se prêtent les membres de la CAC en 1995 n'est pas dépourvue de théâtralité, il ne faudrait pas conclure trop rapidement qu'il s'agit là d'une escarmouche malencontreuse, imputable aux tensions auxquelles sont soumis les délégués. Au contraire, l'enchaînement illustre de façon très parlante la place qu'occupe le conflit sur le « bœuf aux hormones » dans les stratégies développées par les États pour établir les règles du multilatéralisme.

(i) Un cas particulier moteur des mécanismes de réforme institutionnelle

L'enchaînement des décisions prises par la CAC en 1995 décompose la relation entre le cas particulier et les procédures générales de l'institution en deux temps, de généralisation puis de recentrage. Un premier mouvement permet de monter en généralité : c'est en effet

[171] [Compte-rendu de la 21e session de la CAC, Alinorm 95/37, Rome, 3-8 juillet 1995]

bien en raison de (ou « grâce à ») l'incapacité du Codex à adopter la série de LMR pour les hormones de croissance proposée par le JECFA que les États-Unis ont mis en cause les procédures de l'organisation et formulé des propositions de réforme. Celles-ci sont d'ailleurs présentées comme les « conséquences de la non-adoption des LMR pour les hormones ». Elles visent en fait à réduire l'éventail des paramètres que le Codex peut examiner pour élaborer ses normes. D'ailleurs, elles sont finalement intégrées au Manuel de procédure de l'organisation comme des « déclarations de principe concernant le rôle de la science ».

Le second mouvement, symétrique, permet au contraire de « redescendre » vers le cas particulier des hormones de croissance. Une fois ces principes adoptés, il n'est pas possible de retarder plus longtemps la décision sur les LMR. En ce sens, la séquence de votes sur les hormones apparaît comme une mise en application effective de l'adoption des « déclarations de principes ».

(ii) Un vote révélateur de déficit démocratique ?

Même si c'est bien l'Europe qui a déclenché la séquence de votes en appelant à renoncer définitivement aux projets de LMR, les acteurs européens considèrent dans l'ensemble que le recours au vote constitue une incongruité des procédures du Codex, ou la conséquence de leur non-actualisation.

> Quand on a une instance qui se veut être une instance à vocation technique, comment est-ce qu'on peut imaginer qu'on adopte une norme technique, fondée sur de la science… sur laquelle on a un vote où on a la moitié du monde d'un côté, la moitié de l'autre ? Mais, ça n'a, tout simplement aucune sens ! Ca ne devrait même pas exister ! Donc soit c'est technique, soit c'est autre chose. Bon, donc je pense que c'est autre chose, et c'est pour ça que cet autre chose qui ne dit pas son nom, qui est politique ms sous couvert de chambres d'enregistrement purement techniques, est totalement illégitime. C'est anti-démocratique, comme système. C'est totalement anti-démocratique ![172]

C'est d'ailleurs pour cette raison que les représentants communautaires dénoncent immédiatement le recours à cette procédure de vote, comme le rapporte l'extrait suivant –

[172] [Entretien, sous-directeur, Ministère de l'Agriculture français, 9 septembre 2014]

dans lequel les divergences intra-européennes sont, au passage, particulièrement manifestes[173].

> L'Observateur de la CE a estimé qu'il était regrettable que cette décision importante et de portée considérable ait été prise à l'issue d'un vote secret, ce qui allait à l'encontre de la décision de la Commission d'accroître la transparence ; de plus, cela jetait un doute sur la validité et la valeur des travaux et des normes du Codex. Il a en outre noté que les conséquences seraient graves, la CE pouvant même reconsidérer sa participation aux travaux du Codex. Les délégations des Pays-Bas, de la Suède et de la Finlande ont souligné que la déclaration de l'Observateur était faite au nom de la Commission Européenne mais non de l'Union Européenne ou de ses Etats Membres et qu'ils se dissociaient de cette déclaration. La délégation de l'Espagne, au nom de l'Union Européenne, a rappelé que la Commission de la Communauté européenne avait le droit, en sa qualité d'observateur, de formuler toutes les observations qu'elle jugeait nécessaires, mais elle s'est également dissociée de la déclaration. La délégation du Royaume-Uni s'est dissociée de la totalité de la déclaration.[174]

Finalement, le vote sur les hormones de croissance constitue l'épilogue d'un processus long de maturation puis d'affrontement de deux visions de la gouvernance des organisations multilatérales à vocation technique. Il s'inscrit ainsi dans la stratégie développée par chacun des acteurs du Codex[175]. Du côté américain, il clôt un effort pour asseoir les politiques de normalisation de l'organisation sur la « sound science[176] » comme unique facteur de légitimité, auquel il donne une application concrète.

Du côté européen, l'interprétation est plus délicate tant le comportement des délégués apparaît comme inconstant. En effet, ce sont eux qui appellent au vote, et à plusieurs reprises (lors de la CAC de 1991 et lors de cette session de 1995). Il est vrai que le vote, de la façon dont les Européens l'envisagent, est destiné à ajourner le travail sur les hormones et qu'il doit se dérouler par appel nominal et non à bulletins secrets. Il n'en reste pas moins que ce sont les Européens qui donnent une résonance publique à la confrontation sur les normes du Codex en préparation. Leur mise en minorité a ainsi l'apparence d'une défaite qui peut, selon les interprétations, être considérée comme l'échec d'une stratégie générale visant à faire

---

[173] Nous reviendrons sur ce point dans le chapitre III de notre travail.
[174] [Compte-rendu de la 21e session de la CAC, Alinorm 95/37, Rome, 3-8 juillet 1995]
[175] Dans ce cadre, nous abondons ainsi dans l'analyse de Vogel (2003) qui considère le différend sur le bœuf aux hormones comme la manifestation de « styles politiques » divergents.
[176] Nous revenons sur cette rhétorique dans le chapitre V (encadré ???) de ce travail.

reconnaître les multiples dimensions sur lesquelles devraient reposer les politiques de normalisation internationale, ou comme une défaite localisée sur la question précise des hormones. Mais, en premier lieu, c'est la fragilité de la position défendue par l'Europe dans les institutions internationales qui apparaît au grand jour. La possibilité d'instrumentation du vote par la Commission européenne pour emporter l'agrément des institutions européennes, et, en premier lieu, celle des États membres, à une coordination formelle au Codex, ne doit pas non plus être négligée.

Quoi qu'il en soit, la caractérisation de cet épisode comme une crise aux conséquences décisives ressort surtout d'un processus de reconstruction a posteriori de sa dimension dramatique. De ce fait, la crise du vote sur les hormones devient à son tour un élément moteur pour envisager de nouvelles réformes institutionnelles.

c. Le vote sur les hormones *: un point d'ancrage historique pour les membres* du Codex

En soutenant l'idée – pourtant à contre-courant de la représentation usuelle du vote comme caution de l'expression démocratique – selon laquelle l'adoption des LMR par le Codex met en cause la légitimité de l'organisation, les responsables européens semblent accentuer encore la dimension critique de l'événement. Pourtant, celui-ci pourrait tout aussi bien attester de la fonctionnalité de l'organisation : confronté au problème des hormones, que les procédures ne permettent pas de régler de façon consensuelle, comme en témoigne le gel du projet de norme pendant plusieurs années, le Codex s'engage dans une réforme institutionnelle. Une fois validée, cette réforme permet la résolution du problème dans un cadre légitime.

Le débat sur la légitimité du recours au vote résume le processus de transformation du conflit sur les hormones en crise institutionnelle[177]. A ce titre, le vote ne survient pas de façon isolée ou contingente, comme une « tempête dans un ciel calme. Mais il n'est pas non plus seulement le résultat prévisible du processus d'affrontement entre deux stratégies antagonistes que nous avons détaillé ci-dessus. En accentuant le caractère dramatique de cette CAC de 1995, les acteurs se créent aussi un espace pérenne de discussion sur les procédures du Codex.

(i) Le vote sur les hormones, un point de départ pour relancer construction procédurale du Codex

Aujourd'hui, les témoins directs de l'adoption par vote des LMR sur les hormones, il y a plus de vingt ans, ne sont plus nombreux à assister encore aux réunions du Codex. Pourtant, la plupart des délégués en conservent la mémoire, formée à partir de leurs souvenirs indirects [178] ou du récit qu'ils ont eux-mêmes collecté à ce propos auprès de leurs prédécesseurs. C'est ainsi que la CAC de 1995 constitue un marqueur non seulement pour l'histoire de l'institution, mais aussi dans le rapport que l'ensemble de ses parties prenantes entretiennent avec elle.

> Il y a toujours une pression qui existe au Codex : c'est le vote. C'est comme une épée de Damoclès ! On fait d'énormes efforts pour ne pas arriver à un vote [...] Mais après l'épisode des hormones, et à partir du moment où il y a eu l'OMC, effectivement, le sentiment était qu'on ne pouvait plus faire comme ça.[179]

Pour la plupart des acteurs, mais aussi pour de nombreux observateurs universitaires (Alemanno, 2007 ; Fontanelli, 2005 ; Veggeland et Ole Borgen, 2005), la CAC de 1995 témoigne d'une métamorphose du Codex qui, d'organisation validant des normes

---

[177] En se proposant d'utiliser la notion de scandale comme clé d'accès aux transformations sociales via une observation des pratiques des acteurs, De Blick et Lemieux (2005) placent le scandale et la crise institutionnelle aux deux extrémités d'un axe le long duquel l'importance des contestations visant l'institution elle-même (ses contours, ses modalités d'action, etc.) va croissant. Ici, la polémique sur le caractère démocratique ou non du vote dans une instance technique tend à rapprocher le cas des hormones de la crise institutionnelle idéal-typique.

[178] Beaucoup des délégués actuellement en place débutaient alors leur carrière au sein des administrations nationales ou en tant qu'employé des filières agroalimentaires.

[179] [Entretien, ancien point de contact français pour le Codex, 4 avril 2014]

technoscientifiques, devient une instance susceptible d'émettre des politiques publiques aux répercussions d'ampleur internationale[180].

> J'étais à la CAC, en 1995, et c'était quelque chose d'incroyable. Vous aviez toute cette confusion, avec la Commission européenne qui appelait à un vote par appel nominal tandis que les autres voulaient que ce soit à bulletins secrets – notamment parce qu'il y avait des achats de voix, peut-être, parmi les plus petits pays. Et la Commission disait : non non, il faut que ce soit public ! Là, ce qu'on appelle maintenant le « lobbying » devenait visible. Et puis, quand vous regardez les compte-rendu de l'époque, vous voyez qu'en fait, il y a eu plusieurs votes à la suite ! C'était vraiment inédit. Clairement, du point de vue de l'OMC, au Codex, il y a eu un avant et un après « hormones-case[181] ».

Le vote sur les hormones marque donc le « début » du Codex, ou plutôt son renouveau, après trois décennies d'existence. Il atteste du passage de l'organisation à l'ère de l'OMC. Cette fonction de marqueur temporel se double d'un rôle d'exemple, au sens romain du terme « exempla, » c'est-à-dire d'un précédent historiquement attesté qui permet de réinscrire la question de l'actualisation des procédures du Codex à l'ordre du jour.

(ii) Une référence située grâce à laquelle la réflexion sur les procédures de l'organisation est actualisée

Le vote sur les hormones, constitue un « précédent » par les acteurs. C'est à ce titre qu'il est évoqué lorsqu'il s'agit de remettre sur le métier les procédures de travail de l'organisation. Par exemple, la question de l'utilité et des modalités du recours au vote est régulièrement posée au Codex, notamment via son Comité sur les Principes Généraux ; ce fut le cas pour la dernière fois en 2014. A ces occasions, les opposants au vote prennent systématiquement le vote sur les hormones comme l'exemple du « plus jmais ça » :

> Chef de la délégation française : Mon point de vue, c'est que bien sûr, il faut à tout prix éviter d'arriver au vote. Mais si ce n'est pas possible, il faut que ce soit un vote à la

---

[180] Nous utilisons à dessein cette expression de politiques publiques « d'emprise » internationale pour les distinguer des « politiques publiques internationales » telles que la littérature les analyse. Ainsi, pour Nay et Petiteville (2006), les politiques publiques internationales désignent « l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national », ce qui permet de distinguer les politiques étrangères et, ce qui nous intéresse plus ici, les politiques publiques multilatérales produites par les organisations intergouvernementales. Ici, le Codex devient à la fois producteurs de directives destinées à s'appliquer au commerce international, mais aussi à orienter le choix, à l'échelle mondiale, des autorités réglementaires nationales.

[181] [Entretien, Secrétaire du comité SPS de l'OMC, 6 mai 2014]

majorité des 2/3. Comme à l'OIE, au moins, 2/3, c'est plus représentatif qu'une majorité simple ! Regardez le cas des hormones, tout s'est joué sur le fil !
Déléguée de la Commission : j'étais à l'OMC la semaine dernière, pour le Comité SPS. Et j'ai pris conscience de quelque chose de vraiment frappant. On ne vote jamais à l'OMC. Jamais. Malgré toutes les critiques qu'on entend, comme quoi l'organisation est en crise, et puis les altermondialistes…mais on n'y vote tout simplement pas. Les négociateurs des accords de Marrakech avaient compris que c'était une question de légitimité[182].

La CAC de 1995 est donc une référence mobilisée pour toute entreprise de révision des procédures du Codex. Ce n'est pas un hasard : 1995 est également la date de la signature des Accords de Marrakech, c'est-à-dire, une opportunité qu'a saisie le Codex de renforcer sa place et celle de ses normes dans la gouvernance mondiale désormais orchestrée par l'OMC. En revanche, il est plus surprenant, que cette référence se focalise sur l'adoption singulière des LMR sur les hormones et non sur celle, de portée bien plus générale, des « Déclarations de principe sur le rôle de la science. » L'émoi suscité par des normes particulières concernant seulement cinq médicaments vétérinaires a occulté l'affirmation de tendances fortes sur les principes mêmes du travail réalisé au Codex.

Le dîner de réception se tient dans un bâtiment du ministère des affaires étrangères néerlandais, à La Haye. M., le Président du Comité fait un court discours, puis se mêle aux convives : une petite centaine de personnes, qui ont tendance à rester en petits groupes. Je rejoins M-F, déléguée par les États-Unis pour observer ce qui se dit au CCEURO [Comité de coordination régionale du Codex pour la région Europe][183], pour lui demander un entretien formel, que nous fixons au lendemain. Puis nous discutons, notamment de la négociation de l'Accord SPS, à laquelle elle a participé. [...] M. nous rejoint, ainsi que la déléguée de la Pologne.
Conversation en anglais :
M-F. : Mais quand une norme du Codex nous pose problème, nous signalons simplement que nous ne la mettrons pas en œuvre, comme avec la saccharine. Alors, on a toujours du mal à comprendre l'attitude des Européens, au Codex. Depuis le vote sur les hormones.
M. : Oui, les hormones. C'est un des mots qui font peur, ici ! Au Codex, je veux dire ! ça nous poursuit ! Et surtout, ça crée cette mauvaise ambiance, c'est incroyable. Alors que les choses ont changé, les gens ont changé. Mais ils ont tous un passé avec l'histoire des hormones au Codex. [...] C'est pour ça que votre thèse passionne tout le monde ici ! [Rires][184]

---

[182] [Carnet d'observations, réunion de coordination communautaire en marge du 28e CCGP, avril 2014, échange de vues sur les procédures de vote du Codex et l'opportunité de les réformer]
[183] Les États-Unis, qui ne sont évidemment pas membres du CCEURO, ont pour usage d'y envoyer leur chef de délégation en observateur (ne participant pas aux décisions mais pouvant apporter son éclairage sur des points particuliers).
[184] [Carnet d'observations, 29e session du CCEURO (observation en tant que déléguée de la France), La Haye, 1er octobre 2014]

Cependant, il serait erroné de penser que le cas des hormones constitue une référence unique, rattachée à un épisode de crise clairement borné dans une époque révolue. Au contraire, le conflit s'est nourri de plusieurs autres substances que le Codex a eu, et continue d'avoir, à traiter dans les années 1990 et 2000.

3. Le Codex après les hormones : réédition de moments critiques ou terrain d'affrontement persistant ?

Lorsque les LMR des cinq hormones sont adoptées, en 1995, d'autres hormones de croissance font déjà l'objet de projets de normes du Codex. C'est par exemple le cas de la BST[185]. Or, les hormones font problème au Codex : c'est désormais un paramètre constant de l'organisation. L'adoption des LMR par vote n'a pas fait retomber les tensions, bien au contraire. D'autant plus que le contentieux sur les hormones à l'OMC bat son plein. Le CCRVDF, qui est le cadre consacré pour discuter du Codex, devient un comité spécifique, caractérisé par de forts antagonismes :

> Commission européenne : Le CCRVDF, depuis plus de vingt ans, est sans doute le comité le plus polémique au Codex[186].

Dans cette section, nous nous intéressons à l'évolution du Codex après 1995, au travers de celle du CCRVDF. Le programme de travail du comité est pour partie conditionné par le précédent du vote sur les hormones : profitant de la « brèche » ouverte par ce premier recours au vote, certaines délégations demandent que le CCRVDF s'attaque à d'autres hormones, ce qui suscite un regain de tension. En outre, au-delà des enjeux singuliers liés à la normalisation de telle ou telle nouvelle substance, l'affrontement sur les hormones de croissance a instauré une configuration de négociation bipolaire : autour de l'UE d'une part,

[185] Nous avons déjà parlé de cette hormone utilisée en production laitière (somatotropine bovine) dans le chapitre I. Voir notamment l'encadré 1.

[186] [Carnet d'observations, Réunion du Conseil de l'UE sur la stratégie générale de l'UE au Codex pour l'année 2015 (observation en tant que déléguée de la France), Bruxelles, 4 décembre 2014]

et des États-Unis de l'autre. Celle-ci va se pérenniser dans le temps, et se reproduire dans d'autres comités du Codex (voire au-delà). Enfin, le conflit à propos des LMR concernant les hormones contribue à stabiliser les relations entre le CCRVDF et le groupe d'experts sur lequel il s'appuie, le JECFA.

a. Les médicaments vétérinaires au Codex après 1995 : des hormones après « les » hormones

Au moment du vote de 1995, le CCRVDF a déjà inclus plusieurs hormones de croissance à son agenda. Certaines font même déjà l'objet de projets de normes, telles que le clenbutérol, un produit utilisé à la fois dans un cadre thérapeutique (traitement des troubles respiratoires) et comme hormone de croissance. Toutes ces substances suscitent des polémiques. Mais celles-ci ne se déploient pas de façon absolument identique. En effet, malgré leur opposition quant au principe de l'utilisation d'hormones de croissance, les acteurs ne traitent pas les différentes substances de la même façon : certaines font l'objet de simples « réserves » de la part de l'UE tandis que d'autres sont au cœur d'affrontements ouverts[187]. Contrairement à une chronologie autochtone communément reproduite, il n'y a donc pas eu de « période silencieuse » après le « choc » du vote de 1995, pas plus qu'il n'y a eu de « reprise des hostilités dans les années 2000. Simplement, l'intensité des tensions autour des hormones, la pression pour encourager l'adoption de normes ou, au contraire, pour s'y opposer à tout prix, a connu des fluctuations. Il n'y a pas, à notre sens, d'éclipse du cas des hormones de l'agenda du Codex : des rapports de force ont eu lieu presque constamment au CCRVDF tout au long des années 1990. Inversement, des « hormones », a priori sujettes à polémiques, sont traitées au cours des années 2000 sans créer spécialement de polémiques.

[187] Pour l'essentiel, leur statut dans la réglementation communautaire explique ces différences. Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre III, consacré à l'impact du cas des hormones dans la réglementation européenne.

(i) 1995- 2003 : Une « drôle de guerre » ?

D'après les délégués au Codex qui ont assisté aux réunions pendant les années 1990, une période d'évitement – donc d'accalmie – a succédé à la CAC de 1995. En réalité, à plusieurs reprises, le conflit est sur le point de reprendre. Mais, soit parce que des reconfigurations à la marge conduisent, circonstanciellement, à éviter un vote (cas de la BST), soit parce que les antagonismes baissent en intensité (cas du clenbutérol), les conflits restent, pour un temps, moins apparents entre les membres du Codex.

> Pour la BST, le fait est qu'ensuite, on a joué de la procédure du Codex et on a obtenu un vote qui, en utilisation d'un vice de procédure qui est qu'au Codex, on puisse laisser indéfiniment à l'étape 8 – c'est-à-dire sur la table sans qu'il y ait décision de la Commission - un sujet qui n'est pas mûr. Indéfiniment. [...] Donc le dossier, il a pu s'endormir tranquillement sur la table de la Commission du Codex. Moi, les premières années où j'ai participé aux Commissions du Codex, on n'en parlait pas du tout, les dernières années, on constatait simplement qu'il était sur la table et on passait à l'Ordre du jour. Il y avait une petite minute de silence pour voir si quelqu'un allait resoulever le dossier, allait se lancer, mais personne… Une année, j'ai entendu des moulinets furieux de la part de l'Argentine sur ce truc-là ; mais l'année suivante, au moment où elle aurait pu poser la question et foutre la merde, et ben non, elle s'est tue comme tout le monde[188].

Un affrontement s'était ainsi esquissé à propos de la BST (somatotropine bovine), une hormone utilisée pour accroître la production laitière alors même que le conflit faisait rage sur les « cinq hormones[189] ».

La BST : la part d'aléas dans l'évitement du vote

Globalement, la BST présente des enjeux similaires aux « cinq hormones ». Son cas est traité en 1995, en même temps que l'adoption des normes pour ces dernières. Mais, par hasard et par le jeu de recompositions minimes des forces en présence, il est traité de façon totalement opposée.

Encadré 8 : la BST, projet biotechnologique ou symbole des dérives du productivisme agronomique ?

La BST est un médicament vétérinaire issu du génie génétique, qui imite l'hormone de croissance

[188] [Entretien, Ancien point de contact français pour le Codex, 4 avril 2014]

[189] Nous qualifierons ainsi les cinq hormones de croissance qui ont fait l'objet de LMR adoptées par vote en 1995. Le contentieux à l'OMC a porté sur ces cinq hormones et sur une sixième, l'acétate de mélengestrol, pour laquelle il n'existait alors pas de norme du Codex.

bovine. Développée au début des années 1990, la BST est autorisée aux Etats-Unis et dans d'autres pays en 1993. Elle permet en effet une augmentation de la production de chaque vache de l'ordre de 20%. Toutefois, la BST a suscité dès l'origine des interrogations, notamment quant à son impact sur le bien-être des vaches traitées. En permettant une augmentation spectaculaire de la production laitière des vaches auxquelles elle est administrée, elle est accusée de leur imposer des souffrances inutiles (pis trop lourd, blessures, souffrance métabolique).

Au cours des années 1990, deux laboratoires assurent la majorité de la production de BST : Elanco, filiale vétérinaire de Lilly&Co, et Monsanto.

En Europe, la BST est d'abord interdite par un moratoire, censé prendre fin en même temps que la politique des quotas laitiers. Dans la mesure où les producteurs de lait sont soumis à des limites de la quantité de lait qu'ils peuvent produire, il apparaît peu pertinent de les encourager à utiliser une hormone de lactation. Puis, en 1999, les instances européennes interdisent définitivement la BST au sein de l'UE, considérant qu'elle n'est employée qu'en tant qu'hormone de croissance, ce qui est contraire aux principes des politiques communautaires vis-à-vis du médicament vétérinaire.

Certains pays, comme le Canada et la Nouvelle-Zélande, pourtant utilisateurs d'hormones de croissance ont eux aussi interdit l'utilisation de BST en raison de son impact sur le bien-être des animaux. Aux États-Unis, à cause de cette critique et des menaces de boycott qu'elle entraînait, de nombreuses filiales de l'agroalimentaire se sont engagées dans des démarches de certification « sans BST » : c'est par exemple le cas de Starbucks ou de Walmart.

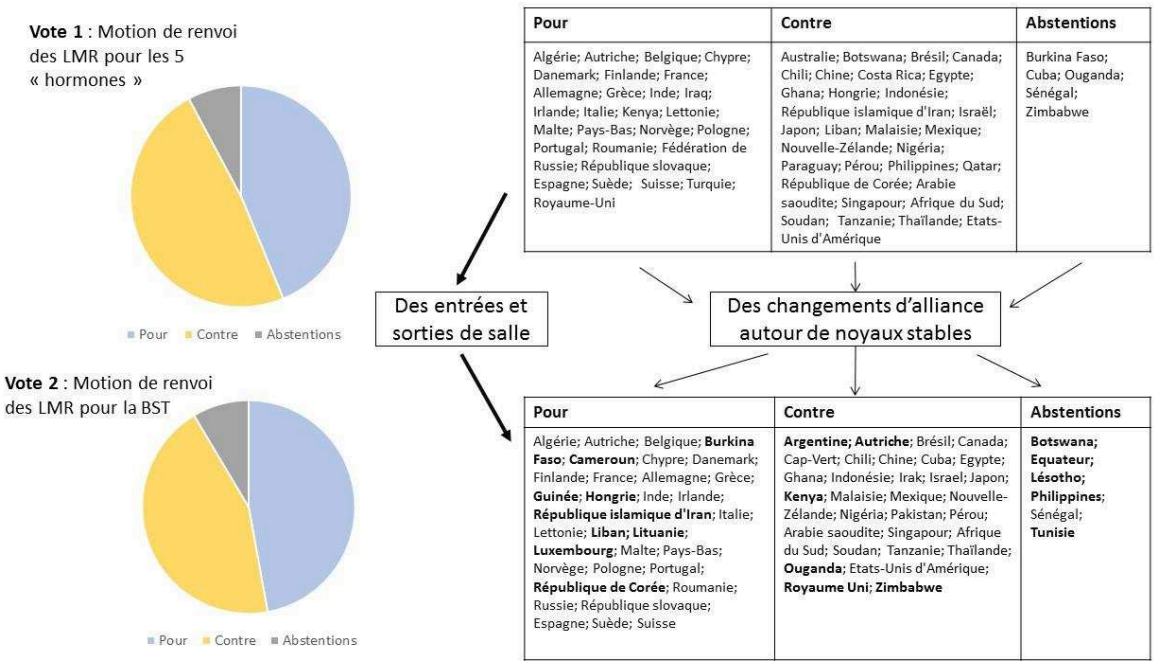
Le cas de la BST n'a pas été tranché par vote, mais ce n'est pas pour autant que son examen n'a pas suscité de fortes tensions. La BST a été inscrite à l'agenda de la 4e session du CCRVDF, en octobre 1989[190]. En 1993, le JECFA assure que, d'une part, la BST n'est pas dangereuse pour l'homme, d'autre part, qu'elle n'engendre aucun résidu dans le lait ou la viande après administration, et qu'elle peut être utilisée sans limite du point de vue du consommateur. Le produit est en fait si sûr pour la santé humaine que le JECFA propose (comme ça avait déjà été le cas pour les hormones « naturelles ») des « LMR non spécifiées ». Donc : il n'y a jamais de résidus dans le lait des vaches traitées, et même s'il y en avait, de toute façon, la BST n'est pas toxique.

Le processus d'élaboration des normes progresse, considérant que la BST ne présente virtuellement aucun risque. Mais, toujours lors de cette fameuse réunion de la CAC, l'UE s'oppose aux projets de LMR non spécifiée, en proposant une motion de renvoi. Celle-ci réussit, alors que la même manœuvre, à peine quelques minutes plus tôt, avait échoué dans le

[190] [Alinorm 91/31, Rapport de la 4e session du CCRVDF, 24-27 octobre 1989]

cas des « cinq hormones », conduisant à l'adoption des LMR. Il peut sembler extrêmement surprenant de constater que la motion de renvoi est adoptée pour la BST alors qu'elle vient d'être rejetée pour les hormones de croissance. Et il est probablement vain de chercher une quelconque explication dans d'éventuelles différences entre la BST et les hormones de croissance. L'analyse montre que c'est simplement le jeu du vote à la majorité simple qui a fait basculer d'un côté, puis de l'autre, l'adoption de la motion de renvoi. Le nombre des votes « contre » le renvoi (donc, pour l'adoption), est le même dans les deux cas, et la liste des pays (vote par appel nominal) varie peu à l'exception notoire du ralliement du Royaume-Uni et de l'Autriche dans ce camp (donc contre les autres pays européens). Mais le camp des « pour » s'est renforcé de cinq pays. Il s'agit de pays s'étant abstenus (Burkina Faso), ou absents, lors du premier vote. Il est donc très probable que certains délégués n'aient pas assisté au premier vote (exemple de la Lituanie, du Luxembourg) par exemple parce qu'ils « prenaient l'air » ou se changeaient les idées autour d'un café. Privant, de ce fait, leur « camp » de quelques voix décisives qui ont fait basculer le premier vote pour l'adoption des LMR concernant les cinq hormones.

Figure 7: Les aléas de la majorité simple : une reconfiguration marginale pour une issue diamétralement opposée



Ce qu'il faut retenir, c'est qu'il s'en est fallu de peu que les normes concernant la BST soient adoptées dans la foulée. C'est plus ou moins « par hasard » que le Codex y a renoncé – en ce sens, cette séquence renvoie à l'analyse de Lassalle de Salins (2009) qui rapproche le processus décisionnel du Codex du « modèle des anarchies organisées de Cohen et al. (1972). Cet épisode, passé inaperçu en raison de l'émoi de l'adoption des LMR pour les « cinq hormones », mérite quelques remarques. Tout porte à croire que c'est presque par hasard que les normes pour la BST ne sont pas adoptées dans la foulée de celles pour les hormones. Quoi qu'il en soit, pour la BST, la stratégie de demander une motion de renvoi a bel et bien fonctionné, conduisant au gel du projet de normes.[191]

Le cas de la BST continue d'évoluer dans les années 1990 : en 1997, les Pays-Bas réclament une nouvelle motion de renvoi, qui prolonge le statu quo pour la BST jusqu'à la parution des recommandations du CCGP. Par conséquent, la BST fournit au CCGP une base

[191] [Compte-rendu de la 21e session de la CAC, Alinorm 95/37, Rome, 3-8 juillet 1995]

sur laquelle poursuivre leur querelle quant à la prise en compte d'autres éléments (économiques, sociaux) que les données scientifiques, malgré l'adoption des LMR sur les « cinq » hormones de croissance. Loin d'entrer dans une période de « dormance », il sera même à l'origine d'un débat qui va occuper le Codex jusqu'au milieu des années 2000, celui sur les « autres facteurs légitimes[192] ».

> Plusieurs délégations ont proposé d'examiner d'abord les autres facteurs d'un point de vue général avant de les appliquer au cas de la BST. [...] Le Comité a reconnu qu'il n'existait, à ce stade, aucun consensus en ce qui concerne l'application d'autres facteurs dans le cas de la BST et qu'un approfondissement des discussions était nécessaire. Il a été noté par ailleurs que l'examen général d'autres facteurs légitimes devrait être considéré comme un processus de longue durée. [...]
> Ces délégations, rappelant l'opposition des consommateurs à l'utilisation de la BST, ont insisté sur le fait que les préoccupations des consommateurs représentaient un facteur légitime si l'on voulait s'assurer que les normes Codex reposaient sur un consensus et étaient largement acceptées. [...] D'autres délégations ont appuyé les recommandations du document et souligné qu'une évaluation des risques fondée sur la science devait être l'élément déterminant. [...] Elles ont reconnu que, si d'autres facteurs étaient pris en considération dans la définition des politiques à l'échelle nationale, les normes internationales avaient pour objet de servir de référence pour la protection de la santé, telle qu'elle est définie par l'Accord SPS.[193]

Au lieu d'éclipse, le conflit sur les hormones fait ainsi l'objet d'une montée en généralité. C'est désormais toute l'organisation qui est concernée par le débat sur les « autres facteurs légitimes. » Réciproquement, cependant, de telles discussions ne permettent pas d'apporter de mode d'emploi « clé en main » pour le cas de la BST. Elles influent néanmoins sur réservée par le Codex à d'autres « hormones », qui viennent d'être portées à l'agenda de l'organisation, comme le clenbutérol.

Le clenbutérol : une adoption en catimini ou par laisser-faire ?

Le clenbutérol, une autre « hormone », est traité (dans les années 2000) de manière encore différente que les « cinq hormones » ou que la BST. L'Europe semble en effet peu

[192] Les « autres facteurs légitimes » désignent les paramètres non traités dans le cadre de l'évaluation scientifique des risques pratiquée par les comités experts du Codex, mais qu'il faut malgré tout prendre en compte dans l'élaboration ou l'adoption des normes. Nous reviendrons sur l'enjeu constitué par ce débat dans le chapitre III de cette thèse.
[193] [Compte-rendu de la 13 session du CCGP, Alinorm 99/33, Paris, 7-11 septembre 1999]

encline à s'opposer frontalement au projet de normalisation, qu'elle laisse progresser tout en exprimant ses réticences :

> Plusieurs délégations ont fait part de leurs inquiétudes relatives à l'utilisation du clenbutérol chez les animaux destinés à la consommation, en ce qui concerne notamment les abus potentiels ou effectifs de cette substance, [...]. Ces délégations ont donc suggéré le retrait des avant-projets de LMR. [...] Le Comité est convenu d'avancer l'avant-projet de LMR dans le lait à l'étape 5.[194]

Finalement, le projet de norme relatif au clenbutérol est réexaminé lors de la session suivante, en 2001, et adopté par la CAC en 2003. L'UE n'a que très mollement protesté, et l'adoption s'est faite « par consensus ». Plus que d'une volonté d'apaiser les tensions des acteurs à propos des hormones de croissance, ce « laisser-faire » européen semble lié à des considérations relatives aux contradictions de la réglementation communautaire (voir chapitre III). Les tensions suscitées par les hormones ne sont pas absentes, mais elles apparaissent de manière atténuée, ou sont traitées au prisme de débats de gouvernance plus généraux. Il est donc certain que la décennie qui suit le vote de 1995, au cours de laquelle on ne compte pas de véritable crise, tranche avec un retour en force des polémiques au cour des années 2000, porté cette fois par les revendications de pays « émergents[195] » (Brésil, Argentine, etc.)

---

[194] [Compte-rendu de la 14e session du CCRVDF, 28-31 mars 2000, Alinorm 01/31]

[195] Il n'est pas question, dans le cadre de cette thèse, de traiter de l'enjeu général de la participation des pays émergents (notamment ceux qui disposent d'un secteur agricole productif) à la régulation du commerce international, que ce soit dans le cadre des organisations multilatérales (OMC, Codex) ou au-dehors (on se reportera par exemple, à Gaulard (2015) pour la présentation de ces enjeux dans une perspective d'économie politique). Notre enquête ne nous a conduite à aborder cette question qu'en passant, rendant illusoire toute analyse sérieuse quant à une éventuelle tendance (implication renforcée des « émergents », alliances nouvelles, etc.) La catégorie même de « pays émergents » mériterait sans doute d'être discutée, et il se pourrait bien qu'elle ne recouvre aucune réalité objective, ainsi que le constatent Piveteau et Rougier (2010). Nous entendons donc ici, par « pays émergents » des pays au PIB/ habitant (Produit Intérieur Brut par habitant) faible mais qui progresse rapidement, abstraction faite de la crise financière mondiale de 2009. Il s'agit concrètement des pays d'Amérique latine (Brésil, Argentine, Costa Rica, El Salvador, etc.), de l'Afrique du Sud et de certains pays d'Asie (Thaïlande). Dans cette perspective, mentionnons simplement qu'il nous semble avoir observé, au Codex et au Comité SPS, une montée en puissance des pays exportateurs de produits agricoles, notamment d'Amérique du Sud, d'Asie du Sud-Est ou d'Afrique subsaharienne, qui n'hésitent pas à demander la parole de plus en plus régulièrement et s'impliquent dans les projets de ces organisations. Cependant, comme le notent Deas et Schemeil (2013), cette affirmation de soi de la part de ces pays, et les reconfigurations qui l'accompagnent, ne conduisent pas à une remise en cause frontale du modèle américain et de « l'hegemon » exercé par les États-Unis.

(ii) 2003 : Reprise des affrontements ouverts

> Vous savez, la dernière décennie a été très éprouvante, pour nous aussi. Cette histoire de la BST nous a affaiblis, parce que la polémique est devenue telle au Codex, qu'elle nous a également desservis dans les contextes nationaux. Ca a commencé en 2003, quand le Chili a demandé à la Commission de reprendre les travaux sur la BST, qui étaient bloqués depuis des années à l'étape 8. Ca nous a tous surpris ! Bien sûr, on a profité de l'occasion, mais je vous assure qu'on n'était pas derrière, on n'en avait rien su à l'avance. Je donnerais beaucoup pour comprendre pourquoi ils ont fait ça. Mais après ça, les choses sont devenues extrêmement éprouvantes.[196]

A partir de 2003, à en croire une fois encore les principaux protagonistes des discussions sur les hormones, la Codex bascule à nouveau dans une période de fortes tensions, qui connaîtront leur paroxysme avec de nouveaux votes en 2011 et 2012. Cette année est en effet marquée par plusieurs évènements en lien avec les hormones de croissance.

Premièrement, cette année-là correspond à la remise à l'agenda de deux hormones : l'acétate de mélengestrol (la dernière hormone qui avait été traitée dans le cadre de l'OMC), et la ractopamine. Cette dernière substance est comparable au clenbutérol, mais s'en distingue par deux caractéristiques importantes : d'une part, elle n'est utilisée dans aucun cadre thérapeutique, d'autre part, elle ne semble pas dangereuse pour le consommateur de viandes.

Deuxièmement, la réunion de la CAC de 2003 voit l'adoption de LMR concernant plusieurs hormones de croissance, dont le clenbutérol et la somatotropine porcine évoquée dans l'extrait ci-dessous. Qu'il s'agisse de la remise à l'agenda du JECFA des dossiers de la ractopamine et de l'acétate de mélengestrol ou de l'adoption des LMR par la CAC, les Européens n'expriment, au départ, que des réticences modérées. C'est à peine si on rapporte les discrètes oppositions de l'UE aux projets de normes :

> La Commission a adopté tous les projets de LMR à l'étape 8. [...] La Commission a pris note des réserves exprimées par la délégation italienne, s'exprimant au nom des États membres de l'Union européenne, concernant les LMR pour la ou les tétracycline(s), la cyfluthrine et la somatotropine porcine[197].

---

[196] [Entretien, représentant de l'industrie du médicament vétérinaire, Genève, 3 juillet 2015]
[197] [Compte-rendu de la 26e session de la CAC, 30 juin-7 juillet 2003, Alinorm 03/41]

Ce climat de modération est pourtant sur le point de changer à nouveau. A partir de 2003, l'évolution du dossier de la ractopamine s'accélère de façon notoire, tandis que celui de la BST sort de son « hibernation », pour reprendre l'image de l'interviewé cité plus haut. Jusqu'à ce qu'en 2012, une nouvelle séquence de votes conduise à l'adoption des normes pour la ractopamine. Ces deux nouveaux exemples – ces « précédents » - témoignent bien entendu de l'accumulation des tensions au Codex, depuis le cas historique des « hormones » de 1995. Mais surtout, ils sont l'occasion pour les acteurs d'établir un lien entre ce premier cas et la confrontation qu'ils vivent de plein fouet au sein de l'organisation, où ils s'étaient habitués à un contexte de travail plus collaboratif.

(iii) Le vote de 2012 sur la ractopamine : vers une nouvelle ère au Codex ?

Dès 2004, le CCRVDF doit examiner les LMR proposées par le JECFA concernant l'utilisation de ractopamine chez les porcs et chez les bovins. Cette fois-ci, l'UE fait valoir son opération avec plus de conviction[198] :

> La délégation de la Communauté européenne, soutenue par d'autres délégations, a déclaré qu'elle ne pouvait pas approuver l'avancement des LMR pour la ractopamine, étant donné qu'elle n'avait pas eu le temps d'examiner de près le rapport de la soixante-deuxième réunion du JECFA, du fait de sa distribution tardive. [...] La délégation des États-Unis, appuyée par d'autres délégations, s'est déclarée favorable à l'avancement des LMR pour la ractopamine. [...] Vu l'absence de consensus, le Comité a maintenu les LMR pour la ractopamine à l'étape 4, étant entendu qu'après un examen détaillé du rapport de la soixante-deuxième réunion du JECFA, l'avancement de ces LMR aux étapes 5 et 8 serait dûment envisagé à sa prochaine session.[199]

Et, comme on pouvait s'y attendre, la session suivante du CCRVDF (2004) fait en effet progresser les projets de LMR à l'étape suivante. Cette avancée se produit de manière discrète, mais la polémique reprend au moment de la 17e session du CCRVDF (2006), à l'occasion de laquelle les Etats sont supposés soumettre par écrit les interrogations

---

[198] Il faut noter, comme nous le détaillerons dans le chapitre III, que l'UE a, en 2003, adhéré comme organisation membre du Codex alimentarius, ce qui lui assure une représentation et une participation formelles comparables à celles des États membres du Codex aux travaux de l'organisation.

[199] [Compte-rendu de la 15e session du CCRVDF, 26-29 octobre 2004, Alinorm 05/28/31]

scientifiques qu'ils ont encore à propos de la ractopamine. Il apparaît assez nettement que ce n'est pas au plan scientifique que se fonde l'opposition européenne aux normes sur la ractopamine. Ainsi, le Comité passe outre et fait encore avancer d'une étape le projet de LMR :

> La délégation de la Communauté européenne [...] a déclaré ne pas pouvoir appuyer l'avancement des LMR à l'étape 8, sa législation interdisant l'emploi de promoteurs de croissance. Soulignant que l'argument avancé pour bloquer l'avancement à l'étape 8 des LMR ne reposait sur aucun fondement scientifique, le Comité est convenu d'avancer à l'étape 8 le projet de LMR pour la ractopamine dans les tissus bovins et porcins, en prenant note toutefois des fortes réserves des délégations norvégienne, suisse et de la Communauté européenne à cet égard[200].

Le rapport de force se tend encore dans les réunions suivantes du CCRVDF. Notamment, consciente de ce que le conflit se joue désormais sur un terrain scientifique, l'UE réquisitionne sa propre agence sanitaire pour qu'elle en effectue sa propre évaluation de la ractopamine. L'EFSA (European Food Safety Authority) publie ainsi, en avril 2009, un rapport à propos de l'impact de la ractopamine sur la santé du consommateur de viandes issues d'animaux traités[201].

Le débat des années 2000 sur la ractopamine comporte ainsi deux grandes spécificités. D'une part, il prend l'apparence d'une discussion scientifique, où les experts sont enrôlés pour justifier les positions des différents États membres du Codex. D'autre part, même si la confrontation oppose avant tout les États-Unis et l'UE, d'autres délégations s'immiscent dans la discussion, notamment la Chine qui devient même particulièrement intéressée par le cas de la ractopamine. Lors de la réunion du CCRVDF de 2009, la délégation chinoise transmet ainsi quatre études tendant à montrer que certains morceaux de viande sont plus contaminés par les résidus de ractopamine, ce qui pourrait mettre en danger les consommateurs. Selon ces études,

---

[200] [Compte-rendu de la 17e session du CCRVDF, 3-7 septembre 2007, Alinorm 08/31/31]

[201] [Scientific Opinion of the Panel on Additives and Products or Substances used in Animal Feed (FEEDAP) on a request from the European Commission on the safety evaluation of ractopamine. The EFSA Journal (2009) 1041, 1-52]

les résidus de ractopamine se concentreraient spécifiquement dans les poumons de porc, qui sont consommés en Chine[202].

Ces préoccupations semblent même mieux fondées en science que celles présentées par l'UE via l'avis de son agence, l'EFSA, qui consistait en une « simple » lecture critique du rapport officiel du JECFA. D'ailleurs, les données chinoises justifient le report d'un an de la décision concernant la ractopamine, pour que les experts du JECFA puissent les examiner. In fine, la tentative de la Chine pour s'opposer au projet de normes sur la ractopamine ne change pas grand-chose : le JECFA ne modifie pas ses conclusions. L'épisode ajoute simplement un délai d'un an à la progression des normes, qui sont renvoyées à la réunion de la CAC de 2010, puis à celle de 2011, en vue d'une adoption[203].

Par ailleurs, l'absence de consensus entre les membres conduit la Présidente du Codex[204], Karen Hulebak, à créer un groupe informel destiné à discuter du problème posé par la ractopamine et à y apporter des solutions innovantes, les voies usuelles paraissant impossibles à mettre en œuvre (voir chapitre IV). Cette initiative ne permet cependant pas d'obtenir une avancée substantielle satisfaisante pour les partisans de l'adoption des LMR concernant la ractopamine : en juillet 2011, on vote à nouveau à la CAC. Les membres sont appelés, au cours d'un premier scrutin, à déterminer si tout a été mis en œuvre en vue de l'obtention du consensus, auquel cas le recours au vote sur l'adoption elle-même deviendrait

---

[202] Cette intervention de la Chine a de quoi surprendre, dans un contexte où le pays semble avant tout préoccupé par la maximisation de ses rendements agricoles. Il semblerait que son opposition à la ractopamine et, de manière générale, aux hormones de croissance, soit sous-tendue par des considérations de lutte contre les fraudes. Les cas d'intoxications, souvent mortelles, de consommateurs de viandes contenant de très grandes quantités d'hormones interdites et particulièrement toxiques à haute dose (DES, clenbutérol) sont régulièrement rapportés en Chine.

[203] Cet épisode, néanmoins, est particulièrement significatif du cadrage de la « science » pertinente au JECFA et au Codex. Nous y reviendrons dans le chapitre V.

[204] Le Codex dispose, outre son Secrétariat qui dépend de la FAO, d'un Président et de trois vice-présidents élus pour un mandat d'un an renouvelable. Karen Hulebak a été Présidente du Codex de 2008 à 2011.

légitime. Mais la CAC estime, à ce moment-là, que la recherche du consensus doit être poursuivie :

> Le groupe des « Amis de la Présidente » a présenté deux solutions lors de la trente-quatrième session (juillet 2011) de la Commission, l'une en faveur de l'adoption du texte et l'autre proposant l'interruption des travaux ou la mise en suspens de la norme pendant un certain temps. Un vote a été demandé sur la proposition d'adoption, et la Commission a voté sur l'opportunité d'organiser un vote. La Commission a voté contre la tenue d'un vote sur l'adoption des LMR, et celles-ci sont restées à l'étape 8[205].

La même configuration semble devoir se reproduire à la session suivante, en 2012. Sauf s'il peut être démontré que la voie du consensus a été épuisée, ce qui légitimerait de passer au vote. Et effectivement, plusieurs initiatives ont pris corps, entre 2011 et 2012 : le CCGP réuni à Paris en avril 2012 a traité du problème des normes « bloquées à l'étape 8 » [de la procédure d'élaboration]. De plus, une « session de facilitation » informelle[206] s'est tenue à l'occasion de cette même réunion. Constatant l'absence de progrès, la CAC réunie en juillet 2012 décide de procéder à un vote sur l'adoption des normes. Décision difficile, et qui est elle-même diversement appréciée de la part des délégués. D'où un épisode particulièrement singulier, au cours duquel les délégués sont appelés à voter pour savoir s'il faut voter, et comment voter :

> De l'avis des délégations favorables à une prise de décision à la présente session, tous les efforts avaient été entrepris pour trouver un consensus et il était urgent d'adopter les LMR pour protéger la santé des consommateurs.
> [...]La délégation ghanéenne [...] a appelé à la tenue d'un vote par appel nominal concernant l'adoption du projet de LMR pour la ractopamine. [...] Le Président[207] a soulevé la question de savoir si tous les efforts possibles pour parvenir à un consensus avaient été consentis avant de procéder à ce vote. [...] À l'issue de nouveaux débats et en l'absence de consensus, le Président a proposé de soumettre au vote la question suivante : « Souhaitez-vous procéder, à la présente session de la Commission, à un vote sur l'adoption des LMR proposées pour la ractopamine ? » (Vote 1). Le Conseiller juridique de la FAO a précisé que le vote pourrait se faire à main levée, par appel nominal à la demande d'un membre, ou à bulletin secret si la Commission en décidait ainsi.

---

[205] [Document de travail du CCGP, Rapport et document de discussion du groupe de travail électronique sur les questions liées aux normes maintenues à l'étape 8, CX/GP 12/27/3, 27e session du CCGP, Paris, 2-6 avril 2012]

[206] Les diverses initiatives informelles ou innovantes auxquelles a donné lieu la discussion sur la ractopamine seront l'occasion de développements consacrés aux possibilités de réforme et à l'ouverture d'un espace de discussion (cf. chapitre IV).

[207] Il s'agit à présent de Sanjay Dave, Président du Codex de 2011 à 2014.

> Plusieurs délégations se sont prononcées en faveur du scrutin secret. Cependant, en l'absence de consensus sur le mode de scrutin, la Commission a opté pour le vote à main levée sur la question du Vote 1.
> Majorité requise : 67 ; Voix pour : 92 ; Voix contre : 41 ; Abstentions : 3
> Résultat : Le Vote 1 devait se tenir à bulletin secret.
> Au vu de ce résultat, la Commission a procédé au Vote 1 à scrutin secret. [...]
> Résultat : La proposition a été adoptée. La Commission devait donc procéder, lors de la présente session, au vote concernant l'adoption des LMR proposées pour la ractopamine.
> Suite au résultat du Vote 1, la Commission a soumis au vote la question suivante : « Souhaitez-vous adopter les LMR proposées pour la ractopamine ? » (Vote 2). La Commission a accepté la proposition du Président de procéder au Vote 2 à scrutin secret. [...] Il est ressorti du Vote 2 les éléments qui suivent :
> Abstentions : 7 ; Majorité requise: 69 ; Voix pour: 69 ; Voix contre: 67
> Résultat : La Commission a adopté les LMR pour la ractopamine.[208]

Ni la délégation chinoise, ni, surtout, celle de l'UE, n'entendent accepter un tel résultat sans protester, aussi bien vis-à-vis des LMR sur la ractopamine que du processus qui a permis de les adopter. L'adoption des LMR pour la ractopamine, dont la dramatique est encore accentuée du fait de la majorité d'une seule voix et de la solennité du « triple vote », est une occasion immanquable de contester la gouvernance du Codex, autant que son orientation supposée assujettie à l'hegemon des États-Unis.

> La délégation chinoise a déploré que la Commission n'ait pas pu parvenir à un consensus sur cette question. Elle a réitéré son opposition à l'adoption des LMR pour la ractopamine. [...] La délégation de l'Union européenne s'est déclarée fermement opposée à l'adoption des LMR pour la ractopamine car certains doutes en matière d'innocuité n'avaient pas été levés. L'Autorité européenne de sécurité des aliments, organe de l'Union européenne chargé de l'évaluation des risques, a conclu que les données disponibles étaient insuffisantes pour étayer une proposition concernant les LMR pour la ractopamine et que les risques éventuels pour la santé humaine n'avaient pas été véritablement évacués. [...] L'Union européenne a souligné que le Codex, en tant qu'organisation fondée sur le consensus, ne ressortait pas grandi de ce qui s'était passé à la présente session de la Commission. Les membres du Codex avaient pourtant exprimé clairement et ouvertement, et ce à plusieurs reprises, leur volonté de voir les questions tranchées par consensus. Par la tenue d'un vote à la présente session, cette préférence avait été purement et simplement ignorée. L'Union européenne a déploré non seulement qu'une norme internationale concernant la ractopamine ait été fixée mais aussi, dans les termes les plus forts, la manière dont la Commission avait abouti à ce résultat.[209]

Un autre élément confirme la dimension critique du vote ractopamine, qui sort le Codex de son confinement. La forte mobilisation européenne ne reste pas cantonnée aux fonctionnaires nationaux ou communautaires qui se charge du suivi routinier du Codex. Ainsi, quelques jours après la fin de la session de la CAC, la Directrice Générale à la Santé et aux

---

[208] [Compte-rendu de la 35e session de la CAC, Rome, 2-7 juillet 2012 REP12/CAC]
[209] [Compte-rendu de la 35e session de la CAC, Rome, 2-7 juillet 2012 REP12/CAC]

Consommateurs de la Commission européenne ajoute à la polémique, en envoyant deux courriers pour manifester sa déception : l'un à la Présidente de l'OMS, l'autre au Président élu du Codex, pour déplorer le recours au vote et l'adoption des LMR grâce à une si courte majorité. De leur côté, les responsables politiques des États membres de l'UE souhaitent donner une résonnance politique au vote, en organisant en premier lieu une réunion des chefs des services vétérinaires nationaux[210]. Selon eux, le vote sur la ractopamine constitue la démonstration de ce que le Codex sort désormais de ses compétences. L'évènement est alors traité sur le mode du « plus jamais ça » :

> Le boycott est l'arme du désespoir, on ne peut plus, à ce stade, que le citer (du bluff) pour aider à frapper les esprits plus que pour annuler déjà les billets d'avion réservés pour les prochaines réunions ;-) [des comités du Codex.] Je suis persuadé qu'il doit y avoir un avant et un après ractopamine au Codex, il doit donc y avoir un exercice de communication adapté, pour marquer le coup, avec des formes et un langage un peu inhabituels, certes…[211]

Pourtant, 2012 ne constitue pas au Codex l'année du changement que les dirigeants européens appellent de leurs vœux. En effet, comme le recommande le CCRVDF, la CAC inscrit une nouvelle hormone, le zilpatérol, sur la liste des médicaments vétérinaires que le JECFA va devoir évaluer en priorité, malgré les difficultés qui semblent promises à l'élaboration de LMR pour ce composé[212].

Ainsi, près de vingt ans après la première série de votes qui avaient conduit à l'adoption d'une série de LMR pour les hormones de croissance, le cas de la ractopamine qui se conclut en 2012 par un nouveau vote, montre que le Codex n'en a pas fini avec les hormones. Ni avec les polémiques et les crises qui accompagnent le processus normatif. Entre le cas inaugural des « cinq hormones » en 1995, et celui de la ractopamine, en 2012, plusieurs

---

[210] Nous reviendrons sur le traitement interne à l'UE de « l'après-ractopamine » dans le chapitre III. Il faut simplement retenir, ici, que le vote sur la ractopamine est « politisé » par l'UE au travers d'un passage de relai à destination des responsables politiques de la Commission et des États membres.

[211] [Archives personnelles, fonctionnaire français, dossier « ractopamine », mails internes à l'administration française, 11 juillet 2012]

[212] Le zilpatérol, un produit assez similaire à la ractopamine, est soumis à l'agenda du CCRVDF en 2016, après évaluation par le JECFA. Les débats étant encore en cours vis-à-vis de cette substance, nous prenons le parti de ne pas entrer plus avant dans l'analyse de ce cas.

hormones de croissance ont fait l'objet de projets de normes au CCRVDF. Ils ont été traités de façon variable, sans toujours conduire à des épisodes aussi critiques que les cinq hormones ou la ractopamine. Certains ont même pu progresser presque incognito et conduire à une adoption « consensuelle » de LMR. D'autres fois, c'est presque « par hasard » que la crise a été évitée (cas de la BST). La façon dont sont traités les dossiers d'hormones apparaît comme fluctuante et imprévisible. Plus que les propriétés propres des différentes hormones (utilisation, toxicité, caractéristiques pharmacologiques), ce sont les attitudes des participants aux négociations qui semblent avoir conditionné le niveau de conflictualité attaché à chaque substance. Il faut faire l'hypothèse que le sujet des hormones a pu, selon les circonstances, produire un terrain propice à l'enracinement de contestations plus générales qui, elles, ont à voir avec des paramètres externes au cas des hormones, voire au Codex lui-même : état de la relation transatlantique, stratégie d'affirmation de soi des délégations nationales, relations interindividuelles. Le cas le plus récent, celui de la ractopamine, semble s'inscrire dans un tel cadre :

> Following yesterday's vote at the *Codex Alimentarius*, the European Union reaffirms its position that an international standard for ractopamine is not justified. The European Union remains strongly opposed to the [...] growth promoting substance, ractopamine, in pigs and cattle [...] and believes that the decision-making process that led to this result is regrettable. The decision was taken on the basis of a single vote difference. As an international organisation seeking to harmonise standards across the globe, Codex should respect consensus-based decision-making, one of the fundamental principles of the organisation. It is clear that for standards to be universally applicable, they also need to be universally accepted.
> *A la suite du vote d'hier au* Codex alimentarius*, l'UE réaffirme que de son point de vue, une norme internationale sur la ractopamine n'est pas justifiée. L'UE demeure fermement opposée à ce promoteur de croissance, la ractopamine, chez les porcs et les bovins. [...]L'UE estime que le processus de prise de décision qui a conduit à ce résultat est regrettable. La décision a été prise sur la base d'un vote, à une seule voix près de différence. En tant qu'OI cherchant à harmoniser les normes à l'échelle mondiale, le Codex devrait respecter la décision par consensus, un de ses principes fondamentaux. Il est évident que pour être applicable de façon universelle, les normes doivent être acceptées de façon universelle.*[213]

Dans la section suivante, nous allons montrer qu'en effet, le conflit sur la normalisation des hormones de croissance a, pour partie, organisé les configurations d'acteurs

[213] [European Commission Press Release, 06/07/2012, http://europa.eu/rapid/midday-express-06-07-2012.html]

au CCRVDF. Au-delà, il a contribué à rendre prévisibles les interactions au sein des instances du Codex. La bipolarisation autour d'un centre européen – qui tente de se prémunir des dangers d'une libéralisation massive du commerce des viandes pour ses propres filières – et d'un centre nord-américain à la recherche de débouchés pour ses produits alimentaires, s'est au cours du temps étoffée, du fait de l'insertion de nouveaux acteurs : les pays « émergents » et les acteurs transnationaux.

b. La bipolarisation des configurations au Codex

La conflictualité qui s'attache aux discussions sur les hormones au CCRVDF fournit une voix heuristique pour s'intéresser aux configurations d'acteurs au sein de l'organisation. L'analyse de ces négociations permet d'en décrire la dynamique à la fois temporelle et institutionnelle. Nous allons voir que le conflit stabilise les relations entre les acteurs du Codex, sans pour autant les figer : au contraire, il permet de jauger l'évolution de la place que les acteurs s'attribuent les uns aux autres dans la gouvernance des enjeux commerciaux. Dès lors, le conflit sur les hormones au CCRVDF constitue un indicateur du contexte dans lequel se déroulent les négociations, non seulement pour ce comité ou pour le Codex en général, mais aussi, plus globalement, à l'échelle mondiale.

Notre enquête, qui débute en ce qui concerne le Codex alimentarius avec la création du CCRVDF à la fin des années 1980, ne cherche pas à décrire les relations multilatérales antérieures. Nous n'ambitionnons pas non plus d'évoquer les relations entre les délégations au Codex de manière exhaustive. Néanmoins, le cas du « bœuf aux hormones » s'assimile, dans une large mesure, à une opposition de deux modèles de régulation généralisable à l'ensemble de la négociation internationale en matière agroalimentaire.

(i) Une crise qui déborde du cadre institutionnel

Le conflit sur les hormones est, certes, une confrontation transatlantique. Pourtant, il oppose plus directement certains pays d'Europe aux États-Unis. De ce point de vue, le conflit sur les hormones Codex, reproduit une divergence fondamentale sur les valeurs sensées sous-tendre l'élaboration des réglementations. Cette mise en opposition n'est pas propre au Codex. Elle est, à vrai dire, transverse à plusieurs cas particuliers dont se sont saisis les médias et les négociateurs eux-mêmes. C'est par ce biais que le cas des hormones sort de son confinement institutionnel.

Encadré 9 : Une irréconciliable bataille de principes ? Paroles d'acteurs

En France[214], les problèmes du commerce international sont régulièrement discutés à l'aune d'une opposition entre l'Europe et les États-Unis en ce qui concerne la façon de réguler les risques et de prendre en compte la précaution dans les réglementations sanitaires. C'est d'ailleurs cette observation empirique qui a conduit Vogel (2003) à réaliser une de ses études comparatives sur la façon de réguler les risques de part et d'autre de l'Atlantique. Cette grille de lecture est largement relayée par les médias et ancrée dans les représentations de « l'homme de la rue » - notamment lorsqu'il s'agit de dénoncer une tentative américaine pour forcer les marchés européens :

> Se pose là le principe de reconnaissance mutuelle des normes, un enjeu crucial du TTIP. Très critiques, les Verts appuyés par les ONG, agitent le chiffon sur les risques pour la santé et l'environnement. Ils redoutent une harmonisation à la baisse des normes européennes, qui sont dans l'ensemble plus protectrices. Car la perception des risques n'est pas la même des deux côtés de l'Atlantique. Quand les Européens invoquent le principe de précaution, les États-Unis regardent le risque avéré. Bruxelles affirme haut et fort qu'il n'y aura pas de remise en cause des réglementations européennes sur l'agriculture, secteur très sensible pour le citoyen européen, donc pas d'OGM, de bœuf élevé aux hormones ou de poulet lavé au chlore[215]…

Mais les membres des administrations nationales relaient également largement ce point de vue :

> En Europe, l'idée c'est : avant qu'un produit soit mis sur le marché, il faut prouver qu'il est sûr. Il y a des standards très exigeants pour ça, pour protéger le consommateur. Aux États-Unis, à l'inverse : il faut montrer qu'un produit est dangereux, qu'il y a un risque avéré, pour qu'il soit interdit. Alors, pour les hormones, c'est encore pire. Avec la balance bénéfice/risque, il faut prouver qu'il y a un risque

[214] Notre enquête a été réalisée depuis un poste d'observation français, et plus précisément au sein des services du Ministère de l'Agriculture, ce qui constitue assurément une limite à l'analyse de l'adhésion des autres pays européens à ce supposé modèle. Nous reviendrons néanmoins sur ce point dans le chapitre III de notre travail.

[215] [Le Figaro, « Traité de libre-échange Europe-États-Unis : les sujets qui fâchent les Européens », Anne Cheyvialle, 05/05/2014, http://www.lefigaro.fr/conjoncture/2014/05/05/20002-20140505ARTFIG00322-boeuf-aux-hormones-tribunal-supranational-appellations-d-origine8230-les-sujets-qui-fachent-les-europeens.php, consulté le 30 août 2016]

> zéro, vu que ces cochonneries n'apportent aucun bénéfice, ni pour l'animal, ni pour le consommateur[216].

Dans ce contexte, les partisans du multilatéralisme ont bien du mal à faire entendre leur point de vue : en portant un regard rationnel, quantitatif, sur les réglementations européennes et américaines, ils estiment pourtant qu'il n'y a pas de différence notable « moyenne » du niveau de protection sanitaire entre l'Europe et les États-Unis :

> Si vous prenez le domaine de la précaution, au sens de l'ensemble de ce qui fait problème dans la relation transatlantique : la précaution est administrée de manière différente, qu'il s'agisse du niveau de la précaution ou qu'il s'agisse de l'administration de ce niveau de précaution [...] Si vous regardez l'ensemble, dans 1/3 des cas, les Américains sont plus précautionneux que nous, dans 1/3 des cas, on est plus précautionneux qu'eux, dans 1/3 des cas, c'est pareil pour le niveau de protection, mais c'est administré de manières différentes. [...] Donc, pour en revenir aux hormones : je veux dire, pour le contentieux, on s'est battus comme des chiens pour trouver des éléments qui montraient que sous certaines conditions, elles étaient cancérigènes…Pff pff [Fait mine de jouer du pipeau]. Bon, et en même temps, c'est devenu une espèce…Un symbole d'identité, et de précaution. A l'Européenne[217].

Ayant fait l'objet d'une importante médiatisation, la crise du « bœuf aux hormones » traverse les frontières institutionnelles : elle relie ainsi non seulement le vote au Codex et le contentieux traité dans le cadre de l'OMC (Section B de ce chapitre), mais elle connaît aussi un écho auprès du public. Les politiques s'en emparent[218], pour le traiter, conjointement avec d'autres objets de controverses transatlantiques, comme un désaccord fondamental quant au mode de régulation de l'agroalimentaire (Wiener et Alemanno, 2016). Le retentissement interne aux institutions, ainsi que son prolongement auprès du grand public, concourent à la dimension archétypale du conflit sur le « bœuf aux hormones », qui oppose « l'Europe » et « les États-Unis » dans leur approche de la régulation du secteur agroalimentaire. Cette première grille de lecture mérite néanmoins d'être décomposée. Dans chacun des « camps », tous ne sont pas aussi engagés à défendre leur supposé modèle[219]. Mais le contexte d'opposition internationale conduit à dépasser ces variations pour forger une union à l'intérieur de chaque camp.

---

[216] [Entretien, Ministère de l'Agriculture, 26 juin 2013]
[217] [Entretien, Pascal Lamy, 16 décembre 2014]
[218] Pour n'en citer qu'un, l'eurodéputé José Bové a fait du « bœuf aux hormones » l'un de ses combats les plus retentissants, comme en attestent de nombreux articles dans la presse généraliste (voir par exemple Capital http://www.capital.fr/a-la-une/actualites/jose-bove-savoure-sa-victoire-sur-le-boeuf-aux-hormones-376680; ou le site de José Bové : http://jose-bove.eu/accord-sur-le-boeuf-aux-hormones)
[219] Nous reviendrons dans le chapitre III sur les variations d'appréciation sensibles, notamment, au sein de l'UE.

(ii) Le modèle européen : précaution et durabilité

Du côté européen, tout d'abord, la normalisation des hormones de croissance par le Codex soulève des enjeux de souveraineté « nationale ». L'intégration en droit communautaire des dispositions légales en matière agricole et sanitaire a, en effet, conduit l'UE à se substituer dans une large mesure aux gouvernements nationaux dans ce domaine (Fouilleux, 2003).

Or, l'Europe adopte une posture forte vis-à-vis des hormones : en refusant de souscrire à la vision « mainstream » selon laquelle les hormones de croissance doivent bénéficier de normes internationales, l'UE fait acte de résistance contre l'homogénéisation réglementaire. Un tel engagement a été sous-tendu par le déploiement rhétorique d'un « modèle » de régulation européen, largement construit sur le droit des Etats à décider en propre de leurs réglementations sanitaires. Cette argumentation vise à obtenir le soutien d'autres pays (comme la Chine) via le rejet de tout projet d'uniformisation des législations nationales.

> Many countries (USA, Canada, Australia, New-Zealand, …) use substances for growth promotion. Several hormones, beta-agonists, antibiotics and anticoccidials are approved for this purpose.
> Codex MRLs are set for 57 substances, among them several growth promoting hormones. Ractopamine MRLs have been on the agenda of the last three CAC meetings assuming a very high profile. Up to now, the EU and China, supported by a number of other countries, have managed to prevent their final adoption. This effort has to be maintained and, if possible, promoted, in order to avoid one part of the world to impose its view to another. The benefit of such a coordinated approach would be to gather support of other countries against the use of veterinary drugs for growth promotion.
> *De nombreux pays (USA, Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, …) utilisent certaines substances pour promouvoir la croissance. Plusieurs hormones, des beta-agonistes, des antibiotiques et des anticoccidiens, sont autorisées dans ce but.*
> *Il existe des LMR du Codex pour 57 substances, parmi lesquelles plusieurs hormones de croissance. Les LMR pour la ractopamine ont été à l'agenda pour les 3 dernières réunions de la CAC. Jusqu'à maintenant, l'UE et la Chine, soutenus par un certain nombre d'autres pays, ont réussi à s'opposer à leur adoption finale. Cet effort doit être maintenu et, si possible, encouragé, afin qu'il ne soit pas possible à une partie du monde d'imposer ses visions à une autre. Le bénéfice d'une telle approche coordonnée serait d'obtenir le soutien d'autres pays contre l'utilisation de médicaments vétérinaires pour la promotion de la croissance.*[220]

[220] [Archives personnelles, Note interne à la Commission européenne, « Setting of growth promoter Codex MRLs : EU position », juin 2011]

Enfin, pour se rallier d'autres partenaires, l'UE développe également une ligne argumentative autour du droit à la précaution. En instituant la nécessité d'adopter des mesures conservatoires comme une caractéristique du style de régulation européen, l'UE opère là encore un déconfinement du cas des hormones. Plus exactement, elle entend rallier autour de la position européenne sur les hormones les acteurs qui, de manière générale, sont favorables une régulation conservatoire du secteur agroalimentaire[221] et/ou au maintien des spécificités nationales :

> La Commission, elle veut toujours donner le bon exemple : montrons le bon exemple, les autres viendront. [...] C'est compliqué parce qu'effectivement, les hormones, c'est des produits qu'on ne veut pas. Idéologiquement. Parce qu'on ne veut pas de ce modèle-là où on produit avec des produits chimiques ou autres. [...] Nous on est partis sur des pratiques qu'on veut plus saines. Qui s'opposent à d'autres modèles de production qui utilisent ce genre de choses : hormones, OGM, décontamination à la javel. [...] Voilà, nous, on est au niveau européen dans un système où on veut être le bon élève, montrer l'exemple et tout ça.[222]

Le cas des hormones contribue ainsi à la promotion par l'Europe d'une agriculture moins productiviste mais plus prudente (point que nous traiterons dans le chapitre III), mais – et c'est ce qui importe ici – il est mobilisé pour rassembler les États membres du Codex autour de l'UE et de la « bonne gouvernance ». Par ce biais, le cas des hormones est utilisé de manière indirecte pour organiser une coalition unie autour de valeurs : aussi bien celles d'une agriculture « saine » que celles d'une gouvernance par les OI tolérante à l'égard des préférences spécifiques des Etats. Une telle stratégie espère notamment séduire les pays connus pour leur résistance de principes aux États-Unis (Russie, Chine) ainsi que certaines fédérations transnationales de défense des intérêts de la société civile, comme l'ONG « Consumers International ».

---

[221] L'idée que l'UE applique une méthodologie conservatoire n'est pas sans lien avec une discussion de plus grande ampleur encore (puisqu'elle s'applique non seulement au secteur agroalimentaire mais aussi à l'environnement, aux transports, etc.) : celle autour de l'existence d'un « principe de précaution » qui conditionnerait l'adoption des politiques publiques. Dans le chapitre III, nous nous efforcerons de comprendre ce qu'englobe ce principe et dans quelle mesure il a pu contribué à forger le credo en une spécificité européenne. Ce qui nous intéresse dans le cadre de ce chapitre II, c'est de souligner qu'une telle approche précautionneuse a également constitué un argument d'ordre moral grâce auquel l'UE a tenté de constituer une alliance à ses côtés.

[222] [Entretien, Sous-directeur, Ministère de l'Agriculture français, 13 août 2014]

(iii) Les hormones dans la libéralisation du commerce : progrès agronomique et confiance en la science pour « nourrir le monde »

L'argumentaire développé par les délégations pro-hormones semble répondre point par point à l'approche européenne, fondée sur l'opposition à l'homogénéisation réglementaire et sur la prudence face aux données scientifiques. Le « modèle » promu, dans cette perspective, utilise une sémantique très proche, qui reconnaît les prérogatives des Etats, ainsi que le caractère imprévisible du monde contemporain. Mais l'objectif de cette rhétorique est construite en opposition au « modèle européen ».

En premier lieu, les « pro-hormones » se réfèrent eux aussi à la légitimité des autorités nationales à se choisir des politiques agricoles, compte-tenu des instruments de régulation internationale. Cependant, c'est cette fois l'objectif de l'accès de tous à une quantité suffisante d'aliments qui est avancé : l'utilisation d'hormones de croissance permettrait en effet de contribuer à résoudre le problème de « la faim dans le monde. » Aux États-Unis, cet argument avait d'abord été développé au plan interne, pour obtenir l'autorisation de mise sur le marché pour la BST. Il est par la suite reformulé, au Codex, en vue de mobiliser les délégations des pays en développement, attentifs aux enjeux de sécurité alimentaire. Le cas des hormones, d'une façon qui fait écho à celui d'autres innovations techniques agroalimentaires (OGM par exemple), sous-tend ainsi les relations entre les pays d'Afrique et les pays d'Amérique du Nord :

> A la dernière réunion sur les normes bloquées à l'étape 8 [réunion informelle organisée à Paris en avril 2012], c'était caricatural ! Vous aviez les États-Unis, au fond de la salle, qui se déchainaient pour faire passer des petits papiers à tout le monde. C'était incroyable. Et puis, après ça, vous aviez le Kenya, le Ghana, le Bénin, vous savez, tous ceux qu'on appelle « les porteurs d'eau », qui prenaient la parole pour le compte des États-Unis. Tout ce monde-là qui expliquait l'urgence de l'adoption des LMR ractopamine. Soi-disant que c'était crucial pour leur économie, alors que ce serait totalement impossible de mettre en place des protocoles utilisant les hormones de croissance sur des exploitations familiales[223].

[223] [Entretien, ancien chef de délégation de l'UE au Codex, 12 août 2014]

Ce prétendu tropisme des délégations africaines vers les intérêts américains est pour le moins à moduler. Même si les responsables européens constatent une réticence de ces pays vis-à-vis des États membres de l'UE, héritée de l'histoire coloniale[224], et qui expliquerait les alliances avec les États-Unis, il semble néanmoins que le parti pro-hormones adopté par les pays d'Afrique soit avant tout déterminé par des contacts transnationaux, directement auprès des représentants de l'industrie des médicaments vétérinaires. Ces derniers privilégient en effet les contacts directs avec les responsables d'administration des pays en développement, notamment, lorsque les négociations multilatérales achoppent sur l'impossibilité à obtenir un consensus :

> Nous sommes très déçus des volte-face de la plupart des pays anglo-saxons. Pour la BST, ils ne sont pas prêts à passer au vote, ils vont laisser les choses en l'état. Alors que beaucoup des délégués africains, avec qui j'ai de très bons rapports, et avec qui on travaille directement, ont insisté en ce sens, même s'ils n'ont pas le poids pour forcer le Codex à adopter une norme, ou même à passer au vote[225].

Somme toute, la coalition pro-hormones semble avant tout l'œuvre transnationale d'acteurs privés qui ont réussi à convaincre un ensemble de pays à leurs intérêts. Autrement dit, ce n'est pas tant – pour caricaturer – un hegemon national (Etats-Unien) qui a constitué une telle coalition qu'un réseau transnational fédérateur au sein duquel les représentants des firmes multinationales semblent avoir joué un rôle déterminant. Même si, dans un second temps, ces derniers n'ont pas la capacité – en tant que simples « observateurs » du Codex – de participer formellement à la décision.

Toutefois, l'amalgame entre les délégations officielles des pays anglo-saxons et les acteurs privés du médicament vétérinaire n'est pas sans fondement : structurellement, les autorités de certains pays encouragent les contacts entre fonctionnaires nationaux, experts et

---

[224] Voici par exemple comment l'échec de l'UE lors de l'adoption par vote des LMR sur la ractopamine est analysé : « Il nous faudra réfléchir à comment faire passer des messages technico-économiques et comment éviter des retournements, tout ceci avec notre déception au regard des pays d'Afrique francophones (qui se sont exprimés pour l'adoption) et du Maghreb (qui se sont tus). » [Archives privées, mail interne à l'administration, 11 juillet 2012]

[225] [Entretien, représentant de l'industrie, juillet 2015]

employés de laboratoires privés. Ainsi, les individus circulent à grande échelle, d'une institution à l'autre sans que la distinction entre secteurs public et privé soit érigée comme une barrière infranchissable[226]. Ainsi, l'industrie du médicament vétérinaire (mais aussi divers secteurs de l'industrie agroalimentaire) est-elle à la fois directement partie prenante de la délégation nationale des États-Unis, et consultée via le bureau de l'USTR, (United States Trade Representative)[227] :

> How to interact with CCRVDF? Clearly there is the thing of: the United States wants this, or the EU wants that…[...] So one of the things, for example for me…When I turn around to USTR, US foreign agricultural service, people are more about trade. And they say: « You've got to look at this !!! » And I say: « What are you talking about? » The Chair's paper. You've read the Chair's paper. Are you aware of trade issues all around that? No…Neither am I! But I've talked to some of trade specialists, and they said: « Do you realize how impact this could have on trade issues? » […] The EU…every delegation has to do that. For example, our statement about BST, I don't think there is a lot of science behind that. But it doesn't mean that it's not a position that they have to make as a country. Or as a region.
> *Comment participer au CCRVDF ? Evidemment, il y a le truc : les États-Unis veulent ça, l'UE veut ça. [...] Donc, une des choses importantes, par exemple pour moi…Quand je me tourne vers l'USTR, le service américain du commerce extérieur agricole, les gens sont plus penchés vers le commerce. Et ils disent : « Il faut absolument que vous regardiez ça !!! » Et je réponds : « Mais de quoi parlez-vous ? » Le papier du Président. Vous l'avez lu, ce papier. Vous avez entendu parler de problèmes commerciaux sur ces trucs ? Non. Moi non plus ! Mais j'ai parlé avec des spécialistes, et ils m'ont dit : « Vous vous rendez compte de l'impact que ce truc pourrait avoir pour les enjeux commerciaux ? » [...] L'UE…toutes les délégations doivent faire ça. Par exemple, la déclaration que j'ai faite sur la BST, je ne crois pas qu'il y ait beaucoup de science derrière. Mais ce n'est pas pour ça que ça ne doit pas être une position défendable pour un pays. Ou pour une région.* [228]

En second lieu, le pôle « pro-hormones » utilise lui aussi un « principe » fondamental pour convaincre du bien-fondé de leur position : celui de la rationalité scientifique. Dans ce cadre, le fondement scientifique est entendu comme l'existence / l'absence de preuves de la toxicité des hormones. Schématiquement, ce modèle est fondé sur l'affirmation que l'absence de preuves vaut absence de risques : il est donc approprié d'adopter des LMR pour des

---

[226] Ce phénomène, désigné par l'expression « revolving doors » intéresse de nombreux auteurs attentifs à la formation des élites et aux modalités de circulation. Voir, par exemple, l'investigation très complète rassemblée par Vauchez et De Witte (2013), qui permet de détailler les modalités circulatoires au sein des élites européennes.

[227] L'USTR est responsable de la représentation des États-Unis dans les négociations commerciales bilatérales et multilatérales depuis sa création en 1962.

[228] [Entretien, chef de délégation des États-Unis d'Amérique au CCRVDF, 27 avril 2015]

substances qu'on a qualifiées « d'inoffensives » dès lors qu'elles améliorent la productivité agricole.

> The Delegation of the United States stated [...] that Codex must show that its standards, guidelines and other recommendations rested on a sound scientific basis. The Delegation stated its opinion that revisions in Codex procedures were required to confirm the preeminent role of science in Codex decisions on health and safety matters. [...] The Delegations of Canada and New Zealand associated themselves with the statement of the Delegation of the United States.
> *La délégation des États-Unis d'Amérique a expliqué que, [...] selon elle, le Codex se devait d'apporter la démonstration de ce qu'il était une organisation intergouvernementale neutre, dont les normes, lignes directrices et autres recommandations reposaient sur une base scientifique solide. D'après cette délégation, une révision des procédures était nécessaire afin de confirmer le rôle central de la science dans les décisions du Codex touchant à la santé et à la sécurité des consommateurs. [...] Les délégations du Canada et de la Nouvelle-Zélande se sont déclarées de l'avis de la délégation américaine*[229].

Il faut ainsi constater que, pour le camp « pro-hormones » également, le cas du « bœuf aux hormones » est utilisé pour accéder à un niveau plus général de discussion. C'est pour cela qu'on peut parler de la défense d'un « modèle » qui dépasse largement l'enjeu spécifique des hormones. Cette stratégie de ralliement autour d'une confiance dans la science semble d'ailleurs avoir eu une large audition auprès des pays émergents. Ceux-ci ont fréquemment repris à leur compte la promotion d'une assise strictement scientifique de la régulation agroalimentaire :

> La délégation du Brésil a exprimé ses préoccupations au sujet des normes maintenues à l'étape 8 par la Commission. Elle a expliqué qu'il est clairement indiqué dans le Manuel de procédure que le Codex doit baser ses décisions sur des données scientifiquement fondées, [...]. Le non-respect des dispositions du Manuel de procédure compromet les décisions du Codex, nuit au rôle des groupes d'experts de la FAO/OMS, décourage la participation des membres du Codex et représente un risque pour le Codex en tant qu'organe d'établissement de normes internationales. La délégation a exprimé son appui pour les travaux du JECFA et du Codex et a souligné que le CCRVDF devrait respecter les dispositions du Manuel de procédure à la lettre, et fonder ses décisions sur des principes scientifiques[230].

In fine, le conflit sur les hormones permet de formuler un certain nombre de lignes de clivage cognitives : légitimité des préférences locales ou nationales vs. accès de tous à l'alimentation ; « principe de précaution » vs. légitimité de la seule science. Ces clivages délimitent, de façon « macro », la cartographie générale des acteurs vis-à-vis des enjeux de la

---

[229] [Compte-rendu de la 10e session du CCGP, 7-11 septembre 1992, Alinorm 93/33]
[230] [Compte-rendu de la 20e session du CCRVDF, 7-15 mai 2012, REP12/RVDF]

normalisation internationale en matière sanitaire. Cette cartographie offre aux acteurs un outil simple et facile d'utilisation pour comprendre les relations qui organisent la gouvernance mondiale de ces enjeux et s'y insérer. Il suffit, en somme, de savoir quelle est la position d'un pays (ou d'un individu) sur les hormones pour savoir dans quelle perspective régulatoire il se place :

> Quand j'arrive [au syndicat de l'industrie du médicament vétérinaire] en 96, je vois…je constate que ce qui nous occupe, c'est une ligne de fracture entre l'Europe et les Etats-Unis et encore plus, peut-être, entre la France et les Etats-Unis. Et donc on décide de gérer ce dilemme en étant des deux côtés du dilemme, c'est-à-dire que j'ai intégré la délégation COMISA et [le président du syndicat] a intégré la délégation française. Ce qui nous permettait un dualisme… Donc [il] participait aux réunions préparatoires de la délégation française, et moi j'allais plutôt dans les coordinations. Au niveau COMISA. [...] Très vite, il m'est apparu que ce dilemme était ingérable, parce que la France avait décidé, en effet, d'abord sur les hormones et la BST, puis ensuite sur le principe de précaution, d'en faire un sujet « frontière ». D'enjeu très important. D'enjeu économique.[231].

Le climat de crise qui s'instaure au Codex avec le projet de normalisation relatif aux hormones de croissance produit donc une cartographie relativement stable des acteurs du Codex, qui permet de prévoir leur comportement général sur les enjeux de régulation agroalimentaire. Il est ainsi un indicateur « métrologique » de choix pour analyser la façon dont chaque acteur envisage la régulation de la sécurité sanitaire des aliments et le rôle qu'il entend y jouer.

Mais, si la stabilité de cette cartographie permet de prévoir de façon assez fiable les positions des individus, elle n'est pas dénuée d'une capacité à se transformer lentement. Autrement dit, et contrairement à l'idée défendue par les acteurs que les positions sur les hormones sont figées « pour toujours », la configuration autour des deux pôles « anti » et « pro » hormones est toujours susceptible d'évoluer. C'est d'ailleurs pour cette raison que les épisodes de « crises » sont aussi l'occasion d'une réactivation massive des réseaux internationaux de délégués du Codex (appels téléphoniques, envois de mails massifs dans le réseau d'ambassades, rendez-vous entre attachés agricoles, etc.) Au-delà de l'intérêt

[231] [Entretien, Président du Syndicat français de l'Industrie du Médicament Vétérinaire, 10 mars 2015]

comptable de ces manœuvres (constitution des majorités en cas de vote), elles permettent aussi aux individus de dépister les changements d'ordre plus général, concernant le mode de régulation internationale que chaque pays estime appropriée à un moment donné. Le cas du « bœuf aux hormones » permet donc de définir une cartographie des « éléments de continuité », mais aussi de signaler les « éléments du changement » (Nay et Petiteville, 2011) au Codex.

Depuis la création du CCRVDF en 1986 et jusqu'à la période contemporaine, le Codex a toujours eu à faire face à des « problèmes d'hormones ». Ce ne sont pas les niveaux d'hormones considérés comme sûrs pour le consommateur de viandes qui ont fait l'objet de différends, mais bien le principe même d'entreprendre leur normalisation internationale. De ce point de vue, cependant, les oppositions n'ont pas été d'une constante intensité au sein de l'organisation. Les votes sur les « cinq hormones » en 1995, puis celui sur la ractopamine en 2012 constituent des temps forts de l'organisation, au cours desquels l'ensemble du Codex doit faire face à un contexte de crise institutionnelle et aux recompositions qu'elle engendre.

Pourtant, la répétition de ces épisodes de crise ne doit pas faire conclure trop vite à une dysfonctionnalité de l'organisation, incapable de mettre fin au conflit en vertu de ses procédures existantes ou via leur réforme. Le niveau de tensions sur les hormones permet, à tout moment, de se faire une idée du climat général de la négociation agricole internationale (relation transatlantique, entrée de nouveaux acteurs, etc.) Au cours du temps, il sédimente également des configurations extrêmement stables – même si des recompositions à la marge peuvent être notées. De ce point de vue, le cas des hormones constitue un thermomètre interne au Codex, grâce auquel les acteurs peuvent détecter des indices d'ordre général (climat de négociation, tendances de régulation), se représenter les configurations d'acteurs et dépister les changements discrets des perspectives nationales. Mais il serait inexact de se contenter d'une analyse centrée sur le Codex : le cas du « bœuf aux hormones » le traverse sans y rester

circonscrit. Il matérialise notamment le lien étroit entre l'organisation normalisatrice et l'OMC, qu'il a également contribué à dessiner. Dans la section suivante, nous allons voir que les négociations de l'Uruguay Round, mais aussi celles autour des contentieux sur le « bœuf aux hormones » en lien constant avec la normalisation contestée des hormones au Codex, ont participé au design de l'OMC.

Section B : Le « bœuf aux hormones » : imaginer l'Organisation Mondiale du Commerce

A la fin du premier chapitre de notre travail, nous avons interrompu notre récit au moment où, le GATT ne pouvant forcer la CE à accepter une procédure contentieuse, les États-Unis mettent en place des mesures de rétorsion économiques à l'encontre d'un ensemble de produits européens.

Dans le cadre de ce chapitre II, nous avons continué de retracer le déploiement du conflit sur les hormones à l'international, et plus précisément, autour de deux enjeux de régulation : l'établissement de normes internationales par le Codex d'une part (Section A), et la lutte contre les barrières commerciales de l'autre (section B). Cette seconde section reprend donc, à partir de 1988, le déroulement du conflit au sein du GATT puis de l'OMC. Cette période peut se découper grossièrement en trois phases successives : les négociations de l'Uruguay Round qui aboutissent à la création de l'OMC, les premières années de fonctionnement effectif de cette dernière (notamment l'entrée en activité de son organe de règlement des différends), l'adaptation aux enseignements tirés de la création de l'OMC et de son effet sur le commerce international.

A la fin des années 1980, le cas du « bœuf aux hormones » n'avait fait qu'une brève apparition sur l'agenda international. En effet, la plainte formulée en 1986 par les États-Unis devant le Comité sur les Obstacles Techniques au Commerce était demeurée sans effet, et les

États-Unis avaient décidé de traiter le problème en dehors des arènes multilatérales. A partir de 1989, les États-Unis avaient ainsi appliqué des rétorsions commerciales à l'encontre des CE, sous la forme de surtaxes appliquées à un ensemble de produits d'importation. En 1995, les Accords de Marrakech mettent fin au GATT, qui est remplacé par une organisation multilatérale à part entière : l'Organisation Mondiale du Commerce. Or, quelques mois seulement après que cette dernière soit devenue active, les États-Unis demandent la mise en place d'un groupe spécial (GS) chargé d'examiner la conformité de l'embargo européen aux Accords de l'OMC.

L'enchaînement paraît millimétré. Dans quelle mesure le problème des hormones s'insère-t-il dans les négociations des Accords de Marrakech ? La chronologie suggère que le cas singulier des hormones de croissance a contribué pour une part importante à dessiner les contours de la nouvelle OMC et à la doter d'instruments destinés à encadrer les mesures sanitaires. Cette hypothèse trouve sa place dans un questionnement d'ordre général relatif à la construction des institutions. Jusqu'à quel point un cas particulier, qui semble a priori circonscrit et d'un enjeu limité, peut-il déterminer la création d'une institution destinée non seulement à lui survivre, mais surtout à établir des directives de portée générale ? Comment le cas particulier et ses caractéristiques singulières s'articulent-ils avec les principes normatifs plus théoriques et abstraits qui ancrent les orientations générales des institutions ? Autrement dit, un enjeu ou un conflit particulier, circonscrit dans l'espace et dans le temps, est-il susceptible d'influencer substantiellement la mise en place d'un cadre institutionnel à vocation planétaire et pérenne ? L'exemple du « bœuf aux hormones » montre comment un différend entre quelques acteurs seulement a largement contribué au choix des principes de régulation mondiale en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments.

Nous allons voir qu'à l'objectif initial de résolution du conflit entre l'Europe et les États-Unis s'est finalement substituée l'institutionnalisation d'un secteur d'action collective

internationale, celui du sanitaire, ainsi que de ses règles fondamentales que l'OMC entend superviser. Tout d'abord, c'est en raison de cet enjeu du « bœuf aux hormones » qu'a été imaginé le concept d'un accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, dont les dispositions ont été façonnées par les paramètres du conflit. Puis, après l'entrée en vigueur de cet accord, le conflit a permis de tester sa mise en œuvre concrète et de préciser les fonctions de l'organisation multilatérale dans la régulation du commerce. Ainsi, la difficulté à trouver une solution au sein de l'OMC a montré l'articulation entre certaines de ses ressources, telles que l'expertise scientifique ou les normes internationales officielles, et d'autres instruments extérieurs (accords bilatéraux notamment). L'effectivité d'instruments informels adaptables aux contraintes des acteurs trouve son assise dans les principes démocratiquement consentis de l'institution multilatérale.

1. Le conflit sur les hormones, un enjeu pour l'Uruguay Round

Saisi une première fois dans le cadre de son comité OTC, le GATT n'avait pas pu vraiment gérer le problème du « bœuf aux hormones ». Ni l'instance multilatérale, ni les consultations bilatérales entre les Etats-Unis et les Communautés européennes n'ont permis de régler le différend. En effet, les Etats-Unis ont demandé l'établissement d'un groupe d'experts techniques au titre de l'article 14.5 de l'Accord OTC pour examiner la directive communautaire 88/146/CE, qu'ils estimaient non fondée sur les informations scientifiques disponibles sur les hormones. Cette demande avait été refusée par les Européens, mettant fin à la procédure de litige.

Le 1er janvier 1989, les Etats-Unis avaient donc mis en place des mesures de rétorsion sous la forme de surtaxes applicables à une liste de produits importés des Communautés européennes, qui avaient à leur tour demandé l'établissement d'un groupe spécial contre cette mesure décidée unilatéralement. Cette demande avait, là aussi, été refusée par les Etats-

Unis[232]. En l'absence de réponse institutionnelle, le problème des hormones est donc celui des CE et des États-Unis, et disparait, en tout cas, de l'agenda du GATT.

Mais les changements institutionnels dans la façon de réguler le commerce international vont créer les conditions favorables pour que les instances multilatérales soient en mesure de s'attaquer à la question. Lorsque se profile, puis se confirme, la création d'une Organisation Mondiale du Commerce, le cas du « bœuf aux hormones » devient alors un exemple concret à partir duquel imaginer les principes et les contours de l'institution.

a. Un exemple archétypal pour projeter la régulation des mesures sanitaires

Bon gré mal gré, les États-Unis et l'Europe s'étaient engagés dans la gestion bilatérale du conflit sur le bœuf aux hormones. Or, à partir de 1986, un nouveau cycle de négociation est engagé dans le cadre du GATT : l'Uruguay Round, qui s'achèvera en 1995 par la signature des Accords de Marrakech et la création de l'OMC. Nous allons voir que la tournure des négociations de l'Uruguay Round – marquées, comme l'expliquent par exemple Petiteville (2013) et Jouanneau (2003) à la fois par la difficulté à faire émerger un consensus et par la portée des réformes, finalement plus importante que ce qui avait été envisagé initialement – confèrent au conflit sur les hormones un rôle déterminant dans les négociations agricoles.

(i) Les débuts de la régulation internationale du secteur agricole

En 1986, les délégués des Etats lancent, à Punta del Este (Uruguay), un nouveau cycle de négociations au GATT. Ambitieux, notamment parce qu'il acte le principe d'une régulation commerciale du secteur agricole (jusqu'alors écarté du programme de travail du GATT), ce programme ne prévoyait pourtant pas la création d'une organisation multilatérale

[232][OMC : Rapport du groupe spécial : Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), WT/DS 26&48/R, 18 août 1998, Rappel des faits dans le cadre du GATT]

à part entière. La difficulté des négociations de l'Uruguay Round, en induisant un retard important à la ratification des accords, aura finalement et de manière inattendue, redimensionné la portée de l'ensemble de ce dernier cycle du GATT.

Encadré 10: de Punta del Este à Marrakech : le redimensionnement progressif des négociations de l'Uruguay Round

Le lancement d'un nouveau cycle de négociations, imaginé lors d'une réunion ministérielle du GATT en 1982, a longtemps buté sur le désaccord fondamental entre les Etats parties à l'accord de mettre fin à « l'exception agricole » qui avait jusqu'alors tenu ce secteur du commerce international à l'écart des négociations multilatérales. C'est finalement à Punta del'Este que, en 1986, les pays s'engagent dans de nouvelles négociations d'ampleur, qui concernent l'ensemble des échanges commerciaux de biens et services. L'échéance des négociations est fixée à 1990, et une réunion « à mi-parcours » est convoquée à Montréal en décembre 1988. Celle-ci, mais surtout la réunion sensée clôturer le cycle de négociations à Bruxelles deux ans plus tard, soulignent l'existence de profondes divergences entre les Etats : les dérogations à accorder aux pays en développement, mais surtout la confrontation entre les États-Unis et la CE, semblent marquer profondément les configurations d'acteurs, et entraver d'autant les possibilités d'approfondissement du GATT. Les négociations piétinent ainsi pendant plusieurs années, jusqu'à ce que, en décembre 1992, l'accord « Blair House » auquel sont parvenus les États-Unis et la CE permette de débloquer la situation, notamment en trouvant des points de concordance sur les enjeux agricoles. Quelques mois plus tard, 123 pays signent les Accords de Marrakech : finalement, le retard pris dans les négociations a permis au projet initial d'évoluer. Notamment, une véritable institution est créée pour remplacer le GATT, et certains sujets (services, propriétés intellectuelle) ont été ajoutés au cadre initial de négociation.

Il faut bien souligner, parmi ces éléments de contexte, l'importance qu'acquièrent les négociations agricoles dans le passage du GATT à l'OMC. Le commerce des produits agroalimentaires avait en effet été exclu du programme de travail du GATT jusqu'à la fin des années 1980. En décidant de s'atteler à ce secteur, stratégique pour le développement commercial mais aussi véritable enjeu pour de nombreux pays cherchant à assurer leur autosuffisance alimentaire, les parties à l'accord ouvrent donc un champ de négociation ambitieux et disputé, comme en atteste la virulence des échanges :

> L'Uruguay Round reste, avant tout, le théâtre d'une confrontation entre Américains et Européens autour du commerce des produits agricoles. [...] L'objectif pratiquement explicite des USA est le démantèlement de la PAC. C'est l'intransigeance américaine qui, avant tout, a assuré l'unité de la Communauté. La mise en cause de la PAC par les USA a

été à ce point brutale qu'elle a annihilé toute velléité centrifuge ou transactionnelle au sein de la CEE[233].

L'ampleur du chantier conduit ainsi le Directeur Général du GATT de l'époque, Arthur Dunkel, à proposer de diviser le secteur de la négociation agricole en plusieurs sous-catégories.

(ii) Une approche commune pour les mesures sanitaires

A la demande du Directeur Général du GATT, la négociation agricole de l'Uruguay Round est divisée en quatre secteurs, dont l'un se distingue, par ses enjeux, des questions de taxes imposées à l'importation ou de subventions accordées à la production par les gouvernements nationaux, sur lesquelles se focalise d'ordinaire la mission du GATT. Il s'agit de la négociation relative aux questions sanitaires et phytosanitaires. Au lieu de s'intéresser à une catégorie de produits (céréales, viandes, produits laitiers, etc.), elle vise tout un ensemble de mesures imposées à l'importation, qui concourent à un même objectif : la protection sanitaire. Ce nouveau domaine d'intervention du GATT a donc pour ambition de s'assurer que les mesures « sanitaires et phytosanitaires » n'imposent pas d'obstacle injustifié au commerce.

Et moi, je suis venue ici en 1985, au GATT. Et puis, en 86, on a commencé la négociation de l'Uruguay Round. [A partir de] 88, on a commencé vraiment à rentrer un peu plus dans des négociations substantielles. Et on avait, pour ce qui était des négociations agricoles, on avait quatre subdivisions. [...] On avait les discussions sur les restrictions à l'importation. Les tarifs, avec les barrières non tarifaires en, et puis on avait les subventions domestiques. Et la quatrième partie, c'était les mesures SPS. Parce qu'on avait des propositions de négociation pour faire des choses très spécifiques dans ces quatre domaines. Et notre directeur à l'époque nous a un peu donné des responsabilités aux quatre différents responsables du Secrétariat du GATT : il m'a demandé de m'occuper de ce qui était mesures SPS[234].

Cette décision innove donc par sa méthodologie, orientée sur l'objectif des mesures mises en place, et non sur la nature des produits ciblés. Ce n'est cependant pas par hasard que cette approche innovante s'intéresse précisément au domaine sanitaire : au fil du temps, les

---

[233] [Archives Nationales, AN 20050290/16, Service du Premier Ministre, Note du 12 décembre 1988, « Négociations commerciales : remarques sur l'échec de la réunion de Montréal »]
[234] [Entretien, secrétaire du comité SPS de l'OMC, 06 mai 2014]

obstacles tarifaires ont peu à peu laissé place à des mesures moins ostensiblement protectionnistes, adoptées notamment dans une visée prétendument sanitaire. C'est exactement le soupçon qui pèse sur l'embargo européen imposé par la directive européenne 88/146/CE. Et en effet, l'ouverture d'une subdivision SPS dans la négociation agricole de l'Uruguay Round (puis, ultérieurement, la teneur même des débats) a été directement influencée par la question des hormones. Dans ce contexte, et alors que le Codex est, au même moment, confronté à un désaccord fondamental sur le caractère approprié ou non de la normalisation des hormones, l'enjeu est d'établir dans quelle mesure les normes internationales contraignent l'action légitime des Etats, dans le cadre d'une régulation orchestrée par l'OMC. Les divergences, comme au Codex, se rapportent aux ambitions générales de la régulation internationale : vise-t-on seulement la suppression des barrières injustifiées au commerce ou souhaite-t-on aller jusqu'à l'uniformisation des réglementations ?

> Evidemment, quand on a commencé, une des choses qui ont poussé la négociation – parce que les premières propositions de négocier quelque chose sur SPS venaient des Etats-Unis, qui avaient une proposition très très simple : on utilise les normes internationales ou rien. Alors pour les Etats-Unis, évidemment, c'était toutes ces histoires des hormones ! C'était derrière ; c'est évident. Ils avaient déjà eu cet intention de résoudre le problème avec ce vieil accord sur les OTC que la CE a bloqué. Donc ils voulaient vraiment avoir un accord, un moyen, des règles, qu'ils pourraient utiliser pour régler ce type de problème. [...] Une des choses où on a eu beaucoup de difficultés, c'était : comment est-ce qu'on va définir ce qui est couvert par cet Accord SPS pour qu'il ait l'envergure que l'on veut sans être trop large. Et dans cette partie de la négociation, la Commission européenne avait proposé que l'on voit aussi les préoccupations des consommateurs, les « consumers concerns ». Très général, sans définir… En disant : ce n'est pas lié aux hormones… il y a aussi le bien-être animal. Et la protection environnementale. Elle a mis ça dans sa proposition pour le mandat, mais sans jamais vraiment proposer le détail, ou des suggestions de textes, comment on pourrait aller faire. Donc on a eu beaucoup de négociation sur ce point[235].

L'ouverture d'un chantier sanitaire, et la structuration des débats, sont ainsi directement inspirés par l'exemple des hormones qui mobilise l'Europe et l'Amérique du Nord depuis déjà une dizaine d'années. En s'intéressant à une catégorie de mesures « sanitaires », les négociateurs du futur accord SPS s'inscrivent dans une approche scientifique du commerce international de produits agricoles, confirmant une tendance à

[235] [Entretien, secrétaire du comité SPS de l'OMC, 06 mai 2014]

légitimer par la science les décisions de politiques publiques. Le cas des hormones témoigne bien de cette inflexion, bien que celle-ci relève d'un paradigme de bien plus grande envergure[236]. Ainsi, à un moment où, contextuellement, notamment aux États-Unis, se généralise un recours à l'autorité de la science pour asseoir les décisions publiques, les hormones permettent de donner un exemple concret applicable au cadre de l'Uruguay Round. Néanmoins, cette tendance nouvelle à la légitimation par la science n'intéresse pas tous les Etats, un grand nombre d'entre eux demeurant avant tout préoccupés par les obstacles tarifaires, douaniers, et les subventions. Seul un petit nombre d'acteurs, au premier rang desquels ceux impliqués dans le conflit sur les hormones, s'investissent dans la négociation SPS.

(iii) Un enjeu qui mobilise un « petit cercle » d'acteurs

Le comité SPS est aujourd'hui au centre de l'attention de la plupart des pays, comme l'indique la variété des déclarations de « préoccupations commerciales » contemporaines[237]. Mais, quand débute son écriture, l'enjeu est confiné à un petit nombre de pays. Parmi ces derniers, on retrouve précisément les pays concernés par le conflit sur le « bœuf aux hormones ».

> Il y avait un des ambassadeurs de l'époque qui disait : Au GATT, on travaille sur la base des cercles concentriques. Donc on avait un petit groupe de pays, de 7-8 pays, qui étaient

---

[236] Dans sa présentation de l'épistémologie des « Science and Technologies Studies », branche de la sociologie des sciences attentive à l'utilisation du discours et de l'expertise technoscientifiques dans l'élaboration des politiques publiques, Sismondo (2012) revient sur cette tendance bien connue, et particulièrement étudiée dans divers cadres nationaux. Delmas (2011), par exemple, explique que le recours par l'Etat à des avis émanant d'instances reconnues, faisant autorité, n'est pas un phénomène nouveau, même si les STS se sont surtout développées à partir de la fin des années 1980. L'Ancien Régime avait déjà pour habitude de solliciter l'Académie des sciences pour fonder ses décisions. Ce processus est en revanche plus tardif à l'échelon international. C'est essentiellement dans les années 1990 et 2000 que se déploient de plus en plus fréquemment l'expertise, avec par exemple la création de nombreuses agences et comités internationaux. Dans une perspective européenne, Robert (2010) montre ainsi que ces groupes d'experts permettent de légitimer les décisions politiques aux yeux des États membres de l'UE. Nous préciserons, dans le chapitre V, l'épistémologie dont est porteuse cette inflexion au Codex et à l'OMC.

[237] A titre d'exemple, en 2015/2016, des « problèmes commerciaux spécifiques » ont été notifiés au comité SPS de l'OMC par une grande diversité de pays : Brésil, Union européenne, Chili, Namibie, Norvège, Mexique, Japon, Nigéria, Inde. [Source : OMC, ressource en ligne du comité SPS, http://spsims.wto.org/web/pages/search/stc/Results.aspx, consulté le 19 juillet 2016]

> vraiment ceux qui envoyaient leurs experts, qui avaient des propositions très concrètes, qui étaient toujours là, qui poussaient la négociation. Bon, c'était l'UE. Les Etats-Unis. [...] C'était aussi le Japon, le Canada, l'Australie, Nouvelle-Zélande…L'Argentine, et les pays nordiques. Donc on avait 7/8 pays qui étaient vraiment le noyau des négociateurs et puis on avait un groupe élargi, de 21, 24 pays…qui avaient l'intérêt, suivaient, mais n'étaient pas très actifs. Mais ils faisaient quand même régulièrement des propositions. Et puis on avait [des réunions avec] tous les membres. Les 125 pays membres du GATT. [...] Mais, pour le SPS : la plupart des pays avait très peu d'intérêt. Ils trouvaient que c'était un sujet trop technique, pas très important, ils étaient beaucoup plus intéressés par les négociations « Agriculture » générales, pour éliminer les quotas à l'importation, les subventions à l'exportation et ils laissaient un peu à part les négociations du SPS[238].

L'appétence de la majorité des pays pour les négociations autour de problématiques plus habituelles pour le GATT – subventions, taxes, quotas – laisse donc aux quelques pays investis dans le SPS une large marge de manœuvre. Dès lors, ils disposent d'une importante latitude pour s'approprier à la fois les contours généraux du futur accord, (tels que son champ d'application, ses définitions ou ses objectifs), et en élaborer les dispositions concrètes. Les autres Etats ne sont alors consultés qu'une fois qu'une proposition presque consolidée a fait l'objet d'un accord du « petit groupe » ou du « groupe élargi » évoqués ci-dessus.

> Donc souvent ce qu'on faisait, c'est qu'on travaillait le texte, les propositions, pour sortir des propositions de ce petit groupe. On avait des réunions avec le groupe élargi pour avoir leurs commentaires, leurs réponses, leurs réactions… faire les modifications nécessaires, puis on présentait tout dans des réunions ouvertes à tous les pays membres qui voulaient venir[239].

Par conséquent, les Etats investis dans ces groupes ont l'occasion de parvenir à un texte de consensus conforme, ou, a minima, compatible avec les dispositions de leur propre réglementation, à condition que le Secrétariat du GATT, qui exerce ainsi un pouvoir discrétionnaire conséquent, reconnaisse la validité de leur proposition.

> Dans l'histoire de la négociation, on est arrivé à un moment donné, on avait beaucoup de différents textes de propositions. Sur la base d'un regroupement par sujet : qu'est-ce que c'était le mandat de l'Accord, quels pouvaient être les principes basiques…Qu'est-ce qu'on voulait dire sur l'analyse des risques ? Qu'est-ce qu'on voulait dire sur l'utilisation des normes internationales, etc. Donc on a fait une compilation de toutes ces propositions dans un seul document, à cette époque c'était pas facile parce qu'on n'avait pas les facilités électroniques. Et puis lorsque tous les pays étaient contents, que leurs propositions étaient dans la bonne partie, c'était d'accord, on a sorti une révision de ce document où on a rajouté une colonne avec une proposition de texte comme un compromis. Sur certains

---

[238] [Entretien, secrétaire du comité SPS de l'OMC, 06 mai 2014]
[239] [Entretien, secrétaire du comité SPS de l'OMC, 06 mai 2014]

points, c'était un texte directement tiré du groupe de Cairns[240] ou plus exactement des Etats-Unis et du Canada…par exemple, ils ont fait beaucoup sur l'analyse des risques. Donc on a lu les propositions et on a estimé que c'étaient eux les plus clairs et nets dans leur proposition, et donc on a proposé ça comme base de travail. Sur d'autres points, c'était des textes des autres pays. Et à partir de ce moment-là, ce texte de compromis nous a servi comme texte de base dans toute la négociation. Donc on avait un seul texte, avec quelques fois deux ou trois options[241].

Dans ces conditions, le conflit sur le « bœuf aux hormones », qui polarise les tensions entre d'un côté, le groupe de Cairns et les États-Unis, et de l'autre l'UE, constitue l'exemple archétypal de barrières non tarifaires qui tendent à se généraliser dans le commerce de produits alimentaires. Les acteurs l'utilisent alors comme un exercice d'application pour envisager les conséquences des dispositions négociées pour le futur accord. Nous allons, dans le paragraphe suivant, montrer que le cas du « bœuf aux hormones » a guidé les acteurs pour préciser, dans la rédaction de l'Accord SPS, la place consacrée à la démonstration scientifique.

b. Un levier dans la pondération scientifique *de l'accord SPS* ?

Le problème des hormones de croissance est donc au centre des préoccupations sanitaires des (quelques) négociateurs qui entament les discussions SPS de l'Uruguay Round. En première analyse, la CE (à laquelle se sont néanmoins ralliés les pays nordiques) semble isolée face à une alliance de circonstance entre le groupe de Cairns et aux États-Unis, fondée sur la promotion d'une libéralisation maximale. Le cas du « bœuf aux hormones » semble particulièrement apte à résumer la posture qualifiée de « risk averse[242] » de la Commission

[240] Le groupe de Cairns est une alliance composée des pays favorables à une libéralisation maximale du commerce des produits agricoles. Il a été formé en 1986, juste avant que ne débutent les négociations de l'Uruguay Round, et en réaction au protectionnisme de l'UE et rassemble les pays suivants : Australie, Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Colombie, Costa Rica, Bolivie, Canada, Chili, Indonésie, Malaisie, Guatemala, Nouvelle-Zélande, Pakistan, Paraguay, Pérou, Philippines, Thaïlande, Uruguay.

[241] [Entretien, secrétaire du comité SPS de l'OMC, 06 mai 2014]

[242] Il est difficile de rendre en français le sens précis de cette expression (littéralement traduisible par « réticent vis-à-vis des risques »), qu'on trouve notamment sous la plume de Vogel (2012), qui étudie l'approche différentielle adoptée, au cours du temps, par les États-Unis et l'Union européenne vis-à-vis des dangers sanitaires. Laïdi (2010) définit un acteur « réticent au risque » comme un acteur qui « définit et répond aux enjeux politique d'un risque spécifique par une volonté de réduire ses incertitudes et ses effets incontrôlables ».

européenne, alors que ses adversaires (exportateurs nets dans le domaine agricole) estiment au contraire que la libéralisation du commerce des produits agroalimentaires doit être exclusivement paramétrée par l'existence ou non de démonstrations scientifiques du risque.

Dans le contexte général de cette confrontation, la place accordée au cas particulier des hormones va évoluer au cours de la négociation. D'exemple synthétisant les deux perspectives qui s'opposent dans la négociation SPS, le cas du « bœuf aux hormones » va peu à peu être envisagé - par les deux camps - comme une exception. A ce titre, le cas du « bœuf aux hormones » oscille entre la règle générale et l'exception qui, au mieux, pourrait faire l'objet d'une dérogation et au pire, serait passée par pertes et profits dans la négociation de l'Accord SPS. Ces variations sont directement liées à la façon dont les acteurs s'envisagent, comme exportateurs ou importateurs agricoles.

(i) Un caillou dans la botte des ultralibéraux ?

Le contexte dans lequel s'ouvrent les discussions autour de l'accord SPS indique assez clairement que le cas des hormones de croissance irrite les partisans d'une (ultra)-libéralisation du commerce en matière agricole. Nous avons vu, en effet, que c'est précisément la persistance de ce conflit, insoluble dans les instances multilatérales d'alors, qui a permis de faire naître l'idée d'un accord SPS au tournant des années 1990. Cet accord devra donc, logiquement, fournir les instruments permettant de mettre fin au problème des hormones, et de régler d'autres différends commerciaux eux aussi sous-tendus par des mesures prétendument sanitaires. Le « bœuf aux hormones » représente ainsi à la fois un enjeu commercial, une question de principes et un obstacle à la diffusion du paradigme néolibéral.

Une hypothèse « commerciale » peu crédible

Comme enjeu commercial, tout d'abord, l'embargo européen sur la viande aux hormones soulève un certain nombre d'interrogations. Au début des années 1980, les

échanges transatlantiques de viandes bovines ne constituent un marché important ni en valeur ni en volume. La PAC, destinée avant tout à l'accroissement des rendements agricoles, a en effet atteint et même dépassé ses objectifs : les pays de la CE doivent en fait faire face à des surproductions importantes de viande et de lait.

> On a édicté l'interdiction des hormones dans la viande de bœuf pour une raison qui était, non pas de protéger les producteurs, mais qui était la surproduction de viande. Par souci de cohérence avec les politiques agricoles. Exactement. Tout simplement. Vous savez, il y a eu un conseil des ministres européens, et je ne sais trop quel Président italien, avait dit : « De toute façon, si on veut lutter contre la surproduction de viande, faut pas mettre des hormones dans les vaches, au contraire, faut leur injecter des trucs qui font qu'elles aient que des tout petits veaux ! » Je me souviens parfaitement que l'interdiction sur les hormones a été édictée pour des raisons qui avaient rien à voir avec la santé, qui avaient à voir avec la volonté de remédier à ce qui à l'époque était une surproduction…C'était toutes les conséquences de la PAC, c'était tout ce système d'incitations à produire, qui entrainaient des excédents, qu'ensuite on voulait stocker, et ça marchait sur les marchés internationaux à coup de restitutions[243].

Les systèmes de subventions et de paiements aux agriculteurs (restitutions à l'export) protègent l'Europe des produits étrangers plus compétitifs d'un point de vue économique. Quoiqu'il en soit, la CE n'importe quasiment pas de viandes bovines au moment où elle décide d'interdire l'usage d'hormones de croissance. En fait, les États-Unis exportent vers l'Europe essentiellement des abats ou des pièces de qualité médiocre destinées à l'alimentation animale.

> On admet généralement que le commerce réel impliqué dans ce différend transatlantique n'est pas particulièrement important, puisqu'il porte sur environ 100 millions d'écus d'importations de viande américaine, pour l'essentiel des abats destinés aux animaux domestiques[244].

Ainsi, l'impact effectif des mesures communautaires d'interdiction sur les échanges commerciaux semble pour le moins discutable. Au-delà de ce facteur, insuffisant pour expliquer l'ampleur de la mobilisation à leur encontre, il convient donc de s'interroger sur leur signification du point de vue des acteurs.

---

[243] [Entretien, Pascal Lamy, chef du cabinet du Président de la Commission Jacques Delors (1984-1994), 16 décembre 2014]

[244] [Parlement européen, Rapport « Collins » sur le refus des USA de se conformer aux réglementations *européennes en matière d'abattoirs et d'hormones et les conséquences de ce refus*, 22 mars 1989]

Des variations culturelles vis-à-vis des conditions de production à un critère universel pour établir la légitimité des mesures

On a dit, dans le chapitre I de notre travail, que la catégorisation du problème des hormones comme relevant des « PPM » (Process and Production Methods) - les caractéristiques relevant des méthodes de production – avait suffi, pour les négociateurs, à expliquer les difficultés posées par sa résolution. Plutôt que d'alimenter une discussion stérile sur les différences en termes de méthodes de production, les négociateurs se focalisent sur les mesures prises vis-à-vis des produits finis et surtout, sur leurs conséquences commerciales concrètes. A cette fin, les pays les plus libéraux proposent un cadre reposant sur l'utilisation de normes internationales reconnues et fondées sur la science. Ce dispositif devra être accompagné d'un mécanisme efficace de règlement des différends pour arbitrer dans les cas où celles-ci ne sont pas respectées.

> With regard to health and sanitary measures, Ministers should agree to:
> - Work together to harmonize all national standards [...] with appropriate international standards. [...] The measures to be harmonized concern those which are prepared, adopted and applied for health reasons alone.
> - Establish an effective, enforceable, multilateral GATT dispute settlement process that relies on appropriate international scientific expertise. This process would use the *Codex alimentarius* Commission for food safety.
>
> *En ce qui concerne les mesures sanitaires, les Ministres devraient s'engager à :*
> - *Travailler ensemble à l'harmonisation de toutes les normes nationales [...] selon les normes internationales appropriées. [...] Cette entreprise concerne les mesures préparées, adoptées et appliquées seulement pour des raisons relatives à la santé.*
> - *Etablir un procédé de règlement des différends possible à mettre en œuvre dans le cadre multilatéral du GATT, et reposant sur une expertise scientifique appropriée. Ce procédé utiliserait la Commission du* Codex alimentarius *en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments.*[245]

Ce programme, présenté lors de la réunion ministérielle « de mi-parcours » de l'Uruguay Round, à Montréal en décembre 1989, ne recueille pourtant pas l'agrément de l'ensemble des délégations. La CE, notamment, s'oppose à une vision qu'elle estime trop

[245] [AN 20050290/16, Documents du GATT-Négociations de l'Uruguay Round, « A framework for agricultural reform submitted by the US », 7 novembre 1988]

simplificatrice, en particulier au regard des défis soulevés par les divergences en matière de méthodes de production.

> Il convient de s'opposer à la conception américaine simpliste et dangereuse qui repose sur :
> - Une harmonisation dans le cadre des organisations internationales existantes
> - Assortie d'un système de règlement des différends dans le cadre du GATT.
>
> [...] S'agissant des PPM, nous avons intérêt à faire lever en notre faveur l'ambiguïté de la couverture des PPM par l'actuel code des normes en [argumentant] qu'il convient de régler ce problème dans le cadre des négociations de l'Uruguay Round[246].

Sur ce point, et de manière plus générale à propos des enjeux agricoles, la réunion de Montréal est considérée comme un échec. Or, les négociateurs du GATT imputent directement les difficultés générales à avancer dans le secteur agricole au conflit sur les hormones.

Un cas particulier pour saisir les enjeux généraux de la négociation SPS et leur évolution

Celui-ci résume à leurs yeux le contexte défavorable dans lequel on travaille au GATT. Surtout, il leur permet de modéliser le comportement que les acteurs adoptent dans la négociation, et ainsi, de se constituer un schéma cognitif à partir duquel il est possible de comprendre pourquoi les négociations achoppent :

> Cet échec de la communauté [à obtenir un retrait des rétorsions décidées par les États-Unis en raison de l'embargo sur les hormones] est imputable en partie à l'absence d'une stratégie claire (hésitation entre la demande d'une condamnation par le Conseil [du GATT] totalement irréaliste, et celle de l'établissement d'un panel, qui eut nécessité la tenue de consultations bilatérales préalables). Il illustre aussi la paralysie presque totale du GATT, imputable très largement à l'attitude américaine. [...] Au-delà du processus de négociation de l'Uruguay Round, mis en péril à Montréal, c'est le fonctionnement quotidien du système qui est mis en péril. Le problème de sa survie se pose maintenant de façon aiguë.[247]

Puis, après que la conférence de Montréal a fait ressortir les divergences entre les pays, le conflit sur le bœuf aux hormones devient un point de référence à partir duquel on projette les principes d'une future régulation du sanitaire. Du point de vue de certains

---

[246] [AN 20050290/16, TD de la RP française à Bruxelles, Compte-Rendu de la réunion du Comité 113 suppléants du 28 mars 1988, « Négociations d'Uruguay : Agriculture, mesures sanitaires]

[247] [AN 20040126/67, TD de la RP française auprès du GATT, Compte-Rendu du Conseil du GATT des 8 et 9 février 1989, Contentieux avec les États-Unis sur les hormones, 13 février 1989]

dirigeants européens, il convient en effet d'élargir l'assise de l'accord SPS en cours de négociation afin d'y inclure des facteurs socio-économiques.

> Les Italiens faisaient deux observations : il fallait être très clairs avec les Américains et les tiers à propos du champ d'application pour éviter des problèmes du type des « hormones » ; il convenait de donner un caractère évolutif à la notion de protection de la santé (qualité de la vie).
> Les Nordiques considéraient qu'il y avait d'autres éléments que les critères scientifiques.
> [...]
> Les membres de Cairns, emmenés par l'Australie : les aspects « moraux » devaient être réglés par le choix individuel des consommateurs eux-mêmes. Les Organisations internationales avaient un rôle important à jouer. [248]

Au début des négociations de l'Uruguay Round, les partisans d'une libéralisation maximale du commerce agroalimentaire se sont donc focalisés sur le problème posé par les divergences ayant cours à l'échelle internationale quant à l'utilisation d'hormones de croissance en élevage. Ce qui les dérange alors n'est pas tant l'impact quantifiable de l'embargo européen sur les viandes issues d'animaux traités aux hormones, qui semble négligeable, que son sens dans la constitution d'une régulation commerciale mondiale. Pourtant, cette représentation manichéenne – une Europe « risk averse » opposée à un groupe d'exportateurs agricoles résolument libre-échangiste – va presque se renverser au cours de la négociation de l'accord SPS. Le problème du « bœuf aux hormones » sera alors envisagé comme une exception dérogatoire à l'orientation générale de l'accord.

(ii) Bœuf aux hormones et exportations agroalimentaires : du statut d'exception à celui de concession

En dépit des débats internes à la Communauté, sur lesquels nous reviendrons dans le chapitre III, celle-ci milite dans un premier temps en faveur d'abord une approche « risk averse » dans l'écriture de l'accord SPS. Mais, au cours du temps, cette posture établie à partir du problème des hormones, évolue pour mieux faire valoir les intérêts exportateurs de l'Europe.

---

[248] [AN 20050290/16, TD de la RP française auprès du GATT, Préparation du groupe de travail des questions sanitaires, 6 novembre 1989]

Ainsi, c'est la mobilisation argumentative du cas du bœuf aux hormones qui change de façon significative au cours du temps : s'il s'agit dans un premier temps d'élaborer un accord SPS destiné à résoudre le conflit, celui-ci retrouve, in fine, son statut de cas particulier. Les acteurs, dans cette perspective, raisonnent sur la base d'intérêts économiques de plus grande ampleur. D'un côté, la CE s'assume comme un exportateur de produits agricoles potentiellement menacé par une rédaction trop précautionneuse de l'accord SPS. De l'autre, les États-Unis prennent conscience que l'adoption de procédures trop permissives pour le commerce pourrait menacer leurs propres producteurs.

Des intérêts commerciaux qui l'emportent sur une approche précautionneuse du domaine SPS

Du côté européen, tout d'abord, la ligne de négociation paraît d'emblée difficile à définir. L'enjeu des hormones est certes important, tout au moins sur le plan politique, puisqu'il s'agit d'affirmer le droit des Européens à se choisir une législation propre dans le domaine agricole. Les aspects économiques et commerciaux concernent surtout la réalisation du marché commun, comme le suggèrent d'autres travaux (Alemanno, 2006).

> La délégation française, pour sa part, a fait valoir qu'il appartiendrait au Conseil de prendre position sur cette question qui n'était pas seulement d'ordre commercial, mais aussi politique : c'était l'autonomie du pouvoir réglementaire de la Communauté qui était en jeu. Si l'on faisait abstraction de cette dimension politique pour ne retenir que l'aspect commercial du contentieux, il était probable, en effet, que la Communauté aurait tout intérêt à s'abstenir d'agir en dehors du droit : à condition, cependant, que les États-Unis renoncent eux-mêmes à étendre leurs rétorsions au-delà des mesures déjà adoptées. L'enquête lancée par les services vétérinaires américains pouvait malheureusement faire craindre que tout danger ne soit pas écarté à cet égard, et il serait donc opportun que le Conseil lance sur ce sujet un avertissement clair à l'administration américaine[249].

Mais, d'une part, la CE est, en 1989, toujours confrontée à d'importantes divergences internes concernant le choix d'interdire les hormones ; d'autre part, elle hésite à se choisir une approche trop « prudente », qui pourrait la desservir sur d'autres sujets. Accorder trop de

[249] [AN 20040126/67, TD de la RP française à Bruxelles, 17 janvier 1989]

latitude aux gouvernements dans la mise en place de mesures sanitaires, c'est s'exposer à des exigences inatteignables pour exporter les produits européens. Comme exportatrice dans le domaine agricole, la CE hésite ainsi à créer un instrument qui, certes, lui permettrait de l'emporter dans le rapport de force sur les hormones, mais aux dépens de débouchés commerciaux d'une toute autre importance si l'on considère l'ensemble de la production agricole européenne. Cette hésitation transparaît dans la position nuancée que la Commission adopte désormais à Genève :

> *Your point: framing the SPS agreement to defend the EU on hormones?* No. the language of the text was…As exporters, we had offensive interests, so we also had to think about potential effects for exporters in Europe. And the idea was to make a derogation for past measures already in place. […] And, in this context, the hormones case was part of the deal […] We were expecting that they would raise it, and when the SPS Agreement was framed, we allowed them to bring the case. *So you had to let go the hormones issue at this time.* No, we were still trying until the last minute. Even if the language of the SPS Agreement can be interpreted and applied by the US on the hormones case, against us, the idea was to keep an exception. […] We had to find the language that would also serve us when we wanted to export. It was through an exception, a blank exception from the rule. You say: "we would do this, and that and that, but what we did in the past is off of this rule." No justification.
> Votre idée, c'était de négocier l'accord SPS pour défendre l'UE sur le problème des hormones? *Non. Les termes du texte étaient…En tant qu'exportateurs, on avait des intérêts offensifs, donc on devait penser aux effets potentiels pour les exportateurs en Europe. Et l'idée c'était de faire une dérogation pour les mesures anciennes déjà en place. […] Et, dans ce contexte, le cas des hormones faisait partie du "deal". On savait qu'ils allaient soulever la question, et quand l'Accord SPS a été prêt, on leur a donné les moyens de porter le cas devant l'OMC.* Donc, vous avez dû laisser tomber le cas des hormones à ce moment-là. *Non, on a essayé, jusqu'à la dernière minute ! Même si les termes de l'Accord SPS pouvaient être interprétés et appliqués par les USA sur le cas des hormones, contre nous, l'idée, c'était de garder une possibilité d'exception [...] Il fallait qu'on trouve une formulation qui nous servirait aussi vis-à-vis de nos exportations. Et la solution, c'était de faire une exception, de créer une dérogation à la règle générale. On dit : « On est d'accord pour faire ça, et ça aussi, et ça aussi, mais ce qu'on n'a fait dans le passé n'est pas dans le champ d'application de la règle générale. » Il n'y a pas à se justifier*[250].

De leur côté, les États-Unis vont effectuer – mais beaucoup plus tard - un revirement dans la négociation.

[250] [Entretien, Directeur du service judiciaire pour les affaires sanitaires lors des négociations de l'Uruguay Round et lors du contentieux « hormones » de l'OMC, 14 avril 2015]

Et s'il fallait ré-introduire de la précaution dans l'Accord SPS ?

Dans les dernières semaines de négociation de l'Accord SPS, survient un épisode très méconnu des acteurs contemporains. Il se déroule tout à la fin de l'Uruguay Round, à l'automne 1993, alors que la réunion de Marrakech est prévue pour avril 1994 et que le texte de l'Accord SPS a été pré-validé entre les parties intéressées. Les États-Unis vont alors opérer une volte-face et proposer, à la dernière minute, des modifications au texte de l'accord en contradiction directe avec ce qui avait jusqu'alors été leur ligne de négociation. Plutôt que d'exiger des pays qu'ils démontrent que les mesures sanitaires qu'ils adoptent sont indispensables, les négociateurs américains vont tout-à-coup demander un assouplissement considérable de la rédaction de l'Accord. Ils revendiquent deux points : l'autorisation de certaines mesures non fondées scientifiquement et l'affirmation explicite dans le texte de l'Accord du droit des pays à se choisir eux-mêmes leurs propres niveaux de protection sanitaire.

Les USA demandent en particulier les modifications suivantes :
- Suppression de l'obligation de retirer des mesures contraires aux preuves scientifiques disponibles ;
- Exclusion explicite de toute contrainte de réduction du niveau de protection ;
- Modification du refus de la prise en compte des facteurs économiques pour la détermination des mesures de protection des personnes[251].

Cette demande vise ainsi à contrer l'orientation libre-échangiste qui avait été actée pour l'accord SPS, afin d'y intégrer des possibilités de recours à la protection. Or, c'est justement l'option qu'avaient tout d'abord défendue les CE avant d'y renoncer. Un tel retournement de la position américaine ne peut se comprendre que si l'on prend en compte les enjeux généraux auxquels les États-Unis doivent faire face. C'est pourquoi une telle proposition paraît si incongrue aux yeux des négociateurs de l'Uruguay Round.

Cette proposition inattendue aurait en fait été inspirée par les intérêts commerciaux des États-Unis, confrontés à des différends au sein et hors de l'OMC.

---

[251] [AN 20050290/28, Note de la DREE sur les négociations du projet d'accord SPS, 24 septembre 1993]

> Impliqués dans plusieurs conflits, notamment avec la Communauté sur les hormones et sur la BST, les Américains sont à l'origine de l'Accord dans le domaine SPS. [...] Plusieurs autres conflits (procimidone) ou contestations internationales (volet « environnement » et « SPS » de l'ALENA) ont conduit le négociateur américain à demander des aménagements. [...] Les USA font preuve d'une volonté implicite de renverser la charge de la preuve en cas de maintien d'un niveau de protection plus élevé. [...] De manière opportuniste, lorsqu'ils se placent en position d'exportateurs, les États-Unis ont tendance à imposer les standards internationaux et le respect qu'ils en font au plan interne pour refuser toute dérogation aux normes internationales.[252]

Les responsables européens sont pris au dépourvu par ce changement radical. D'un côté, les propositions se rapprochent en substance de la posture initiale de la Communauté dans la négociation de l'accord SPS, sur laquelle elle a fait mine de céder face aux pressions des autres négociateurs[253]. De plus, comme nous le détaillerons dans le chapitre III, la Communauté connaît dans le même temps un débat en interne sur la nécessité de prendre en compte ou non un « 4e facteur[254] » dans l'examen des médicaments vétérinaires. La proposition américaine pousse ainsi la Communauté européenne à se déterminer, dans la perspective d'une régulation mondiale, vis-à-vis de la place à donner aux éléments scientifiques. Aux prises avec le même débat qui oppose ses propres institutions, elle n'est pas mûre pour trancher la question dans l'urgence, au sein d'une arène multilatérale. D'où le choix de maintenir le cap dans la rédaction de l'Accord SPS.

> Le problème réside dans la définition même des mesures SPS. [Elles] devraient inclure les dispositions prises au titre du « 4e critère » (préférence du consommateur, considérations morales et éthiques, bien-être animal, environnement). Le texte, tel qu'il est pour l'instant rédigé, a finalement exclu cette dimension. La Communauté ayant légiféré dans de nombreux domaines en s'appuyant sur ce 4e critère (hormones), ne pas reconnaître cette dimension revient à reconnaître le caractère illégal de ces mesures. Aussi, il conviendrait de reconnaître la validité de l'approche relative à ce 4e critère, à condition que soit affirmé le rôle des organisations scientifiques internationales et, partant, la nécessité de respecter les règles scientifiques de base dans ce cadre[255].

---

[252] [AN 20050290/28, TD de la RP française auprès du GATT, 7 octobre 1993]

[253] Alors que, comme le confirment les négociateurs et comme nous l'avons expliqué plus haut, l'abandon d'une posture trop protectionniste a suivi un raisonnement de rationalité économique - les intérêts exportateurs de la Communauté auraient été menacés.

[254] Ce 4e facteur, bien qu'imprécis, recouvrerait, dans le contexte européen, les considérations socio-économiques (PAC et quotas, survie des exploitations, acceptabilité sociale, bien-être animal) liés à l'autorisation éventuelle de médicaments vétérinaires. Nous reviendrons sur ce débat dans le chapitre III.

[255] [AN 20050290/28, Note du ministère de l'Agriculture, « Accord SPS/GATT », 1e octobre 1993]

Cette difficulté à se repositionner par rapport à un changement de cap imprévu de la part de son principal adversaire dans la négociation reflète l'hésitation d'une Communauté européenne confrontée au débat interne quant à l'orientation « risk adverse » des politiques auxquelles elle recourt. Dans ces conditions, la Commission décide de refuser les amendements proposés à la dernière minute par les États-Unis, en estimant que les risques d'une écriture trop flexible de l'Accord SPS contreviennent aux intérêts exportateurs de la CE. La volte-face américaine n'aura pas de conséquence effective sur la façon dont l'accord a été rédigé. Ce sera un épisode oublié de la négociation commerciale.

Il mérite toutefois qu'on en souligne l'originalité : ce retournement manqué révèle en effet une image peu usuelle de l'UE. Sur le fond, elle adopte une posture en contradiction avec la précaution qui, a posteriori caractérise le comportement de l'UE dans les négociations internationales (Bossis, 2001, Boy et al., 2001). Sur la forme, la Commission est conduite à dissocier sa posture de négociation à Genève. Au même moment, l'UE inscrit en effet dans ses politiques internes des notions telles que le principe de précaution ou le « 4e critère ». De façon paradoxale, alors même que l'UE a adopté à leur propos une position peu « risk adverse », les négociations de l'accord SPS ont été mobilisées au plan domestique pour orienter ces politiques. Dans ce processus, les États-Unis sont convoqués comme des adversaires : leur foi en l'expertise scientifique conduit à une prise de risque inacceptable dans le discours européen. D'ailleurs, la plupart des universitaires souscrivent eux aussi à la thèse d'une divergence progressive de l'approche politique du risque sanitaire de part et d'autre de l'Atlantique[256], d'où l'occurrence de conflits internationaux à propos d'enjeux sanitaires.

[256] Ansell et Vogel (2006) dépeignent ainsi ce décrochage entre une approche « américaine » et une approche « européenne » des enjeux sanitaires comme le résultat de préférences différentes dans les choix des politiques publiques et de leurs instruments.

L'épisode méconnu rapporté ici ne correspond pas à cette grille de lecture, et invite, même s'il ne la contredit pas dans son ensemble, à nuancer la généralisation de telles représentations. Au contraire, l'occultation par les acteurs de ce renversement manqué en faveur d'une approche beaucoup plus « risk averse » suggère que le maintien d'une adversité dans le domaine sanitaire est, dans une certaine mesure, nécessaire à la négociation multilatérale.

Quoi qu'il en soit, au moment où sont signés les Accords de Marrakech, les conditions semblent favorables à la survenue d'un contentieux formel sur la question des hormones. L'Accord SPS, qui contient in fine les outils imaginés par les États-Unis pour faire valoir leur plainte contre l'UE, et le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*[257], qui donne naissance à un procédé formel de règlement des litiges commerciaux, offrent un nouveau socle institutionnel susceptible de produire une réponse multilatérale au problème commercial de la viande aux hormones, mais aussi à la confrontation des représentations politiques sous-jacente. Dans la section suivante, nous allons voir que, si un contentieux formel est bel et bien attendu, la précision du paramétrage institutionnel grâce auquel fonctionne l'OMC l'est beaucoup moins.

2. Le « bœuf aux hormones » , la science et les procédures : un test grandeur nature des instruments institutionnels

Presque aussitôt après l'entrée en vigueur de l'OMC, en 1995, les États-Unis décident d'entamer une procédure de règlement des différends à l'encontre de l'UE sur la question des hormones, comme le permet désormais le mémorandum d'accord[258]. Les États-Unis seront

[257] Que nous désignerons, dans l'ensemble du texte, par l'expression « mémorandum d'accord ».
[258] Dans le cadre du GATT, les procédures exigeaient l'adoption des recommandations des panels chargés d'évaluer les différends par consensus. Il était alors aisé, pour un pays, de s'opposer à l'adoption d'une condamnation le concernant. Dans le cadre de l'OMC, c'est l'inverse : il faut qu'il y ait un

suivis par le Canada, quelques mois plus tard. Les deux procédures, menées en parallèle, constituent ce qu'on appelle « Hormones case », un litige complexe puisqu'il réunit les deux procédures (UE/ États-Unis et UE/Canada), et deux contentieux successifs (« Hormones 1 » de 1996 à 1999, et « Continued Suspensions » ou « Hormones 2 » en 2008/2009). Pour les plaignants, il s'agit à première vue d'une simple mise en application d'un instrument conçu à cet effet. En réalité, loin de constituer une formalité, le cas va occuper l'OMC jusqu'en 2009 avant de trouver finalement une résolution aux marges de l'organisation. Dans cette section, nous nous attacherons à montrer que, plutôt que de confirmer la place surplombante de la nouvelle organisation dans les échanges de produits agroalimentaires, le déroulement du contentieux sur les hormones donne une existence effective et pragmatique à l'institution.

a. Le contentieux sur les hormones, une *victoire de l'hégémonisme* américain ?

> Les autorités de mon pays m'ont chargé de demander l'ouverture de consultations avec les Communautés européennes, [...] au sujet de la Directive du Conseil interdisant l'utilisation de certaines substances à effet hormonal dans les spéculations animales et des mesures connexes.
> Ces mesures restreignent ou prohibent les importations de viandes et de produits carnés en provenance des Etats-Unis et d'autres membres de l'OMC et soulèvent des questions concernant les obligations qui incombent aux Communautés européennes en vertu de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1994, de l'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, de l'Accord sur les obstacles techniques au commerce et de l'Accord sur l'agriculture[259].

Lorsque le Secrétariat de l'OMC distribue aux dirigeants européens ce document par lequel les États-Unis enclenchent une procédure formelle de règlement des différends, personne n'est surpris. Les négociations de l'Uruguay Round avaient montré la détermination des États-Unis à mettre fin, dans un cadre institutionnel, à l'embargo européen sur le « bœuf

« consensus inversé », c'est-à-dire un consensus opposé à l'adoption, pour que les recommandations d'un panel soient rejetées.

[259] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Demande de consultations des États-Unis, WT/DS 26/1, 26 janvier 1996]

aux hormones ». La demande formelle d'établissement d'une procédure contentieuse annihile malgré tout des efforts diplomatiques prolongés, qui visaient éviter l'affrontement direct.

(i) La fin d'un armistice ?

Le début d'une procédure formelle sur les hormones succède à une longue période de négociations bilatérales entre l'UE (États membres et représentants de la Commission) et les autorités américaines (l'USTR et la représentation permanente des États-Unis auprès du GATT à Genève). Dans ce cadre, les confrontations ont été d'intensité variable, selon le climat général de la relation transatlantique. A son niveau, la question du bœuf aux hormones reflètent ainsi le contexte politique des relations entre l'Europe et les USA, comme le souligne l'extrait ci-dessous du journal Les Echos :

> **Armistice en vue dans la guerre des hormones CEE-USA**
> Après deux mois de guerre larvée des hormones, les belligérants sont à la recherche d'un compromis. [...] L'accord pourrait s'articuler selon le schéma suivant : Washington se soumettrait d'abord au préalable posé par la Communauté, en acceptant de suspendre les mesures de rétorsion instaurées depuis le 1e janvier sur les produits européens. [...]La contrepartie exigée des Européens est de taille : la Commission serait priée d'accepter la création d'un panel au GATT chargé de se prononcer sur les aspects scientifiques et juridiques de la directive européenne, ce que les Douze se sont jusqu'ici refusés à faire. Les chances d'aboutir à un tel cessez-le-feu sont bonnes. George Bush n'a-t-il pas déclaré récemment que les États-Unis ne souhaitaient pas compromettre leurs relations avec leurs alliés européens pour une affaire qui ne représente qu'une infime partie des échanges bilatéraux. Il semble que Carla Hills [représentante spéciale du Président américain pour le Commerce] pense par ailleurs que le déblocage de ce conflit est la clé de tous les autres différends américano-européens comme Airbus, les télécommunications ou les subventions à l'agriculture. Enfin, pour le symbole, les Américains ne souhaitent pas entamer l'ère Bush sur un contentieux commercial avec l'Europe. En acceptant l'armistice, les Américains n'entendent pas avoir perdu la bataille, ils en auront simplement différé la date[260].

Les négociateurs se focalisent alors sur les mesures de rétorsion décidées par les États-Unis (montant des surtaxations et liste des produits visés) mais aussi sur la recherche de solutions alternatives. La mise en place de filières produisant, aux États-Unis, des viandes « sans hormones » destinées à l'exportation vers le marché européen, évoquée dans l'extrait ci-dessus, a finalement été refusée par les autorités américaines, en dépit de la volonté des

[260] [AN 20040126/67, Les Echos, 17 février 1989]

professionnels du secteur de la viande de travailler avec la Commission européenne à l'établissement de certifications.

> Le représentant de la Commission à Washington a fait connaître aux autorités de l'Etat du Texas l'accord de la Communauté pour explorer la proposition faite par cet Etat de garantir à la CEE la fourniture de viande sans hormones.
> [...] On peut s'attendre, en fonction des premières réactions officieuses des services de contrôle de l'USDA, à une mauvaise volonté affirmée et à des manœuvres dilatoires de cette administration, qui évoque les pouvoirs de contrôle et de certification que lui confère la loi sur l'inspection sanitaire en matière de commerce inter-Etats et de commerce extérieur de viandes et produits carnés[261].

Ce serait donc l'administration américaine qui aurait, à la fin des années 1980, fait échouer un possible accord bilatéral marchand. Puis, à partir du moment où l'on parle sérieusement d'une OMC qui serait capable de contraindre les Etats à suivre ses arbitrages en cas de différends, le cadre multilatéral (re)devient peu à peu le plus stratégique du point de vue des États-Unis, qui espèrent une condamnation définitive et sans équivoque des CE.

D'ailleurs, la procédure contentieuse initiée par les États-Unis en avril 1996 ne surprend pas les CE qui ont, depuis quelque temps, commencé à se constituer un dossier en défense qu'ils pourront utiliser le cas échéant. Dans cette perspective, la Commission convoque, par exemple une conférence au cours de laquelle des experts scientifiques devront faire le point sur les incertitudes qui demeurent en matière d'utilisation d'hormones de croissance.

> Cette conférence a pour objectif de réexaminer toutes les preuves scientifiques disponibles en matière d'utilisation de facteurs de croissance et de présenter à la Commission des conclusions et des recommandations en ce qui concerne les aspects scientifiques de la question. A l'heure actuelle, les informations disponibles présentent certaines lacunes. Compte tenu de cette insécurité, il semble indiqué d'évaluer les substances actuelles et les nouvelles substances potentielles sous l'angle scientifique, pour que l'Union européenne dispose d'une base solide pour élaborer sa politique future. [...] L'interdiction d'utiliser des hormones au sein de l'UE a entraîné l'application d'exigences spéciales aux pays tiers qui exportent de la viande vers l'Union (l'objectif était d'empêcher les importations de viande d'animaux traités aux hormones). Elle a, dès lors, été contestée par certains pays tiers, et en particulier par les États-Unis, qui s'autorisent à utiliser des hormones naturelles avec les

[261] [AN 20040126/67, TD de l'ambassade de France aux États-Unis, 23 janvier 1989]. Ces filières « propres » seront néanmoins créées pendant le traitement du litige par l'OMC à la fin des années 1990.

hormones synthétiques zéranol et trenbolone, pour engraisser leurs animaux. [...] Les États-Unis ont déjà adopté des « mesures de rétorsion » à l'encontre de l'Union[262].

Dans ce contexte, il est aisé de comprendre que les États-Unis demandent que l'examen de l'embargo européen s'effectue sous l'accord SPS, c'est-à-dire sous un angle sanitaire. Leur stratégie vise non seulement à démontrer que les mesures européennes ne sont sous-tendues par aucun élément scientifique, mais qu'en outre, elles s'inscrivent dans une logique délibérément protectionniste des dirigeants européens.

(ii) Juger l'embargo européen ou produire un modèle de politique sanitaire ?

La plainte formelle déposée par les États-Unis à l'encontre de l'UE en janvier 1996 marque le début d'une longue affaire judiciaire qui va englober en réalité les deux procédures (UE/États-Unis et UE/Canada) en pratique traitées conjointement et mettre en œuvre deux cas successifs (« Hormones 1 » et « Hormones 2 »[263]). Pour chacun de ces cas, une procédure d'appel a conduit à réviser le jugement en première instance, ainsi qu'un certain nombre d'arbitrages (délai de mises en œuvre, etc.). L'accumulation de ces éléments de procédure rend l'étude de l'affaire des hormones particulièrement laborieuse. Pourtant, l'affaire des hormones conduit à produire des enseignements jurisprudentiels déterminants pour les observateurs et pour les participants aux négociations de l'OMC[264].

---

[262] [Union Européenne, Communiqué de presse, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-95-1270_fr.htm, consulté le 01 août 2016]

[263] Cette désignation, utilisée par les acteurs eux-mêmes, vise à distinguer la première procédure, déclenchée par les États-Unis à l'encontre de l'UE en 1996, d'une seconde procédure (« Continued suspensions »), débutant elle en 2009 à l'initiative de l'UE. L'UE saisit l'ORD pour examiner la légitimité du maintien des sanctions américaines et canadiennes alors qu'elle avait modifié, du moins formellement, sa législation à l'égard des hormones.

[264] Young et Holmes (2006) montrent ainsi que le contentieux sur les hormones a produit une première appréciation du comportement des juges de l'organe d'appel de l'OMC, qui semblent avoir tendance à ne s'intéresser aux objectifs des mesures sanitaires appliquées par les pays que lorsque ces dernières recouvrent des « valeurs » qu'ils estiment importantes. En ce sens, l'organe d'appel jouerait donc un rôle prescriptif. Noiville (2000) s'intéresse pour sa part aux éléments de précaution présents dans l'accord SPS et révélés par le traitement du contentieux sur les hormones : en dépit de l'échec de l'UE à faire reconnaître l'existence d'un principe de précaution international, le cas des hormones a mis en évidence le fait que les gouvernements disposaient d'une certaine latitude dans le choix d'une approche précautionneuse des enjeux sanitaires.

Quelques repères dans un déroulement très complexe

Considérant les apports détaillés des sciences juridiques sur cette question de l'analyse du cas des hormones, nous ne pensons pas utile de développer ici une présentation exhaustive du contentieux d'un point de vue légal. En quelques mots, il faut avoir à l'esprit :

- Que le cas initial « Hormones 1 », initié par les États-Unis et le Canada, aboutit à la condamnation de l'UE, confirmée en appel même si la jurisprudence de l'appel est moins accablante vis-à-vis de l'embargo européen.

- Que la seconde étape du contentieux, dite « Hormones 2 », et initiée par l'UE à l'encontre des États-Unis et du Canada qui maintiennent automatiquement leurs sanctions en dépit de l'actualisation de la législation européenne, aboutit à la conclusion que ce maintien n'a pas lieu d'être, et à recommander la mise en place d'un panel spécifique pour examiner le contenu de la réglementation européenne. Avec pour objectif de déterminer si celle-ci peut être considérée comme une mise en conformité avec le jugement de l'OMC dans « Hormones 1 ».

Quelques éléments de chronologie supplémentaires sont fournis dans l'encadré ci-dessous. Nous montrerons, sur cette base, que le contentieux a également permis à ses acteurs de se familiariser, de façon concrète et pragmatique, aux nouveaux outils qu'ils avaient forgés : l'OMC, l'accord SPS et le mécanisme de règlement des différends.

Encadré 11: Chronologie du contentieux "Hormones 1" à l'OMC

26 janvier 1996	Les États-Unis demandent l'ouverture de consultations.
Février-mars 1996	Le Canada et la Nouvelle-Zélande demandent à participer aux consultations.
25 avril 1996	Les États-Unis demandent l'établissement d'un Groupe Spécial (GS). Les mesures communautaires mettraient en cause l'accord général du GATT, l'accord SPS, l'accord OTC et l'accord Agriculture. L'Australie, le Canada, la Norvège et la Nouvelle-Zélande se portent tierces

	parties.
16 octobre 1996	Le Canada demande à son tour l'établissement d'un GS. Les deux affaires seront traitées en parallèle.
17&18 février 1997	Réunion des experts scientifiques et techniques.
30 juin 1997	Rapport final des deux GS. Les trois juges du GS estiment que l'UE est en infraction avec ses engagements à l'OMC : -Article 5 :1 de l'Accord SPS, qui impose que les mesures sanitaires soient établies sur la base d'une évaluation des risques ; -Article 5 :5 de l'Accord SPS, l'embargo étant jugé à l'origine de distinctions arbitraires ou injustifiables d'où une discrimination ou une restriction déguisée au commerce international ; -Articles 3 :3 et 3 :1 de l'Accord SPS, qui, lus conjointement, imposent de suivre les normes internationales existantes sans justification ou de justifier scientifiquement toute déviation.
24 septembre 1997	Appel de l'UE sur le rapport du GS. Notamment, l'UE discute en droit la question de la charge de la preuve, qui, selon elle, doit revenir au plaignant, et celle du principe de précaution qui constituerait un principe du droit international reconnu. Les États-Unis et le Canada font eux aussi appel pour se réserver le droit de contester certains aspects du rapport du GS.
16 janvier 1998	Rapport de l'organe d'appel. Celui-ci, sans revenir au fond sur la condamnation de l'UE, ne retient qu'un des éléments soulevés par les juges du GS : il estime lui aussi que l'embargo n'est pas « fondé sur » une évaluation des risques.
Janvier 1998-Juillet 1999	Arbitrages successifs visant à établir les délais de mise en conformité, et le montant des rétorsions concédées aux États-Unis et Canada puisque l'UE n'a pas mis en œuvre le jugement de l'ORD.

Plusieurs éléments ressortent de cette chronologie. En premier lieu, sa complexité même suggère que ce contentieux sur les hormones permet aux différentes parties d'explorer un large éventail des possibilités offertes par le nouveau mécanisme de règlement des différends de l'OMC.

Une alliance européenne de circonstance face à une coalition de cause libre-échangiste

En second lieu, les configurations qui s'établissent, presque instantanément après le début de la procédure contentieuse, reproduisent, de façon stable, celles qu'on avait observées lors des négociations de l'Uruguay Round. On distingue notamment le groupe de Cairns,

fédéré dans son hostilité aux politiques commerciales de l'UE en matière agricole, et allié, pour une fois avec les États-Unis, pour dénoncer le protectionnisme de l'embargo européen. Du côté européen, les pays nordiques, qui constituent eux aussi un groupe de négociation du GATT, se sont rangés auprès de la Commission européenne dans la mesure où eux aussi interdisent le recours aux hormones de croissance. Cependant, cette alliance ne vaut pas allégeance. Si les accords commerciaux (notamment l'AELE – Accord Européen de Libre-Echange) encouragent l'adoption de politiques agricoles similaires, les pays européens non membres de l'UE ne semblent pas convaincus par l'idéologie anti-hormones de cette dernière. Ainsi, la Norvège se voit contrainte d'intervenir lors de la discussion publique du rapport du GS pour rectifier « des informations parues dans la presse selon lesquelles la Norvège soutenait les États-Unis et le Canada dans cette affaire.[265] »

Rester en terrain gouvernable : une « sanitarisation » du cas « hormones » qui occulte des débats impossibles à arbitrer

En troisième lieu, bien que les États-Unis aient cité plusieurs Accords (Article XX du GATT, Accord sur les Obstacles Techniques au Commerce) c'est finalement au regard du seul Accord SPS que le cas des hormones est examiné.

> Les Etats-Unis avancent des arguments au titre de trois différents accords : l'Accord SPS, l'Accord OTC et le GATT. Les Communautés européennes, à leur tour, invoquent les trois mêmes accords dans leur défense. [...] En ce qui concerne l'Accord SPS, les deux parties admettent que les mesures communautaires incriminées sont des mesures sanitaires au sens du paragraphe 1 b) de l'annexe A de l'Accord SPS. [...] Nous admettons avec les parties que les mesures communautaires en cause sont "appliquées pour protéger ... la santé et la vie des personnes" sur le territoire des Communautés européennes, des risques découlant de "contaminants", à savoir les résidus des six hormones spécifiques dans les produits alimentaires. [...] Puisque les deux parties admettent que ces mesures sont des "mesures sanitaires", nous ne voyons pas la nécessité d'étudier davantage, dans le cadre du présent différend, la définition des mesures "appliquées pour protéger ... la santé et la vie des personnes". Les deux parties admettent aussi que, conformément à l'article 1:1 de l'Accord SPS, ledit accord est applicable au présent différend.[266]

---

[265] [OMC : Compte - rendu de la réunion de l'ORD du 13 février 1998, WT/DSB/M42]
[266] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]

Contrairement à ce que semblent affirmer les juges du GS, et avant eux, les responsables européens et américains, il ne s'agit pas là d'un simple constat mais bien d'une véritable catégorisation, lourde d'implications. Si l'embargo est bien une mesure sanitaire « appliquée pour protéger la santé et la vie » des consommateurs européens, comme le prescrit l'Accord SPS, alors les acteurs n'ont pas à débattre de nombreux autres aspects, tels que, entre autres, les conditions de production agricole et d'élevage (bien-être animal, etc.) ou les préférences des consommateurs. De cette manière, la « sanitarisation[267] » du différend permet d'éviter un enlisement, ou une issue imprévisible, sur des questions particulièrement délicates[268]. Mais il a pour conséquence directe d'orienter l'examen du différend en termes sanitaires. Dès lors, il semble inévitable que les experts scientifiques jouent un rôle décisif dans l'opinion que les juges du GS vont se forger à propos des hormones. De ce point de vue, l'examen de l'embargo européen sur la viande aux hormones ne vise pas tant à évaluer son impact sur le commerce qu'à en examiner les fondements scientifiques.

Mais cette décision a également une portée jurisprudentielle plus générale, relative au traitement des risques liés aux innovations technologiques. En choisissant cette option sanitaire, les juges du GS sur les hormones vont traiter l'affaire en se référant uniquement à la santé publique, ce qui ouvre une voie régie par des procédures clairement établie pour le traitement d'enjeux similaires. D'ailleurs, Bonneuil et Levidow (2012), dans l'analyse du contentieux sur les OGM soumis à l'OMC en 2003, montrent que le Secrétariat du Comité SPS avait réalisé un travail préliminaire déterminant dans ce conflit, qui a opposé l'UE aux États-Unis, au Canada et à l'Argentine. En effet, le personnel de ce comité a entrepris de

---

[267] Nous employons ce néologisme pour désigner la propension à considérer le problème des hormones comme un problème sanitaire, qu'il convient d'examiner au moyen d'instruments scientifiques tels que, en ce qui concerne la procédure contentieuse, l'accord SPS de l'OMC.

[268] Lamy et al. (2005) évoquent ainsi les difficultés que posent les préférences collectives aux objectifs de la mondialisation du commerce. Si, pour ces auteurs, l'OMC est justement le moyen de « réconcilier » ces deux entités, la difficulté à envisager les divergences culturelles dans un cadre multilatéral est souvent présentée comme une des causes d'un supposé « échec » de l'OMC.

catégoriser les OGM comme des « nuisibles », ou des « parasites », des notions définies dans l'Accord SPS, mais qui réduisent de fait les risques envisageables à des périls en termes de santé animale ou de santé des végétaux. Dans le cas des OGM, comme dans celui des hormones, le choix d'une catégorisation sanitaire conforme aux définitions de l'Accord SPS réduit l'espace d'affrontement judiciaire à un domaine balisé par des procédures clairement définies, à l'exclusion d'enjeux peu gouvernables tels que les préférences culturelles ou les valeurs.

Une OMC conçue pour promouvoir des politiques publiques internationales

La décision d'examiner le cas « hormones » au travers de l'Accord SPS ne peut donc se résumer à un simple constat juridique. Elle préfigure d'une part l'examen des enjeux liés aux innovations techniques et aux risques qu'ils peuvent soulever en regard de critères scientifiques. Mais, plus encore, elle suggère fortement que l'OMC s'affirme, dans les premiers temps de son existence, comme une instance prescriptrice de modèles de politiques publiques, voire de politiques publiques internationales[269]. L'ORD, dans le cas des hormones, n'est pas l'équivalent d'un « tribunal mondial ». En condamnant l'embargo européen sur la viande aux hormones, il s'affirme aussi comme une instance productrice d'avis scientifiques, capables de déterminer si une politique nationale donnée est rationnelle ou insensée. En cela, l'OMC se conforme aux attendus (d'une partie) de ses initiateurs. Ceux-ci, notamment les plaignants américain et canadien, attendent effectivement du jugement de l'ORD qu'il produise un effet sur une action commune internationale, structurée et co-construite par les

[269] Smith et Petiteville (2006) désignent les politiques publiques internationales comme l'ensemble des programmes d'action revendiqués par des autorités publiques ayant pour objet de produire des effets dépassant le cadre d'un territoire stato-national. Les auteurs invitent à distinguer, parmi elles les « politiques étrangères » et les politiques publiques multilatérales qui se rattachent aux organisations multilatérales. En montrant que l'OMC, notamment au travers des jugements rendus par son ORD, propage un mot d'ordre normatif approuvant la science établie par les organisations internationales, le cas du « bœuf aux hormones » s'inscrit plutôt dans cette seconde catégorie. Mais il montre aussi que ces politiques publiques, si elles deviennent « internationales » par l'entreprise d'organisations intergouvernementales, évoquent des modèles parfois élaborés dans des cadres nationaux..

différentes organisations intergouvernementales qui se retrouvent sur les mêmes paradigmes. De ce point de vue, le cas des hormones s'inscrit dans une dynamique de lancement d'une OMC dont on attend plus que son « ancêtre », le GATT. Elle est en effet sensée ordonner les politiques commerciales à l'échelle mondiale, quels que soient leurs effets comptables sur les échanges commerciaux. Les premiers contentieux arbitrés par l'ORD, dont celui sur les hormones, témoignent bien de cette attente :

> C'est une bataille de principes : de ne pas permettre à un pays, unilatéralement, de déterminer ce qui est dangereux ou pas. [...] C'est comme la bataille, vous en avez peut-être entendu parler, - ça c'est encore pire -, des bananes. Les Etats-Unis poursuivent l'Europe qui accorde des préférences aux Caraïbes. Mais ils exportent pas de bananes, les Américains ! [...] Ils veulent contrôler les règles. Alors là, la bataille « hormones », pour les Américains, finalement, ils la gagnent pas. [...] Les Américains ils sont un peu naïfs, hein. J'ouvre une parenthèse, parce que ça fait toujours rire les étudiants : dans le calendrier standard qui est annexé au Mémorandum d'Accord [pour le Règlement des différends], il y a 1e réunion. Puis il y a un premier échange de soumissions écrites. Deuxième réunion, 2e échange de soumissions écrites. Puis, vous avez bien compris que c'est obligatoire, le pays qui se plaint, c'est lui qui décide quand on initie, hein. Il présente une plainte. Mais quand on regarde le calendrier de base, le pays qui se plaint, une fois qu'on a initié le litige, quand le litige est formellement enclenché, il a 4 à 6 semaines pour faire sa soumission écrite. Alors que le pays défendeur, qui lui sait jamais quand est-ce que ça va tomber, n'en a que 3 à 4. Et toujours t'as un étudiant qui dit : « Ah ouais mais c'est quand même bizarre, ça ». Le pays plaignant devrait avoir moins de temps, il peut tout se préparer, puis après lever la cloche, quand il est prêt. Pourquoi ? La réponse, c'est que les Américains étaient très puissants dans cette négociation du mécanisme de règlement des différends, et c'est eux qui ont suggéré ça, parce qu'eux, ils pensaient poursuivre tout le monde. Puis ils voulaient peu de temps au défendeur parce qu'ils allaient « planter » le droit. Et là : 1er litige, ils se font poursuivre par le Brésil et le Venezuela, 1e chose, je me rappelle, ils disent : « Oh, mais, c'est pas juste, ça. On devrait pas avoir moins de temps que le plaignant. » [...] Alors les Américains, je pense que de bonne foi, eux, ils ont commencé « hormones » en disant : « c'est quoi ces conneries-là, les hormones, c'est pas dangereux. » C'est pas dangereux, puis ils avaient une armée d'experts qui disaient : « ben c'est pas la fin du monde, les hormones. » Alors ils ont commencé, mais ils ont vu que c'était pas si facile[270].

Ce faisant, l'OMC devient un point stratégique qui élabore et vectorise, à l'échelle mondiale, un modèle pour les régulations sanitaires nationales. De par sa forme contradictoire, le conflit se révèle particulièrement démonstratif de cet enjeu. Les parties sont en effet conduites défendre leurs propres politiques sanitaires afin de tenter de convaincre l'ORD, qui tranche entre « bonnes » et « mauvaises » politiques. Ainsi, l'extrait ci-dessous du rapport remis le 30 juin 1997 par les juges du GS montre que les CE ont notamment échoué à

[270] [Entretien, Secrétaire de l'ORD depuis 1993, 2 février 2015]

faire valoir une approche fondée sur l'exigence d'un « risque zéro » vis-à-vis de substances qui ne présentent aucun bénéfice pour le consommateur ou l'animal :

> Nous notons que l'objectif du "risque zéro" visé par les CE ne peut pas être atteint dans la pratique, même dans le cas de l'interdiction imposée par les CE puisque celles-ci ne peuvent pas garantir une probabilité nulle quant à l'utilisation illégale des hormones en cause. Par ailleurs, cet objectif du "risque zéro" est en tout cas [...] irréalisable pour les trois hormones naturelles en cause étant donné que les CE autorisent [...] l'utilisation de ces hormones à des fins thérapeutiques ou zootechniques.
> [...] Nous constatons donc que les Communautés européennes n'ont pas prouvé que la distinction faite par elles dans les niveaux de protection pour les résidus des trois hormones naturelles en cause administrées *à des fins anabolisantes* et pour les résidus des mêmes hormones naturelles présentes *de manière endogène* dans la viande et d'autres produits alimentaires était justifiable[271].

L'OMC s'affirme donc, dans un premier temps, comme une autorité surplombante dont la finalité n'est pas simplement d'arbitrer des différends commerciaux, mais bien, au travers de l'arbitrage de tels conflits, de proposer des modèles de politiques sanitaires applicables à l'échelle planétaire. Cependant, cette ambition, notamment parce qu'elle interfère avec les prérogatives des Etats, se redimensionne à la baisse, comme le suggère l'appel prononcé sur le cas des hormones en 1998.

(iii) Un jugement en appel qui fait date pour l'OMC et ses acteurs

Au cours de l'affaire « hormones », l'OMC va se repositionner dans une posture plus neutre et renoncer pour partie à énoncer des politiques publiques internationales. Alors que les juges du GS ont rendu leur rapport, la sollicitation de l'organe d'appel (OA) de l'ORD constitue une forme de rétropédalage, dans la mesure où ce second rapport rend aux Etats membres de l'organisation une plus grande latitude pour décider de leurs propres politiques.

En effet, les dirigeants européens décident en juin 1997 de saisir l'organe d'appel de l'ORD, habilité à réviser le jugement initial à la fois sur le fond et sur la forme. Plusieurs points sont soulevés. D'une part, comme nous le verrons dans la section suivante, ils mettent

---

[271] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]

en cause les modalités de recours à l'expertise et le poids accordé à cette dernière dans le jugement de l'ORD. De l'autre, ils évoquent plusieurs erreurs de droit qu'auraient commises les juges. Celles-ci questionnent la façon dont l'OMC effectue ses arbitrages de manière générale et, plus particulièrement, l'interprétation qu'elle entend faire de l'Accord SPS.

Un rapport d'appel moins accablant pour l'UE

Les Européens demandent notamment qu'on revienne sur l'affirmation selon laquelle c'est à l'UE qu'il incombait de démontrer que leur mesure d'embargo ne contrevenait pas à leur engagement dans le cadre de l'OMC :

> Le Groupe spécial a commis une erreur de droit en constatant que les Communautés européennes avaient agi d'une manière incompatible avec les prescriptions contenues à l'article 3:1 de l'Accord SPS, en particulier pour ce qui est de l'interprétation juridique qu'il a donnée [...] des concepts de la charge de la preuve et du niveau approprié de protection sanitaire choisi par les Communautés européennes. [...] Le Groupe spécial n'a pas non plus appliqué les critères d'examen appropriés ni le critère approprié de la charge de la preuve, pour tenir compte des déterminations scientifiques et factuelles faites par les autorités des Communautés européennes, substituant ainsi son jugement scientifique à celui des CE; [...] il a faussé et interprété de façon erronée les preuves scientifiques et factuelles présentées ou mentionnées par les Communautés européennes.[272]

L'UE dément également que l'embargo constitue une mesure « arbitraire ou injustifiable » introduisant une « restriction déguisée au commerce », comme le soutenaient les juges du GS. En somme, le recours à la procédure d'appel de l'UE pose des questions d'ordre juridique quant à l'interprétation des accords de l'OMC et de son mécanisme de règlement des différends, mais vise aussi à contrer l'ingérence de l'organisation dans les choix politiques nationaux.

Les juges désignés pour examiner en appel le contentieux sur les hormones tempèrent de beaucoup l'opinion que s'étaient faite les panélistes du groupe spécial. Ils retiennent simplement que l'UE a échoué à démontrer que son embargo était « fondé sur » une

[272] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Notification d'appel des CE, 25 septembre 1997, WT DS26/9]

évaluation scientifique des risques. Les extraits rassemblés ci-dessous indiquent assez bien le revirement opéré par la publication de ce second rapport :

> La première question générale que nous devons examiner porte sur l'attribution de la charge de la preuve dans les procédures au titre de l'Accord SPS. Le GS considère à juste titre que cette question « revêt un importance particulière », étant donné la nature des différends au titre de cet accord. [...] Le GS commence son analyse en examinant de manière générale la question de l'attribution de la charge de la preuve aux parties en présence dans toute procédure au titre de l'Accord SPS. [...] Le GS prend ensuite une décision d'interprétation générale et absolue, à savoir que l'Accord SPS attribue la « charge de présentation » au membre qui impose une mesure SPS. [...] Nous constatons que la décision d'interprétation générale du GS est dénuée de fondement dans l'Accord SPS et nous devons, par conséquent, infirmer cette décision[273].

Pour les dirigeants européens, le rapport de l'organe d'appel est même accueilli comme une victoire. Par exemple, les avocats chargés de la défense communautaire se félicitent de l'ouverture manifestée par l'organe d'appel quant aux approches en termes de précaution, qu'ils interprètent comme une reconnaissance générale du droit inaliénable des Etats à se choisir en propre leurs politiques :

> The important thing is to identify that there is a risk. Then, it is for the regulator to decide if he wants to take that risk. In Europe, we have a high level of protection, you, in the US, you may don't care about the 50 people that would die because of this. In Europe, we don't want it. Because we have this high level of protection. […] You may say: "we identify the risk, and it is small. And I can accommodate this risk with my level of protection. Because to eliminate even that small risk, I will cause more harm to my production. Or I would have to take enforcement measures that would be disproportionate to address this small risk." There is a certain balance which the regulator makes. And we made our case, because, finally, the Appellate Body did recognize that governments have the right to make their own decisions regarding the level of protection they want. Yes. Big fight. *Why this was not enough to win the case?* But we did win the case. Well, it said that we can apply the SPS Agreement 5.7, it was accepted, that.
> *Ce qui compte, c'est d'identifier qu'il existe un risque. Après, c'est au régulateur de décider s'il veut prendre ce risque, ou non. En Europe, on a un haut niveau de protection, vous aux US, peut-être que vous n'avez rien à faire des 50 personnes qui vont mourir à cause de ça. Mais en Europe, on n'en veut pas. Parce qu'on a un niveau de protection élevé. [...] Libre à vous de dire : « On a identifié ce risque, et il est faible. Et c'est compatible avec le niveau de protection que je me suis fixé. Parce que si j'éliminais ce risque faible, ma production en pâtirait. Ou alors, il faudrait que je prenne des mesures d'application disproportionnées au regard de ce faible risque. » Il y a un arbitrage que le régulateur fait. Et là où on a réussi, c'est que l'Organe d'Appel a bien reconnu que les gouvernements ont le droit de faire leurs propres choix concernant le niveau de protection qu'ils souhaitent appliquer. Oui. Gros combat.* Et pourquoi ça n'a pas suffi à emporter le

[273] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport de l'Organe d'Appel, 16 janvier 1998]

> jugement sur le cas hormones ? *Mais on a gagné. Regardez, ils disent bien qu'on peut appliquer l'article 5.7 de l'Accord SPS, ça a bien été reconnu, ça*[274].

Les membres de l'OMC attendent avec beaucoup d'intérêt la distribution du rapport de l'organe d'appel, et pas uniquement parce qu'il est supposé mettre un terme au différend sur le bœuf aux hormones. Les observateurs ont aussi hâte de commenter la façon dont l'OMC procède en matière d'arbitrage.

Une jurisprudence qui confère à l'Accord SPS son sens et sa portée

Il faut souligner ici que la jurisprudence[275] dont il est porteur n'importe pas tant pour la contrainte objective qu'elle implique dans la perspective de contentieux futurs[276] qu'aurait à traiter l'organisation que pour son impact sur la façon dont ses membres la perçoivent.

> Le représentant des États-Unis a dit que son pays soutenait l'adoption des rapports de l'Organe d'appel et du Groupe spécial. Ces rapports étaient importants car ils contenaient les premières interprétations des dispositions de SPS. Mais ce qui était beaucoup plus important, c'était que l'Organe d'appel avait considéré deux des principes les plus fondamentaux énoncés dans l'Accord SPS. Le plus important de ces principes était qu'une mesure sanitaire appliquée par un Membre pour établir un niveau de protection déterminé devait être fondée sur des principes scientifiques et ne pas être maintenue sans preuves scientifiques suffisantes. [...] L'Organe d'appel avait constaté que l'Accord SPS réservait à chaque Membre le droit d'établir son propre niveau de protection de manière à tenir compte des risques sanitaires et phytosanitaires pour la vie et la santé. [...]
> Chacun de ces principes constituait une pierre angulaire de l'Accord SPS. [...] L'intégrité du mécanisme de règlement des différends ne serait maintenue que si les Membres mettaient en œuvre les recommandations de l'ORD. La délégation des États-Unis encourageait les Communautés à prendre les dispositions requises [...] en levant dès que possible l'interdiction. Toute autre attitude qu'un engagement clair de lever l'interdiction injustifiée menacerait les intérêts mutuels qui présidaient au maintien d'un système commercial efficace fondé sur des règles[277].

En somme, le rapport de l'OA nuance à la fois la condamnation de l'UE dans l'affaire des hormones, et, dans une perspective plus large, l'emprise de l'OMC sur la régulation mondiale des affaires sanitaires. L'OMC ne peut occuper la position d'arbitre absolu que

---

[274] [Entretien, Directeur du service judiciaire pour les affaires sanitaires lors des négociations de l'Uruguay Round et lors du contentieux « hormones » de l'OMC, 14 avril 2015]
[275] Nous utilisons la définition de jurisprudence proposée par Serge Braudo dans le Dictionnaire du droit privé français, c'est-à-dire l'ensemble des décisions de justice rendues quant à une question juridique donnée et qui illustrent comment un problème juridique a été résolu.
[276] Cette remarque vaut du reste aussi bien si l'on se place dans la perspective d'un régime de « common law », pour lesquels les décisions de justice précédemment rendues sont contraignantes, que dans les pays de « droit civil » où les contraintes induites par la jurisprudence sont considérées comme moindres.
[277] [OMC, Compte-rendu de la réunion de l'ORD du 13 février 1998, WT/DSB/M/42]

semblaient lui attacher les négociateurs des Accords de Marrakech : les Etats demeurent souverains, que ce soit pour se fixer des objectifs de politiques publiques ou pour mettre en place les instruments qu'ils jugent appropriés afin de les atteindre. En autre, la complexité des questions soulevées dans le cadre de l'Accord SPS ne peut se réduire à la conformité à des règles ou des normes « techniques » préétablies. Le contexte qui conduit un pays à prendre des mesures qui ont trait à la santé (y compris si ce n'est pas leur premier objectif) doit être pris en compte en même temps que les données techniques et scientifiques.

D'un autre côté, les nuances jurisprudentielles apportées par l'OA, justement parce qu'elles sont plus bienveillantes à l'égard de l'UE, laissent un espace plus important de discussion de la décision institutionnelle. Résolue à ne pas lever l'embargo sur la viande de bœuf aux hormones, l'UE va d'ailleurs utiliser les procédures pour retarder et infléchir la mise en œuvre des recommandations de l'OMC.

b. *La mise en œuvre de la condamnation européenne* : retard, marchandage et persistance du conflit

Le rapport de l'OA ne met pas un terme définitif au conflit sur le « bœuf aux hormones ». En effet, une fois l'embargo européen reconnu comme illégal au sens de l'OMC, se pose la question des moyens que l'UE compte mettre en œuvre pour y remédier. Dans cette section, nous allons présenter les arbitrages successifs qui ont suivi la condamnation définitive de l'UE. Si, grâce au jugement favorable de l'OMC, le Canada et les États-Unis ont pu y trouver des avantages commerciaux incontestables, ces marchandages ont aussi permis aux Européens de maintenir leur politique de rejet des hormones de croissance.

(i) Les recommandations de l'OA : une portée ambigüe utilisée pour renégocier le verdict

En se dotant d'un mécanisme de règlement des différends qui repose sur une institution assimilable à un tribunal (l'ORD), l'OMC est devenue la première – et, à ce jour, la

seule - organisation internationale capable de sanctionner ses Etats membres lorsque ceux-ci en violent les dispositions (Canal-Forgues, 2004). Le statut de l'ORD et, par voie de conséquence, la portée de ses « jugements » constituent encore aujourd'hui un objet de débat entre les auteurs, d'où un certain flou au moment où il s'agit de la mise en œuvre des premiers arbitrages de l'ORD[278]. Quoi qu'il en soit, même s'ils espèrent que l'ORD aura pouvoir de contrainte sur les Etats, les acteurs intéressés dans ces premiers contentieux semblaient conscients de l'ambiguïté relative aux moyens et aux modalités de mise en œuvre des recommandations de l'ORD. Ainsi, les États-Unis s'inquiètent immédiatement du suivi de la condamnation européenne. Dans l'extrait ci-dessus, ils demandent la levée pure et simple de l'embargo européen, seule mise en œuvre adéquate des recommandations de l'OA. Ils sont soutenus dans cette démarche par leur allié canadien mais aussi par d'autres membres de l'OMC non parties au conflit, comme la Nouvelle-Zélande :

> Il n'y avait donc aucune raison pour que les Communautés retardent la levée de leur interdiction. La délégation canadienne attendait avec intérêt d'entendre les Communautés exprimer leurs intentions au sujet de la mise en œuvre des recommandations et dire quand elles seraient en mesure de mettre en œuvre les recommandations figurant dans les rapports.
> [...] Comme l'Organe d'appel avait désormais réglé la question en confirmant l'incompatibilité de l'interdiction communautaire avec les obligations découlant de l'Accord SPS, la Nouvelle-Zélande estimait qu'il incombait à présent aux Communautés de prendre rapidement des dispositions pour lever cette interdiction. Elle estimait que c'était la seule façon d'agir qui fût compatible à la fois avec la décision de l'Organe d'appel et avec l'objectif consistant à maintenir l'intégrité du système de règlement des différends[279].

En demandant la levée de l'embargo européen, ces délégués sont déjà en train d'interpréter le rapport de l'OA. En effet, celui-ci enjoint simplement à la mise en conformité de l'UE avec ses engagements en tant que membre de l'OMC[280]. Autrement dit, les juges de

---

[278] Il s'agit de savoir dans quelle mesure les recommandations de l'ORD peuvent être comparées à des décisions de justice prises dans le cadre de juridictions définies par un mandat territorial ou sectoriel, par exemple. Pour certains spécialistes du « droit de l'OMC » (M.N. Johary Andrianarivony, 2000), l'ORD – surtout grâce aux rapports de l'OA – constitue une forme de juridiction internationale à part entière.

[279] [OMC, Compte-rendu de la réunion de l'ORD du 13 février 1998, WT/DSB/M/42]

[280] L'OA recommande que l'ORD demande aux CE de mettre les mesures SPS qui, dans le présent rapport et dans les rapports du GS tels qu'ils sont modifiés par le présent rapport, sont jugées incompatibles avec l'Accord SPS en conformité avec les obligations découlant pour les CE de ce rapport. [OMC : Communautés européennes

l'ORD ne donnent pas de directive spécifique à propos de ce qui doit être considéré comme une mise en conformité et n'engagent pas explicitement l'UE à lever son embargo sur la viande aux hormones.

Pour l'UE, cette recommandation peut ainsi être interprétée de diverses manières : la levée de l'embargo n'est somme toute qu'une façon de se conformer aux prescriptions de l'ORD. La distribution du rapport ouvre d'ailleurs une période de délibérations quant à la façon de se soumettre à l'injonction de l'OMC. Or, il n'est pas question, pour les dirigeants européens, d'ouvrir leur marché aux viandes issues d'animaux traités aux hormones[281]. Dans ces conditions, ils cherchent plutôt à donner à l'embargo le fondement scientifique qu'exige l'ORD. Les administrations des Etats européens demandent ainsi une modification réglementaire de pure forme :

> La procédure qui assure la plus grande sécurité juridique pour la mise en conformité du droit communautaire avec les règles de l'OMC consiste à adopter une nouvelle directive afin d'introduire la prise en compte des nouveaux éléments scientifiques de nature à justifier le maintien de l'interdiction qu'elle prévoit dans ses considérants et d'étendre la réponse juridique en fonction des articles pertinents du traité[282].

En effet, les administrations européennes estiment que l'incertitude scientifique liée aux hormones de croissance peut, grâce aux dispositions de précaution reconnues internationalement (à l'OMC ou dans d'autres institutions intergouvernementales), être utilisée pour montrer que l'interdiction européenne est légitime :

> Il faut que la Communauté trouve aussi rapidement que possible, par une recherche bibliographique appropriée, les éléments scientifiques permettant de fonder un doute sérieux sur l'innocuité des hormones[283].

- Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport de l'Organe d'Appel, 16 janvier 1998]

[281] Entre-temps, l'UE a adopté deux directives (96/22/CE et 96/23/CE) qui confirment l'interdiction des anabolisants vétérinaires sur le territoire européen ainsi que pour les viandes importées, et qui définissent les conditions de contrôle des viandes et produits animaux.

[282] [AN 20040260/67, Ministère des affaires étrangères, Note pour le SGCI, 17 juin 1998]

[283] [Archives de la RP française auprès de l'OMC, Dossier « Contentieux hormones », Note au Ministre de l'Agriculture, février 1998]

Pour ce faire, la Commission engage alors plusieurs actions. Un groupe de travail destiné à rendre un avis sur l'utilisation d'hormones est créé au sein du Comité scientifique vétérinaire sur la santé publique de la Commission[284], auquel les scientifiques des États membres sont conviés à participer. Une série d'études scientifiques est également lancée, dont les résultats s'avèrent contre-productifs :

> A l'époque, je me souviens : on avait commandé en catastrophe 17 études qui sont un petit peu synthétisées, dont les résultats sont repris dans [un] rapport de la Commission. Je me rappelle aussi d'une note que j'avais écrite à l'époque, questionnant tout ça. On arrivait à des choses un peu incroyables, à la limite, on arrivait à un stade où on aurait pu dire : il faut pas donner aux enfants de la viande de génisse envoyée à l'abattoir, parce que les niveaux d'hormones sont très élevés. Faut pas donner aux enfants de brocolis, de chou-fleur[285] ou je sais pas quoi… On arrivait à des choses complètement délirantes, quoi.[286]

De toute façon, une telle entreprise, qui comprend une phase de recherche scientifique et une phase d'actualisation législative, ne peut s'envisager que sur un laps de temps long de plusieurs mois, voire de plusieurs années. Dès lors, pour les Européens, il s'agit de « jouer la montre » en tentant d'obtenir des délais de mise en œuvre les plus longs possibles.

(ii) Maximiser les délais de mise en œuvre pour relancer la discussion scientifique

Pour les Européens, la mise en conformité avec les prescriptions de l'ORD passe par une consolidation de l'assise scientifique de leur réglementation. Cette entreprise nécessitant plusieurs mois (recherche scientifique et incorporation législative), il est nécessaire d'établir des « délais raisonnables de mise en conformité » compatibles avec le temps long de l'élaboration législative.

---

[284] Avant la création d'une agence spécialisée pour les questions de sécurité sanitaire des aliments, l'EFSA (European Food Safety Authority), l'expertise institutionnelle communautaire était fournie par un certain nombre de comités internes à la Commission. Le CSMVSP (Comité Scientifique des Mesures Vétérinaires en rapport avec la Santé Publique) était ainsi chargé de l'évaluation des médicaments vétérinaires. A ce titre, le CSMVSP a rendu le 30 avril 1999 un rapport intitulé "Opinion of the Scientific Committee on Veterinary Measures Relating to Public Health: Assessment of potential risks to human health from hormone residues in bovine meat and meat products".

[285] Certains végétaux contiennent en effet naturellement des « phytooestrogènes », des molécules dont l'activité est similaire à celle des hormones de croissance d'origine animale.

[286] [Entretien, chef de la délégation européenne au Codex et fonctionnaire de la Commission depuis 1994, 14 août 2014]

> La Commission a rendu compte [...] du résultat des consultations bilatérales qui ont eu lieu le 26 mars à Genève.
> En substance, la Commission a indiqué aux parties plaignantes que son intention était de réexaminer les mesures incriminées en fonction du rapport de l'organe d'appel afin de déterminer s'il fallait les supprimer, les remplacer ou les maintenir. Sur cette base, la Commission a mis en avant la nécessaire prise en compte des éléments suivants pour la détermination du « délai raisonnable de mise en conformité » :
> - La durée nécessaire à l'évaluation du risque, estimée à 2 ans ;
> - La durée de la procédure législative pour la modification éventuelle de la législation communautaire au vu des résultats de l'évaluation du risque ; du fait de la procédure de codécision qui s'appliquerait dans ce cas, un délai de deux ans serait nécessaire.
>
> Les autorités américaines et canadiennes feront connaître leur position dans les jours à venir. Il semble, en tout état de cause, difficile d'éviter le recours à un arbitrage[287].

Les quatre ans demandés par l'UE excèdent de beaucoup les délais usuellement accordés par l'OMC, c'est-à-dire quinze mois. Bien entendu, cette stratégie, que l'UE entend justifier par la technicité du dossier des hormones, permettrait de prolonger encore une procédure longue de déjà plusieurs années : les Européens ont ainsi tout intérêt à retarder un peu plus l'entrée en vigueur d'éventuelles mesures de rétorsions, validées cette fois-ci par les procédures de l'OMC. Mais, plus fondamentalement, les Européens espèrent que les données scientifiques qu'ils auront réunies dans le délai imparti leur permettront effectivement de renverser au fond le jugement de l'OMC.

> But more is at stake here than market access. The fundamental principle of using sound science as the basis for non-tariff import restrictions is in question. As the world's second-largest exporter of agricultural products, the EU also has a serious stake in the integrity of the SPS Agreement.
> *Mais les enjeux, ici, dépassent l'accès au marché. Le principe fondamental de l'utilisation de la science crédible comme base des restrictions non tarifaires aux importations est en jeu. L'UE, qui représente le second plus gros exportateur de produits agricoles, a aussi un intérêt majeur dans le maintien de l'intégrité de l'Accord SPS*[288].

La question des délais raisonnables matérialise ainsi la volonté européenne de réimplanter le conflit en terrain scientifique et non de le traiter désormais comme un simple marchandage judiciaire. Malgré les arguments présentés en ce sens par l'UE, l'arbitre nommé pour déterminer ces délais raisonnables, prenant comme base les différends déjà traités par

---

[287] [AN 20040260/67, SGCI, Compte-rendu de la réunion du 1e avril 1998]
[288] [AN 20040260/67, Note des États-Unis, Beef raised with hormones – Talking points, mars 1998]

l'organisation, fixe pourtant l'échéance pour la mise en conformité de l'UE à quinze mois[289]. Dans ces conditions, il est impossible à l'UE de mettre en œuvre un véritable programme de recherches scientifiques. On s'oriente dès lors vers l'institution de rétorsions commerciales.

(iii) Quel impact effectif de l'embargo européen sur le commerce transatlantique ?

L'arbitrage qui accorde quinze mois à l'UE pour appliquer le jugement de l'OA ne lui permet pas de montrer, comme elle l'escomptait, que les nouvelles études permettent à la fois de justifier a posteriori l'embargo instauré en 1988 et de remettre en cause les normes adoptées par le Codex en 1996. Plus exactement, ces deux objectifs s'inscrivent désormais dans un pas de temps long, alors qu'une décision doit être rapidement prise vis-à-vis de la condamnation par l'OMC.

A cet effet, la Commission européenne propose trois options aux autres instances communautaires : la négociation de compensations (c'est-à-dire d'avantages commerciaux accordés aux États-Unis et au Canada, étant entendu que la politique communautaire sur les hormones resterait inchangée), ou, sur la base des premiers résultats scientifiques obtenus par l'UE, l'invocation de l'article 5.7 de l'Accord SPS[290] ou – troisième possibilité – la levée de l'embargo accompagnée de la mise en place d'un étiquetage permettant d'identifier les viandes traitées aux hormones.

En fait, cette décision est cruciale dans une perspective de moyen ou long terme. Elle est en effet susceptible de cadrer durablement l'approche européenne au regard de la

---

[289] [OMC, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés – Hormones, Arbitrage, WT/DS26/15 et DS48/13, 29 mai 1998]

[290] L'article 5.7 est considéré comme la clause de précaution dans l'Accord SPS (Boy, 2003). Il précise en effet que « Dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles. [...] Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque. » Contrairement au « principe de précaution », cet article affirme que les mesures adoptées en situation d'incertitude sont nécessairement provisoires et que le pays qui les met en œuvre doit entreprendre toutes les actions nécessaires pour lever cette incertitude.

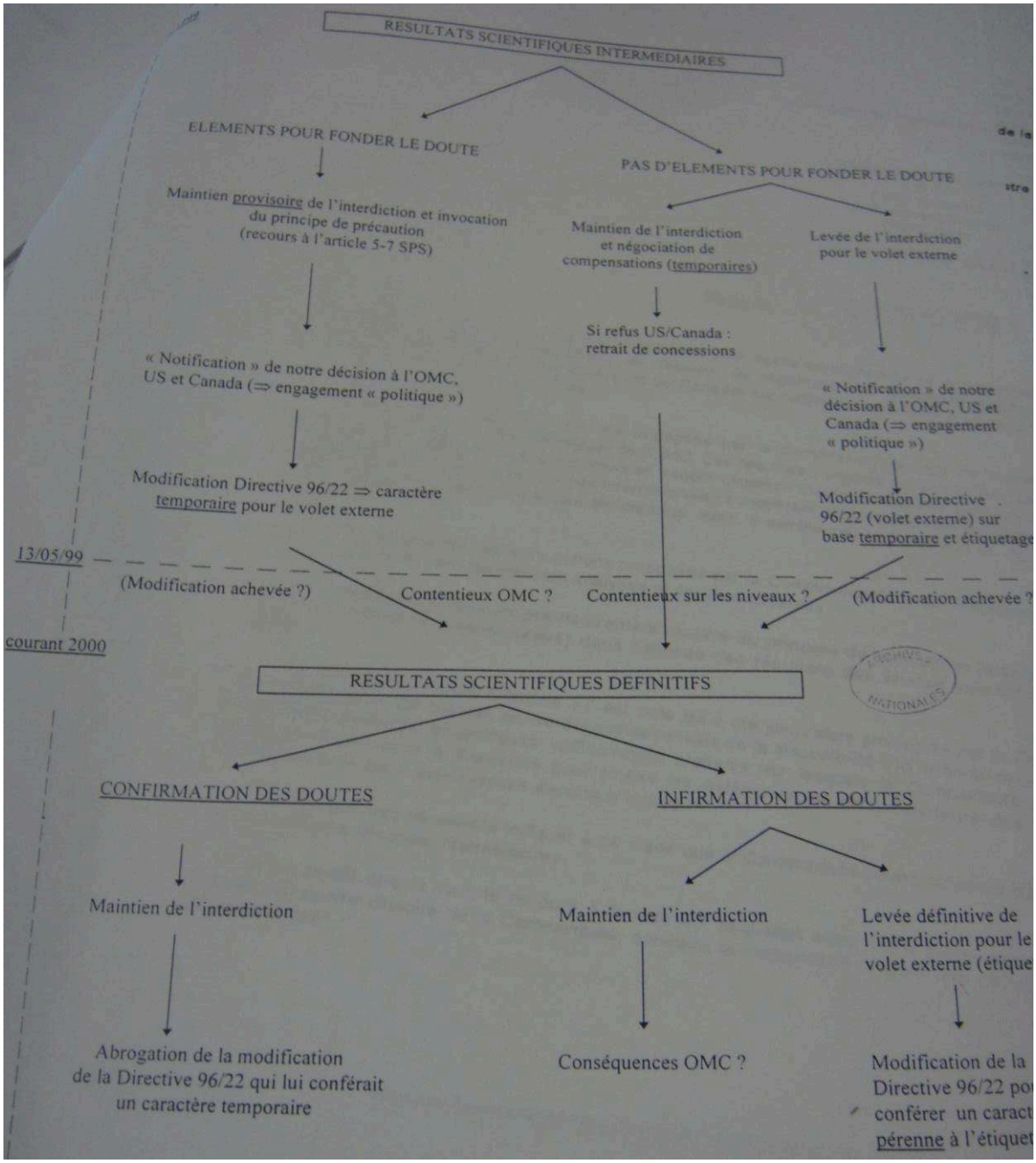
précaution. Si on recourt à l'article 5.7 de l'Accord SPS, il est nécessaire de se donner les moyens de prouver qu'il existe un risque lié à l'utilisation et de le caractériser précisément. A l'inverse, la levée de l'embargo, même accompagnée d'un étiquetage, reviendrait à reconnaître que le problème posé par les hormones n'est pas d'ordre sanitaire. Elle conduirait en outre à reconnaître le droit d'ingérence des instances multilatérales dans les politiques décidées à l'échelon domestique.

> L'UE a jusqu'au 13 mai 1999 pour mettre en conformité sa réglementation avec les conclusions et recommandations de l'ORD [...]. Des études scientifiques ont été engagées par la Commission en vue de répondre aux critiques formulées par l'Organe d'Appel de l'OMC. Les résultats complets ne seront pas disponibles avant fin 1999/début 2000 et la Commission espère disposer d'ici le 13 mai des premiers résultats intermédiaires. [...] Dans ce contexte, la Commission propose les options suivantes :
> - [...] lever la mesure d'interdiction à titre provisoire et rendre obligatoire l'étiquetage des viandes produites à partir d'animaux traités avec des hormones.
> - Lever l'embargo à titre provisoire alors que la Communauté attend par ailleurs les résultats d'études scientifiques visant à mettre en évidence des risques pour la santé publique liés à l'ingestion de viandes provenant d'animaux traités aux hormones est manifestement une décision totalement incohérente et indéfendable auprès de l'opinion publique, particulièrement si les études devaient conclure à des risques pour la santé publique.[291]

Enfin, la négociation de compensations commerciales semble constituer un signal international, qui permettrait à l'UE de ne pas perdre la face au plan politique en maintenant l'embargo même en l'absence des preuves scientifiques conformes aux attentes de l'OMC. La multiplicité des dimensions couvertes par ce choix sous-tend les projections élaborées par les institutions européennes et les États membres.

[291] [AN 20040432/27, Note du ministère de l'Agriculture, 1e mars 1999]

Figure 8 : Le choix de la stratégie européenne pour se conformer au rapport de l'OA : une décision complexe[292]



La solution de l'étiquetage différentiel est écartée, entre autres parce que les États-Unis y sont frontalement opposés, tandis que les premiers résultats des études scientifiques ne semblent pas suffisamment probants pour entreprendre une nouvelle action au titre de l'article

[292] [Source : AN 20040432/27, Note du ministère de l'Agriculture, 1e mars 1999]

5.7 de l'Accord SPS. Ainsi, alors que s'approche l'échéance de mise en conformité réglementaire de l'UE, se profile la nécessité de négocier le montant des rétorsions que vont vraisemblablement demander les États-Unis et le Canada.

> [Toutes les voies proposées par la Commission] risquent de conduire à une impasse, et en définitive à l'imposition de rétorsions. L'UE doit donc se préparer à cette éventualité manifestement la plus probable. [...] L'enjeu, dans ces conditions, sera de minimiser le montant du préjudice subi par les États-Unis. Considérant que les rétorsions qui ont été appliquées de 1989 à 1996 portaient sur une centaine de millions de dollars et que des flux de viandes « propres » se sont instaurés pour des montants avoisinant la quarantaine de millions de dollars en 1996 et 1997, la Communauté pourrait défendre que le préjudice lié à la mesure d'embargo n'excède pas une soixantaine de millions de dollars[293].

En effet, dès le 14 mai, les États-Unis décident de saisir les instances de l'OMC afin d'appliquer des retraits de concessions, en avançant un montant bien supérieur aux 60 millions de dollars estimés par les Européens :

> "The European Union has failed to meet the deadline set by the WTO to end its arbitrary and unscientific ban on imports of hormones-treated beef from the United States. The EU's unwillingness to meet its international obligations leaves the US with no choice" stated US Secretary of Agriculture. […] The United States will invoke WTO procedures for exercising its right to suspend trade concessions in the amount of $202 million.
> *« L'UE a n'a pas mis fin à son embargo arbitraire et antiscientifique sur la viande de bœuf traitée aux hormones en provenance des États-Unis dans les délais impartis par l'OMC. La mauvaise volonté dont fait preuve l'UE à remplir ses obligations internationales ne donne pas d'autre choix aux États-Unis », a expliqué le Ministre de l'Agriculture américain. [...] Les États-Unis vont mettre en œuvre les procédures de l'OMC pour exercer leur droit à suspendre des concessions commerciales pour un montant de 202 millions de dollars.*[294]

Un groupe d'arbitres est donc sollicité en juillet 1999 pour établir le montant des rétorsions commerciales auxquelles peuvent prétendre les États-Unis, entre l'estimation européenne d'environ 60 millions de dollars et les 202 millions revendiqués par les Américains. Ce groupe souligne l'objectif provisoire et non répressif de ces mesures de rétorsion. Cependant, l'évaluation de l'impact de l'embargo européen sur les échanges de viandes, alors que celui-ci est très perturbé depuis plus de dix ans, oblige à raisonner sur la base de modélisations et d'estimations :

---

[293] [AN 20040432/67, Note du ministère de l'Agriculture, 1e mars 1999]
[294] [AN 20040432/67, Bureau de l'USTR, Immediate Press Release, United States to request WTO to retaliate in the amount of $202 million, 14 mai 1999]

> L'autorisation de suspendre des concessions ou d'autres obligations est une mesure temporaire. [...] Ce caractère *temporaire* indique que l'objectif des contre-mesures est d'*inciter au respect* des recommandations et décisions. [...] À notre avis, rien dans le Mémorandum d'accord [...] ne peut être interprété comme justifiant l'application de contre-mesures de caractère *punitif*. La question à laquelle nous devons donc répondre en l'espèce est la suivante : quelles seraient les exportations annuelles prospectives de viande de bœuf et de produits carnés provenant d'animaux traités avec des hormones des États-Unis vers les CE si les CE avaient retiré l'interdiction le 13 mai 1999 ?[295]

L'arbitrage accorde finalement les États-Unis à des rétorsions correspondant à un montant annuel de 117 millions de dollars. De leur côté, les Canadiens obtiennent un montant de 20 millions de dollars annuels.

La mise en œuvre des recommandations de l'ORD a ainsi donné lieu à des marchandages en série dans lesquelles interviennent différentes logiques. D'un côté, l'ambiguïté des « jugements » rendus ouvre une marge d'appréciation quant au degré et à la nature de la contrainte imposée par l'OMC. De l'autre, les engagements multilatéraux des Etats doivent s'articuler avec leur souveraineté à établir des politiques domestiques : il n'est pas question, dans ce cadre, de se « soumettre » à une décision internationale, même si elle est légitimée par une institution intergouvernementale. Enfin, l'objectif des rétorsions et la difficulté à établir une estimation des perturbations commerciales produites effectivement par l'embargo sur le « bœuf aux hormones » constituent autant de points d'incertitude, donc de marge de manœuvre potentielle, pour les parties en présence. Au final, la gestion du conflit est contraintes par une telle multiplicité d'injonctions qu'elle semble relativement affranchie de la posture institutionnelle synthétisée dans les rapports de l'ORD.

[295] [OMC, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés – Hormones, Arbitrage, WT/DS26/ARB, 12 juillet 1999]

3. L'Europe forcée de s'ouvrir au commerce de « bœuf aux hormones » ? Paradoxes d'un arbitrage institutionnel jamais appliqué

En autorisant les États-Unis et le Canada à recourir à la prise de rétorsions à l'égard de l'UE, l'OMC instaure une zone d'incertitude relative non seulement aux montants du retrait de concessions commerciales mais aussi aux produits visés par les surtaxes. Ce choix est déterminant : il peut, en ciblant des produits spécifiques (alcools, fromages, confiseries, etc.) viser plus particulièrement certains pays européens ou, au contraire, en épargner d'autres. Surtout, il contribue à déconfiner le cas du bœuf aux hormones, les conséquences du conflit ne portant pas uniquement sur la filière bovine, mais sur l'agriculture européenne au sens large, voire au-delà (les produits visés par les surtaxes n'étant pas nécessairement agricoles.) Ainsi, avec l'approbation institutionnelle de l'OMC, un retour des méthodes unilatérales originelles, fondées sur la menace, se profile.

a. Le retour aux mesures de rétorsion : un unilatéralisme institutionnalisé ?

L'instantané offert par les parties au conflit au mois de juillet 1999 semble, dans les faits, remarquablement identique à la configuration sur laquelle le conflit s'était figé dans les dernières années du GATT, dix ans plus tôt : d'un côté, la Communauté européenne refusant de soumettre sa réglementation aux critères d'un examen scientifique, de l'autre, les États-Unis prenant à son encontre des mesures de rétorsion commerciales. On est ainsi fondés à se demander ce qu'a changé la procédure contentieuse conduite devant l'OMC, d'autant plus lorsqu'on met en regard les coûts considérables qu'il a impliqués en termes de ressources aussi bien humaines que financières.

Nous avons vu que la résolution du conflit avait constitué un enjeu dans la détermination des modalités d'insertion de la nouvelle OMC dans la régulation mondiale du

commerce, notamment en donnant l'occasion aux acteurs de de tester l'établissement de politiques publiques internationales via une organisation intergouvernementale. L'exemple du « bœuf aux hormones » montre que l'OMC n'exerce pas un contrôle surplombant de l'action politique des Etats. Mais ses enseignements ne s'arrêtent pas à ce constat d'une limite aux capacités de l'institution. Au contraire, les acteurs utilisent le traitement du conflit par l'OMC pour (ré)organiser les flux commerciaux après l'arbitrage. Dans le cadre d'une organisation commerciale, qui concerne avant tout des acteurs privés, les négociations aux marges de l'institution montrent que le multilatéralisme se définit aussi par l'insertion des Etats dans une régulation faisant aussi intervenir des acteurs privés.

(i) Une punition institutionnalisée

La situation en 1999 est-elle exactement superposable à ce qui prévalait dix ans plus tôt ? L'issue du contentieux formel apporte en réalité un changement fondamental. Alors que le GATT, limité par ses procédures, s'était trouvé dans l'incapacité de prendre en charge le conflit, d'où l'initiative américaine de décider directement d'un régime de rétorsions, l'OMC les institutionnalise grâce à ses rapports et arbitrages successifs. C'est donc bien sur le plan formel que se joue la différence entre deux configurations identiques dans les faits.

Même si les arbitres de l'OMC, tels que nous les avons cités, s'en défendent, les rétorsions qu'ils autorisent officiellement le Canada et les États-Unis à prendre à l'encontre de l'UE n'en sont pas moins punitives. En outre, l'organisation se décharge de toute responsabilité dans les modalités de leur mise en œuvre. Ce faisant, elle ferme les yeux sur les effets commerciaux des suspensions de concessions, mais surtout sur l'usage politique qui peut en être fait dans les relations inter et transnationales.

Notamment, les arbitres de l'OMC refusent de se prononcer sur la forme que pourront prendre les rétorsions ainsi que la liste de produits visés, y compris lorsqu'il est question de mettre en œuvre la méthode du « carrousel ».

> Les CE nous demandent « de demander aux États-Unis de présenter une liste avec indication de la suspension proposée de concessions équivalant au niveau de l'annulation ou de la réduction des avantages, une fois que celui-ci aura été déterminé par les arbitres. » [...] Les arbitres n'ont pas été mesure de donner suite à la demande des CE. Il n'y a rien dans le Mémorandum d'accord qui étaye cette demande. [...] Les États-Unis allèguent qu'ils sont libres de recourir à une suspension de type « carrousel », suivant laquelle les produits visés faisant l'objet de la suspension changeraient à tout moment. Nous supposons [néanmoins] que les États-Unis - de bonne foi - ne mettront pas en œuvre la méthode carrousel et nous n'avons donc pas besoin d'examiner si une telle approche nécessiterait d'apporter un ajustement à la façon dont est calculé l'effet d'une suspension autorisée. Nous n'avons pas compétence pour arrêter une liste donnée de produits pouvant faire l'objet de la suspension[296].

La méthode du carrousel est particulièrement redoutée par les responsables européens. Elle est en effet particulièrement imprévisible, les États-Unis étant susceptibles de modifier à tout moment la liste de produits qui seront visés par les restrictions. Plus qu'une simple compensation, cette tactique vise à créer un état d'instabilité économique suffisant pour remettre en cause l'intangibilité de l'embargo européen sur la viande aux hormones :

> A la suite de la publication par l'USTR de la liste préliminaire de rétorsions commerciales contre l'UE, les lobbies agricoles [...] ont critiqué « le saupoudrage » des mesures de rétorsion qu'ils jugent insuffisamment sévères pour attirer l'attention des États membres et les forcer à réouvrir les frontières aux viandes bovines hormonées. L'American Farm Bureau (2.4 millions d'adhérents, très puissante) et les organisations du secteur de l'élevage recommandent les modifications suivantes :
> Cibler exclusivement les 5 États membres les plus importants (France, Royaume-Uni, Allemagne, Italie, Espagne)
> Mettre en place des rétorsions tournantes qui frapperaient successivement une série de produits phares (et donc d'États membres) en changeant tous les trois ou six mois.
> Ce concept nouveau, baptisé « carrousel retaliations », est particulièrement diabolique car il perturberait des courants commerciaux beaucoup plus importants, surtout si la rotation n'est pas connue à l'avance ![297]

De fait, et sans que cette méthode du « carrousel » soit finalement mise en œuvre, l'attribution des suspensions de concessions devient rapidement un enjeu déterminant pour les professionnels de la production agroalimentaire, en Europe aussi bien qu'en Amérique du Nord.

---

[296] [OMC, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés – Hormones, Arbitrage, WT/DS26/ARB, 12 juillet 1999]
[297] [AN 20040432/67, Note du Cabinet Euroconsultants, 31 mars 1999]

(ii) Un enjeu pour des acteurs privés pris dans une configuration internationale

Pour l'OMC, l'arbitrage autorisant l'adoption de mesures de rétorsion et déterminant leur montant constituait le dernier enjeu important dans la bataille institutionnelle sur le bœuf aux hormones. Pourtant, cette étape franchie, débute un nouveau type de marchandage. Cette fois-ci, il ne se joue pas directement à l'échelle mondiale mais, dans une perspective de développement économique national, entre les gouvernements des Etats intéressés et les acteurs des secteurs privés.

Du côté européen, tout d'abord, l'arbitrage de l'OMC soulève les plus vives inquiétudes, notamment pour les représentants de filières agricoles sans lien avec la viande bovine, et qui estiment être injustement impliquées dans un conflit qui ne les concerne pas. Dès le mois de juillet 1999, ils en réfèrent aux plus hautes autorités politiques pour se plaindre des conséquences néfastes de la bataille des hormones sur des filières de production qui, souvent distinctes des filières bovines, se présentent comme les victimes innocentes du conflit :

> Monsieur le premier Ministre,
> L'association Nationale des Industries Alimentaires s'élève vigoureusement contre les mesures de rétorsion commerciales annoncées par l'administration américaine. [...]
> Notre secteur est particulièrement touché par ces sanctions [...]En effet, la France représente à elle seul pratiquement le quart des exportations européennes des produits concernés. [...] Ces produits sont caractérisés par une valeur ajoutée élevée, une image forte, des marques et des origines souvent de grande notoriété, porteuses du modèle alimentaire que nos industries ont, parfois depuis des décennies, progressivement implanté sur ce marché. [...]
> Nous ne pouvons accepter que ce conflit, qui n'est pas le nôtre, mette en péril tout le travail accompli par l'industrie alimentaire française aux États-Unis. [...] Les secteurs industriels concernés et sur lesquels vont peser les conséquences financières lourdes de ce conflit opposant l'Union européenne et le gouvernement américain ne sont en rien responsable de cette situation[298].

Chaque secteur agroalimentaire réagit ainsi aux mesures de rétorsion américaines, même si l'enjeu économique sous-jacent n'est pas toujours avéré, ni la demande précise explicitement formulée. Quoi qu'il en soit, cette concurrence intersectorielle – à laquelle

[298] [AN 20040432/67, lettre de l'ANIA au cabinet du 1e Ministre français, Lionel Jospin, 28 août 1999]

s'ajoute une concurrence entre les États membres de l'UE, qui ne sont pas tous touchés au même degré – souligne l'agitation que suscite la répression économique des Américains. De ce point de vue, leur stratégie est donc payante, puisque la crainte des conséquences économiques déstabilise l'organisation du secteur agroalimentaire dans les pays européens.

Pour les Américains, à l'inverse, les rétorsions créent une opportunité de reporter vers les filières nationales la demande de produits dont l'importation depuis l'Europe est devenue prohibitive à cause des taxes. Certains représentants n'hésitent d'ailleurs pas à demander que les rétorsions se concentrent sur un secteur unique pour maximiser cet effet :

> Monsieur le Président,
> J'ai compris que l'OMC doit terminer lundi prochain son arbitrage sur le montant des dommages relatifs au bœuf aux hormones et que les USA vont bientôt émettre leur liste finale de rétorsion. Etant donnée la situation très grave de notre production, je vous conseille vivement d'utiliser le montant total de ces dommages sur le porc et les produits à base de porc. Fermer le marché américain au porc européen subventionné aidera les producteurs américains financièrement dans l'impasse et infligera des dommages importants à l'Union européenne.
> [...] Plutôt que de répartir les dommages sur un grand nombre de productions avec aucun résultat, pourquoi ne pas aider une production qui souffre de prix atrocement bas et qui a essayé pendant des années de pénétrer le marché européen ? [...] La production porcine est peut-être la seule qui veut rester sur la liste. Non seulement nous voulons rester sur la liste, mais encore nous voulons contenir toute la liste. [...] Le cas du bœuf aux hormones vous donne un moyen légal facile d'apporter de la réciprocité au commerce de porc transatlantique et d'aider des centaines de producteurs de porcs qui souffrent[299].

Ce marchandage appelle plusieurs remarques. Tout d'abord, les rétorsions commerciales créent un effet d'aubaine pour les secteurs agroalimentaires américains, qui n'hésitent pas à utiliser des sanctions attribuées à l'UE en raison de mesures décidées par protectionnisme dans une perspective elle-même protectionniste. D'autre part, plus que de simples compensations comptables, les rétorsions s'inscrivent dans une stratégie visant à créer la zizanie entre les producteurs européens. Pour ce faire, les représentants des secteurs privés sont contraints à en référer aux Etats, seuls autorisés à accéder à l'arène multilatérale qu'est l'OMC, comme passages obligés dans le développement de leurs stratégies commerciales.

---

[299] [AN 20040432/67, lettre du Président du National Pork Producers Council au Président des États-Unis, William J. Clinton, 9 juillet 1999]

Enfin, comprendre les logiques qui poussent les industriels à faire ainsi pression sur les Etats nécessite de se placer dans une perspective nationale d'organisation du secteur agroalimentaire. Les filières de production s'envisagent, dans cette phase finale du contentieux OMC sur les hormones, dans leur lien avec un pays particulier et non comme des organisations transnationales. Il est utile de souligner cet élément car il marque une différence importante avec les négociations qui ont lieu à propos de l'établissement de normes internationales, autour desquelles on observe au contraire une fédération des différentes filières agroalimentaires et des différents pays (voir chapitre V de ce travail.)

Quoi qu'il en soit, l'arbitrage sur le montant des rétorsions commerciales marque nettement un déplacement du conflit sur les hormones des organisations intergouvernementales vers les opérateurs privés, soucieux de la défense de leurs intérêts commerciaux. Toutefois, ce déplacement ne s'accompagne pas d'une disparition des enjeux de gouvernance mondiale liés au conflit sur le « bœuf aux hormones » : c'est d'ailleurs « à l'ombre » des organisations multilatérales que va désormais se jouer le conflit sur le bœuf aux hormones.

b. *La menace d'un nouveau contentieux* : vers une solution aux marges des organisations

En définitive, ni les États-Unis ni le Canada ne vont appliquer la méthode du « carrousel ». Les rétorsions seront appliquées de manière permanente à une liste de produits qui, pour beaucoup, sont des produits typiquement européens (roquefort, foie gras, certaines eaux minérales, etc.) Par conséquent, à partir de 1999, les acteurs privés sont les premiers concernés par les répercussions effectives du conflit sur le bœuf aux hormones. Pourtant, les Etats ne se désintéressent pas de l'enjeu. Les Européens estiment en effet qu'ils paient doublement les conséquences du conflit :

Mais on a perdu, pour les hormones, parce qu'on a payé. Même si on peut discuter, on a clairement eu des mesures de rétorsion[300].

Pour les dirigeants européens, l'application légitimée par l'OMC des mesures de rétorsion représente une ingérence peu tolérable. Dans ces conditions, l'enjeu économique des échanges de viande et des compensations accordées en raison de leur perturbation par l'embargo européen, constituent un affront qui ne peut être que provisoire. Forts de cette conviction, les Européens vont entreprendre un lissage réglementaire qui leur permettra de d'entamer à leur tour une procédure contentieuse à l'encontre du maintien des mesures de rétorsion nord-américaines. Un ultime cycle de négociations bilatérales entre l'UE et les États-Unis, et entre l'UE et le Canada, permettra finalement de résoudre, du point de vue institutionnel, le conflit sur le bœuf aux hormones. Pour autant, la question ne disparait pas totalement de l'agenda international. En fait, elle s'installe désormais comme un enjeu perpétuellement « couvant », susceptible d'être réactivé de manière plus ou moins intempestive dans le décours de la négociation commerciale.

(i) « Hormones 2 » : d'un nouveau contentieux formel à la signature d'un pacte de « non-agression » bilatéral

Les courts délais de mise en conformité imposés par l'OMC n'ont pas permis aux institutions européennes de procéder, ainsi qu'elles l'entendaient, à une « mise à niveau » scientifique de leur réglementation. Malgré tout, une série d'études scientifiques supplémentaires sensées prouver la dangerosité des hormones de croissance a été engagée par la Commission. Cette nouvelle ressource argumentative est finalement réinvestie après coup, pour servir une actualisation de la législation européenne relative aux hormones[301].

---

[300] [Entretien, Sous-directeur, Ministère de l'Agriculture, 09 septembre 2014]

[301] Nous reviendrons dans le chapitre III sur l'évolution de la législation européenne dans les années 1990/2000 qui, à propos des médicaments vétérinaires et des hormones en particulier, répond à plusieurs injonctions : une recherche d'harmonisation législative dans le prolongement de l'Acte Unique, une tendance générale à la création d'agence et, plus généralement, à la séparation des tâches impulsée suite à une série de crises sanitaires dont le cas de la vache folle constitue sans doute l'exemple le plus marquant (Alam, 2009 ; Benamouzig et

Ainsi, l'UE se dote d'une nouvelle législation sur les hormones : les deux directives qui avaient été adoptées en 1996 (Directives 96/22/CE et 96/23/CE) sont remplacées, en 2003 par la directive 2003/74/CE. Sur le fond, ces actualisations successives ne changent pas grand-chose : elles prolongent la politique européenne anti-hormones en établissant des catégories, puis des listes, de substances interdites et en précisant les modalités de leur contrôle. Cette entreprise législative tient ainsi plutôt du toilettage formel que de la réorientation de la politique européenne du médicament vétérinaire.

> À la lumière des résultats [de l'] affaire des hormones, la Commission a immédiatement procédé à une évaluation des risques complémentaire. [...] À la suite de l'avis du CSMVSP du 30 avril 1999, des données scientifiques plus récentes ont été fournies à la Commission pour certaines des six hormones en question. [...] Le CSMVSP a confirmé dans son avis du 10 avril 2002 la validité de son précédent avis, l'ayant révisé à la lumière des données scientifiques les plus récentes. [...] Il y a lieu de conclure que, afin d'atteindre le niveau choisi de protection dans la Communauté contre les risques que comportent, notamment pour la santé humaine, l'utilisation habituelle de ces hormones de stimulation de la croissance [...], il est nécessaire de maintenir l'interdiction permanente prévue par la directive 96/22/CE pour l'oestradiol 17 ß et de continuer provisoirement à appliquer l'interdiction aux cinq autres hormones[302].

En d'autres termes, la Communauté confirme a posteriori, grâce aux nouvelles données dont elle dispose, l'interdiction des six hormones impliquées dans le contentieux. Ce faisant, elle estime que sa réglementation est désormais conforme au jugement de l'OA. Si cette affirmation se vérifie, il n'y a aucune raison que les États-Unis et le Canada maintiennent leurs mesures de rétorsion sur les produits européens.

Or, il n'existe pas à l'OMC de procédures particulières pour effectuer un suivi de la mise en œuvre des recommandations de l'ORD. C'est pourquoi les dirigeants européens décident d'initier une nouvelle « affaire hormones » devant l'OMC, prenant pour objet le maintien des rétorsions que l'UE subit de la part des États-Unis et du Canada :

> C'est ce qu'on appelle « Continued Suspensions ». Les Américains et les Canadiens maintiennent des mesures de sanction. Et l'Europe est d'opinion, dans les années 2000,

---

Borraz, 2007), et enfin, donc, la recherche d'une voie procédurale permettant de contourner la condamnation de l'OMC vis-à-vis des hormones..

[302] Directive 96/74/CE du 22 septembre 2003

> qu'elle s'est mise en conformité parce qu'elle a fait la preuve de ce que son interdiction repose sur une évaluation scientifique…Mais il y a pas de procédures dans le Mémorandum d'Accord qui permet à un pays victime de sanctions de dire : « Ecoutez, moi, je me suis mis en conformité, et il devrait plus y avoir de sanctions. » [...] Alors l'Europe n'a pas eu de choix que de commencer un nouveau procès. Donc une nouvelle procédure où est ce qu'elle dit : « Je me suis mise en conformité. » Alors commence donc la 2e affaire hormones qui s'appelle plus hormones, comme telle. Qui s'appelle : suspensions de concessions, qui est de décider de la validité de ces droits imposés par le Canada et les Etats-Unis sur les importations européennes[303].

La procédure à l'encontre du maintien des mesures de rétorsion débute ainsi avec des consultations dès 2004. Un GS est établi le 25 janvier 2005 par l'ORD, et la question des hormones occupe l'agenda de plusieurs de ses réunions jusqu'à la remise du rapport en mars 2008. Cette nouvelle affaire pose en effet deux questions : tout d'abord, les États-Unis et le Canada ont-ils le droit de maintenir des sanctions sans entamer une nouvelle procédure de règlement des différends alors que la réglementation communautaire a changé ? Ensuite, les efforts de recherche scientifique entrepris par l'UE, notamment les deux avis du CSMVSP, constituent-ils une « évaluation des risques » valable pour l'ORD ?

La première question est assez rapidement tranchée par le GS, qui estime que les États-Unis et le Canada ne sont pas fondés à maintenir unilatéralement des mesures de rétorsion sans entamer une nouvelle procédure :

> Le Groupe spécial conclut que [...] les États-Unis ont commis les violations procédurales suivantes :
> a) en cherchant, au moyen de la mesure en cause – c'est-à-dire la suspension de concessions ou d'autres obligations après la notification de la mesure de mise en œuvre des CE (Directive 2003/74/CE) – à obtenir réparation pour une violation d'obligations contractées dans le cadre d'un accord visé sans avoir recours et se conformer aux règles et procédures du Mémorandum d'accord ;
> b) en déterminant qu'il y a eu violation sans recourir au règlement des différends conformément aux règles et procédures du Mémorandum d'accord[304].

La deuxième question soulève, elle, un débat plus important. A nouveau, le registre scientifique est largement mobilisé pour sous-tendre les attaques réciproques de l'UE et des États-Unis/Canada :

---

[303] Entretien, Secrétaire Générale de l'ORD, 2 février 2015]

[304] [OMC, Rapport du GS « États-Unis- Maintien de la suspension d'obligations dans le différend CE-hormones, WT/DS320/R, 31 mars 2008]

> The EC's opinion never move past a general hazard identification exercise to address the relevant risk. […] Rather than trying to point to statements by the experts from last week's meeting that support its assertion of the presence of a risk assessment for estradiol, it instead resorted to attacking on the impartiality of the panel's expert. […] Because the EC's measures are not based on a risk assessment, they fail to satisfy its obligation under SPS.
> *Les CE ne se sont jamais efforcées de dépasser une identification des dangers génériques pour s'attaquer aux risques effectifs. [...] Plutôt que d'essayer de dégager, à partir des déclarations produites par les experts lors des réunions de la semaine dernière, ce qui pourrait constituer une évaluation des risques pour l'œstradiol, les CE ont finalement choisi de mettre en cause l'impartialité des experts interrogés par le panel. Dans la mesure où les mesures communautaires ne sont pas basées sur une évaluation des risques, les CE ont failli à satisfaire leurs obligations dans le cadre de l'Accord SPS*[305].

En définitive, sur la base de l'avis des experts mandatés par le panel, les juges de l'OMC estiment que l'UE ne s'est pas pour autant mise en conformité avec l'arbitrage de l'OA dans le contentieux sur les hormones. En conclusion, ils recommandent donc d'une part, la fin des rétorsions appliquées par les États-Unis et le Canada, de l'autre, une nouvelle procédure (qu'entameraient ces deux pays) à l'encontre de la « nouvelle » réglementation de l'UE. Une telle entreprise parait bien hasardeuse : les États-Unis et le Canada ont désormais conscience que l'UE ne lèvera pas son embargo, et que, même si celui-ci sera sans doute jugé illégal par les juges de l'OMC, le jeu d'actualisation réglementaire auquel s'adonne l'Europe pourrait continuer quasi-indéfiniment. Les États-Unis et le Canada préfèrent donc discuter directement avec les dirigeants européens d'un accord pérenne sur la question des hormones, quitte à se passer de l'aval institutionnel de l'OMC.

Un accord est trouvé entre les États-Unis et l'UE le 25 septembre 2009[306], puis entre le Canada et l'UE le 17 mars 2011[307], sous la forme de « mémorandums » bilatéraux qui seront simplement notifiés au Secrétariat de l'OMC. Ces deux documents prévoient, pour chacun des pays, des quotas de viandes sans hormones et « de haute qualité », autorisés à être exportés vers les marchés européens. Cet agrément mutuel met ainsi fin au régime de rétorsions sans qu'un changement des politiques communautaires soit nécessaire. Si les Nord-Américains

---

[305] [Archives de la RP française auprès de l'OMC, WT/DS320, Oral statement of the US at the 2nd meeting, 3 octobre 2006]
[306] WT/DS26/29
[307] WT/DS48/26

n'ont, in fine, pas réussi à l'emporter sur les principes, cette solution leur arroge des avantages commerciaux indéniables[308].

> Effectivement, la presse, les profs, les gens appellent et disent : « Mais pourquoi vous ne faites rien ? Mais on n'a absolument pas le droit de faire quoi que ce soit. L'OMC ne fait absolument pas d'examen. Dans le traité, c'est dit mot pour mot : les règlements à l'amiable doivent respecter les règles de l'OMC et notamment la clause de la nation la plus favorisée, et les jugements. Mais si c'est pas respecté, que se passe-t-il ? Il faut qu'il y ait une plainte. [...] Alors, est-ce qu'ils se sont plaints ? Oui, ils se sont plaints. On a eu deux-trois réunions, où le Brésil, l'Argentine, tout ça, se plaignaient de ces espèces de quotas de bœuf propre, qui avaient été donnés aux Américains…D'abord, eux, ils en voulaient, pour eux.[309]

Avec la signature de ces deux protocoles bilatéraux, le cas du « bœuf aux hormones » accède à un état d'indétermination apaisée. En effet, la situation reste ambigüe du point de vue judiciaire, dans la mesure où l'UE n'a jamais formellement mis en application l'arbitrage de l'ORD. Cependant, une issue ayant finalement été trouvée dans les coulisses de l'OMC, ni l'UE ni les États-Unis ou le Canada ne semblent plus vouloir faire du cas des hormones une bataille de principes. Peut-on pour autant considérer que la négociation directe entre les délégations européenne et Nord-Américaines, puis la signature de protocoles « à l'ombre de l'OMC » constitue une issue finale au conflit sur le bœuf aux hormones ? Dans ce dernier paragraphe, nous allons montrer qu'en fait, réduit au statut de conflit à bas bruit, toujours mobilisable dans le cadre des arènes multi ou bilatérales, le conflit sur le « bœuf aux hormones » devient une carte à jouer stratégique – susceptible de mobiliser les opinions politiques sans que s'y attache de véritable enjeu économique - dans les négociations commerciales.

(ii) Des charbons définitivement éteints ?

Tel qu'ils ont été rédigés, les protocoles UE/États-Unis et UE/Canada s'adossent explicitement à l'évolution du contexte multilatéral de l'OMC. Ils précisent en effet que

---

[308] En effet, la directive de 2003 précise que les pays utilisant les hormones de croissance ne peuvent pas exporter de viandes bovines vers la Communauté. Ainsi, la plupart des gros exportateurs agricoles (Brésil, Argentine, etc.) n'ont pas accès au marché européen, quand les Américains et les Canadiens sont assurés de pouvoir y écouler environ 48 000 tonnes annuellement.

[309] [Entretien, Secrétaire générale de l'ORD, 2 février 2015]

l'accord trouvé entre les gouvernements constitue un arrangement de facto sans pour autant apporter une solution ferme et définitive au contentieux sur les hormones :

> Il est envisagé que ni le Canada ni l'UE ne demanderont l'établissement d'un groupe spécial dans l'affaire DS48 [Canada/UE « hormones – meat »] . [...] Le présent protocole et la prise par le Canada ou l'UE de l'une quelconque des mesures qui y sont envisagées sont sans effet sur le désaccord entre les parties quant au point de savoir si les recommandations et les décisions de l'ORD dans le cadre de l'affaire DS48 ont été mises en œuvre. Le présent protocole n'a aucune incidence sur les droits et les obligations du Canada et de l'UE découlant de l'*Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce*[310].

La teneur des discussions lors des rencontres entre les délégations européenne et Nord-Américaines est difficile à reconstituer, aucune archive n'ayant été versée dans les fonds, publics ou privés, auxquels nous avons eu accès[311]. Néanmoins, les termes des protocoles permettent de comprendre qu'il ne s'agit pas là d'un simple arrangement commercial bilatéral. Aboutissement d'un contentieux formel long de quinze ans, lui-même issu d'une confrontation déjà ancienne, cette phase ultime de confrontation prend corps directement dans les marges de l'OMC, et n'en est pas indépendante.

En premier lieu, l'OMC a constitué pour l'Europe un outil utile de dissuasion : la manœuvre européenne aurait forcé les plaignants à réengager une procédure longue, couteuse, usante, pour que les États-Unis et le Canada fassent à nouveau reconnaître leurs droits à appliquer des rétorsions. D'un autre côté, ces deux pays auraient été quasiment assurés de recueillir à nouveau l'assentiment de l'OMC s'ils s'y étaient astreints. C'est en ce sens que les protocoles d'accord constituent un édifice articulant de façon très originale la légitimité d'une

[310] [OMC, communautés européennes – mesures concernant les viandes et les produits carnés (hormones), Communication conjointe de l'Union européenne et du Canada, WT/DS48/26]. Des dispositions similaires existent dans le Protocole d'Accord avec les États-Unis [WT/DS26/29]

[311] Sur le problème général de l'accès aux discussions bilatérales ou aux « réunions de cabinets » en marge de l'OMC, voir Abelès et al., 2009.

arène multilatérale et l'efficacité pragmatique des négociations directes – et privées – entre un petit nombre de délégations nationales[312].

> Well, that is another thing, you know. What cause in the court was involved in the negotiation, by the negotiators. And this dispute was going on for long. And the Memorandum, the deal was that we will be facing out all the sanctions by the Americans. And I understood that they would face it out. All the sanctions over hormones. We are not importing currently hormones-treated products. And we are not prosecuted. We're not…It is kind of lawful now. Both on the commune law and on the WTO law. But from 1996 to 2008, 12 years. Without counting the previous battles.
> *Hé bien, c'est une toute autre question. Celle de savoir quoi introduire dans la négociation, dans quelle arène, par quels négociateurs. C'était un conflit qui durait depuis si longtemps. Et le Memorandum, le deal, c'était qu'on pourrait effacer toutes les sanctions prises par les Américains. Et moi, j'ai compris qu'ils allaient laisser tomber. Toutes les sanctions sur les hormones. A présent, la situation est la suivante : on n'importe pas de produits traités aux hormones. Et on n'est pas poursuivis. On n'est pas…C'est quasiment légal maintenant. A la fois au plan communautaire et vis-à-vis du droit de l'OMC. Mais, entre 1996 et 2008, 12 ans. Sans compter les batailles préliminaires*[313].

Finalement, l'OMC est devenue le moyen de laisser formellement en suspens un conflit qu'elle avait été créée avec comme objectif (entre autres) de le résoudre. Si cette indétermination n'est pas perçue comme particulièrement problématique par le personnel de l'OMC lui-même, en revanche, le non-respect du jugement de l'OA semble constituer une menace pour le multilatéralisme dans son ensemble :

> Mais ce qui est très intéressant, c'est que le cas s'est réglé en pratique, donc il y a pas de sanctions possibles malgré que les Américains ont pas voulu signer un règlement formel complet à l'amiable : ils se sont engagés à ne pas poser de sanctions. Ce qui est pas exactement la même chose, parce que le cas, formellement, il est pas réglé.
> Alors, ce n'est pas une braise, parce qu'ils ont promis de pas demander de sanctions : c'est un feu éteint, mais on n'a pas lavé la cendre. Donc pas de sanctions. Il ne peut pas se réactiver, il faudrait réinitier une dispute. [...] Les Européens, ils ont pas fait de concessions sur le fond, mais ils ont accepté une quantité trois fois supérieure de bœuf qu'ils appellent propre, eux. [...] Mais c'est un litige qui n'est pas réglé, si demain l'Argentine initiait un procès contre l'Europe, l'Europe n'a toujours pas, devant les instances de l'OMC, fait de démonstration complète que le bœuf aux hormones, c'était dangereux.[314]

En réalité, la conclusion -toujours provisoire - du conflit sur le bœuf aux hormones indique une utilisation différente du dispositif institutionnel de celle prévue initialement par les négociateurs. L'arène multilatérale demeure malgré tout centrale dans les mécanismes de

---

[312] Plusieurs auteurs ont récemment décrit sous le terme de « minilatéralisme » les configurations multilatérales réduites qui se multiplient dans des domaines aussi variés que le commerce, l'environnement, ou encore la défense (Pannier, 2015).
[313] [Entretien, chef de la délégation de l'UE lors des contentieux « hormones », 14 avril 2015]
[314] [Entretien, Secrétaire générale du Comité SPS, 6 mai 2014]

régulation mondiale : premièrement, grâce à son statut institutionnel, elle permet la promotion de standards et de principes généraux de régulation internationale. C'est par exemple ce qui sous-tend les vives tensions sur la place de la science dans les choix politiques susceptibles d'influer sur le milieu international.

> The worst thing government can do, the worst thing that can happen to the economic development of the whole world, is to adopt measures that are not based on sound science. This is the only thing we're not able to fight! I mean, we, as private sector representatives, we are very prone to work with local actors, and with officials, too. Governments. International Organizations. Experts… But if governments unilaterally make those decisions, we can't do anything, anymore. This is why it's so important that international organizations adopt universally agreed standards. And what is universally recognized? Science. Sound Science.
> *La pire chose qu'un gouvernement peut faire, la pire chose qui peut freiner le développement économique à l'échelle mondiale, c'est l'adoption de mesures qui ne sont pas basées sur la sound science. C'est le seul truc contre lequel on est totalement démuni ! Regardez, nous, en tant que représentants du secteur privé, on ne demande qu'à travailler avec les acteurs locaux. Et avec les officiels, aussi. Les gouvernements. Les organisations internationales. Les experts…mais si les gouvernements prennent ce type de décisions, on ne peut plus rien faire. C'est pour ça qu'il est aussi important que les organisations internationales adoptent des normes sur lesquelles il y a un accord universel. Et qu'est-ce qui est reconnu à l'échelle planétaire ? La science. La « sound science »*[315].

Deuxièmement – et c'est là le principal usage imprévu de l'OMC – elle conforte une régulation mondiale organisée, pour une bonne part, au travers d'accords bi ou minilatéraux, voire d'arrangements transnationaux. Ainsi, en se menaçant réciproquement d'établir une nouvelle procédure de contentieux devant l'OMC, les parties au conflit se sont résolues à trouver une solution « entre soi ». Ce mécanisme permet de comprendre le maintien du conflit dans un état de « braise pas tout-à-fait éteinte ». Puisque du point de vue de l'OMC, le conflit n'est toujours pas résolu, il peut être au besoin utilisé comme une menace dans le développement de nouvelles négociations. Ainsi, les négociations d'un éventuel accord de

[315] [Directeur adjoint de Cargill, firme multinationale agroalimentaire. Cet échange a eu lieu lors de la semaine organisée en juillet 2013 par l'OMC sur le « Standard and Trade Development Facilitation », évènement annuel consacré aux problématiques de développement et pendant lequel des représentants de la société civile et du secteur industriel ont accès à l'OMC pour des ateliers et conférence. A l'issue d'une présentation sur les partenariats publics-privés dans le domaine sanitaire à laquelle nous assistions, l'intervenant nous a accordé un entretien d'où est tiré cet extrait.] Nous reviendrons sur la mobilisation rhétorique du thème de la « sound science » dans le chapitre V.

libre-échange transatlantique (connu sous l'acronyme de TTIP pour Transatlantic Trade and Investment Partnership) a vu une réactivation du conflit sur les hormones.

Encadré 12 : le TTIP : Projet, enjeux, challenges[316]

Le projet de création d'une vaste zone de libre-échange réunissant l'UE et les États-Unis d'Amérique date des années 1990, mais il a été réactualisé en 2013 par l'administration Obama en 2013. Présenté comme une opportunité de croissance économique, ce traité instituerait la plus vaste zone de libre-échange mondiale, représentant plus de 45% du PIB (Produit Intérieur Brut) mondial.

Les négociations s'articulent autour de plusieurs enjeux, parmi lesquels figure l'harmonisation réglementaire. Mais sa ratification est loin d'être assurée, notamment en raison des modalités d'agrément parlementaire à la fois en Europe et aux États-Unis. Depuis l'origine, le TTIP mobilise largement les représentants politiques ainsi que la société civile. Les manifestations de rejet ainsi que de larges campagnes de mobilisation « anti TTIP » ont été organisées. Les principales critiques portent sur l'opacité des négociations et les risques d'un « nivellement par le bas » des normes et standards, et tout particulièrement dans le domaine sanitaire.

La question des hormones a en effet été régulièrement au cœur des polémiques, alors même qu'elle avait été explicitement exclue du mandat de négociations :

> You might have heard our Director, Karel de Gucht, who said two weeks ago that there won't be any discussion about hormones, ractopamine etc. and that is something that went from the beginning. At their first meeting, negotiators from the « high-level working group » said that everything from « consumers' preferences » were out of the discussion.
> *Vous avez sans doute vu que notre directeur, Karel de Gucht, a dit il y a deux semaines qu'il n'y aurait pas de négociations sur les hormones, la ractopamine, etc. Et c'est une ligne rouge qui a été posée dès le début. Lors de leur première réunion, les négociateurs du « groupe de travail de haut niveau » ont déclaré que tout ce qui touchait aux « préférences des consommateurs » sortait du mandat de discussion.*[317]

Grâce à la légitimité que leur confèrent à la fois les normes du Codex et le jugement de l'OMC sur l'affaire des hormones, les représentants des filières agricoles américaines n'hésitent pas à agiter de nouveau cette menace :

> Some high level EU political leaders and members of the EU Parliament have made statements in recent months suggesting that sensitive SPS issues, such as biotechnology and beef hormones must be off the table in the TTIP negotiations.

[316] Au moment où est rédigé notre travail, en 201, le TTIP est toujours en cours de négociation. Sa ratification demeure encore hypothétique.

[317] [Entretien, chef de la délégation communautaire (DG Commerce) lors des négociations du TTIP, 17 mars 2014]

> Accepting the EU's approach to the negotiations would be an enormous mistake. The TTIP offers a once in a life time opportunity to address, in a systematic way, non-tariff measures imposed by the EU that are not based on science and that are not consistent with EU obligations under the WTO Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS Agreement).
> Many of the unjustified SPS measures that U.S. pork producers face around the world, such as ractopamine bans, emanated from the EU. Thus, the TTIP should be used to send a message to trading partners around the world that science and legitimate food safety considerations should be the basis for the establishment of SPS measures, consistent with the WTO SPS Agreement.
> *Certains dirigeants et parlementaires européens ont fait dernièrement des déclarations laissant entendre que des questions SPS sensibles, comme la biotechnologie ou le bœuf aux hormones, devaient être hors négociations pour le TTIP.*
> *En reconnaissant que l'approche de l'UE des négociations constitue une énorme erreur, le TTIP offre une occasion unique de s'attaquer, de façon systématique, aux mesures non tarifaires imposées par l'UE qui ne sont pas basées sur la science et ne sont pas compatibles avec les obligations de l'UE en vertu de l'Accord SPS.*
> *Beaucoup des mesures SPS injustifiées auxquelles doivent faire face les producteurs de porc américains à l'échelle mondiale, comme les embargos sur la ractopamine, ont été lancées par l'UE. Par conséquent, le TTIP devrait être utilisé pour envoyer un message aux partenaires commerciaux du monde entier : la science et les considérations sanitaires devraient être à la base des mesures SPS, comme l'exige l'Accord SPS de l'OMC*[318].

Ainsi, le maintien de la polémique relative aux hormones de croissance dans un état de demi-sommeil témoigne d'une utilisation des institutions multilatérales comme caution, ou comme menace, dans les négociations commerciales concrètes, y compris lorsqu'elles se réalisent directement entre les opérateurs de marché. Après avoir déterminé en partie son contour d'un point de vue légal et procédural, le conflit sur le bœuf aux hormones permet, aujourd'hui encore, d'inscrire l'OMC dans un dispositif de régulation commercial plus complexe. Une définition du multilatéralisme qui se limiterait aux décisions prises par les Etats ne permettrait pas de saisir la multiplicité des relations qui lient à la fois les Etats, les organisations intergouvernementales et les acteurs transnationaux qui, tous, participent à l'établissement des institutions commerciales concrètement à l'œuvre.

Depuis la création de l'OMC, le conflit sur le « bœuf aux hormones » a toujours été là. L'histoire des hormones a bel et bien accompagné l'évolution de l'OMC depuis ses débuts. Mais ce n'est pas uniquement pour cette raison qu'il est considéré par la plupart des acteurs

318 [National Pork Producers Council Comments on the "Transatlantic Trade and Investment Partnership", printemps 2014]

comme une véritable balise de son histoire institutionnelle. Du point de vue de l'OMC, la chronique du « bœuf aux hormones » a eu une influence importante sur les procédures, les façons de faire, les configurations d'acteurs. Tout d'abord, il a été l'un des facteurs qui ont sous-tendu l'architecture de la négociation agricole de l'Uruguay Round, puis le choix des modalités d'un accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires. Puis, il a été l'un des premiers enjeux auxquels s'est intéressé l'ORD. A ce titre, il a bien sûr introduit une jurisprudence importante, mais aussi des informations utilisables en pratique par les acteurs, concernant la place occupée par l'organisation dans la régulation internationale des affaires sanitaires.

Ainsi, pris dans son ensemble (procédures « Hormones 1 » et « hormones 2 »), le cas du bœuf aux hormones a montré que l'OMC ne pouvait pas imposer de changement aux politiques publiques d'un Etat si ses principes politiques propres entrent en contradiction avec les directives de l'organisation. Cependant, même dans de telles circonstances, l'institution fait suffisamment autorité pour être convoquée lors des relations directes entre les partenaires de négociation. Le cas du bœuf aux hormones permet ainsi de comprendre l'évolution de l'OMC, mais aussi d'appréhender les fonctionnalités qu'elle occupe aujourd'hui, alors qu'on la dit « en crise » et que se multiplient les accords commerciaux bi ou minilatéraux[319]. C'est en tout cas l'analyse qu'en fait, a posteriori, l'un des dirigeants les plus haut placés qui aient eu à s'intéresser au cas des hormones :

> Si vous voulez, ce qui marche à l'OMC, c'est cette énorme machinerie que personne ne connaît, et notamment, par exemple, le Comité SPS. L'impact en termes d'harmonisation réglementaire, des discussions au comité SPS, TBT, est considérable. Considérable. [...] Pour les hormones, je savais très bien que…c'est le truc avec lequel j'avais vécu pendant 30 ans, je savais très bien pourquoi on avait déclenché cette guerre, il n'y avait vraiment aucun état d'âme, je l'ai déclenchée et vingt ans après, je l'ai terminée. Donc j'ai fait tout

[319] Siroën (2009) développe ces thématiques souvent proposées par les médias généralistes, pour suggérer que ces différentes formes de négociation ne sont pas incompatibles. Notamment, il arrive qu'une norme initialement formulée dans un contexte régional ou minilatéral peut par la suite se généraliser par un phénomène de « trading up » (harmonisation par le haut).

> le cycle. Et ça fait partie des contentieux qui marquent, comme les arrêts de la Cour d'Etat, vous savez, on ne s'en aperçoit qu'après. C'était devenu une sorte d'observatoire.[320]

En ce sens, l'articulation entre l'OMC, ses États membres et les acteurs transnationaux appelle à réorienter la discussion qui concerne les échelles de gouvernement. Le champ de recherche relatif à une « gouvernance multi-niveaux » (Hooghe et Marks, 2001), quoi que postulant une participation aussi bien des acteurs administratifs ou politiques que des privés ou de la société civile, présente bien souvent une lecture de la gouvernance centrée sur l'Etat. Les différents échelons sont ainsi l'infranational (le local), le national, le supranational (européen et/ou international). Or, dans le cas du bœuf aux hormones, la complexité des liens et des articulations entre ces échelons présumés finit par brouiller leurs frontières : l'OMC, les Etats, les acteurs privés interviennent à des degrés divers et selon des modalités variables dans la régulation du commerce mondial. La lecture « d'économie politique institutionnaliste » de Jullien et Smith (2012), qui remettent eux aussi en question cette échelle établie autour de la notion d'Etat, nous semble ainsi plus à même d'expliquer comment se régule le marché du « bœuf aux hormones » (ou, en l'occurrence, du « bœuf sans hormones »).

Conclusion du chapitre II

Dans ce chapitre, nous avons retracé l'influence du conflit sur les processus d'institutionnalisation de ces organisations internationales. Au cours de la période d'étude (c'est-à-dire, entre 1987 et 2015), celles-ci connaissent des transformations majeures, que ce soit par la voie de réformes volontairement engagées (création de l'OMC, appropriation de l'analyse des risques au Codex, etc.) ou au travers des habitudes, qui se sont progressivement instaurées au sein de la communauté sanitaire pour faire fonctionner cet édifice. Ce serait, bien sûr, accorder une importance disproportionnée au cas du « bœuf aux hormones » que

[320] [Entretien, Pascal Lamy, 16 décembre 2014]. Pascal Lamy fut successivement membre du cabinet Delors au moment de l'adoption des directives « hormones », commissaire européen au commerce extérieur pendant le contentieux sur les hormones, puis Directeur Général de l'OMC de 2005 à 2013.

d'avancer que ce conflit particulier a été responsable de ces transformations, ou même de tenter de quantifier quelle part il y a pris. Néanmoins, on peut reprendre l'image que Pascal Lamy nous confiait lui reconnaître : celle d'un « observatoire » de la régulation mondiale. Observatoire, dans la mesure où l'existence du conflit a permis aux artisans des réformes institutionnelles de constater l'effectivité des changements entrepris. Mais aussi terrain propice pour s'observer les uns les autres face aux transformations institutionnelles.

A cet égard, il n'est pas inutile de mettre en regard le cours des évènements qui se jouent simultanément au Codex et à l'OMC. Au Codex, tout d'abord, le conflit sur le bœuf aux hormones a participé de façon insidieuse aux évolutions procédurales, tout en occupant la première place dans les préoccupations (d'une partie) des acteurs. Il a ainsi contribué à la création du CCRVDF et au passage au paradigme de « l'analyse des risques » décrit par Debure (2008) ou Boudia et Demortain (2014) et sur lequel nous reviendrons dans le chapitre V. Pour autant, son influence effective sur les décisions prises reste difficile à délimiter. En revanche, les archives institutionnelles et les témoignages d'acteurs européens et nord-américains montrent très nettement que la question focalise une bonne part de l'énergie des acteurs et « parasite » l'ensemble des négociations, surtout au moment des crises provoquées par l'avancée des projets de normes sur les hormones.

L'OMC, en revanche, constitue une machinerie – une bureaucratie – beaucoup plus vaste que l'organisation confidentielle qu'est le Codex alimentarius. Au quotidien, la plupart de ses acteurs ne pensent sans doute pas au conflit sur les hormones, et la majorité des actions entreprises n'ont pas le moindre rapport avec cette question. Mais, ainsi que nous l'avons établi, celui-ci a été déterminant dans le choix de la structure des négociations (découpage, modalités de l'Accord SPS) et, à l'occasion des contentieux successifs, dans l'acquisition d'une expérience concrète de la mise en œuvre des procédures de l'organisation. C'est sans doute en partie pour cela qu'il continue d'y occuper une place à part, aujourd'hui très

éclairante sur le plan des modifications tendancielles de la gouvernance mondiale. Ainsi, l'enjeu des hormones de croissance est souvent mobilisé par les représentants du secteur privé désireux de tester leurs relations avec les délégations officielles, qui demeurent les seules autorisées à participer formellement à la gouvernance mondiale. Les Etats eux-mêmes utilisent le cas des « hormones » pour influer sur les choix de politiques internationales, qui articulent les décisions avalisées par les organisations internationales et le résultat de négociations dans des configurations beaucoup moins inclusives.

CONCLUSION DE LA PARTIE I

Le « bœuf aux hormones » rassemble, sous une formule synthétique, une succession d'évènements complexe et étalée dans le temps, de laquelle il est malaisé de faire ressortir des traits généraux. Cependant, l'approche résolument ancrée par les institutions internationales que nous avons adoptée permet de structurer entre eux ces évènements, qui prennent corps dans plusieurs arènes et impliquent une grande diversité d'acteurs.

Nous avons pris comme point de départ à notre investigation l'épisode de la mise en crise, au sein du GATT, des préoccupations des États-Unis à l'égard d'une mesure imminente qui leur fermerait de fait, à partir de 1988, l'accès au marché européen de viande bovine. Ce point d'entrée nous a permis d'interroger le conflit sur le « bœuf aux hormones » comme une confrontation transatlantique déployée à l'international, par le biais des instances multilatérales. C'est d'ailleurs à ce titre que la saisine du GATT peut baliser le début d'une crise : elle manifeste, de façon brutale, une urgence à trouver une façon de contrer la constitution d'une Europe unie et protectrice vis-à-vis de ses filières agroalimentaires ; elle est également source d'incertitudes et met en évidence l'inaptitude du GATT à empêcher l'adoption anarchique de mesures protectionnistes.

Ayant pointé ce point de départ empirique, nous avons établi, de manière plus classique, la généalogie de la mesure d'embargo européen sur la viande aux hormones. Dans différents États membres de la Communauté, des scandales sur l'utilisation d'hormones de croissance en élevage avaient conduit à l'adoption de politiques anti-hormones visant plus à rendre confiance aux consommateurs qu'à les protéger contre d'éventuels risques pour leur santé. Mais, en l'absence de dispositifs d'harmonisation communautaire, ces décisions isolées avaient encouragé une partie des éleveurs bovins, avec la complicité de leurs fournisseurs en médicaments vétérinaires, à recourir illégalement aux hormones de croissance pour faire face à la concurrence des viandes produites à moindre coût dans les pays voisins. D'où l'accumulation de différends commerciaux intracommunautaires, qui avaient finalement, avec la réactualisation du projet de marché unique en 1986, convaincu de la nécessité d'une législation commune. Celle-ci s'était concrétisée avec l'adoption de la directive 88/146/CE, interdisant l'utilisation d'hormones de croissance, et l'importation de viandes traitées en Europe.

Dans le chapitre II, nous avons poursuivi cette chronologie en distinguant deux terrains au sein desquels la crise du bœuf aux hormones s'est développée de manière relativement (mais pas totalement) autonome. Au Codex alimentarius, elle renvoie au problème d'une réglementation mondiale des médicaments vétérinaires, qui n'est institutionnalisée qu'au prisme du problème des résidus présents dans les denrées alimentaires. Conscients que l'établissement de taux maximum de résidus dans les viandes – mais surtout les évaluations scientifiques sur lesquels il se fonde – n'est pas sans effet sur les régimes d'autorisation des médicaments, les pays européens tentent de s'opposer à l'entreprise de normalisation des hormones de croissance, qu'ils proscrivent désormais. Le recours au vote, à plusieurs reprises (1995 et 2012), permet de « forcer le passage » de normes décrites comme techniques. Ces crises au Codex ne sont pas sans lien avec la réorganisation

générale du commerce d'aliments dans les années 1990. Le Codex a vu son autorité considérablement renforcée par la création de l'OMC, qui, dans certains de ses accords, le désigne comme référence en matière de sécurité sanitaire des aliments (Veggeland et Ole Borgen, 2005). Sans qu'il soit toujours possible de préciser quel degré de contrainte ont acquis, dans ce cadre, les normes du Codex (Fontanelli, 2011), ce nouveau statut s'est traduit, entre autres, par une intensification et une politisation des négociations. Parallèlement, l'entrée en activité de l'OMC est marquée par le contentieux sur le bœuf aux hormones, aussi attendu que médiatisé dans les années 1990. Comme l'espéraient les inspirateurs de l'accord SPS et de sa doctrine proche du paradigme de l'analyse des risques, l'UE est condamnée pour n'avoir pas su démontrer le fondement scientifique de son embargo sur la viande aux hormones. Mais là n'est pas l'essentiel. Les difficultés à interpréter et, par conséquent, à faire appliquer le jugement de l'ORD mettent les négociateurs aux prises avec un constat : les Etats restent souverains quand il s'agit de se choisir des politiques publiques, même lorsqu'elles sont porteuses de conséquences hors de leurs frontières. La régulation commerciale s'avère ainsi une opération complexe, fruit de l'intervention d'acteurs et de dispositifs divers, certains destinés à promouvoir de façon diffuse des modèles de politiques nationales, d'autres à réaliser au concret les flux commerciaux entre les pays. De ce fait, la crise sur le bœuf aux hormones a mis à jour un mode de régulation non pas « multiniveaux » mais faisant intervenir Etats, acteurs transnationaux et organisations multilatérales impliqués à des degrés divers et selon des modalités propres, dans des dispositifs qui transcendent ces niveaux de décision publique.

Au bilan, la crise sur le bœuf aux hormones qui se déroule dans les instances internationales apparaît plus unitaire que la multiplicité de ses sites d'ancrage et de ses évènements marquants ne le laisse entendre. Les diverses instances multilatérales impliquées (GATT/OMC, Codex, Communauté européenne, accords de libre-échange) tendent à indiquer

à la fois un engouement pour un mode de régulation intergouvernemental, et la recherche empirique des acteurs d'une qualification des relations entre ces divers sites. A la prise d'importance de l'Union européenne comme acteur d'envergure internationale, répond ainsi la limite que les organisations multilatérales cherchent à établir à l'action domestique des Etats, dès lors que des conséquences en dehors de leurs territoires sont possibles. L'établissement de normes internationales théoriquement volontaires est renforcée par un contrôle de leur mise en œuvre qui, même s'il n'est pas sans équivoque, intervient de manière contraignante par l'entremise de l'ORD de l'OMC. La crise du bœuf aux hormones a ainsi joué un rôle institutionnalisant à plusieurs titres : elle a fait la preuve de la nécessité d'institutions légitimes à établir des règles visant à créer un environnement stable pour les flux commerciaux entre les pays. Elle a également permis de choisir les dogmes et les instruments permettant de préciser les contours de ces institutions. Enfin, elle a permis de tester leur effectivité grandeur nature, et au moyen de réajustements successifs.

En reconstituant l'enchaînement des évènements qui ont fait du « bœuf aux hormones » une crise internationale à la temporalité longue, nous avons donc pu établir sa participation à l'organisation du paysage institutionnel de régulation du commerce international depuis les années 1980. Bien entendu, le parti pris d'une étude limitée au seul cas du bœuf aux hormones tend à surévaluer son importance. Il ne faudrait pas occulter les déterminations induites par d'autres considérants d'ordre plus général (la fin de la guerre froide et son impact sur la relance des échanges commerciaux, par exemple) ou d'autres cas particuliers (le conflit sur les OGM, ou, puisqu'ils ont été mentionnés en raison de leurs enseignements vis-à-vis de la jurisprudence de l'ORD, les contentieux « bananes » et « saumon. ») Quoi qu'il en soit, c'est bien dans son rapport à l'institution que la crise des hormones se déploie : entendue comme le lieu, le bâtiment achevé, la structure, où se décide l'action collective, l'institution produit la crise. A partir de 1986, le GATT transforme ainsi

un problème public européen, essentiellement lié à la difficulté de réaliser le marché unique[321], elle-même à l'origine d'un désaccord entre l'Europe et les États-Unis, en une crise multilatérale. Le Codex, en votant les normes sur les hormones en 1995, puis sur la ractopamine en 2012, renforce encore cette crise internationale. Mais, envisagée dans une perspective processuelle, l'institution est elle-même le fruit de la crise. La genèse de l'Accord SPS de l'OMC ou celle du CCRVDF semblent relever d'une volonté égoïste des grands exportateurs de viande de créer des règles susceptibles de servir leurs intérêts commerciaux, que ce soit directement (reconquête/création du marché européen pour leurs exportations) ou indirectement (disqualification des mesures qui ne correspondent pas aux standards scientifiques qu'ils mettent eux-mêmes en œuvre.) Dans une perspective néo-institutionaliste historique, l'ambition à l'origine de ces impulsions institutionnelles semble donc répondre aux approches économicistes ou du choix rationnel (Hechter et a1., 1990, Rizza, 2008).

Mais les processus d'institution ne se sont pas déroulées selon le programme prévu par les acteurs à leur origine. Notamment, l'impossibilité de contraindre l'UE à se ranger aux préconisations de l'OMC et aux normes du Codex a réorienté l'institution progressive des organisations intergouvernementales au cours des années 1990 et 2000. Les Etats ont plus ou moins renoncé à utiliser l'OMC comme un instrument de contrôle direct de l'action des autres États membres de l'organisation. Avec les représentants de l'industrie agroalimentaire, ils ont appris à insérer les organisations multilatérales dans des dispositifs hybrides, qui utilisent également les négociations bilatérales et transnationales, ainsi que les arrangements pragmatiques qui en découlent. Cette configuration, qui demeure centrée sur l'institution, laisse finalement plus de place aux apprentissages, ou aux règles de convenance informelle, comme le constatent Di Maggio et Powell (1983) ou March et Olsen (1984).

---

[321] Pour quelques éléments de réflexion quant aux enjeux liés à la réalisation concrète du marché unique, on se référera à la synthèse de Fligstein et Mara-Drita (1996).

Il apparaît ainsi nettement que la crise du « bœuf aux hormones » est à la fois le fruit et l'un des moteurs de la création et de l'évolution des institutions internationales régulant le commerce international depuis les années 1980. Néanmoins, l'analyse chronologique de ce processus d'organisation progressive et parfois erratique, ne répond ni à la question de son mode de fonctionnement effectif, ni à celle de l'engagement des acteurs. Ainsi, les modalités concrètes de régulation du commerce international, c'est-à-dire la répartition des rôles entre les organisations, les Etats, et les acteurs transnationaux, et les instruments qu'ils utilisent pour agir sur les flux commerciaux, demeurent largement invisibles. De même, il reste difficile de saisir quelle(s) démarche(s) sert cet effort d'institutionnalisation, alors même qu'on peine à dégager des « vainqueurs » du conflit sur le « bœuf aux hormones ». En effet, malgré les nouvelles institutions et leurs instruments sensés être contraignants, ni les politiques nationales sur les hormones de croissance et leur incompatibilité, ni le recours aux accords pragmatiques entre opérateurs pour tenter de les dépasser ne semblent, à première vue, différents de ce qu'ils étaient avant leur entrée en activité. Face à ce paradoxe, la seconde partie de notre travail pénètre plus finement les rouages de cette régulation aux ancrages multiples. Nous montrons que les logiques plurielles que les acteurs investissent dans la construction institutionnelle produisent finalement un modèle de régulation de nature hybride, englobant plusieurs modèles politiques de régulation mondiale, mais qui demeure, dans une perspective de moyenne portée tout au moins, fonctionnelle.

PARTIE II : AU CŒUR DE LA MECANIQUE MULTILATERALE : QUAND LA CRISE DU « BŒUF AUX HORMONES » REND LA REGULATION SANITAIRE MONDIALE OPERANTE

Introduction de la Partie II

La première partie de notre travail a donné un aperçu de la complexité du conflit sur le bœuf aux hormones. Il implique en effet diverses institutions internationales qui, elles-mêmes, évoluent au cours de la période d'étude (1980-2015), d'ailleurs en partie sous l'effet du conflit lui-même. La crise est ainsi le produit de deux organisations centrales pour cette étude : le GATT (puis l'OMC) et le Codex alimentarius. Mais elle contribue aussi à faire de leur constitution ou de leur évolution une nécessité. De ce fait, le cas du « bœuf aux hormones » constitue un exemple concret sur la base duquel les négociateurs ont imaginé les institutions internationales de régulation commerciale, en les dotant d'une doctrine prolibérale que doit permettre la mise en application exclusive de critères scientifiques. Ceux-ci sont intégrés dans des instruments dessinés pour mettre fin à l'embargo européen sur la viande aux hormones : normes du Codex garantissant leur sécurité, Accord SPS et procédures de règlement des différends de l'OMC. Puis, à mesure que ces instruments entrent effectivement en activité, les acteurs réajustent leur perception, forcés de constater que les effets des institutions et de leurs instruments ne sont pas aussi tranchés qu'ils l'espéraient. Se dessine alors une régulation qui, si elle vise bien la stabilisation du marché international de produits alimentaires via l'édiction de normes et de standards d'action, utilise plutôt les institutions comme un soutien à des arrangements pragmatiques que comme sources de décisions directement contraignantes. Ainsi, le contentieux sur le « bœuf aux hormones », après une procédure particulièrement longue et complexe auprès de l'ORD, est géré par des « Memorandum d'Accord » bilatéraux, qui sont néanmoins ancrés sur l'arbitrage de l'OMC.

Reprendre à partir d'ici

1. De la trame mémorielle au déploiement social d'une communauté

, en premier lieu, permis aux acteurs de projeter les bases de la régulation sanitaire mondiale. C'est la ligne d'analyse que l'étude historique menée jusqu'ici a pu dégager. Mieux encore, le cas du bœuf aux hormones a constitué un étalon de mesure pour jauger les modifications de la place des organisations internationales dans la gouvernance des affaires sanitaires. Il a en effet donné corps à un mouvement de va-et-vient répété entre le cadre abstrait qui donne leur silhouette à ces organisations et l'effectivité sensible des actions qu'elles initient. Nous nous sommes attachée, dans la première partie de notre travail, à montrer que l'ampleur prise par les crises sur le bœuf aux hormones était à relier à la vaste entreprise de paramétrage institutionnel du milieu international à partir des années 1980. L'image qui illustre le mieux le rôle joué par le « bœuf aux hormones » dans cette évolution est celle de l'exercice d'application, que les écoliers inscrivent directement à la suite de la leçon reçue : la théorie acquise pendant un item d'enseignement est vérifiée de façon immédiate et concrète. Puis, le cas échéant, l'exercice permet d'introduire un questionnement nouveau et de justifier l'enchaînement vers le point suivant. Pour les acteurs, le cas du « bœuf aux hormones » constitue ainsi un dispositif d'autoapprentissage, en temps réel, du cadre institutionnel de la régulation mondiale.

Si cette explication est convaincante du point de vue de la mise sur la scène internationale du conflit, elle présente cependant certaines limites. Tout d'abord, elle ne permet pas de comprendre de quelle manière les différentes institutions sont mises en relation les unes avec les autres au travers du conflit lui-même. Pourtant, les références croisées aux différentes institutions sont nombreuses : le processus controversé de normalisation par le Codex alimentarius est fréquemment évoqué à l'OMC, y compris lors des épisodes les plus récents, comme celui de la ractopamine. Certains pays s'inquiètent par exemple du retard à l'adoption de LMR par le Codex dans le cadre du comité SPS.

> Pour toutes ces raisons, le principe fondamental du Codex, qui est de fonder ses normes et documents connexes sur la science, doit être respecté. Agir autrement [...] créerait un biais

> international dans la prise de décisions, qui compromettrait les objectifs légitimes de l'OMC, et cela désavantagerait les pays en développement. C'est pourquoi l'adoption immédiate de la LMR pour la ractopamine revêt une importance capitale pour protéger la santé des consommateurs partout dans le monde, pour promouvoir le commerce international, pour garantir la sécurité alimentaire et pour préserver le rôle du Codex en tant qu'organisation internationale de référence dans le domaine de la sécurité sanitaire des produits alimentaires[322].

Inversement, ces temps de polémique sur les hormones fournissent aux dirigeants européens l'occasion de camper le paysage dans lequel les institutions internationales s'inscrivent, notamment en dénonçant lors des négociations au Codex les contraintes induites par l'OMC ou les pratiques des firmes transnationales. A l'OMC, le fait que les normes du Codex aient été adoptée à une courte majorité doit légitimer, selon les Européens, leur propre non-compliance à ces normes.

> Les Communautés européennes relèvent également que la décision prise par la Commission du Codex (en juillet 1995) d'adopter officiellement les cinq normes en question n'a été prise qu'à une majorité de 33 voix, avec 29 voix contre et sept abstentions ; ce vote très serré, [...] indique que la question des activateurs de croissance hormonaux a été et continue d'être très controversée[323].

Les acteurs s'intéressent dès lors aux relations qui s'établissent entre les institutions, au-delà de leur outillage procédural. Pourquoi le problème des hormones permet-il précisément d'établir des liens faiblement formalisés entre les institutions ?

Ensuite, l'histoire que nous avons établie, basée sur la définition des instruments procéduraux et institutionnels, laisse entrevoir – mais sans la saisir véritablement – la complexité de la construction d'une Europe unifiée quant aux enjeux sanitaires, par rapport aux autres acteurs de la gouvernance mondiale, mais aussi d'un point de vue interne.

> Bon, et en même temps, c'est devenu une espèce de symbole d'identité, et de précaution. D'identité européenne. Et les mêmes Européens, qui sont convaincus que c'est très très mal de mettre des hormones dans le bœuf, quand ils vont aux Etats-Unis manger dans des steakhouses, ils trouvent quand même que vraiment, cette viande-là, elle est vraiment bonne !!! [rires]. Je connais pas d'Européens qui, tout européens convaincus etc., aux Etats-

---

[322] [OMC, « Défense des principes scientifiques du Codex – ractopamine », Communication présentée par le Costa Rica, WT/G/SPS/GEN1092, 20 juin 2011]
[323] [OMC, Rapport du GS dans l'affaire « hormones – meat », WT/DS26/R/États-Unis, 18 août 1997]

Unis disent : « Vous allez me servir de la viande mais s'il vous plaît, sans hormones. » Il y a une réelle unité européenne dans le culte de la précaution.[324]

Là encore, une explication institutionnelle qui s'arrêterait, dans une approche positive-légale, aux contours procéduraux de l'UE et de sa participation à l'action internationale, ne fournit qu'un aperçu partiel de la place du « bœuf aux hormones » dans la construction européenne. Le problème des hormones de croissance possède-t-il des caractéristiques ontologiques qui ont déterminé sa portée comme motif de ralliement européen ? Comment comprendre la concomitance entre le conflit international sur les hormones, la constitution d'une participation européenne unique au sein des arènes intergouvernementales et le renforcement de la coopération entre les États membres de l'UE via, par exemple, une harmonisation législative et une coordination des mesures de contrôle ?

En somme, l'approche chronologique de l'institution – envisagée à la fois comme la structure formée par les normes, règles et procédures et comme le processus qui conduit à l'adoption de ces règles – ne suffit pas à l'embrasser dans son fonctionnement quotidien et ainsi, d'en considérer les productions effectives. Cette ambition nécessite finalement de contourner le biais finaliste inséparable d'une étude de l'institution inspirée par le résultat même du processus instituant. Sans pour autant rejeter l'étendue temporelle des institutions – comment sont-elles devenues les structures organisant la régulation mondiale des affaires sanitaires -, il s'agit à présent d'en saisir l'épaisseur spatiale[325]. Pour ce faire, nous nous proposons de considérer les institutions dans leur dimension pragmatique et quotidienne (même si ce quotidien est lui-même l'objet d'évolutions temporelles) afin d'appréhender les

---

[324] [Entretien, Pascal Lamy, 16 décembre 2014]

[325] Nous évoquons ici le positionnement épistémologique de l'anthropologue Clifford Geertz (1973), que l'on a coutume de synthétiser dans la notion de « description dense ». L'auteur y présente une forme de réconciliation entre la description et l'interprétation dans l'étude anthropologique ou ethnographique : en accumulant les feuillets (les « toiles ») que constituent les perceptions des acteurs, le chercheur dispose d'un empilement de structures d'interprétation grâce auquel la description prend son sens analytique. Au-delà des réalités factuelles, la démarche du chercheur correspond à une mise en contexte des signes ou des symboles qui balisent toute culture. Cette définition de la culture nous semble pertinente dans la démarche qui est la nôtre : explorer les éléments constitutifs d'une culture propre à la communauté sanitaire internationale à partir du point de référence qu'y occuperait le cas du « bœuf aux hormones ».

dynamiques qui permettent de les mettre en marche. Cette seconde partie vise ainsi à explorer les ressorts institutionnels de facto engendrés par le conflit international. Les moments de crise, mais aussi les périodes de sommeil apparent du conflit, donnent ainsi le pouls de la communauté sanitaire mondiale.

Enfin, au travers des différents points de vue institutionnels, se dessinent à la fois le rôle déterminant de l'expertise scientifique dans les choix de portée mondiale, et le tracé des circuits qu'empruntent l'information scientifique. Si la centralité de la science faite[326] n'est pas remise en cause – que ce soit du fait d'une adhésion véritable au paradigme de l'analyse des risques ou d'un fatalisme en mal d'alternative légitime à celle-ci – le cheminement et les modalités de circulation des données scientifiques sont discutés via l'exemple des hormones. Pourtant, même en abordant de façon critique les avis d'experts sur les hormones de croissance, celles-ci ne constituent pas vraiment un sujet de questionnement ou de controverse parmi les scientifiques. Ce sont plutôt les conditions structurelles, les manières de faire l'expertise internationale de façon concrète, qui sont en réalité pointées du doigt. Autrement dit, le cadre procédural de l'expertise n'est, là non plus, pas directement contesté : le cas du « bœuf aux hormones » souligne en fait les arrangements concrets auquel il donne naissance, que ce soit à propos de la sélection des experts, de la fourniture de données scientifiques ou de la destinée des recommandations émises par le comité. Comment le cas des hormones, peu controversé au plan sanitaire, est-il paradoxalement celui au travers duquel l'expertise du Codex a été le plus directement fragilisée ?

[326] Dans son travail doctoral, Debure (2012) s'intéresse au maintien, dans le cadre des comités FAO/OMS qui fournissent l'expertise nécessaire aux normes du Codex, d'une idéologie de la « science faite ». Reprenant l'observation de Latour (1999) selon lequel les situations d'expertise résultent en la mise en scène d'une science certaine alors que la construction même de cette certitude demeure masquée vis-à-vis du public, Debure montre que les comités d'experts du Codex coupent court à la mise en cause de leur légitimité en limitant l'expression de l'incertitude scientifique dans les recommandations qu'ils fournissent aux membres du codex.

Dans le chapitre III, nous revenons sur la constitution d'une Europe contre les hormones. Nous reprenons le mouvement déjà esquissé de fédération des institutions et des États membres de l'UE dans leur opposition aux hormones de croissance, et nous montrons qu'il s'est renforcé après la période initiale de mise en crise internationale, à partir du milieu des années 1990. La constitution de l'UE comme puissance commerciale unifiée atteste également de ce que les acteurs considèrent les enjeux sanitaires comme l'occasion de définir la forme que doit prendre l'action collective internationale. Dès lors, le conflit est convoqué pour décider du format des instruments politiques applicables à l'international et non uniquement de leur contenu, directement lié au problème des hormones. Mais la constitution d'une Europe sanitaire ne s'observe pas uniquement à partir de l'UE elle-même. Son renforcement interne change également le regard que ses partenaires de négociation portent sur elle. Le chapitre III s'achève ainsi en étudiant la construction européenne non plus du point de vue de ses institutions propres, mais de celui des autres acteurs de la communauté internationale. Ainsi, nous mettons à jour la reconnaissance des particularités de la régulation européennes dans les instances internationales.

Le chapitre IV s'inscrit dans le prolongement direct de cette réflexion sur la dynamique européenne impulsée par le cas du bœuf aux hormones, dont il reprend les principales observations mais en changeant d'échelle d'analyse. Nous montrons ainsi que notre cas d'étude constitue un jalon autour duquel la communauté internationale du sanitaire s'est soudée : le conflit permet à la fois de reconnaître l'autre, l'adversaire, tout en s'entendant sur une référence commune. Dans le contexte des organisations multilatérales, cette fonction socialisatrice (au sens de la fondation d'une société) se double d'un rôle de catalyseur des débats politiques. En nous arrêtant plus spécifiquement sur le cas du Codex, nous montrons que le conflit sous-tend à la fois une dispute sur les principes les mieux à même de cadrer la régulation mondiale du commerce de denrées alimentaires et une

entreprise visant à doter l'organisation d'instruments de gouvernance forgés spécifiquement pour elle.

Le chapitre V pénètre un degré de plus dans le mécanisme qui sous-tend la régulation sanitaire internationale. Il s'intéresse ainsi à l'alimentation du système en « matière première » scientifique, nécessaire à la production de politiques publiques. Nous montrons que l'expertise s'inscrit dans un cadre procédural strict mais néanmoins protéiforme : les experts sont successivement des spécialistes, des autorités scientifiques, des conseillers – voire des décideurs – politiques ou encore des arbitres. Cette diversité des fonctions répond à la multipositionnalité des individus et aux échanges d'information que permet une telle fluidité. A travers cette dernière, ne serait-ce pas la volonté des acteurs privés transnationaux de participer à l'élaboration des politiques publiques mondiales qui transparaît ?

2. S'affronter aux modes de penser des institutions : l'énonciation des codes cognitifs par la crise

L'objet d'une enquête de sciences sociales s'apparente, bien souvent à un tiroir à double fond. Dans un premier mouvement, le chercheur s'efforce de l'analyser pour et par lui-même, en considérant, pour une raison ou une autre, qu'il mérite qu'on l'étudie pour ce qu'il nous dit d'un secteur d'action publique ou, plus simplement, d'une question de société. C'est bien ce qui, au départ en tout cas, conduit le chercheur à s'intéresser par exemple à un dispositif particulier. Ainsi, c'est parce qu'ils cherchent à comprendre les modalités de maintien ou de renforcement de l'ignorance scientifique que des auteurs comme Kleinman et Suryanarayan (2012) détaillent les processus au travers desquels le mystère du « syndrome de dépérissement des ruches » a sélectionné les connaissances pertinentes pour l'expertise à propos de la santé des abeilles. Mais, dans certains cas, l'enquêteur s'aperçoit que son objet possède d'autres propriétés et qu'il lui permet de répondre à d'autres questions.

Au-delà des caractéristiques objectives d'un objet de recherche, celui-ci recouvre parfois une ou plusieurs dimensions sémiotiques, qui lui confèrent un statut particulier dans la société où il se trouve. Cette démarche, fortuite parfois, est mise en œuvre délibérément lorsque l'auteur entend réaliser la « sociologie d'un problème public » (Henry, 2007), d'un « instrument de politiques publiques » (Borraz, 2005) ou l'ethnographie d'une profession (Bellier, 1997b). Cet aspect de la conduite de l'enquête nous apparaît pertinente dans le cas de notre enquête sur le « bœuf aux hormones », à la fois en raison de notre parti pris empirique qui emprunte à la méthodologie ethnographique, et parce que la réalisation de ce terrain a mis en évidence le(s) fort(s) caractère(s) symbolique(s) attaché(s) au cas des hormones.

> C'est vrai que, au Codex, les gens se voient dans un contexte particulier. C'est vrai que quand on a fait la visite - je sais pas : de la forêt tropicale, du Costa Rica, ça crée des liens. Ce qui fait qu'après, les gens…Le côté humain dans les relations au Codex, c'est vachement important. Et c'est parfois plus important que la session officielle. Mais il y a certains Américains qui l'ont jamais compris. Je pense à [une déléguée], par exemple, qui n'a jamais compris qu'on peut se battre – 'fin se battre entre guillemets - dans la salle du Codex et boire une bière ensemble en sortant. Elle, c'était impossible. Si on est ennemis au Codex, après, on se dit pas bonjour, etc. [...] Je me souviens un jour, c'était dans les rues de Genève, [...] après une discussion un peu difficile. C'était en 2011. Il y avait déjà eu une discussion un peu dure sur le Codex. Et on était le jeudi, le vendredi, [...] Et donc la partie ractopamine était déjà passée. On la croise dans la rue, et je m'apprêtais à lui serrer la main, à lui dire : « Voilà, on a eu une discussion difficile, maintenant c'est fini, on n'a pas trouvé de solution encore mais bon… » et elle, elle s'est approchée de moi, me pointant du doigt…se mettant à crier…Vraiment ! Elle s'est mise à pleurer en plus. [...] Ca, c'est pas du tout l'esprit Codex, en fait. Parce que l'esprit Codex, c'est qu'on peut…on peut s'opposer fortement – ce que j'ai fait par exemple avec l'Australie – et je sais pas, après, être copains. Enfin bon. Tout ça pour dire que les relations personnelles au Codex ça peut avoir une influence sur la décision finale[327].

Pour les membres des institutions internationales, le conflit sur le bœuf aux hormones ne s'envisage pas, ou en tout cas pas seulement, du point de vue des défaites ou des succès emportés, à l'aune d'un avantage commercial obtenu ou non. Les LMR du Codex, les arbitrages de l'OMC ou les tendances planétaires à accorder des AMM pour les hormones de croissance constituent certes des enjeux économiques pour les Etats. Mais en réalité, les individus qui participent aux négociations sont aussi pris dans les logiques de la constitution d'une communauté au travers de ses enjeux sociaux. Ainsi que l'exprime l'enquêté cité ci-

[327] [Entretien, chef de délégation par intérim de la délégation de l'UE entre 2009 et 2012, 12 août 2014]

dessus, une partie de ce que produisent les institutions internationales n'a pas sa source dans les règles formelles qui les encadrent, ni même dans les objectifs qu'elles sont censées servir. Comment le cas du bœuf aux hormones s'inscrit-il dans la grille de lecture que les membres des institutions internationales se forgent eux-mêmes pour en saisir le fonctionnement ? Assure-t-il des fonctions spécifiques grâce auxquelles les individus règlent leur comportement quotidien ? Quelles en sont les conséquences sur la réalisation d'une action collective mondiale ?

Ce processus de constitution d'une communauté sanitaire internationale met en jeu deux processus complémentaires, qui se réalisent simultanément en plusieurs lieux du milieu international.

Le premier pourrait se décrire comme la construction de l'individualité des acteurs au sein de cette communauté de politiques publiques[328]. Il est particulièrement manifeste au sein de l'UE, qui devient un acteur unitaire de la régulation internationale. Cette évolution comporte à la fois un processus de ralliement de ses différents organes – les institutions communautaires et les États membres – d'autant plus déterminant que l'UE est elle-même en train de s'élargir en incorporant de nombreux États membres dans les années 1990 et 2000, et un processus de distinction par rapport aux autres acteurs de la régulation sanitaire internationale. Cette individuation est rendue possible par l'identification affirmée des autres acteurs de cette communauté. Les Etats, les acteurs non étatiques, le Secrétariat des organisations internationales, sont désignés par un ensemble de signes distinctifs qui les distingue les uns des autres et permet de les reconnaître. Le chapitre III va montrer comment

[328] Nous nous permettons dans ce cadre une référence partielle à la notion d'individuation telle que l'a explicitée Martuccelli (2005). Comme cet auteur, nous reconnaissons en effet une définition large de ce terme « d'individuation », qui désigne les processus de constitution d'un individu par une diversité de facteurs plus vaste que ceux imposés structurellement par les institutions. En revanche, nous n'allons pas jusqu'à opposer individuation et socialisation (Martuccelli, 2009), considérant – dans le cas spécifique du bœuf aux hormones en tout cas – que les processus se complètent dans la constitution d'une société.

la définition de l'UE au travers du cas des hormones initie une affirmation identitaire des différents acteurs des institutions internationales.

Le second axe d'analyse consiste, au contraire, à comprendre comment les individus entretiennent des liens sociaux pour former, in fine, cette communauté de politiques publiques. Les processus d'individuation des « acteurs » sont, comme le rappellent par exemple Gras et Yotte (2000) étroitement liés à la formation d'une société[329]. L'ethnologie de la famille, en particulier, a bien montré comment les membres d'une famille s'affirment en tant qu'individus pour constituer une structure de groupe familial (Martial, 2003). Le chapitre IV va montrer que le problème des hormones créé du lien entre les membres de la communauté sanitaire mondiale.

Insistons sur le fait que ces deux mouvements, que l'on distingue dans l'analyse, ne peuvent se comprendre que l'un par rapport à l'autre, et sont, de fait, contemporains. Leur mise en perspective globale dans la compréhension des institutions emprunte aux concepts issus de l'ethnologie ou de l'anthropologie, ce qui ne signifie pas pour autant que nous laissions de côté les évolutions liées à l'amplitude temporelle de la période que nous étudions. Les données mobilisées dans cette partie sont cependant largement issues d'une pratique ethnographique « d'empilement des structures de perception » telle que la conçoivent les anthropologues et les ethnologues – l'étude des institutions via ces approches ayant beaucoup hérité du concept de « description dense » de Geertz.[330]

---

[329] Pour ces auteurs, le concept d'individuation se rapporte toutefois à la formation des sociétés par rapport à leur environnement humain. Ils expliquent notamment que cette étape permet la formation de groupes qui se distinguent grâce à l'altérité qu'ils développent les uns par rapport aux autres.

[330] Abelès est déjà un auteur reconnu lorsqu'il prend parti pour l'ethnologie des institutions (Abelès, 1995), dans un ouvrage qui détaille l'intérêt de l'observation ethnographique des institutions politiques (le Parlement européen, par exemple) auxquelles il s'est intéressé après avoir enquêté sur des terrains plus « locaux » et « ruraux », lesquels correspondent mieux à ceux investis historiquement par les chercheurs de ces disciplines. Bellier (2002), pour sa part, montre que les institutions, celles que l'on désigne communément comme des bureaucraties austères dans le cas du ministère des finances français, ne sont pas moins exotiques, chargées d'attributs symboliques et de rapports de pouvoir tribaux que les terrains lointains qu'elle avait jusque-là abordés. Récemment, plusieurs chercheurs ont produit des enquêtes particulièrement intéressantes sur les

Cela ne signifie pas pour autant que les documents écrits passent au second plan dans la constitution de notre argument. Ils font d'ailleurs autorité au sein de groupe sociaux – les organisations intergouvernementales – qui accordent beaucoup de poids à l'écrit[331]. Mais, tout autant que leur contenu, il s'agira de comprendre leur portée symbolique du point de vue des acteurs : le contexte dans lequel ils ont été préparés et mis en circulation, le registre qu'ils emploient ou encore les croyances et représentations qu'ils convoquent.

Parmi celles-ci, il s'en trouve une particulièrement prégnante. Il s'agit, dès le milieu des années 1980, de la mise en opposition de l'Europe face au reste du monde occidentalisé. Nous allons voir que le refus de se ranger au « mainstream » d'une régulation perçue comme imposée par les États-Unis est fondateur d'une identité européenne qui s'est renforcée depuis lors.

---

organisations intergouvernementales. Ils montrent que l'enquête peut traverser ces institutions quand on prend pour objet une problématique particulière, renouvelant l'approche qualifiée d'anthropologique en tant que telle (Bendix, 2012). De façon très percutante, d'autres auteurs montrent que la méthode ethnographique – notamment l'observation pendant des périodes d'enquête qui peuvent s'étaler sur plusieurs années – est absolument incontournable pour dépasser les questions de registre, de longueur de négociation et en saisir les véritables enjeux (Ambrosetti, 2009, Müller, 2012). Ils engagent donc à intégrer les apports tant méthodologiques que conceptuels de l'ethnographie pour une étude politique des organisations internationales.

[331] Müller (2012) signale l'importance des documents écrits pour les anthropologues qui investissent les organisations internationales au cours de leurs enquêtes. Selon l'auteure, il est nécessaire de « lire à l'envers » les textes produits et circulant au sein des organisations internationales afin de s'affranchir des paradoxes que leur contenu révèle lorsqu'on les met en rapport avec l'enjeu auquel ils ont trait. De cette manière, l'enquêteur peut comprendre leur fonction symbolique pour les acteurs et les rapports de pouvoir qu'ils synthétisent.

CHAPITRE III : UNE POLITIQUE COMMUNE FORGEE PAR LA CRISE INTERNATIONALE : LE BŒUF AUX HORMONES, CATALYSEUR DE L'HARMONISATION SANITAIRE EUROPEENNE

Introduction du Chapitre III

Dans le chapitre I de notre travail, nous avons expliqué que le problème des hormones s'était mué en une crise internationale au travers d'une confrontation, portée devant les institutions multilatérales en 1986/1987, entre la Communauté européenne et les États-Unis. A cette époque, néanmoins, même si les partenaires de l'Europe au GATT la perçoivent comme une puissance commerciale en devenir, sa situation est en réalité plus fragile au plan interne. Loin de constituer un acteur unitaire, la Communauté européenne est parcourue de fortes tensions. L'établissement d'une politique unique sur l'usage des hormones de croissance a longtemps été contestée dans son principe même. Puis leur interdiction sur le territoire européen, et l'embargo sur les viandes aux hormones importées, ont été décidées au prix d'âpres négociations internes.

Après quoi, la Communauté (devenue entre-temps l'Union européenne), a perdu en 1997 le contentieux sur les hormones à l'OMC. Même si tous les États membres n'ont pas été touchés de la même manière par les conséquences économiques de cette défaite, c'est bien l'ensemble des acteurs de l'UE qui en a subi le préjudice de façon globale. Ils ont ensemble souffert du discrédit des politiques qu'ils s'étaient choisies, et de l'échec d'une stratégie de défense largement fondée sur la précaution. Parallèlement, l'Europe a peiné à se trouver une stratégie cohérente en ce qui concerne l'élaboration de normes internationales sur les hormones par le Codex : ce n'est que tardivement qu'elle s'oppose au principe d'une normalisation internationale, et elle échoue de manière fracassante dans cette entreprise puisque les normes sont définitivement adoptées, par vote, en 1995. Comment l'UE sort-elle,

au plan domestique, de cette série de défaites qu'elle a subies la scène internationale ? Dans ce chapitre, nous allons montrer que la mise en difficulté de la Communauté au sein des institutions internationales a constitué une ressource fédératrice pour générer un consensus européen. Celui-ci se traduit par l'adoption d'une réglementation commune, pourtant contraignante : en renonçant aux hormones de croissance, les Etats européens limitent la compétitivité de leurs éleveurs, ce que l'embargo, accompagné des contrôles adéquats, permet de compenser. Mais le consensus européen semble plus fondamentalement sous-tendu par un accord idéologique sur un « principe de précaution » qui requiert l'adoption de politiques conservatoires vis-à-vis des innovations agroalimentaires comme le bœuf aux hormones. En d'autres termes, il existerait une approche européenne précautionneuse en limite à la recherche de rendements agroalimentaires maximaux, dont témoigne désormais un « front européen » contre les hormones de croissance. La section A de ce chapitre montre que le double conflit – normatif au Codex, judiciaire à l'OMC – a en effet permis de convaincre de l'urgence à adopter à l'échelle européenne une politique « anti-hormones ». L'acquisition d'une nouvelle légitimité pour établir au plan domestique une réglementation unique dans ce domaine conduit, en retour, à établir l'existence d'une Union européenne dans les instances internationales, qui se traduit formellement par la reconnaissance de l'UE comme membre des organisations internationales. Les modalités de centralisation de la décision en matière de sécurité alimentaire qui découle de cette légitimité communautaire nouvelle ont conduit à une répartition du pouvoir entre les institutions européennes, largement maîtrisée par la Commission. Dans la section B, nous montrons que la Commission européenne sort gagnante de cette reconfiguration, notamment grâce à la création d'une équipe dédiée à la représentation et à la négociation internationales. Néanmoins, les États membres n'en renoncent pas pour autant à leurs prérogatives particulières en termes de participation au multilatéralisme. D'une part, les échanges intenses autour des hormones de croissance

donnent à voir des nuances dans le ralliement des États membres aux principes défendus au nom de l'UE : certains pays se montrent particulièrement engagés contre toute entreprise de normalisation des hormones de croissance, tandis que d'autres semblent plus enclins à considérer des compromis internationaux. D'autre part, les épisodes de crise internationale permettent aux Etats de retrouver une place dans les négociations multilatérales. Malgré ces nuances à la fédération des acteurs européens contre les hormones de croissance, l'Europe s'est in fine construit une légitimité équivalente à celle d'un Etat qui compte dans les négociations internationales (Section C). Renforcée au plan interne par l'établissement d'une réglementation dans l'ensemble soutenue par tous les acteurs, et incarnée par un interlocuteur central, l'UE a pu faire jouer en sa faveur les rapports de pouvoir internationaux et faire accepter un « style européen » de ses réglementations sanitaires.

Section A : Tirer du conflit international les ferments d'une politique européenne contraignante

Si on l'aborde en termes géopolitiques, le conflit sur le « bœuf aux hormones » constitue bien sûr une défaite pour l'UE. Au Codex, elle a échoué à s'opposer au principe de l'élaboration de LMR pour des substances non thérapeutiques, et qui n'entrent pas dans sa législation relative aux médicaments vétérinaires. Surtout, elle a été défaite à l'OMC et contrainte à s'accommoder de mesures de rétorsion économiques sur l'ensemble de sa production agroalimentaire. En d'autres termes, le choix de l'interdiction des hormones a eu un coût sans proportion avec son enjeu sanitaire : non seulement, il a handicapé les productions européennes sur les marchés mondiaux, mais il les a exposés - et peut-être plus encore, il a exposé l'Europe dans son ensemble – à des désavantages commerciaux majeurs. Pourtant, à mesure que ces handicaps devenaient de plus en plus visibles, les contestations internes de l'interdiction des hormones se sont tues. Finalement, la zizanie qui régnait sur les hormones au sein même de l'UE s'est résolue parce que l'Union a été menacée de

l'extérieur : la nécessité de faire front commun est devenue incontournable, même s'il a fallu pour certains acteurs européens, renoncer à utiliser les hormones de croissance.

La directive 88/146/CE impose, à partir de 1988, l'abandon des hormones de croissance en Europe et un embargo concernant toutes les viandes bovines provenant de pays autorisant ces pratiques. Son adoption n'avait été possible (Chapitre I) que par un tour de force imposé principalement par le Parlement européen et par le Conseil de l'UE. Le régime d'interdiction totale était en effet contraire à la proposition législative initiale de la Commission avait été âprement combattu par le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, le Danemark et l'Irlande. Il est même probable que ce désaccord flagrant entre les institutions européennes ait encouragé les États-Unis à saisir les instances multilatérales.

Or, le rejet des hormones de croissance présente de nombreux inconvénients. Les éleveurs souffrent d'un handicap compétitif qui les menace sur les marchés européens par rapport aux viandes produites dans des pays où ces produits sont autorisés et où ils permettent d'améliorer les rendements, mais qui leur limite aussi l'accès aux marchés internationaux. Pour contrer ces effets, les autorités européennes ont instauré des dispositifs de soutien aux éleveurs et mis en place un embargo sur les viandes importées. Toutes ces dispositions engendrent des coûts directs (soutien aux éleveurs) ou indirects (mise en place de contrôles par les autorités compétentes, à tous les stades de la chaîne de production : élevages, abattoirs, lieux de distribution, frontières.) Notamment, la persistance de fraudes implique le déploiement d'un véritable plan de surveillance et de contrôle, impliquant un réseau solidement constitué (vétérinaires officiels, laboratoires, etc.)

Faire accepter ces investissements par des pays dont certains se sont clairement prononcés contre l'interdiction des hormones représente un véritable défi pour l'UE. Juste après l'émergence du conflit international au GATT en 1987, l'Europe est confrontée à de fortes dissensions entre ses institutions européennes, embarquées dans une entreprise de

réglementation commune sur les facteurs de croissance dont elles ne soutiennent pas forcément le principe. Challengée au GATT, l'Union apparaît alors fragilisée à la fois de l'extérieur et de l'intérieur (Paragraphe 1).

Les divergences internes apparaissent particulièrement visibles à l'international au moment de l'adoption des normes du Codex en 1995. Ainsi, de la cacophonie intra-européenne va émerger l'idée que l'Europe doit parler d'une seule voix dans les instances internationales. Une représentation unique sur les scènes multilatérales est en effet sensée appuyer la légitimité d'une politique anti-hormones définie à l'échelle européenne. Cela ne résout pas totalement les divergences entre les institutions : certains États membres demeurent opposés à une politique d'interdiction totale. Ils cherchent ainsi à faire valoir la solution d'une autorisation contrôlée, seules les hormones « artificielles » devant être interdites. C'est paradoxalement parce qu'elle est attaquée de manière répétée par les partenaires des négociations internationales, notamment au Codex, que l'interdiction totale et inconditionnelle des hormones s'impose comme l'option la plus pertinente en Europe. Parallèlement, la répétition des crises qui se déroulent dans les instances internationales, au sujet des hormones mais aussi en relation avec d'autres différends internationaux liés aux innovations agroalimentaires (OGM, poulet à la javel) fournit aux acteurs européens l'occasion de faire valoir une approche sanitaire à l'européenne. Dès lors, comme nous le verrons dans le second paragraphe de cette section, le « bœuf aux hormones » constitue, pour les décideurs, un moyen de se réassurer du soutien des Européens à leurs institutions dans les négociations sanitaires mondiales.

1. La persistance des dissonances en dépit des attaques contre les institutions communautaires

Dans le chapitre I, nous avons expliqué que la mise en crise du problème posé par la politique européenne sur les hormones devait beaucoup à la crainte suscitée par la réalisation

du marché commun chez les partenaires commerciaux de la CE (les États-Unis en particulier). Ce n'est pas par hasard que le problème des hormones cristallise cette attaque plus globale envers la Communauté : contestée par les autres Etats, l'interdiction des hormones l'est aussi de l'intérieur, comme l'ont montré les rapports de force entre le Parlement, le Conseil et la Commission ainsi que les tentatives subversives de certains Etats (telles que le recours en annulation présenté par le Royaume-Uni contre la directive de 1985). D'ailleurs la contestation sur les scènes internationales de la politique européenne anti-hormones avant même son entrée en vigueur prévue en 1988, vise précisément une faille dans la cohésion européenne. Les difficultés que manifestent les oppositions entre les institutions européennes sur les hormones mettent à jour des dissensions plus profondes sur les enjeux sanitaires et la façon de les gouverner.

En premier lieu, l'ampleur des divergences internes à l'UE sur la façon de s'attaquer au problème des hormones conduit à occulter les implications de la politique européenne sur le commerce extérieur. Le problème des hormones est cadré comme un enjeu proprement européen, et ses conséquences au-delà des frontières de la Communauté ne sont prises en considération que de manière accessoire. Dans ce paragraphe, nous allons donc nous concentrer sur les modalités européennes de consolidation de la politique anti-hormones dans la première moitié des années 1990. Les différentes étapes de constitution d'une réglementation commune donnent à voir un ralliement progressif des institutions européennes. L'adoption de deux directives en 1996[332] se lit ainsi à l'aune du rapport de pouvoir entre les institutions législatives après Maastricht. En revanche, un médicament

[332] La temporalité de l'élaboration réglementaire européenne est à rapprocher des évènements particulièrement intenses dans les organisations internationales (vote des LMR sur les hormones au Codex en 1995, déclenchement du contentieux à l'OMC en 1996). Exactement au même moment l'Europe est en train de préparer une série de nouvelles réglementations à propos d'hormones en élevage : d'un côté, un couple de directives prévoyant l'interdiction et le contrôle de sa mise en œuvre (directives 96/22/CE et 96/23/CE), de l'autre un cadre spécifique, et évolutif, pour la somatotropine bovine (BST).

spécifique va permettre, à partir de 1993, de connecter la problématique de l'élaboration législative européenne et le conflit international sur les hormones, jusqu'alors cloisonnés. Il s'agit de la somatotropine bovine (BST) : issue de techniques génétiques innovantes, la BST se rapproche des enjeux de biotechnologie agricole comme les OGM. Mais, comme hormone de croissance, elle est également similaire aux substances impliquées dans le contentieux sur les hormones qui fait précisément rage à l'OMC. La BST, initialement cadrée comme un problème en lien avec l'innovation agronomique et les questions qu'elle soulève en termes de réglementation, va ainsi se brancher au problème des hormones de croissance dans le contexte d'une révision de la réglementation européenne du médicament vétérinaire. Du même coup, elle va marquer la mise en résonance les dimensions domestiques et internationales des décisions européennes sur les hormones de croissance.

a. Les directives de 1996 : une réglementation conditionnée par les rapports entre les institutions européennes

La Directive 88/146/CE, contre laquelle les États-Unis se plaignent, au GATT, en 1987, n'est pas à proprement parler une réglementation commerciale. Certes, elle instaure un embargo sur les viandes aux hormones, et c'est à ce titre qu'elle met en confrontation l'Europe et les États-Unis. Mais avant tout, cette nouvelle réglementation qui définit une approche à l'échelle européenne des hormones de croissance, pose de véritables défis au plan interne. D'une part, l'adhésion de l'ensemble des États membres à la légitimité d'une réglementation unique est désormais un préalable incontournable au choix des dispositions qui vont être adoptées. Par ailleurs, il va falloir mettre fin aux fraudes en élevage et démanteler les réseaux européens qui les sous-tendent.

(i) De nouvelles règles pour désamorcer les pratiques frauduleuses

L'adoption de la directive 88/146/CE ne s'est pas faite sans provoquer de mécontentements. C'est avec une mauvaise volonté manifeste que certains États membres des Communautés se sont résolus à la mettre en application.

Une réglementation européenne imprécise, des situations nationales hétérogènes

L'utilisation d'hormones de croissance présente d'indéniables avantages économiques pour les éleveurs. En accélérant la croissance des animaux, il permet d'augmenter les rendements de production de lait ou de viande jusqu'à près de 20%. Dans ces conditions, les administrations des États membres qui, jusqu'alors, autorisaient le recours aux hormones de croissance n'ont pas accepté de gaieté de cœur l'interdiction des hormones telle que l'imposait la directive 88/146/CE. D'autant plus que, les éleveurs eux-mêmes ayant intégré ces pratiques, les autorités nationales sont, dès l'entrée en vigueur de la directive, régulièrement confrontées à la mise à jour d'affaires de fraude aux hormones en élevage[333]. Certaines d'entre elles sont d'ampleur européenne, si bien que les institutions communautaires sont mobilisées pour arbitrer les différends qu'elles occasionnent entre les États membres.

Encadré 13 : L'affaire Denkavit : échanges européens, mesures nationales

En février 1988, les autorités belges mettent à jour un trafic de substances anabolisantes. En cause, une société hollandaise commercialisant, à l'échelle européenne, des aliments pour bétail dans lesquels étaient ajoutées des hormones de façon frauduleuse. Aussitôt, la RP italienne saisit la Commission, qui relaie l'information auprès des structures nationales des autres États membres, tandis que des mesures d'embargo intra-communautaire sont immédiatement prises aux frontières :

> Les services de la Commission viennent de recevoir une demande de renseignements, en provenance de la Représentation permanente italienne, concernant [...] un commerce illégal d'aliments pour animaux contenant des substances anabolisantes et appartenant à la filiale française de la société hollandaise Denkavit.

[333] Par exemple, en France, plusieurs procédures sont engagées contre des éleveurs dont les bêtes ont fait l'objet de prélèvements positifs et qui sont donc suspectés d'utilisation de médicaments vétérinaires interdits. Nous ne développerons pas le traitement judiciaire de ces cas, qui ne semblent pas étayer de manière pertinente l'analyse de la catégorisation du problème des hormones comme un enjeu européen, dans la mesure où ils restent circonscrits à l'échelon national.

> [...] Etant donné qu'il paraît que, suite à ces informations, les autorités italiennes ont pris des mesures rigoureuses pour contrôler les importations d'aliments pour animaux en provenance des Pays-Bas et appartenant à la société Denkavit, je vous saurais gré de bien vouloir me faire parvenir [...] des informations détaillées sur les illégalités concernant la présence des hormones dans les aliments pour animaux[334].

Cependant, parce qu'elles soulignent les difficultés à réaliser le marché unique, l'accumulation de ces affaires justifient la remise à l'agenda européen du problème des hormones de croissance. Ainsi, la France demande qu'il figure à l'ordre du jour du Conseil des Ministres de l'Agriculture. Alors qu'une directive vient seulement d'être adoptée, la France souhaite aller plus loin en imposant une même rigueur à l'égard de tous les accélérateurs de croissance ainsi qu'un investissement similaire de tous les pays dans la lutte contre les hormones de croissance :

> Depuis la décision d'interdire les hormones, certains éleveurs ont eu recours à d'autres substances activatrices de croissance. [...] Cette tendance a pour conséquence, compte tenu des contrôles différents selon les États membres, de créer pour les éleveurs des situations de concurrence inégales et de placer les consommateurs devant le risque d'être moins protégés du fait de traitements des animaux par des substances non déclarées.
>
> La délégation française, soulignant les difficultés qu'elle éprouve à appliquer avec fermeté une réglementation communautaire alors que les éleveurs français ont le sentiment que leurs concurrents ne sont pas soumis aux mêmes contraintes, a demandé à la Commission de prendre des initiatives concrètes pour que la réglementation communautaire soit effectivement appliquée et contrôlée par les États membres.[335]

Prenant au mot les délégués français, la Commission européenne va s'emparer des problèmes liés à la mise en œuvre de la directive de 1988. Même si celle-ci ne correspondait pas à l'approche que la Commission voulait appliquer aux hormones, en raisonnant au cas par cas selon les connaissances disponibles pour chaque substance, c'est bien à cette institution qu'incombe désormais le pilotage de l'action européenne.

---

[334] [AN 20040126/67, TD de la RP de la France à Bruxelles, 17 février 1988]
[335] [AN 20040126/67, Procès-Verbal de la session du Conseil Agri du 26 au 29 mars 1990]

L'état des lieux de 1990 : lorsque la Commission prend la main sur le problème des hormones en élevage

La Commission fait sienne l'inquiétude des dirigeants français, qui relèvent l'application variable de la directive 88/146/CE. Ainsi, profitant du projet d'une révision de la directive de 1988, les services de la Commission vont démarrer en 1990 une enquête dans chacun des douze États membres. Celle-ci vise à contrôler la transposition de la directive 1988/146/CE et son application sur le terrain.

Les résultats de cette investigation sont sévères. Pour la France, notamment, l'évaluation est négative : de nombreux écarts sont constatés, tandis que les moyens accordés aux contrôles sont jugés insuffisants. La Commission bénéficie donc d'une occasion d'affirmer sa compétence à faire respecter l'engagement des États membres à mettre en œuvre les réglementations communes :

> Monsieur l'Ambassadeur,
>
> Des experts vétérinaires de la Commission se sont rendus en France.
>
> [...]Il ressort que l'identification officielle de tous les animaux suspects [...] n'est pas toujours effectuée avec rigueur. Il en résulte que, lorsque des animaux se sont révélés positifs, on ne peut pas être sûr que des animaux non traités n'ont pas été substitués à ceux qui avaient, lors de la phase initiale de l'enquête, été considérés comme suspects.
>
> [...] Lors de l'enquête dans l'exploitation, les services de contrôle négligent souvent de prolonger leurs recherches [...]. Ces lacunes empêchent l'application stricte des sanctions prévues par les Directives [88/146/CE et 86/469/CE]. [...] Compte tenu des lacunes du système mis en place en France, la découverte d'une infraction aboutit rarement à une condamnation. [...]
>
> Il est évident que sans répression dissuasive, les infractions ne disparaitront pas. [...] Au terme de ce long exposé, je ne doute pas que vous partagiez mes préoccupations face aux problèmes rencontrés dans votre pays. Il ressort cependant que la situation pourrait être rapidement améliorée à condition d'y consacrer beaucoup de volonté et les ressources en particulier humaines et financières nécessaires[336].

Les autres États membres de l'Union ne sont pas non plus épargnés par les inspecteurs de la Commission et la révision effective de la réglementation « hormones » s'engage sur le constat d'une médiocre application de la directive de 1988.

---

[336] [AN 20040126/67, Commission des CE, DG Agriculture, lettre à l'ambassade de France à Bruxelles, 3 juillet 1991]

Sur le fond, la proposition législative de la Commission n'apporte pas de grande nouveauté : le principe de l'interdiction des hormones de croissance n'est pas remis en question. Il s'agit plutôt d'un effort de clarification via l'établissement de listes positives de produits autorisés. Dans l'ensemble, il y a peu de discussions quant aux catégories de médicaments vétérinaires qu'il convient de proscrire. En fait, tout le débat porte sur les procédures d'examen des médicaments vétérinaires. Traditionnellement, un médicament vétérinaire satisfaisant aux critères de qualité, d'efficacité et d'innocuité, pouvait être mis sur le marché. Or, ce schéma n'est pas appliqué dans le cas des hormones de croissance. Est-il nécessaire de définir un « 4e critère » pour l'évaluation des médicaments vétérinaires ?

(ii) Un « 4e critère » d'évaluation des médicaments vétérinaires pour dépolitiser les enjeux liés à la biotechnologie

Les négociations qui s'amorcent au début des années 1990 en vue de la révision de la directive 1988/146/CE portent en germe un débat sur les modalités d'examen des médicaments vétérinaires avant leur mise sur le marché. La commercialisation d'un nouveau médicament se réfléchit en effet comme partie intégrante d'un modèle de production agricole : les hormones de croissance, par exemple, n'ont leur place que dans des élevages intensifs. En proposant de rassembler sous un « 4e critère » tous les paramètres économiques, sociaux ou politiques à prendre en considération dans le cadre d'une procédure d'AMM, une partie des acteurs européens souhaitent orienter le mécanisme de prise de décision par des procédures transparentes et explicites. Cette option s'inscrit dans deux desseins politiques parallèles et à première vue peu compatibles : d'une part, elle témoigne d'une tendance à la « dépolitisation[337] » des politiques sanitaires. De l'autre, elle revient à revendiquer que ces dernières ne sont pas exclusivement déterminées par des données scientifiques.

---

[337] Lagroye (2003) définit la politisation comme l'ensemble des mécanismes par lesquels les acteurs (parlementaires, élus, responsables syndicaux) attachent à un problème particulier des caractéristiques ou des enjeux (parfois symboliques) qui en font un problème collectif devant être pris en charge par une action

Une Commission européenne qui cherche à étendre son pouvoir de décision

En remettant sur le métier la directive de 1988, la Commission entend renforcer son contrôle de la mise en œuvre de la réglementation. La première action entreprise en ce sens consiste à remplacer la directive par un règlement qui, directement intégré à la législation des États membres, doit limiter la liberté que certains d'entre eux s'autorisent dans l'interprétation des dispositions communes.

> Les textes proposés maintenant en vue de leur adoption par la Commission ont nécessairement un caractère très technique et ne soulèveront probablement guère d'opposition, attendu qu'ils consolident pour grande partie les directives [existantes]. Cependant, un aspect des propositions, celui de la démarche adoptée en cas de sanctions administratives, suscitera probablement certaines craintes de la part de nombreux États membres. [...] Les propositions sont fondées sur le principe qu'il appartient à la Commission de fixer les sanctions nécessaires pour appliquer les règles adoptées par le Conseil dans le secteur agricole[338].

La Commission envisage également de mettre en place une unité dédiée à l'inspection vétérinaire au sein de la Direction Générale de l'Agriculture, afin de se donner les moyens de superviser le contrôle effectué par les autorités nationales. Ces différentes initiatives ne sont pas accueillies avec enthousiasme, au moment où l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht a déjà réduit le pouvoir législatif des Etats[339].

> Sur un plan plus général, les services envisagent de présenter à la Commission dès ce mois de juillet un projet visant à mettre en place une structure *ad hoc,* du type « agence », sur l'inspection vétérinaire et phytosanitaire.
>
> M. Bourjac évalue à 120 agents les ressources humaines nécessaires à la mise en œuvre des compétences dévolues par le Conseil à la Commission en matière de contrôle. Le renforcement de la division « inspection vétérinaire » [...] dans la proportion souhaitée n'apparait pas envisageable, et c'est pourquoi les services s'orientent aujourd'hui vers la formule d'une agence indépendante, malgré le risque d'écueil d'un tel débat.

---

publique. Ainsi, contre-intuitivement, la « dépolitisation » - si on accepte qu'elle est synonyme de « technicisation » - est une forme de politisation (Lascoumes, 2009), dont la particularité est de requérir l'examen de critères « objectifs » élaborés sur la base de connaissances techniques. Parmi les mécanismes de dépolitisation fréquemment mis en œuvre dans le domaine sanitaire, on peut notamment évoquer la création d'agences d'expertise sanitaire qui se multiplient alors en Europe pour restaurer ou renforcer la confiance des citoyens dans les mesures de protection de leur santé. (Voir Benamouzig et Borraz, 2007.)

[338] [AN 20040126/67, TD de la RP française à Bruxelles reproduisant la Communication de M. Steichen à la Commission, (en-tête figure l'annotation manuscrite : « version officieuse »), 17 septembre 1993]

[339] Le Traité de Maastricht, ratifié en 1992, confère un pouvoir équivalent au Parlement et au Conseil dans l'adoption des réglementations au travers de la procédure de codécision. Il impose également la consultation contraignante de comités (comme le Conseil Economique et Social) et renforce le rôle de la Commission comme force de proposition en matière législative.

> M. Bourjac, au regard de notre préoccupation constante d'une application uniforme de la réglementation communautaire, pourrait espérer un éventuel soutien des autorités françaises sur une initiative de cette nature[340].

En réalité, le dispositif envisagé par la DG Agriculture de la Commission ne se contente pas de renforcer la maîtrise par les institutions européennes des mesures relatives aux médicaments vétérinaires. Le renforcement des procédures doit aussi passer par la définition formelle d'un « 4e critère[341] » d'évaluation des médicaments vétérinaires.

> Les services de la Direction Générale de l'Agriculture soumettent actuellement à la consultation des milieux économiques un document préparatoire sur les facteurs de croissance. Ces substances, sans préjudice des procédures existantes, devraient faire l'objet d'une évaluation communautaire complémentaire, sur la base de critères associant notamment l'acceptation par les consommateurs, l'impact socio-économique et l'effet sur le marché, ainsi que la protection de l'environnement[342].

L'introduction éventuelle de ce « 4e critère » constitue le principal point de discussion de la révision de la directive de 1988. En effet, elle établit une passerelle entre la régulation des médicaments vétérinaires et les enjeux liés à l'innovation technologique, puisqu'elle reviendrait à reconnaître que certains produits, notamment les hormones de croissance, posent des enjeux singuliers qui ne peuvent se résoudre par la simple conformité aux critères d'évaluation existants. De ce fait, cette invention procédurale est perçue comme une source d'instabilité pour les uns (notamment les représentants de l'industrie du médicament vétérinaire), tandis que les administrations favorables à un approfondissement de la politique communautaire anti-hormones voient d'un bon œil la perspective de formaliser explicitement les considérations socio-économiques qui interviennent dans le processus d'élaboration réglementaire. Quoi qu'il en soit, même si les acteurs ont conscience de ce que cette

---

[340] [AN 20040126/67, TD de la RP française à Bruxelles, « Développements dans le secteur de l'inspection vétérinaire/bêta-agonistes », 2 juillet 1990]

[341] Ce 4e critère est mentionné pour la première fois en 1989, dans le Rapport le rapport « Collins » : « Les systèmes actuels d'autorisation [...] des produits vétérinaires (y compris, actuellement, les produits stimulant la croissance) exigent qu'un produit nouveau réponde à trois critères : sécurité, qualité et efficacité. [...] Il est proposé, pour les produits stimulant la croissance, que le système [...] soit adapté de manière à prévoir un « quatrième obstacle » impliquant une étude objective de leurs conséquences socio-économiques et une étude d'impact sur l'environnement. » [Parlement européen, Rapport « Collins » sur le refus des USA de se conformer aux réglementations européennes en matière d'abattoirs et d'hormones et les conséquences de ce refus, 22 mars 1989]

[342] [AN 20040126/67, TD de la RP française à Bruxelles, 25 janvier 1991]

démarche va être commentée au-delà des frontières européennes, les débats autour du « 4e critère » sont avant tout classés comme un enjeu proprement communautaire.

« 4e critère » et commerce international : des considérations accessoires par rapport à la redéfinition des pouvoirs entre les institutions

Du point de vue des Etats, le projet d'instaurer un « 4e critère » induit une perte de pouvoir en matière législative : l'encadrement procédural des considérations économiques, sociales ou politiques susceptibles d'intervenir dans l'examen des médicaments vétérinaires limite les possibilités d'infléchir le processus législatif. Dans l'ensemble, les décideurs politiques nationaux se montrent ainsi méfiants. D'autant plus que, tel qu'il est présenté par la Commission, ce « 4e critère » rassemble des considérations hétéroclites : les préférences des consommateurs (sans que soit précisé par quel moyen on entend les évaluer), des études d'impact économique, les potentielles perturbations structurelles que pourrait provoquer l'introduction d'une nouvelle substance, etc.

Ce projet de « 4e critère », trop flou, est donc perçu comme un ajout procédural inutile, qui risquerait surtout de rendre plus imprévisibles les évaluations de médicaments vétérinaires. Cherchant à désamorcer l'élaboration d'un « 4e critère », les administrations évoquent, en passant, ses éventuelles conséquences au GATT.

> Les ministères présents ont fait part de leurs réserves vis-à-vis du projet de texte à l'étude de la DG VI et qui prévoit que l'autorisation de mise sur le marché doit être subordonnée à une étude d'impact socio-économique (« quatrième critère »).
>
> Le ministère de l'agriculture a exposé la réticence des professionnels de l'alimentation animale et du médicament vétérinaire à accepter le dit critère :
>
> - Considéré comme confus et vague,
> - Susceptible de porter atteinte à l'effort de recherche des entreprises.
>
> Le ministère des finances souligne que la mise en œuvre d'une telle procédure pourrait mettre la CEE en difficulté au GATT.[343]

[343] [AN 20040126/67, Compte-rendu de la réunion tenue au SGCI sur le « 4e critère », 20 mars 1991]

Pourtant, la dimension internationale n'apparaît pas déterminante dans le débat sur le « 4e critère », qui constitue plutôt un enjeu dans le rapport de force entre les institutions, dans un périmètre essentiellement européen. En effet, l'évaluation du « 4e critère » serait confiée à l'agence européenne du médicament, et les Etats ne seraient plus consultés qu'a posteriori. Autrement dit, en prévoyant un cadre procédural pour la prise en compte de considérations « extra-scientifiques », le projet de la Commission marginalise les Etats du processus législatif. Il limite drastiquement les possibilités d'interférences liées à des considérations nationales (contexte social spécifique, pression de l'industrie pharmaceutique, etc.)

> Le nouveau projet reprend les interdictions d'usage des [hormones de croissance] en Europe, tout en précisant les conditions dérogatoires de nature thérapeutique ou zootechnique modulant cette prohibition. La nouveauté est constituée par l'article 6 du projet, qui confère à l'agence du médicament vétérinaire[344] européen la charge d'établir la liste positive des substances à effet anabolisant autorisées.
>
> Cette disposition, qui délègue au pouvoir scientifique la possibilité d'autoriser ces substances en élevage sur la base de considérations techniques (innocuité, efficacité) fait l'impasse sur les préoccupations de nature politique, le contrôle politique ne s'exerçant qu'a posteriori au niveau du Conseil et requérant la majorité qualifiée pour s'opposer à une éventuelle proposition de l'agence.
>
> Cette conception [...] permet de réduire une partie des risques de santé publique liées aux dérives d'une approche prohibitionniste exclusive ainsi que de tenir compte des contraintes issues des accords commerciaux internationaux. Elle risque cependant d'heurter la susceptibilité des consommateurs.[345]

In fine, le projet de « 4e critère » est abandonné, ce qui prolonge les possibilités d'interférences politiques à l'initiative des Etats au cours du processus législatif. La révision de la directive 88/146/CE est donc concrétisée par l'adoption non d'un règlement, mais de deux directives (96/22/CE et 96/23/CE[346], cette dernière se concentrant spécifiquement sur les contrôles). Au lieu de la réforme ambitieuse du « 4e critère », qui combinait une démarche de dépolitisation (adoption d'un cadre procédural préétabli) et l'affirmation explicite de la prise en compte de paramètres non scientifiques dans l'examen des médicaments vétérinaires, cette

---

[344] Il s'agit de l'European Medecines Agency, localisée à Londres et active à partir de janvier 1995.
[345] [AN 20040126/67, Compte-rendu de la réunion du Groupe Experts vétérinaires du Conseil, 19 octobre 1994]
[346] Soulignons que l'adoption de cette réglementation n'est pas sans un certain retentissement à l'international, même si les dirigeants européens n'y accordent qu'une attention limitée. Le calendrier n'est en effet pas anodin : les directives 96/22/CE et 96/23/CE sont adoptées le 23 avril 1996. Le 26 avril, les États-Unis demandent la mise en place d'un groupe spécial de l'OMC pour statuer sur le problème de l'embargo européen.

nouvelle réglementation ne porte que sur le cas spécifique des hormones de croissance, dont elle prolonge l'interdiction.

Mais le débat aura eu plus de retentissement en dehors de l'UE que les décideurs européens ne l'avaient anticipé. Ainsi, le calendrier de réforme n'est pas anodin : les deux directives sont adoptées le 23 avril 1996. Le 26 avril, les États-Unis demandent la mise en place d'un groupe spécial de l'OMC pour statuer sur le problème de l'embargo européen. Mais surtout, les négociations entre les institutions européennes ont, à cette occasion, donné lieu à un effort de formalisation de la manière dont des considérations plurielles interfèrent avec l'examen de substances (ou de techniques agronomiques) innovantes. En ce sens, l'ébauche d'une définition d'un « 4e critère » préfigure les développements, dans la réglementation européenne, du « principe de précaution. » Ainsi, l'UE commence à se singulariser au travers d'une approche des enjeux sanitaires qui, de manière délibérée, ne se fonde pas uniquement sur les connaissances scientifiques.

Si les dirigeants européens eux-mêmes ne mesurent pas encore jusqu'à quel point les discussions internes concernant le « 4e critère » les distinguent du standard dominant, à l'échelle mondiale, en matière d'établissement des politiques sanitaires, un cas particulier va finalement connecter les versants domestique et international des décisions européennes. Une hormone de croissance, la BST, va en effet démontrer que les principes politiques élaborés en Europe ont un impact international.

b. Le cas de la BST : la régulation européenne du médicament vétérinaire *politisée par l'international*

Au moment où elle adopte les directives 96/22/CE et 96/23/CE, l'Europe est confrontée à la mise à disposition par l'industrie du médicament vétérinaire d'une substance nouvellement développée, la somatotropine bovine (BST). La gestion de ce produit novateur par les institutions européennes contraste de manière spectaculaire avec la révision de la

réglementation générale sur les hormones : cette fois-ci, l'international constitue la première préoccupation des décideurs européens. Conjectures et anticipations se multiplient quant au traitement international de la BST et la façon dont celui-ci interagit avec l'approche européenne du produit. In fine, initialement cadré comme une innovation agronomique, la BST va se « brancher » au problème des hormones de croissance. Ce faisant, elle va contribuer de manière déterminante à relier les aspects domestiques et européens de la réglementation européenne des médicaments vétérinaires.

(i) La BST : technologie innovante, réglementation complexe

Le développement de la BST place les régulateurs européens devant la difficulté d'encadrer un procédé agronomique innovant. Même si ce médicament est une « hormone de croissance » (et elle permet l'augmentation des rendements laitiers dans des proportions considérables), c'est avant tout comme une biotechnologie agricole que l'abordent les décideurs européens. Comme les OGM ou le clonage, par exemple, le mode de production de la BST, qui repose sur des manipulations génétiques, met en jeu des questions d'acceptabilité sociale et d'anticipations de risques difficilement prévisibles en raison de la nouveauté de la technique.

Dans un premier temps, comme pour les OGM, les législateurs européens suspendent toute décision définitive sur la BST. Un « moratoire » interdisant provisoirement la commercialisation de la BST est instauré, dans le but d'observer comment les autres pays accueillent ce nouveau produit. Puis, la perspective de rendre pérenne cette interdiction de facto actualise le débat sur le « 4e facteur » : les considérations socio-économiques doivent-elles être délibérément intégrées à la procédure d'examen des médicaments vétérinaires ? Le questionnement n'est plus alors seulement l'enjeu d'un rapport de force entre les institutions législatrices européennes. Deux procédures sont en effet portées devant la Cour de Justice de l'UE (CJCE). Surtout, le débat est transposé au sein du Codex alimentarius, où il contribuera

à forger la représentation d'un « style européen » fondé sur la précaution en matière de réglementation des risques sanitaires.

La BST dans l'agenda politique des États-Unis

Comme nous l'avons expliqué dans le chapitre II, la BST est une hormone issue du génie génétique et destinée à augmenter la production des vaches laitières. Elle a été développée par quatre laboratoires dont les deux grandes firmes Monsanto et Elanco, qui sont en mesure de la commercialiser au début des années 1990. A cette époque, le procédé de synthèse, qui utilise les technologies de l'ADN, est innovant. Du coup, les différentes autorités nationales chargées de l'examiner sont prudentes, notamment parce qu'elles se demandent si les modalités d'évaluation dont elles disposent sont suffisantes pour autoriser la diffusion du produit. Par exemple, les États-Unis décident dans un premier temps de mettre en place un programme basé sur le suivi de fermes « pilotes » utilisant la BST avant de décider son autorisation à l'échelle nationale. L'objectif est avant tout de comprendre l'impact de l'utilisation de la BST sur l'économie des filières laitières : dans quelle mesure augmente-t-elle la production de lait sur le terrain, quelles restructurations faut-il mettre en place pour l'utiliser de manière efficace ? Finalement, en 1993, l'agence américaine FDA publie un avis qui établit la sécurité d'emploi de la BST. Il appartient désormais au Congrès d'approuver la commercialisation du produit. A ce stade, la décision ne relève plus tellement des propriétés de la BST en tant que telles, mais bien plutôt de considérations de politique nationale, (les rapports de force entre la Maison Blanche et le Congrès pour l'adoption du budget.)

> Comme vous le savez, le projet de budget du Président Clinton, dont le Congrès a débattu au début de cette année a rencontré une opposition unanime de la part des Républicains ainsi que de la part de certains Démocrates. De ce fait, le Président avait besoin de toutes les voix possibles. [...] J'ai appris que le Sénateur Russ Feingold, [...] membre de la Commission sur l'Agriculture, la Nutrition et les Eaux et Forêts, aurait mis comme condition à son vote la suspension de la BST.
>
> Après que la Commission sur l'Agriculture ait fait connaître les conditions de suspension, les Sénateurs Edward Kennedy et Nancy L. Kassebaum, présidente de la Commission sur le Travail et les Ressources Humaines ([...] ayant autorité juridique sur la FDA) adressèrent une lettre [...] pour exprimer leur opposition à la suspension de la BST.

> Le 5 novembre 1993, la FDA a approuvé la BST, concluant que « ce produit est sans danger pour les consommateurs, pour les vaches et pour l'environnement. » En réponse à l'approbation de la FDA, 16 membres du Congrès ont écrit une lettre [...] « pressant l'administration Clinton de permettre que le sort de la BST soit déterminé par le marché plutôt que par le gouvernement fédéral. »
>
> « Toute nouvelle interférence du gouvernement, précisait la lettre, aura des répercussions négatives [...] pour la crédibilité dans les négociations commerciales[347]. »

Si, en Europe, le cas de la BST ne fait pas l'objet de marchandages aussi déconnectés des enjeux sanitaires qu'elle soulève, elle n'en cristallise pas moins les divergences entre l'accueil que les différentes institutions semblent réserver aux nouvelles technologies agronomiques.

Une Europe prudente face à la mise à disposition d'innovations agronomiques

En Europe, l'examen du dossier de la BST débute à la fin des années 1980, à un moment où la confrontation transatlantique sur l'utilisation des hormones de croissance fait rage. Le Parlement européen, sensible à cette question politique[348], se montre d'emblée hostile au nouveau médicament, et produit une résolution qui enjoint à interdire la BST. Cette position s'explique par de multiples considérations, certaines de dimension européennes (cohérence entre la PAC, qui vise désormais à limiter la production des filières bovines), d'autres en lien avec le contexte des négociations internationales :

> Considérant la situation actuelle du marché, caractérisée par les surplus agricoles et l'accroissement des coûts de stockage ;
>
> [...] Considérant que l'introduction de la BST irait à l'encontre de la politique d'extensification et risque de provoquer [...] des inégalités entre les régions et les producteurs ;
>
> [...] Considérant comme fallacieuse la pression des Etats-Unis dans le cadre du GATT, visant à détourner la directive communautaire [...], aussi bien sur le plan juridique (le GATT laisse ses membres définir librement leurs méthodes de production) que sur le plan économique (l'interdiction n'est pas protectionniste car elle s'applique sans discrimination aux éleveurs de la Communauté et à ceux des pays tiers.)[349]

---

[347] [AN 20040126/67, TD de la RP française à Bruxelles rapportant une lettre du Président de Monsanto, 15 décembre 1993]

[348] On pense notamment à la publication du Rapport du Parlement européen « sur le refus des USA de se conformer aux réglementations européennes en matière d'abattoirs et d'hormones et les conséquences de ce refus », (Rapport Collins) en mars 1989, marqué par la défiance vis-à-vis des Américains.

[349] [AN 20040126/67, JOCE du 12.9.1988, Résolution du Parlement européen sur les effets et les risques de l'utilisation des hormones de croissance et de la BST sur la production laitière et la viande]

En l'absence de décision effective, la situation induite par le moratoire perdure jusqu'au début des années 1990. Les discussions changent de nature quand les laboratoires Elanco et Monsanto soumettent une demande formelle à la Commission pour obtenir une AMM. Néanmoins, les institutions européennes réussissent à temporiser, en reportant plusieurs fois de suite l'échéance d'une prise de décision vis-à-vis de la BST. Entre 1990 et 1993, au prétexte d'informations scientifiques lacunaires, trois décisions de la Commission prolongent formellement la situation de moratoire de fait qui prévalait jusqu'alors[350].

Le moratoire, résultat d'une contradiction entre la PAC et les négociations internationales ?

A la fin de l'année 1993, l'UE dispose de l'ensemble des données relatives à la BST. Une décision définitive doit désormais être prise. Or, la FDA vient précisément de se positionner elle aussi, en confirmant la sécurité de l'emploi de la BST pour le consommateur. Cet élément est déterminant pour que les institutions européennes se positionnent à leur tour :

> L'ensemble des départements ministériels représentés sont convenus qu'aucune décision communautaire, dans un sens ou dans l'autre, ne doit intervenir avant que le contexte international ne soit éclairci :
>
> - La FDA américaine a autorisé la BST le 5 novembre. Cependant, cette autorisation devra être confirmée après un moratoire de 3 mois au cours duquel des études complémentaires sur les conséquences socio-économiques de l'utilisation de la BST devront être menées.
> - [...] Les conséquences d'un éventuel accord du GATT le 15 décembre doivent être analysées : les courants d'échanges de produits laitiers pourraient-ils être modifiés suite à l'autorisation ou l'interdiction par certains pays de la BST ? des restrictions aux importations pourront-elles être envisagées ?[351]

Désormais, les décisions prises dans un cadre national (ou, comme ici, européen) intègrent de multiples éléments liés au contexte international. Ainsi, le traitement de la BST par la FDA, mais aussi les conséquences éventuelles d'un accord-cadre plus général pris au GATT conditionnent explicitement le processus décisionnaire communautaire. Celui-ci utilise

[350] [Décision 90/218/CE ; Décision 91/61/CE ; Décision 92/98/CE]
[351] [AN 20040126/67, Compte rendu de réunion au SGCI, 30 novembre 1993]

aussi des projections en vue d'anticiper les scenarii d'une autorisation ou d'une interdiction européenne de la BST sur l'international :

> L'actuel accord SPS ne permettra pas à l'UE de s'opposer à l'importation de lait et de produits laitiers issus d'animaux traités à la BST dans les pays tiers. [...] En conclusion, au vu des éléments en notre possession, la position française sur ce dossier devrait donc s'appuyer sur les points suivants :
>
> - Pas de décision UE déconnectée du contexte international (GATT, incertitudes sur la décision américaine) ;
> - Une éventuelle interdiction communautaire devrait être accompagnée d'un volet externe satisfaisant[352] ;

En l'espèce, la décision européenne semble compliquée par la contradiction entre les différents paramètres à intégrer. D'un côté, le comité scientifique de la Commission européenne a estimé que la BST ne présentait pas de risque particulier pour le consommateur, et rejoint ainsi l'opinion de la FDA. De l'autre, autoriser la BST contredit directement les orientations de la PAC. Celle-ci impose des limitations strictes aux volumes de production accordés à chaque exploitant (politique de « quotas ») et encourage les modèles d'élevage extensifs[353].

Encadré 14 : L'Europe face à la surproduction agricole : la PAC, les quotas et la réforme de 1992[354]

La PAC est l'une des politiques les plus fortement ancrées dans la construction européenne (Jullien et Smith, 2008b) : mise en place en 1962, elle représente une part importante du budget des Communautés (supérieure à 40%). Lorsqu'elle est instaurée, la PAC vise la relance de l'agriculture européenne en encourageant la production et en stabilisant les prix des matières premières agricoles. Elle utilise alors des dispositifs qui garantissent un prix minimal de rachat au producteur : quand les prix chutent, les instances communautaires achètent la production agricole à ce prix garanti. Les denrées excédentaires peuvent alors avoir un devenir irrationnel. Certaines sont certes revendues, mais d'autres sont transformées (en produits non alimentaires) et/ou stockées (lait sous forme de poudres, par exemple), voire détruites. Les objectifs productivistes initiaux de la PAC sont atteints, puis dépassés, dès les années 1970. Grâce à l'augmentation des rendements et du revenu des agriculteurs, qui ont pu consentir les investissements nécessaires à la modernisation de l'agriculture, l'offre de certaines denrées devient supérieure à la demande. C'est particulièrement le cas de marchés très concurrentiels à l'échelon international comme celui du lait, denrée périssable et dont la faible valeur ajoutée rend difficile son positionnement sur les marchés exports.
C'est dans ce cadre que les Communautés imaginent la politique des quotas laitiers, mise en œuvre à partir de 1984. Sur la base des données de la production de lait en 1983, chaque État membre

[352] [AN 20040126/67, Compte rendu de réunion au SGCI, 30 novembre 1993]
[353] La BST est destinée aux vaches laitières les plus hautes productrices, qui bénéficient d'un environnement parfaitement maîtrisé grâce à des infrastructures ultramodernes. De ce fait, seuls les schémas de production intensifs sont susceptibles d'intégrer l'utilisation de la BST.
[354] Cet encadré utilise largement les constats sur lesquels se fonde Fouilleux (2000) pour discuter des notions d'idées et de représentations dans l'outillage des politiques publiques – en l'occurrence de la PAC.

dispose d'une référence nationale de production, répartie entre les producteurs. Si les producteurs dépassent cette référence, ils doivent payer une pénalité laitière, sous la forme d'une taxe appliquée à chaque litre de lait excédentaire. Ce dispositif a permis de diminuer de façon substantielle les dépenses communautaires liées au stockage et à l'intervention dans le secteur laitier. Ainsi, les producteurs, à l'origine très hostiles à cette forme de régulation, ont eu beaucoup de peine à s'en défaire lorsque les institutions communautaires y ont mis fin, en 2015.
Parce que les soutiens aux producteurs sont considérés comme protectionnistes dans les négociations internationales, dans la mesure où ils accordent des avantages aux filières européennes et découragent la concurrence étrangère, la PAC apparaît de plus en plus contestée par les pays tiers.
A partir des années 1990, notamment en 1992 lorsqu'est entreprise une grande réforme de la PAC, l'agriculture européenne est envisagée dans une perspective moins productiviste et change ses principes. Une valence « de service » est ajoutée aux objectifs de l'agriculture, dont les potentialités en termes de protection de l'environnement et d'aménagement du territoire sont encouragées. Dans ce cadre, l'élevage extensif est promu : il permet le maintien d'une activité rurale et l'entretien des terrains, particulièrement dans les zones d'accès difficile comme les montagnes. Les petites exploitations, ou les modes de production générateurs de plus faibles rendements (utilisation des alpages, production de fourrage, etc.) sont soutenus par des aides non proportionnelles au niveau de production.

Face à la multiplicité des enjeux soulevés par l'évaluation de la BST, la Présidence du Conseil propose de prolonger le moratoire jusqu'à la fin de la politique des quotas laitiers, afin de ne pas avoir à trancher directement quant aux implications de la PAC sur les politiques du médicament vétérinaire. Le processus décisionnaire est donc particulièrement complexe : au Conseil, les États membres cherchent à former des alliances sur la base des intérêts nationaux dans le commerce international. Ces alliances doivent permettre au Conseil de peser dans le rapport de force prévisible avec la Commission, la procédure de codécision prévalant désormais ayant réparti le pouvoir législatif entre les institutions :

> La BST a été mise sur le marché aux USA courant février 1994 mais son impact sur la filière lait n'est pas encore perceptible. Les discussions concernant un étiquetage distinctif des laits produits sans recours à la BST sont en cours mais ne semblent pas devoir aboutir.
>
> Sur le plan communautaire, aucune disposition n'est envisagée en ce qui concerne le blocage des importations de produits issus de pays ayant autorisé la mise sur le marché de la BST, ceci afin de respecter les accords du GATT.
>
> Ouvrir un conflit commercial avec les USA, sur ce terrain, exposerait davantage les pays exportateurs de produits agricoles vers les USA (pays du sud de l'Europe) aux probables mesures de rétorsion.
>
> [...] En l'absence de décision au niveau du Conseil, les États membres pourront autoriser de manière autonome la mise sur le marché de la BST [...] et aucune contrainte intra-communautaire aux échanges des produits laitiers ne pourra être établie.
>
> L'absence de décision peut résulter de :
>
> - L'absence de majorité qualifiée si la Commission souscrit au projet présenté par la présidence,
> - L'absence d'unanimité des États membres si la Commission s'oppose au projet présenté par la présidence. [...]

> En dernier lieu, il apparaît après un tour de table qu'à l'exception du Royaume-Uni qui se réfugie derrière l'analyse exclusivement scientifique du dossier, l'ensemble des États membres sont officiellement contre l'autorisation[355].

Finalement, l'option de prolongation du moratoire jusqu'à la fin de la politique des quotas laitiers est validée par les institutions. Il s'agit donc d'une non-décision attentiste : la BST est interdite de fait sur le territoire de l'UE, ce qui évite une contradiction directe avec les orientations de la PAC. En revanche, contrairement au cas des autres hormones, aucune contrainte ne pèse sur les importations en provenance des pays utilisant la BST comme les États-Unis. Ce compromis témoigne ainsi des difficultés à appréhender les enjeux d'une innovation agronomique telle que la BST via les procédures existantes. La BST réactive ainsi le débat sur la nécessité de définir un « 4e critère » pour l'examen des médicaments vétérinaires.

(ii) La BST et la maturation du débat sur le 4e critère

En 1989, le Parlement adopte un rapport (le rapport « Collins ») qui, pour la première fois, envisage d'ajouter un critère d'impact socio-économique à l'évaluation des médicaments vétérinaires. La révision de la réglementation européenne sur les hormones, dans les années 1990, avait engendré un début de réflexion entre les institutions communautaires quant à l'intérêt d'expliciter ce critère. Mais la proposition n'avait pas été soutenue, les Etats craignant que l'ajout de cette procédure limite leur capacité à infléchir l'examen des médicaments vétérinaires. Le cas de la BST renouvelle la question, tout d'abord en en faisant un réel objet de débat interinstitutionnel. Le passage à un registre judiciaire, deux procédures étant initiées auprès de la CJE (Cour de Justice Européenne), va achever de fédérer les institutions communautaires.

[355] [AN 20040126/67, Compte-rendu de la réunion du Groupe Experts vétérinaires du Conseil, 19 octobre 1994]

Le « 4e critère », frein au développement de l'industrie du médicament vétérinaire ou levier de protection sociale ?

L'évaluation de la BST par le groupe d'experts de la Commission a, comme celle de la FDA, conclu que son emploi n'engendrait aucun risque sanitaire pour le consommateur de lait ou de viande. Mais il a pourtant pointé un autre problème, d'ordre éthique : en augmentant dans des proportions colossales la production laitière, la BST pourrait menacer le bien-être des vaches traitées. Ce paramètre doit-il être intégré à l'évaluation des médicaments vétérinaires en vue de leur autorisation ? Trancher cette question ramène les décideurs européens au débat sur la prise en compte d'un éventuel « 4e critère. » Le cas particulier de la BST, contrairement à la révision de la réglementation générale sur les hormones de croissance va conduire les institutions à se prononcer clairement sur cette question.

Les enjeux liés au caractère innovant de la BST ont poussé les autorités européennes à observer son appréhension dans les autres pays, notamment aux États-Unis. Réciproquement, elles savent que la décision européenne sera scrutée à l'international. De ce fait, sa réception internationale devient un facteur du choix d'intégrer ou non un « 4e critère » à l'évaluation de la BST et, par suite, à la procédure d'examen des médicaments vétérinaires.

> Le ministère de l'agriculture est favorable à l'approche proposée. Le volet externe devra toutefois être traité de façon satisfaisante, d'où le lien entre ce dossier et le projet d'accord du GATT sur les mesures sanitaires. Les autorités américaines n'ont toujours pas autorisé la molécule (malgré un avis favorable de la FDA) et, selon le ministère de l'agriculture, il est peu probable qu'elles le fassent un jour, *a fortiori* si cette substance est interdite dans la Communauté.
>
> Le ministère de l'industrie exprime quant à lui la préoccupation des industriels du secteur pharmaceutique vétérinaire confrontés à un quatrième critère d'évaluation d'ordre politique et parfaitement aléatoire, dont ils n'ont pas la maîtrise. La proposition de la Commission pose avant tout un problème de principe.[356]

Si les représentants des filières d'élevage n'interviennent pas dans la discussion, les industriels du médicament vétérinaire semblent très concernés par la perspective d'instauration d'un « 4e critère ». Leur stratégie consiste à disqualifier les supputations que la

[356] [AN 20040126/67, Compte rendu de réunion interministérielle, 12 novembre 1993]

Commission a émises quant à l'impact de la BST sur les filières européennes pour démontrer que le « 4e critère » est nuisible.

> Rien ne vient étayer l'affirmation selon laquelle l'utilisation de la BST tendrait à concentrer la production laitière dans certaines régions qui, contrairement à ce que prétend la Commission, ne sont pas toutes caractérisées par une production « intensive ». [...] L'éventualité d'une perte de marchés sous l'effet d'une autorisation de la BST [...] omet de tenir compte du fait que les principaux marchés d'exportation de la Communauté pour les produits laitiers ont eux-mêmes déjà autorisé la BST sur leur propre territoire ou sont en passe de le faire.
>
> [...]Dans les mains de producteurs laitiers compétents, la BST sera un facteur d'amélioration de la productivité. [...] En empêchant les producteurs laitiers d'accéder à la BST, en particulier dans l'environnement de plus en plus compétitif qui verra le jour après l'achèvement de l'Uruguay Round, la Communauté ne fera que saper la rentabilité de la production laitière et précipiter la chute de nombreuses entreprises qui auraient pourtant pu relever le défi[357].

Un marchandage se met également en place entre les institutions communautaires et l'industrie du médicament vétérinaire, qui menace de se détourner de l'Europe si des procédures qu'ils estiment imprévisibles sont adoptées :

> The report of the Commission is not of that quality that European citizens would expect. This report […] is not objective: it lacks vision and comes to recommendations that will jeopardize the registration procedures of products in Europe. The reports' recommendation, if followed, will isolate a little more Europe of the rest of the world. It will give a clear signal that the European directive on the registration of Biotech products is overruled. The authorities, by overruling the advice of the CVMP, are not applying their own rules.
>
> As a consequence, the industry will have less confidence in the ability of the European authorities to cope with innovation and the criteria to authorize its products. The uncertainty stalls investments, which in turn will have a negative consequence on employment.
>
> *Le rapport de la Commission n'est pas de la qualité que pourraient attendre les citoyens européens. Il n'est pas objectif : il ne fait pas apparaître certains points de vue et aboutit à des recommandations qui menaceront la procédure d'autorisation des produits en Europe. Ces recommandations, si elles sont retenues, isoleront un petit peu plus l'Europe du reste du monde. Cela attesterait sans équivoque que la directive européenne relative à l'autorisation de produits issus de la biotechnologie est violée. Les institutions, en ne tenant pas compte de l'avis du CVMP[358], n'appliquent pas leurs propres règles.*
>
> *En conséquence, l'industrie aura moins confiance dans la capacité des autorités européennes à gérer l'innovation industrielle et les critères d'autorisation de ces produits. Une telle incertitude stoppe les investissements, ce qui en retour, aura des répercussions négatives sur l'emploi.[359]*

---

[357] [AN 20040126/67, Courrier de la FEDESA « Remarques à propos de la communication de la Commission au Parlement et au Conseil sur la somatotropine bovine », 29 novembre 1993]

[358] Il s'agit du Committee on Veterinary Medicinal Products, dépendant de l'Agence Européenne du Médicament (EMA) de Londres, et à qui avait été demandé un avis sur l'impact de l'utilisation de la BST. Cet avis concluait à la sécurité sanitaire des produits d'origine animale pour le consommateur.

[359] [AN 20040126/67, Courrier de la FEDESA à la RP de la France à Bruxelles, 6 décembre 1993]

En s'insérant dans le débat sur le « 4e critère », les représentants de l'industrie vont le sortir de son confinement institutionnel. De ce fait, les dirigeants européens vont devoir trancher sur cet enjeu devenu visible. D'ailleurs, deux grands laboratoires vont forcer les institutions européennes, qui n'intègrent finalement pas de « 4e critère », à clarifier leurs modalités d'appréciation des médicaments vétérinaires. C'est désormais sur le terrain judiciaire que la discussion se poursuit entre les acteurs européens.

De l'affrontement ouvert à la fédération des institutions européennes : la BST au cœur des affaires judiciaires

Issue d'une méthode utilisant des manipulations génétiques, la BST n'est pas une simple hormone de croissance supplémentaire dans la pharmacopée vétérinaire. Elle présente en effet des similarités avec les « OGM » (organismes génétiquement modifiés), ce qui justifie de l'aborder de façon comparable en termes réglementaires. Etant données les difficultés que pose la régulation des OGM en Europe[360] au début des années 1990, cette perspective a de quoi préoccuper les laboratoires promoteurs de la BST. C'est pourquoi ils se mobilisent contre le moratoire les institutions européennes instauré par les institutions dès 1990[361].

[360] Parmi les nombreuses analyses des OGM comme problème public en Europe, on pourra par exemple se reporter à Schiffino et Varone (2005).

[361] En effet, le cas de la BST est discuté en même temps que celui des OGM dans une communication de la Commission au Conseil et au Parlement intitulée « Promouvoir les conditions de la compétitivité des activités industrielles liées à la biotechnologie dans la Communauté » [SEC(91)629 final, 19 avril 1991]. Par ailleurs, le terme même de « moratoire », terme qui désigne une période de « gel » réglementaire pendant laquelle il est impossible de commercialiser le produit, renvoie au moratoire instauré par l'Europe vis-à-vis des aliments OGM. Pour plus de précisions concernant le moratoire appliqué aux OGM, on pourra se rapporter aux travaux de Sägesser (2001) qui dressent un panorama exhaustif de la régulation des cultures OGM en Europe. De leur côté, Levidow et Carr (2010) montrent comment les conflits quant à la manière la plus appropriée de prendre en charge les OGM ont conduit les institutions européennes à se réformer au cours des années 1990 afin de permettre d'aborder de façon moins hostile les biotechnologies agricoles. De manière générale, l'environnement réglementaire de la PAC de la fin des années 1980 réservait peu de possibilités de développement des innovations agronomiques pour les industriels européens.

La BST n'est pas un médicament vétérinaire

Au moment où la BST devient disponible, les institutions européennes sont opposées les unes aux autres quant aux principes à lui appliquer, entre protection des consommateurs et encouragement du secteur industriel. Il n'y a donc pas de ligne politique solide vis-à-vis des innovations agronomiques. Dans ce contexte, l'élaboration d'une autre réglementation, de portée plus générale, mais qui anéantit les possibilités d'autoriser un jour la BST en Europe, va attiser le mécontentement des industriels du médicament vétérinaire. A cette occasion, en effet, l'UE décide de considérer que la BST n'est pas un médicament vétérinaire. Ce « déclassement » de la BST déclenche deux affaires devant la CJCE, qui vont forcer à clarifier, d'un point de vue légal, la relation entre sécurité des médicaments vétérinaires pour le consommateur et leur autorisation chez l'animal. L'Europe, initialement profondément divisée sur la question de la BST, sort de ces affaires fédérée contre les hormones de croissance au plan interne, et prête à les combattre dans les instances internationales.

Encadré 15:Une définition législative des médicaments vétérinaires

Le 26 juin 1990, l'UE a adopté le règlement 2377/90/CE, qui établit une procédure communautaire pour la fixation des LMR de médicaments vétérinaires dans les aliments d'origine animale. Le règlement 23/77/90/CE comporte quatre annexes, qui définissent quatre catégories de molécules susceptibles d'être incluses dans les médicaments vétérinaires :

- L'annexe I, réservée aux substances pour lesquelles une LMR peut être fixée après évaluation des risques que d'éventuels résidus peuvent faire peser sur la santé humaine ;
- L'annexe II, réservée aux substances qui ne sont pas soumises à une LMR parce qu'elles sont considérées comme inoffensives pour le consommateur ;
- A l'annexe III figurent les substances pour lesquelles on n'a pas pu fixer de LMR définitive mais pour lesquelles on accepte des LMR provisoires en attendant des données scientifiques complémentaires ;
- Enfin, l'annexe IV rassemble les molécules pour lesquelles aucune LMR ne peut être fixée en raison d'un risque pour la santé du consommateur.

Ce règlement mobilise les industriels du médicament vétérinaire : la catégorisation des substances qu'ils produisent est déterminante en vue de leur commercialisation. L'attribution de LMR ne se réduit pas, en effet, à la définition quantitative des taux de résidus considérés comme sûrs après le traitement d'un animal. Partie intégrante de la procédure d'AMM, elles

peuvent être assimilées à une attestation de sécurité pour une substance : en ce sens, ce sont des normes « permissives ».

Ainsi, dans le cadre du nouveau règlement 2377/90/CE, une substance qui serait classée dans l'annexe IV (pas de LMR en raison des risques pour le consommateur) n'aura aucune chance de recevoir une AMM chez les animaux d'élevage. Or, c'est précisément ce qu'il advient de la BST. Pourtant, le comité d'experts de la Commission avait estimé que la BST ne faisait courir aucun risque au consommateur de viande ou de lait. Parce que la décision de placer la BST à l'annexe IV du règlement contredit l'avis des experts, le laboratoire Lilly&Co (dont la division vétérinaire est Elanco), soutenu par la FEDESA[362], saisit la CJE le 31 août 1996.

L'enjeu de cette procédure ne concerne pas simplement la catégorisation de la BST parmi les substances considérées comme inoffensives pour le consommateur. Les industriels contestent, de manière générale, le fait que l'attribution des LMR soit subordonnée à la délivrance de l'AMM, qui est une décision politique.

La fixation de LMR, un mécanisme autonome ou décision subordonnée à la *perspective de délivrance d'une AMM* ?

Les laboratoires pharmaceutiques estiment que la fixation des LMR résulte d'un processus technique permettant d'affirmer qu'une molécule n'est pas dangereuse pour l'homme, tandis que la décision d'autoriser ou non la commercialisation d'un médicament relève d'un choix politique multifactoriel. Les deux normes doivent donc être envisagées de manière indépendante.

> La requérante observe que, par la décision litigieuse, la Commission a rejeté sa demande au motif que le règlement n°2377/90 ne permettrait d'inclure dans les annexes audit règlement que les substances qui « peuvent » être mises sur le marché et administrées dans la Communauté. [...] La décision litigieuse serait le résultat d'une confusion entre les

[362] Fédération européenne de santé animale, syndicat européen représentant l'industrie du médicament vétérinaire

> notions de LMR et d'AMM. Le règlement n°2377/90 ne subordonnerait pas la fixation d'une LMR à la condition que la substance concernée puisse être directement commercialisée dans la Communauté[363].

En première instance, le tribunal européen va donner raison à l'industrie du médicament vétérinaire :

> La procédure de fixation d'une LMR au titre du règlement n°2377/90 est une procédure autonome et distincte des procédures de délivrance des AMM. A cet égard, il convient de relever que l'objectif du règlement n°2377/90 est la protection de la santé publique tandis que, au vu du dossier, le moratoire sur la BST a été instauré pour des motifs de nature socio-économique. Par conséquent, en l'espèce, la Commission ne pouvait pas légalement fonder la décision litigieuse sur l'existence du moratoire sur la BST. [...] Il résulte de ce qui précède que la décision litigieuse doit être annulée[364].

Une plainte similaire a été portée devant la CJCE, dès 1997, par l'autre laboratoire commercialisant la BST, Monsanto. Comme les deux affaires sont semblables, le même traitement est réservé à l'affaire Monsanto[365]. Mais, dans cette seconde affaire, on ne va pas se satisfaire du jugement en première instance. En effet, la France s'étant portée partie intervenante, dépose une procédure d'appel le 2 août 1999. Elle fait valoir qu'il existe un lien entre le moratoire contre la BST et le refus de l'intégrer à l'annexe II du règlement : LMR et AMM sont deux instruments de régulation qui ne peuvent s'examiner l'une indépendamment de l'autre.

La démarche de la France est conceptuellement novatrice : elle revendique l'autonomie de la décision réglementaire par rapport à l'avis des experts de la Commission, ce qui revient à politiser de manière explicite l'examen des médicaments vétérinaires. Même s'il n'est pas encore formulé dans la législation européenne, le « principe de précaution » sous-tend cette perspective[366]. En outre, la procédure d'appel déposée par la France affirme la

---

[363] [Cour de Justice des Communautés Européennes, Affaire T-120/96 Lilly&Co contre Commission, Arrêt du 25 juin 1998]

[364] [Cour de Justice des Communautés Européennes, Affaire T-120/96 Lilly&Co contre Commission, Arrêt du 25 juin 1998]

[365] [Cour de Justice des Communautés Européennes, Affaire T-112/97 Monsanto Company contre Commission, Arrêt du 22 avril 1999]

[366] Parmi les moyens soulevés par la République Française, il faut souligner que le « principe de précaution » a été invoqué. Même si, au moment du recours français contre l'arrêt Monsanto, il n'est pas encore formulé explicitement dans la législation européenne (il faudra attendre pour cela le 2 février 2000 et la publication d'une

cohérence de l'ensemble du dispositif encadrant les médicaments vétérinaires : à l'opposé de ce qu'allègue l'industrie du médicament vétérinaire, la fixation des LMR est déjà une décision politique et non un mécanisme technique.

Les allégations de la France dans cette procédure d'appel sont confirmées par la CJE. Celle-ci annule ainsi les deux arrêts (Monsanto et Lilly&Co) Et, en vertu d'une interprétation du règlement 2377/90 qui reconnaît à la Commission une plus grande marge de manœuvre vis-à-vis de son comité d'experts, la cour d'appel de la CJCE revient sur l'arrêt Monsanto (puis, par voie de conséquence, sur l'arrêt), qu'elle annule :

> Le Tribunal a commis une erreur d'interprétation lorsqu'il a considéré que la procédure de fixation d'une LMR [...] est une procédure autonome et distincte des procédures de délivrance des AMM[367].

Ainsi, à l'issue des deux affaires judiciaires que le cas de la BST a engendrées, un lien est explicitement établi entre la fixation des LMR et la délivrance d'une AMM. Ce constat est important à plusieurs titres. Tout d'abord, il s'agit d'une avancée jurisprudentielle mais non normative ou légale. Elle évite ainsi aux législateurs européens d'intégrer formellement un « 4e critère » dans ses procédures d'examen des médicaments vétérinaires, sachant que ses institutions auront malgré tout une certaine latitude pour s'affranchir des avis d'experts élaborés sur les informations scientifiques. Ensuite, et ce qui est plus révélateur du point de vue des interactions entre différents formats normatifs (internormativité), la CJE affirme donc que, dans le contexte européen, la délivrance de l'AMM est la suite logique de l'établissement des LMR. Ce qui ouvre une piste intéressante si l'on transpose ce raisonnement à

---

communication de la Commission), ce principe, qui engage les autorités compétentes à prendre des mesures de protection des populations même lorsque les données scientifiques présentent des incertitudes, en cas de danger important pour la vie et la santé des personnes, a été en effet invoqué, avec succès, dans plusieurs procédures judiciaires. C'est l'argument avancé par la France dans le litige sur la BST : « selon le gouvernement français, il convient notamment de tenir compte du principe de précaution, que la Cour a reconnu. La République française invoque les arrêts du 5 mai 1998, National Farmers' Union e.a. (C-157/96, Rec. p. I-2211); du 5 mai 1998, Royaume-Uni/Commission (C-180/96, Rec. p. I-2265), et du 16 juillet 1998, Bergaderm et Goupil/Commission (T-199/96, Rec. p. II-2805). »

[367] [Cour de Justice des Communautés Européennes, Affaire C-248/99 République française contre Monsanto Company, 8 janvier 2002]

l'international. En effet, même si le Codex fixe uniquement des LMR et n'est pas supposé intervenir dans les autorisations, qui restent de prérogative nationale, l'affirmation de cette relation (la fixation des LMR étant une étape préalable à l'AMM) suggère que les LMR du Codex ont un impact sur les régimes d'autorisation à l'échelle mondiale.

En ce qui concerne plus spécifiquement la BST, l'issue de ces deux affaires met fin aux hésitations institutionnelles, en interdisant définitivement son utilisation au sein de l'UE à partir de 1999[368]. En somme, la décision de la CJE semble avoir rallié l'ensemble des décideurs européens à l'idée qu'un régime d'interdiction sans concession ni dérogation devait s'appliquer à toutes les hormones.

> There was a shift during the nineties. Between 1994 and 1999, more precisely. […] It was just like…As if all the European institutions found an agreement, a consensus that BST and beta agonist, and hormones, were wrong. We think that this originated with the BST affairs, back in the nineties. Because, I mean, European institutions finally had to fight against us, against an enemy, rather than to fight between each other. And from that point, they became unified, and we were not able to approach them or some of them, as we were used to do before.
>
> *Il y a eu un tournant, pendant les années 1990. Entre 1994 et 1999, en fait. [...] C'était exactement comme si…les institutions européennes avaient trouvé un accord, un consensus sur le fait que la BST, les bêta-agonistes, les hormones, c'était le mal incarné. Et nous, on pense que ça trouve son origine dans les affaires sur la BST, dans les années 1990. Parce qu'à ce moment-là, les institutions européennes ont trouvé un ennemi contre lequel se battre – nous – au lieu de se battre entre elles. Et à partir de ce moment-là, elles se sont unies, et on n'a plus été capables de les approcher, ou d'en approcher certaines, comme on avait l'habitude de le faire auparavant*[369].

Confrontée à un litige européen sur le cas de la BST, l'UE réalise une fédération interinstitutionnelle qui condamne toutes les hormones de croissance. Initialement cadré comme un enjeu de biotechnologie agricole, le cas de la BST se branche, à l'échelon communautaire, sur l'enjeu des hormones de croissance. Par conséquent, c'est bien dans cette perspective que l'UE va l'aborder dans les instances internationales. En effet, quelque temps après les affaires sur la BST tranchées par la CJE en 1999, la BST émerge comme une nouvelle controverse au Codex. Mais contrairement à l'échec d'un « front européen » contre

---

[368] [Décision 1999/879/CE du 23 décembre 1999]
[369] [Entretien, représentant pour la zone Europe d'Elanco, 9 mars 2014]

l'élaboration des normes sur les hormones en 1995, les institutions européennes vont cette fois-ci apparaître unies pour s'opposer au projet de normalisation concernant la BST.

2. Le bœuf aux hormones : vers une Union européenne de stature internationale

Au moment où l'UE s'efforce de se doter d'une réglementation à l'égard des facteurs de croissance cohérente au plan interne, elle entend, en parallèle, acquérir une assise internationale plus solide. L'échec de l'adoption des normes du Codex sur les hormones, puis le contentieux à l'OMC ont marqué les décideurs européens. L'UE a non seulement échoué d'un point de vue stratégique, mais elle a également échoué à exister en tant qu'union politique et commerciale face à ses partenaires/adversaires à l'OMC et au Codex. De ces échecs, va cependant émerger un changement des modalités de participation européenne aux négociations multilatérales. Il n'est plus possible, désormais, de laisser se développer des dissidences ouvertes entre les institutions. Au-delà de la défense rationnelle d'intérêts communs aux États membres de l'UE, cette coalition européenne va chercher à défendre une singularité européenne en matière sanitaire.

L'union des acteurs européens se manifeste à la fois en droit et en fait. D'un point de vue légal, les institutions – et en premier lieu, la Commission européenne – vont se servir des dissidences entre acteurs européens lors des conflits internationaux liés aux hormones pour négocier les modalités d'une représentation unique dans les instances internationales. Ainsi, l'UE devient membre de droit des organisations internationales. Parallèlement, la Commission entreprend pragmatiquement de fédérer entre eux les différents acteurs européens qui participent à l'action commune internationale. Dans cette optique, les attaques qui ont été portées contre l'Union dans les instances multilatérales constituent un puissant instrument de ralliement. Le « bœuf aux hormones » démontre ainsi que les acteurs européens

partagent des valeurs qui conditionnent leur approche des enjeux sanitaires, et qu'ils entendent défendre dans les instances internationales.

a. *L'adhésion de l'UE au Codex : un coup d'arrêt* à la cacophonie européenne

Dans le chapitre II, nous avons exposé que l'adoption des LMR sur les hormones par le Codex s'était faite par un vote, qui dérogeait pour la première fois à la règle de recherche du consensus sensée prévaloir au Codex. Or, au moment du vote, les dissensions entre les acteurs européens étaient apparues au grand jour : à la CAC, en 1993 et 1995, le pays assurant la présidence tournante du Conseil (les Pays-Bas puis l'Espagne) avait appelé au vote d'une motion de rejet, puis, après l'échec de cette manœuvre, les différents acteurs européens avaient fait des déclarations totalement opposées, par exemple en rejetant les propos du représentant de la Commission européenne.

Le bilan de cet échec est net : une telle cacophonie doit cesser. Après cet épisode désastreux, les fonctionnaires qui, au sein de la Commission européenne, suivent les affaires du Codex, vont entamer des négociations avec la FAO et l'OMS, pour que l'UE puisse adhérer formellement au Codex. Le cas des hormones joue un rôle clé dans ce processus : il permet de convaincre, au plan interne, les États membres de l'UE de la nécessité d'une coordination achevée, mais aussi de justifier la demande communautaire vis-à-vis des autres acteurs internationaux.

(i) Mettre fin aux mutineries : un enjeu décisif pour l'UE au Codex

Le vote qui, en 1995, a conduit à l'adoption des LMR du Codex sur les hormones de croissance, a donné naissance à de nombreuses rumeurs. Certaines persistent encore aujourd'hui, à l'instar de celle d'une dissidence du Royaume-Uni, qui se serait désolidarisé des consignes de vote de la Commission.

> Justement, l'argument principal, c'était que les Anglais avaient voté contre sur les hormones. En fait, c'était plus simple à ce moment-là : quand on a compté les votes, on s'est aperçu que… Bref, c'était impossible que tous les pays de l'UE aient voté contre ! Il y en avait au moins un qui avait voté avec les Américains. Et donc, ça ne faisait pas de mystère, c'était forcément les Anglais. C'est ce que j'ai toujours entendu, partout. Et ça paraît complètement plausible. Même si le vote se tenait à bulletins secrets, comme c'était sur des petits nombres de pays, on pouvait compter, et on arrivait au résultat qu'au moins un pays européen n'avait pas « bien voté ». Et moi, j'ai toujours entendu que la « perfide Albion », elle portait bien son nom, quoi[370] !

Le Royaume-Uni, lors du vote des LMR sur les hormones, aurait donc fait allégeance à ses alliés historiques Nord-Américains, et trahi ses partenaires européens. Or, le vote s'est tenu en deux temps : rejet de la motion de renvoi (qui demandait l'abandon des projets de normes) puis adoption par vote des LMR. Seul ce second scrutin s'est tenu à bulletins secrets (mais comme le nombre total de votants est supérieur de 5 voix par rapport au premier scrutin, il est impossible d'établir qui a voté pour ou contre l'adoption des LMR.) Quoi qu'il en soit, lors du vote sur la motion de renvoi, tous les pays européens se sont prononcés en sa faveur, Royaume-Uni compris[371].

Puis, juste après l'adoption des LMR sur les hormones, l'UE exprime sa désapprobation par la voix du représentant de la Commission. C'est cette intervention qui déclenche la zizanie européenne.

> L'Observateur de la CE a estimé qu'il était regrettable que cette décision importante et de portée considérable ait été prise à l'issue d'un vote secret, ce qui allait à l'encontre de la décision de la Commission d'accroître la transparence ; de plus, cela jetait un doute sur la validité et la valeur des travaux et des normes du Codex. Il a en outre noté que les conséquences seraient graves, la CE pouvant même reconsidérer sa participation aux travaux du Codex. Les délégations des Pays-Bas, de la Suède et de la Finlande ont souligné que la déclaration de l'Observateur était faite au nom de la Commission Européenne mais non de l'Union Européenne ou de ses Etats Membres et qu'ils se dissociaient de cette déclaration. La délégation de l'Espagne, au nom de l'Union Européenne, a rappelé que la Commission de la Communauté européenne avait le droit, en sa qualité d'observateur, de formuler toutes les observations qu'elle jugeait nécessaires, mais elle s'est également dissociée de la déclaration. La délégation du Royaume-Uni s'est dissociée de la totalité de la déclaration[372].

Et immédiatement après cette déclaration, on examine le cas de la BST. De la même façon, une motion de renvoi est proposée pour la BST, et est votée. Cette fois-ci, le renvoi est

---

[370] [Entretien, ancien point de contact français pour le Codex alimentarius, 1e février 2014]
[371] [Compte-rendu de la 21e session de la CAC, Alinorm 95/37, Rome, 3-8 juillet 1995]
[372] [Compte-rendu de la 21e session de la CAC, Alinorm 95/37, Rome, 3-8 juillet 1995]

validé. Mais ce qui est très intéressant, c'est que la liste des pays ayant voté contre contient, cette fois-ci, deux pays européens : le Royaume-Uni et l'Autriche. Du côté des « pour », on constate aussi la comptabilisation des votes du Luxembourg, de Malte, de Chypre, de la Hongrie, qui ne s'étaient pas prononcés dans le vote sur les hormones (probablement parce qu'ils n'étaient pas dans la salle à ce moment-là, voir chapitre II). Donc, dans le cas de la BST, le Royaume-Uni (mais aussi l'Autriche) affichent au grand jour leur dissidence vis-à-vis de la position européenne lors d'un vote à main levée. L'enchaînement des cas « hormones » puis « BST », entre lesquels s'intercale la déclaration du représentant de la Commission européenne suggère que le Royaume-Uni ne supporte pas que l'UE parle en son nom dans une instance multilatérale, au point de se démarquer délibérément de la position européenne.

Une telle attitude est incompatible avec l'idée d'une entité européenne susceptible de négocier de manière unifiée. Ce qui a d'ailleurs probablement poussé les adversaires européens, notamment les États-Unis, à tenter le passage au vote à la CAC, puis à déclencher le contentieux à l'OMC quelques mois plus tard :

> L'Europe arrivait complètement divisée au Codex. On se faisait complètement allumer, quoi. Notamment sur ces questions d'hormones. Les questions d'hormones ont été justement la raison pour laquelle…Il y avait cette légende urbaine de la dissidence du Royaume-Uni sur le vote hormones… Et donc, comme certains pays européens jouaient contre leur camp, entre guillemets, ils passaient toutes les informations aux autres. Aux US, aux labos. D'où le fait qu'ils [les opposants à l'UE] étaient sûrs d'eux, et qu'ils ont poussé, à fond, quoi[373].

De retour, débute un travail visant à convaincre les États membres de la nécessité d'une représentation commune – qui impliquera notamment la délégation de certaines prérogatives à la Commission. Celle-ci semble en effet le leader-né de la représentation européenne dans les négociations multilatérales.

[373] [Entretien, ancien chef de la délégation de la Commission européenne au Codex par intérim, 12 août 2014]

(ii) Réorganiser la participation européenne au Codex

L'idée d'une coordination européenne contraignante préexistait au vote sur les hormones et aux dissidences avérées ou supposées qu'il a engendrées. Cette possibilité avait été envisagée depuis le début des années 1990, mais sans avoir suscité jusqu'alors particulièrement d'intérêt :

> Il apparait donc, au travers de ce débat, que les délégations n'ont pas marqué de réserve sur le principe de l'acceptation, par la Communauté, des normes du Codex qui correspondraient à l'état de la réglementation communautaire. La question du mandat éventuel à donner à la Commission pour procéder à cette acceptation demeure cependant ouverte et fera l'objet de travaux ultérieurs[374].

Pour la Commission, le vote sur les hormones constitue donc une opportunité de convaincre qu'une représentation commune, à laquelle elle prendrait une part plus importante, est désormais nécessaire. La création de la DG SANCO et en son sein, d'une unité dédiée au Codex, ont en effet créé un contexte favorable pour que la Commission étende ses compétences. Dans cette dynamique, elle entame à partir de 1996, des négociations concrètes avec la FAO et l'OMS, les deux organisations-mères du Codex.

<u>Une représentation européenne orchestrée via la définition des compétences respectives</u>

Les négociations entre la Commission et les organisations-mères du Codex visent à constituer une base légale pour l'adhésion de l'UE[375], ce qui est acté à la fin de l'année 2003.[376] Dorénavant, les prises de parole et les compétences respectives de la Commission, et des représentants des États membres sont régies par des procédures détaillées. Lorsque le comité du Codex ou la CAC aborde un point intégré en droit communautaire (par exemple, un point qui est pris en charge via un règlement européen comme le Règlement REACH sur les

---

[374] [AN 20040126/67, TD de la RP de la France à Bruxelles, 30 janvier 1991]

[375] Il s'agit d'un enjeu relativement nouveau pour les organisations multilatérales : d'un point de vue juridique, l'UE n'est pas un Etat, ce qui nécessite des aménagements pour rendre possible légalement son adhésion à une organisation internationale. Toutefois, l'UE étant membre de la FAO depuis 1992, il existait un cadre juridique sur le modèle duquel son adhésion au Codex a pu être élaborée.

[376] [Décision 2003/822/CE du 17 novembre 2003]

produits chimiques), la Commission représente l'UE : c'est elle qui prend la parole pour présenter la position commune et, formellement, elle a la compétence de voter[377]. A l'inverse, lorsque le point de l'ordre du jour est du ressort du droit national, les États membres sont compétents : c'est le représentant du pays assurant la Présidence tournante du Conseil qui présente alors la position commune – une coordination ayant tout de même lieu. En cas de vote, chaque Etat membre présent vote en son nom. De nombreuses situations intermédiaires peuvent se présenter, certains points de l'ordre du jour des comités du Codex pouvant, par exemple, concerner à la fois des enjeux pris en charge par les législations nationales et par la législation européenne. Les mécanismes grâce auxquels une position européenne est définie puis défendue au Codex sont rendus encore plus complexes du fait de la diversité des dispositifs nationaux.

Encadré 16 : Les autorités européennes impliquées dans les travaux du Codex : plusieurs échelons, de multiples administrations

Le suivi et la participation aux travaux du Codex relève, à l'échelon européen, d'une grande variété d'organisation et de modes de fonctionnements. En raison du mandat du Codex, à la croisée de plusieurs secteurs traditionnels d'action publique[378], plusieurs administrations nationales peuvent être impliquées.
L'exemple français illustre bien cette complexité : trois ministères – ceux en charge de l'Agriculture, du Commerce et de l'industrie, ainsi que celui de la santé - sont impliqués de façon régulière dans la normalisation internationale réalisée par le Codex. A ces administrations, s'ajoutent des experts issus des divers laboratoires de l'ANSES (Agence Nationale de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation, de l'Environnement et du Travail) en ce qui concerne par exemple les résidus de pesticides ou de médicaments vétérinaires ou d'autres instituts scientifiques publics (écoles vétérinaires) ou non (par exemple l'AFNOR, l'Agence française de normalisation). La coordination des individus provenant de ces différentes administrations est assurée par le « Point de contact français pour le Codex », poste attribué en alternance à un fonctionnaire du ministère de l'agriculture ou de l'économie et localisé au SGAE[379]. La situation est encore plus compliquée du

[377] Ce cas ne s'est pour l'instant présenté qu'avec les votes (2011 et 2012) sur la ractopamine. Dans ce cadre, le vote de la Commission compte pour autant de voix qu'il y a d'États membres de l'UE dans la salle au moment où se tient le vote.
[378] Rappelons que le Codex est chargé de l'élaboration de normes visant à assurer la sécurité sanitaire (secteur « santé publique ») des aliments (secteur agricole et industriel) et les pratiques loyales du commerce international (secteurs économique, commercial et affaires étrangères).
[379] Le Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE), sous les ordres du Premier Ministre, est un service interministériel chargé de faire le lien entre les administrations centrales françaises et les institutions européennes (RP à Bruxelles, Commission, Conseil et Parlement). Le SGAE est divisé en plusieurs services ; en 2016, le Point de contact français pour le Codex a été réaffecté, depuis le service « Agriculture, alimentation et forêt », vers le « Comité Interministériel à l'Alimentation et à l'Agriculture », qui suit habituellement les travaux

fait de la participation de Français dans d'autres délégations, dont les liens avec l'administration française sont parfois assez opaques :

> [X, délégué français au CCRVDF] : C'est vrai qu'il y a une organisation en binôme, pour le CCRVDF. Je sais pas pour les autres…on a un représentant chef de file d'une agence d'évaluation des risques – Y, qui vient de l'ANMV - et un représentant d'un gestionnaire de risques – moi, pour le Ministère de l'Agriculture.
>
> [Y, chef de la délégation française au CCRVDF] : On n'est plus que deux. Mais à une époque, on y allait également avec un représentant de l'industrie du médicament vétérinaire. Ce qui était quand même assez intéressant, [...] il avait une longue expérience dans le domaine. Dans le domaine international, qui lui permettait d'avoir une meilleure connaissance historique des choses. Et il faut aussi savoir que l'ANMV [l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire, un des laboratoires de l'ANSES] est deux fois représentée au CCRVDF : au titre de la délégation française et l'autre en tant que représentant de l'OIE, parce qu'on est centre collaborateur de l'OIE. Donc en général c'est le directeur, qui y va au CCRVDF pour l'OIE. Il y a des difficultés à communiquer parce qu'on n'est vraiment pas sur les mêmes fonctions, sur les mêmes rôles[380].

La plupart des autres pays européens ont soit un point de contact national comme en France (exemples : Irlande, Espagne, Danemark), qui suit l'essentiel des comités, soit un panel d'experts techniques administratifs qui suivent les comités du ressort de leur compétence (en Allemagne, un délégué suit les dossiers « vétérinaire, hygiène, additifs », un autre les « pesticides et contaminants », un autre la nutrition, etc.). De nombreuses situations intermédiaires existent : en Italie, la délégation est systématiquement composée du point de contact et d'un expert technique en provenance d'une agence d'évaluation des risques.

Au niveau communautaire, un suivi est réalisé par le Conseil et par la Commission : en pratique, ce sont les délégués des États membres qui établissent les positions européennes, avec les représentants de la Commission. Depuis sa création en 1999, c'est la DG SANCO (Santé et Consommateurs) qui héberge l'unité chargée du Codex au sein de la Commission – antérieurement, le suivi était réalisé par la DG AGRI.

Quoi qu'il en soit, le pilotage de la représentation européenne est très autonome, que ce soit à l'échelon européen ou dans chacun des États membres : la complexité des relations intra et interinstitutionnelles, ainsi que la technicité importante des objets abordés, ont pour résultante commune d'exclure de leur suivi les personnes qui ne sont pas directement impliquées dans les travaux du Codex.

> Par rapport aux politiques ici, au sein de ma direction, [le travail quotidien au Codex n'est] pas forcément visible parce qu'on va négocier à Bruxelles, d'habitude, c'est la réglementation communautaire qui s'applique. [...] Donc ce qui est fait ailleurs, au Codex, par exemple, c'est beaucoup trop loin, et les règles sont spécifiques. Les responsables, les politiques, n'ont pas le temps de s'y plonger, ni les connaissances techniques. C'est plus aux personnes de s'impliquer pour suivre les travaux du Codex[381].

Cet ensemble de procédures conditionne donc la participation des États membres aux réunions du Codex. Par ailleurs, il sous-tend une unité de facto sur tous les sujets traités au

---

de la FAO. Cette errance institutionnelle est assez révélatrice de la difficulté à classer les enjeux du Codex dans un secteur déterminé d'action publique. Au SGAE, la finalité des missions se situe à l'échelle communautaire : il s'agit essentiellement de négocier la réglementation européenne en fonction des positions françaises. A l'inverse, si, depuis l'adhésion européenne, le niveau communautaire est un passage obligé dans la participation française au Codex, sa finalité est, elle, véritablement internationale.

[380] [Carnet d'observations, 29 octobre 2014, Réunion au SGAE de préparation au groupe de travail communautaire sur la stratégie globale de l'UE au Codex]

[381] [Entretien, Ministère français de l'économie, 8 août 2014]

Codex, qu'ils soient ou non de la compétence de la Commission. Désormais, les délégués des États membres de l'UE ne se permettent plus de prendre une position qui n'aurait pas été préalablement validée au niveau communautaire :

> Délégué A : Ce que je dirais, c'est que ceux qui sont pas d'accord avec la ligne européenne ne jouent pas…ils ne se désolidarisent pas, ils sont plutôt muets. Donc s'ils ne sont pas d'accord, l'État membre qui ne serait pas d'accord ou qui partagerait pas tout à fait la position, plutôt que de prendre la parole pour contredire la Commission européenne ou un autre Etat membre, préfère se taire. [...]
>
> Délégué B : Oui, j'ai à peu près le même vécu. Mais quand tu dis : « L'Etat qui serait pas d'accord, il va préférer ne pas se désolidariser… » Mais est-ce qu'il a le choix de préférer ou pas, parce que moi j'ai compris que sur les points de l'agenda qui doivent être abordés, où il y a une position européenne, on n'a pas à préférer, on ne peut pas [prendre position].[382]

Ainsi, l'adhésion de l'UE au Codex marque un tournant, non seulement en ce qui concerne la représentation et la défense des intérêts européens dans les instances sanitaires internationales, mais aussi dans la propension des Etats européens à faire valoir des positions nationales spécifiques. Les procédures formelles de participation réduisent considérablement la possibilité d'intervenir de manière autonome. Mais, au-delà de leurs obligations objectives à se coordonner à l'échelon européen, les délégués des États membres ont intériorisé la nécessité de faire front uni, quitte à renoncer à la défense des intérêts propres de leur pays d'origine. Seule une position européenne validée peut être soutenue par un pays européen et/ou par les représentants de la Commission. « La règle c'est : on ne se désolidarise jamais.[383] »

Une organisation nouvelle qui renforce la collaboration interinstitutionnelle

L'adhésion de l'UE au Codex établit de nouvelles modalités de collaboration entre l'équipe de la Commission et les délégués des États membres de l'UE. Un mécanisme de coordination complexe, auquel prennent part de nombreuses instances permet d'élaborer des

[382] [Carnet d'observations, 29 octobre 2014. Cet échange a été enregistré lors d'une réunion que, en tant que Point de contact français par intérim, nous avions organisé afin de préparer un groupe de travail communautaire sur la stratégie générale de l'UE au Codex. Les délégués A et B sont tous deux des experts français participant à des comités distincts du Codex.]

[383] [Carnet d'observations, 29 octobre 2014, Réunion au SGAE de préparation au groupe de travail communautaire sur la stratégie globale de l'UE au Codex]

positions européennes. Concrètement, depuis 2003, les délégués se retrouvent quelques semaines avant la réunion de chaque comité du Codex, pour participer à un groupe de travail organisé à Bruxelles. Puis, au moment même de la session du comité Codex, des réunions de coordination sur place sont organisées tous les matins, avant que ne débute la session plénière. Au gré de ces réunions, les délégués des États membres et de la Commission européenne développent une relation de travail intime. Ils ont ainsi intériorisé le principe d'une solidarité européenne qui rend, de fait, presque inexistantes les tentations de faire « cavalier seul ». Un compromis européen est toujours acté.

> Réunion de préparation au « Comité de coordination pour la zone Europe » (CCEURO), Bruxelles, 20 septembre 2014
>
> Problème des langues soulevé en séance à la demande de la Russie : la Russie réclame une traduction officielle en Russe, plus de douze pays de la zone Europe étant russophones, ce qui remet en cause la traduction en Espagnol, puisqu'un seul pays est hispanophone dans la région (l'Espagne).
>
> Or, pour cette session, les Pays-Bas, qui président le CCEURO ont fourni à leurs frais une traduction en russe, système qui ne leur paraît pas durable. Ils ont envoyé des commentaires suggérant que l'on devait réfléchir à la logique d'une traduction espagnole *vs.* russe.
>
> A [nom anonymisé, membre de la délégation hollandaise] : « Ce n'est pas seulement une question de langues. Nos relations sont très problématiques avec les Russes, avec de nombreux problèmes SPS et si on ne peut pas communiquer de façon convenable, ça ne va pas s'améliorer. »
>
> B [nom anonymisé, délégué espagnol] : « L'espagnol est une langue officielle du Codex, comme tous les diplomates, j'ai des instructions. Je dois absolument utiliser l'espagnol aussi souvent que possible. » *Le ton monte, visiblement, B a des instructions précises.* « Je ne peux pas accepter qu'on remette en cause l'espagnol au CCEURO, et [s'adressant au délégué hollandais] c'est ce qu'il y a dans votre projet de commentaires ! »
>
> *L'équipe de la Commission discute pendant quelques minutes. Elle fait signe au Président de séance de passer au point suivant. [...] Pause déjeuner : C [membre de la Commission, elle aussi espagnole] rejoint B qui range son ordinateur. C s'agenouille près de lui et ils discutent quelques instants, à un moment C met la main sur l'épaule de B. A les regarde de loin puis les rejoint. Le ton s'apaise. Ils conviennent de ce que les commentaires seront envoyés en l'état, mais que B prendra la parole plusieurs fois pendant la session, en espagnol. C aussi, s'exprimant au nom de la Commission, parlera espagnol et non anglais comme elle le fait d'habitude*[384].

Ce contexte nouveau impose de trouver un message européen unique, y compris sur des questions diplomatiques telles que l'utilisation des langues de travail. Dans cette organisation qui implique des acteurs divers, le cas des hormones va cesser d'être un objet de

[384] [Carnet d'observations, 20 septembre 2014, Réunion de préparation au CCEURO, Bruxelles]

discorde entre les acteurs européens. Au contraire, le consensus autour du rejet des hormones de croissance va devenir central dans la constitution d'un front européen unifié.

b. Les hormones de croissance, instrument de fédération européenne

Aujourd'hui, les délégués européens ont endossé une posture ouvertement hostile aux hormones de croissance, à tel point que l'ancienne zizanie intraeuropéenne sur le sujet a été totalement occultée.

> Alors moi j'ai même un bouquin, j'ai un bouquin des années 80, d'un séminaire subventionné par la Commission européenne, qui fait l'apologie des promoteurs de croissance, en disant que c'est une solution, que c'est des substances extraordinaires, etc… [...] Ca fait partie des choses que j'ai gardées presque en tant que souvenir, quoi. Je le montre assez régulièrement, à tous ces gens, les collègues européens, qui rabâchaient : « Oui, la Commission a toujours été vent debout contre les hormones… » Non, pas toujours ![385]

Cette fédération ne tient presque aucun compte des intérêts économiques des États membres. Elle s'est formée sur l'idée de valeurs partagées, que tous les acteurs européens se doivent de défendre dans les instances multilatérales. De ce fait, c'est principalement sur le rejet unanime des hormones de croissance que s'est constituée l'identité de l'UE au Codex. Le ralliement est si fondamental pour les dirigeants européens qu'il justifie même, le cas échéant, d'orienter la production scientifique afin qu'elle légitime la position européenne. Apparaître unis dans les instances multilatérales semble donc un objectif en soi de la participation européenne au Codex.

(i) Faire front commun : un objectif de la participation européenne au Codex

Le pouvoir de décision communautaire en matière de sécurité sanitaire se répartit entre de multiples institutions. Le partage du pouvoir décisionnaire conduit à chercher régulièrement à confirmer qu'il existe bien un consensus interinstitutionnel sur les principes à défendre au Codex. L'allégeance de l'ensemble des institutions aux politiques

[385] [Entretien, ancien chef de la délégation de la Commission européenne au Codex par intérim, 12 août 2014]

communautaires est un préalable nécessaire à la conduite des négociations multilatérales au nom de l'UE. Dans cette perspective, lorsque cela s'avère nécessaire, la volonté de présenter un front européen uni passe avant la réflexion rationnelle vis-à-vis des intérêts objectifs (économiques ou sanitaires) de l'UE ou de ses États membres. Le cas de la ractopamine permet de s'en convaincre : il a en effet conduit à orienter la production d'expertise par l'UE de manière à ce qu'elle soutienne la position européenne au Codex.

A partir de 1998, les projets de LMR concernant la ractopamine sont mis à l'agenda du Codex : le laboratoire Elanco a soumis un dossier complet au JECFA. Celui-ci n'a pas eu grande difficulté à proposer des projets de normes du Codex. Selon le JECFA, la ractopamine ne constitue pas de véritable enjeu de santé publique : d'une part, les résidus ne s'accumulent presque pas dans la viande des animaux traités. D'autre part, les effets toxiques sont minimes, si ce n'est absents.

Evidemment, en Europe, la ractopamine – au même titre que toutes les hormones de croissance – a été définitivement interdite par la Directive 96/22/CE. Dans ces conditions, l'UE est opposée à l'élaboration des normes du Codex, comme elle l'avait déjà été pour les « cinq hormones » du contentieux à l'OMC et pour la BST (chapitre II). Mais cette fois-ci, l'UE ne va pas faire valoir une opposition « par principe » aux hormones de croissance, ni même se contenter de lister les études scientifiques qui font état d'incertitudes relatives à la sécurité de la ractopamine. L'UE va tenter de faire du conflit sur la ractopamine un débat scientifique en mobilisant ses instances scientifiques.

Avec la création en 2003 d'une agence dédiée à l'évaluation de la sécurité sanitaire des aliments, l'EFSA, distincte de la Commission, l'UE s'est en effet dotée d'une base scientifique sensée assurer la légitimité et la transparence de ses décisions. L'EFSA est régulièrement sollicitée dans le cadre de l'élaboration des législations européennes. Mais elle est aussi mise à contribution dans le cadre de la participation communautaire au Codex. Ainsi,

quand le Codex menace d'adopter les LMR pour la ractopamine, en dépit de l'opposition européenne, la Commission demande à l'EFSA, d'effectuer, en mai 2009, une évaluation de la ractopamine.

Ce rapport est intéressant par bien des aspects, notamment par ce qu'il révèle du rapport entre science et action publique tel que la Commission le conçoit. Nous reviendrons sur cette question dans le chapitre V. Ici, il faut retenir que la demande de cette évaluation relève d'une démarche paradoxale : d'un côté, elle cherche à établir la légitimité de la politique anti-hormones de l'UE en la fondant sur une expertise scientifique fournie par une instance indépendante des institutions décisionnaires. De l'autre, elle contraint la production du consensus scientifique en exigeant que l'avis de l'EFSA justifie l'opposition de l'UE aux normes du Codex :

> BACKGROUND AS PROVIDED BY EC
>
> EC Directive 96/22/EC generally prohibits the use of β-agonists in food producing animals […]. This prohibition covers domestic production and imports from countries of meat from animals treated with β-agonists for growth promotion purposes. […]
>
> The European Commission is required to coordinate with the EU Member States the [Codex] Community position. EFSA is therefore asked to provide an opinion on ractopamine hydrochloride.
>
> TERMS OF REFERENCE AS PROVIDED BY EC
>
> The European Commission asks the European Food Safety Authority to review the JECFA risk assessment leading to proposed Codex standard and other relevant scientific information, in order to establish if there are any scientific grounds for concern, in particular any information which would call into question the scientific grounds for the JECFA evaluation and/or on the safety of food and food products from animals treated with ractopamine.
>
> *CONTEXTE FOURNI PAR LA COMMISSION EUROPEENNE*
>
> *La Directive 96/22/CE interdit, de façon générale, l'usage de β-agonistes chez les animaux producteurs de denrées. [...] Cette interdiction s'applique à la production européenne aussi bien qu'aux importations de viandes issues d'animaux traités avec des β-agonistes en vue de la promotion de la croissance. [...]*
>
> *La Commission européenne doit se coordonner avec les États membres de l'UE pour établir une position communautaire [au Codex]. L'EFSA est donc sollicitée afin de fournir un avis sur le chlorhydrate de ractopamine.*
>
> *MANDAT TEL QU'ETABLI PAR LA COMMISSION EUROPEENNE*
>
> *La Commission européenne charge l'EFSA de revoir l'évaluation des risques du JECFA qui a conduit au projet de norme du Codex, ainsi que d'autres informations scientifiques pertinentes, en vue d'établir s'il existe un quelconque élément de préoccupation scientifique, et en particulier, une quelconque information qui remettrait en question les*

fondements scientifiques de l'évaluation du JECFA et/ou la sécurité des aliments issus d'animaux traités à la ractopamine. [386]

L'avis de l'EFSA sur la ractopamine est donc conditionné pour ne retenir que les aspects négatifs ou incertains liés à cette substance voire à les exagérer. Un tel cadrage de l'expertise contredit l'objectif de neutralité et d'indépendance qui préside à la création d'agences sanitaires ou de groupes d'experts en Europe [387]. Plutôt que de favoriser l'émergence d'un consensus scientifique pour faciliter le choix de l'action appropriée, l'UE prédéfinit les conclusions de son agence. Si ce constat interroge sur la conception du rapport entre science et action au sein de l'UE (ce que nous développons dans le Chapitre V), il atteste par ailleurs d'une union interinstitutionnelle remarquable sur la question des hormones de croissance. Les instances décisionnaires (délégués de la Commission et des États membres) n'hésitent pas à contraindre leurs scientifiques à produire un consensus conduisant au rejet des hormones, ce que les scientifiques eux-mêmes acceptent.

En réalité, dans les conditions où il est produit, l'avis de l'EFSA a peu de chances d'être accueilli au Codex comme une production scientifique neutre et indépendante. Mais la stratégie européenne semble plus axée sur la légitimité de l'alliance entre ses institutions que sur la crédibilité scientifique de son expertise.

---

[386] [Scientific Opinion of the Panel on Additives and Products or Substances used in Animal Feed (FEEDAP) on a request from the European Commission on the safety evaluation of ractopamine. The EFSA Journal (2009) 1041, 1-52]

[387] Benamouzig et Borraz (2007) comparent ainsi les agences sanitaires créées dans différents pays européens pour remédier aux conflits d'intérêts ou, plus simplement, pour agir sur l'interférence du politique dans l'évaluation des risques sanitaires. Robert (2010) s'intéresse quant à elle aux groupes d'experts mis en place par la Commission pour faire émerger un consensus sur les questions techniques qui doivent être tranchées pour donner lieu à une action collective cohérente. Quoique les experts qui peuplent les agences sanitaires, et ceux qui forment les groupes de la Commission ne soient pas issus des mêmes professions ni ne relèvent d'un statut comparables, les recherches sur l'expertise au sein de l'UE ou des institutions internationales (Fouilleux, 2009) convergent sur l'objectif d'une extériorisation de l'expertise : en produisant une vérité scientifique, les comités d'experts permettent de faire émerger une solution d'action publique.

(ii) Une crédibilité scientifique faible compensée par une légitimité institutionnelle forte ?

L'expertise demandée par la Commission européenne à l'EFSA est atypique. Outre le fait que sa conclusion est « soufflée » dans la formulation même de la demande d'avis, elle ne consiste pas à l'examen et la synthèse des résultats des études conduites sur la ractopamine. Comme celles-ci sont la propriété du laboratoire promoteur de la ractopamine, peu enclin à les diffuser aux administrations d'une UE fondamentalement opposée aux hormones, les experts de l'EFSA n'y ont pas eu accès. Ils ont donc dû se contenter d'évaluer l'évaluation faite par le JECFA dans le cadre de l'élaboration des normes du Codex. L'avis de l'EFSA consiste donc en une évaluation « de second niveau » des informations scientifiques sur la ractopamine.

Enfin, la composition du groupe d'experts interrogés est elle-même inhabituelle. Il est d'ailleurs significatif que l'agence saisie, l'EFSA, en charge de la sécurité sanitaire des aliments, n'est pas celle qui réalise usuellement l'évaluation des médicaments vétérinaires en vue de leur autorisation par exemple (qui est du ressort de l'EMA – European Medecines Agency). En outre, les experts de ce groupe spécifique de l'EFSA ne sont pas des spécialistes des hormones de croissance, ni même de la toxicologie vétérinaire : à titre d'exemple, le Président du panel est un français, professeur honoraire de l'INRA (Institut National de Recherche Agronomique), agronome de formation et spécialiste de la toxicologie des produits phytosanitaires.

Cette remarque confirme l'hypothèse selon laquelle prévaut la recherche d'un consensus partagé toutes les institutions de l'UE, sensé conforter son opposition aux hormones. Les conditions nécessaires à l'obtention d'une assise scientifique qui soit prise au sérieux par les autres pays passent alors au second plan.

> Je veux dire, la ractopamine c'est un produit excellent, hein. Il n'y a pas de risque pour la santé, puisque ça s'élimine très rapidement. Ça diminue le taux de matière grasse dans la viande. Ça accélère la croissance des animaux donc ça produit moins d'aliments pour animaux, et moins de production de déchets…qu'est-ce qu'on veut de plus ? [...] Parce que

> franchement… Quand on lit l'opinion de l'EFSA d'avril 2009, je veux dire, les points négatifs… qu'on a évidemment utilisés à tort et à travers… Ils sont relativement limités, pour ne pas dire plus.[388]

Au fond, peu importe que le rapport de l'EFSA apparaisse peu crédible aux autres membres du Codex. Il témoigne en tout état de cause de l'ampleur de l'engagement européen à l'encontre des hormones. Les délégués européens n'accordent que peu de considération au contenu du rapport : il importe peu de savoir si une évaluation d'évaluation respecte les standards de preuve ni même de savoir si elle est susceptible d'éclairer la décision publique. Le fait de pouvoir présenter une caution de l'agence européenne est sensé suffire à démontrer la détermination européenne, donc à faire prendre au sérieux son opposition aux normes sur la ractopamine.

> Après, il y a des fois où, en tant qu'Européens, on se retrouve dans des situations très délicates ! Moi, [...] quand je vais au CCRVDF, j'y vais pour soutenir la position européenne, donc notamment avec le rapport de l'EFSA. Qui critique vertement les conclusions du JECFA. Et franchement, sur la ractopamine, quand tu lis l'avis de l'EFSA…tu dis : « Mon Dieu, comment je vais faire !!! » Des fois, c'est des exercices compliqués, hein…Mais bon, un avis de l'EFSA, c'est pas rien non plus. Il y a beaucoup de pays qui sont sensibles à cet argument.[389]

En réquisitionnant son agence sanitaire, l'UE donne l'impression de rentrer dans le jeu d'une discussion au plan scientifique, conforme aux procédures du Codex. Mais, en réalité, c'est sur un autre plan qu'elle se place : la production d'un avis répondant au formalisme scientifique, que s'emploient à défendre les représentants des Etats aussi bien que ceux de la Commission, est sensée produire l'impression d'un engagement inconditionnel de l'ensemble des institutions européennes pour combattre l'entreprise de normalisation internationale sur la ractopamine. Ainsi, notamment au travers de l'exemple de la ractopamine (mais une manœuvre similaire prendra corps en 2013 pour la BST), le cas des hormones contribue à assurer une représentation unique de l'Europe dans les instances sanitaires.

---

[388] [Entretien, ancien chef de la délégation de la Commission européenne au Codex par intérim, 12 août 2014]

[389] [Carnet d'observations, 29 octobre 2014, Réunion au SGAE de préparation au groupe de travail communautaire sur la stratégie globale de l'UE au Codex]

En somme, le « bœuf aux hormones » a aidé l'Union européenne à advenir. D'un côté, il a impulsé une vraie entreprise de législation commune vis-à-vis des hormones. Celle-ci a, en outre, fait émerger des débats de portée plus générale en matière de régulation des risques sanitaires. Le débat sur le « 4e critère » permet ainsi d'annoncer la définition d'un principe de précaution qui, quelques années plus tard, trouvera sa place comme un fondamental de la législation communautaire.

D'un autre côté, et de manière concomitante, le « bœuf aux hormones » a conféré à l'UE son envergure d'acteur international. Formellement, il a permis d'emporter la nécessité d'une représentation centralisée de l'Europe dans les instances internationales. L'épisode désastreux du vote sur les hormones à la CAC de 1995 a impulsé un processus d'adhésion qui, en 2003, s'est achevé par la reconnaissance de l'UE comme membre du Codex. Sur un plan plus spécifique, le cas de bœuf aux hormones permet d'afficher dans les instances multilatérales l'effectivité de la fédération des institutions européennes. Même si la prise de décision peut sembler, de prime abord, morcelée entre divers acteurs (États membres, Conseil, Commission, agences communautaires et nationales), leur engagement commun contre les hormones démontre l'existence de l'UE comme négociateur unifié. Pourtant, les négociations qui se déroulent à l'échelon européen montrent que la définition d'un intérêt européen homogène ne coule pas de source. Alors que le principe d'une lutte contre les hormones est unanimement porté dans les instances multilatérales, le niveau d'engagement apparaît hautement variable selon les États membres. Les méthodes à employer pour faire valoir la position européenne font, elles aussi, l'objet de débats intenses entre les acteurs européens.

Section B : Entretenir la crise pour rester impliqués : des Etats européens désireux de préserver leur place à la table des négociations multilatérales

En adhérant aux institutions intergouvernementales, l'UE est devenue un négociateur unique, aussi bien à l'OMC qu'au Codex. Ce nouveau statut a produit d'importants

changements du point de vue des États membres qui ont dû s'astreindre à une coordination sur tous les sujets traités au Codex, et accepter qu'une partie de leurs prérogatives soit centralisée. Ce processus, dans les faits, concentre des compétences étendues entre les mains de la Commission européenne, qui, grâce à l'autorité que lui confèrent les accords d'adhésion aux organisations, mais aussi grâce son expertise et sa maîtrise de l'information, est en meilleure position pour négocier au nom de l'UE.

Dans ces conditions, les États membres de l'UE réagissent diversement : une partie se satisfait de cette nouvelle organisation, et renonce progressivement à participer activement aux négociations. D'autres s'efforcent de rester dans le jeu des négociations multilatérales, par exemple en s'investissant dans des actions que la Commission ne peut exercer (élections, représentation régionale, organisations de comités). Pour ces pays, maintenir un certain niveau de conflictualité sur la question des hormones au Codex peut leur permettre de garder prise sur la participation européenne dans les organisations multilatérales.

Les crises sur les hormones ayant en effet focalisé une certaine attention politique aux travaux du Codex, conserver ce contrôle politique constitue un moyen d'éviter que la gestion des négociations multilatérales soit entièrement du ressort de la Commission. Tous les pays impliqués ne partagent cependant pas cet objectif : pour d'autres délégués européens, c'est au contraire via la dépolitisation des négociations du Codex qu'ils peuvent s'y assurer une marge de manœuvre. Pour eux, le problème des hormones doit donc plutôt être traité sur un mode confiné et technicisé. Si les États membres qui restent motivés pour prendre part aux négociations divergent sur les modalités de leur participation, ils trouvent dans le problème des hormones de croissance une occasion de faire valoir leur perspective propre vis-à-vis des travaux ou du fonctionnement du Codex.

1. Une participation européenne maîtrisée par la Commission

Les transformations institutionnelles qui, au cours des années 1980-1990, conduisent presque simultanément à la réalisation du marché commun en Europe et à l'instauration d'une organisation à la tête de la régulation commerciale mondiale (l'OMC), ont justifié l'idée d'une représentation centralisée de l'UE dans certaines instances multilatérales. Cette évolution a constitué une opportunité, pour la Commission, de transformer son rôle dans la participation européenne aux organisations internationales.

> La Commission, avant son adhésion au Codex, assistait aux réunions en observateur, au fond de la salle. Il y avait une coordination sur la position communautaire, qui était défendue par la Présidence mais la Commission, et les fonctionnaires de la Commission, ils avaient un panneau « Commission européenne », observateur au Codex. Donc avec tout le statut des observateurs au Codex, donc ils demandaient la parole, etc., mais surtout, avec les restrictions des observateurs.[390]

Pour donner une réalité effective à une représentation unifiée de l'UE, il est devenu nécessaire d'organiser la composition d'une délégation européenne à l'OMC et au Codex, en impliquant désormais des représentants de la Commission européenne.

A l'OMC, la décision a été d'emblée confiée à la DG Commerce, qui avait conduit, pour l'UE, les négociations de l'Uruguay Round. Au Codex, c'est une unité nouvellement créée au sein de la DG Santé et consommateurs (elle-même fondée en 1999), et dédiée aux négociations multilatérales qui s'est vue chargée du suivi du Codex. Cette équipe de cinq à six fonctionnaires est finalement devenue l'interlocuteur européen central pour les négociations en matière sanitaire. Les procédures prévues pour la participation de l'UE au Codex ont structurellement engendré un transfert des pouvoirs entre ses mains. Cette tendance s'est doublée par une habitude, dans le cadre de la préparation commune aux réunions du Codex, à retarder et délocaliser la prise de décision pour limiter les oppositions.

[390] [Entretien, ancien chef de la délégation de la Commission européenne au Codex par intérim, 12 août 2014]

a. Des arrangements qui favorisent structurellement la Commission européenne

En devenant acteur des négociations multilatérales, l'UE se dote d'une représentation propre dans les organisations, chargée de parler au nom de l'UE. Or, faire émerger une position européenne soutenue par l'ensemble des institutions relève d'un exercice complexe. Au cours du processus, l'exigence d'obtenir un consensus peut en effet menacer la cohérence et la lisibilité de la position commune, ce qui rend difficile la conduite d'une négociation internationale efficace :

> C'est ce que j'appelle le « globibulga » de l'Union européenne ! Parfois, on commence une déclaration en disant oui, puis on développe en disant « peut-être », et on finit en disant carrément non ! [...] Dans l'ascenseur l'autre jour, j'ai croisé l'adjoint agricole de l'Afrique du Sud et il me dit : « Mais, au final, sur le processus *ad hoc*, c'est quoi votre position, à l'UE ? » [...] Mais en général [...] cette confusion vient du fait que, quand on a préparé la réunion, le Parlement a dit ceci, le délégué anglais a dit ceci, l'Italien ceci, la DG Trade a dit ceci, que la DG Sanco pense ceci, et que nous, après la visio avec le SGAE et la RP à Bruxelles, on irait plutôt penser cela. [...] Donc pour les partenaires commerciaux, c'est plus simple de parler à la Commission. Que l'Europe, ce soit : la Commission. Les histoires de Conseil, de coordination avec Bruxelles, tout ça, c'est trop compliqué, toute la comitologie, ils n'ont pas la moindre idée de comment ça fonctionne ! Nous, on a plus un rôle relationnel, d'informateurs, mais pour la représentation officielle, faut voir avec la Commission[391].

Alors qu'ils étaient, il y a seulement quelques années, relégués au rang de simples observateurs, les représentants de la Commission occupent désormais une place centrale dans l'incarnation d'une position européenne dans les négociations internationales.

(i) Des règles qui contraignent la participation des acteurs européens

A l'OMC, l'ensemble de la négociation étant menée par l'UE, seuls les représentants de la Commission sont autorisés à prendre la parole, les délégués des États membres assistant en silence aux réunions du comité SPS. En ce qui concerne le Codex, les compétences sont partagées entre l'UE et ses États membres selon le degré d'intégration en droit communautaire des points à l'ordre du jour (voir la section A de ce chapitre).

---

[391] [Carnet d'observations, échanges avec l'adjoint aux affaires agricoles et sanitaires de la RP française auprès de l'OMC, stage à la RP française à l'OMC, 23 mai 2013]

Tableau 1 : La répartition des compétences entre les institutions communautaires au Codex

Intégration en droit communautaire	Achevée	Inexistante ou sans objet	Partielle
Exemple	Allégation « à teneur garantie en vitamine D »	Coopération entre le Codex et d'autres organisations internationales	Préparations prêtes à l'emploi pour les nourrissons
Compétence légale en cas de vote	Union Européenne : le droit de vote incombe à la Commission et compte pour le nombre d'États membres présents lors de la session	États membres : chacun vote en son nom propre	Mixte : le droit de vote est défini de façon variable
Prise de parole	Commission, puis relais éventuel par les États membres	Présidence du Conseil, puis relais éventuel par les États membres	Variable, en général Commission

En pratique, la délégation de l'Union européenne au Codex n'est pas uniquement constituée de représentants de la Commission. Outre ces derniers, elle se compose d'un ou deux membres du Secrétariat juridique du Conseil[392], et de la délégation du pays assurant la présidence tournante du Conseil de l'UE[393]. Lorsque le point est de compétence « Union Européenne », c'est la délégation de la Commission qui s'exprime au nom de « l'UE et ses États membres » ; en cas de vote, la Commission votera pour un nombre de voix égal au nombre d'États membres présents dans la salle de réunion. Lorsqu'il s'agit d'un point de compétence « États membres », c'est en revanche le pays assurant la Présidence du Conseil qui s'exprime. Même si elle est partagée selon des règles précises, la participation aux négociations est malgré tout ouverte aux représentants des États membres, qui peuvent demander la parole. Dans ce cadre, ils sont cependant expressément invités à seulement soutenir la position développée par la délégation de l'UE.

(ii) Un « savoir-vivre » EU-friendly

En plus des textes qui bornent la participation respective des Etats et de la Commission aux réunions multilatérales, des façons de faire se sont instaurées, en vue de

[392] C'est notamment ce Secrétariat qui établit la répartition des compétences entre la Commission et les États membres.

[393] Au Codex, comme dans la plupart des organisations internationales, les pays siègent par ordre alphabétique. Par conséquent, les délégués des pays européens se répartissent dans l'ensemble de la salle de réunion.

permettre une participation harmonieuse de la délégation de l'UE et de celles de ses États membres. Un manuel développé par la Commission est distribué aux délégués des États membres à cet effet:

> **Supporting and Developing the Common Position**
>
> Following EC accession to Codex, common positions articulated in the name of the EC, or in the name of the EC and its Member States, are, in principle, automatically supported by the combined weight of a number of votes equivalent to the number of EU Member States present at the Codex Session in question. In practice, however, a position presented by a single voice *appears* to be less widely supported than a position defended by, for example, five Codex Member Countries. […] It is therefore suggested that, where appropriate and in particular when this has been agreed as a negotiating strategy, Member States actively avail themselves of the right to "support and/or develop" the common position. This right was, in fact, an important concession won by the Community and its Member States during the accession negotiations, and it seems appropriate to use it, for example, when a very important point appears to be in danger of being "lost" in the Codex plenary.
>
> ***Soutenir et Développer les positions communes***
>
> *Suite à l'adhésion des CE au Codex, les positions communes exposées au nom des CE, ou au nom des CE et de leurs États membres, sont, en principe, automatiquement soutenues par un nombre cumulé de voix correspondant aux votes des États membres présents à la session du Codex. En pratique, cependant, une position défendue par une seule voix* semble *être moins largement soutenue que si elle était défendue par cinq États membres du Codex, par exemple. [...] Par conséquent, il est bienvenu que, lorsque cela semble à propos et en particulier lorsque le point a fait l'objet d'une stratégie validée de négociation, les États membres utilisent de façon active leur droit à « soutenir et/ou développer » la position commune. En fait, ce droit a été emporté comme une concession importante par l'UE et ses États membres lors des négociations d'adhésion, et il semble donc d'en tirer profit par exemple lorsqu'un enjeu très important menace d'être « perdu » au cours d'une session plénière du Codex*[394].

Les tactiques de passage de relai entre les délégations européennes n'ont pas pour seul objectif d'éviter les dissonances ou les particularités qui pourraient résulter d'une coordination imparfaite. Il s'agit tout autant d'occuper le temps de parole en démultipliant la vois européenne afin de donner l'impression que la position présentée est largement soutenue par les membres du Codex. Dans cet objectif, une programmation informelle est orchestrée à l'initiative de la Commission européenne :

> Délégué A : C'est vrai que le rôle de l'UE est très fort dans ce type de réunion, avec un contact permanent avec les délégations présentes : on se réunit une à deux fois par jour. [...] Je dirais même qu'on définit un jeu de rôles, parce que forcément, si la Commission

[394] [Commission européenne, Informal Guide for Interpreting and Implementing the "Arrangement Between the Council and the Commission Regarding Preparation for Codex Alimentarius Meetings and Statements and Exercise of Voting Rights", 2005]

commence à dire quelque chose, il faut qu'un État membre ou plusieurs puissent rebondir, ça apporte plus de poids.

Délégué B : [...] Donc il y a ce jeu de rôles, qui est convenu : [...] S'il y a que le représentant de la Commission qui parle, il prendra un temps de parole. Il aura un temps de parole. [...] Et dès lors qu'on est plusieurs pays de l'UE à dire la même chose, finalement…on va dans le même sens, ça fait tout un faisceau d'interventions qui peuvent être considérées par les pays qui sont un petit peu en balance, comme des avis portés par un grand nombre de pays, finalement.

Délégué A : Je dirais que ça va même au-delà de ça…c'est que dans les réunions préparatoires, on peut dire : « Qui prend la parole ? Plutôt toi ? Non, toi, ce serait ton tour… » Et en séance, moi je vois souvent le représentant de la Commission européenne qui se tourne en disant : « hmm hmm… »

Délégué B : Et si on est plusieurs membres de l'UE, généralement on évite de le faire en série, mais plutôt on se place en intercalant, pour occuper l'heure ou les demi-heures de discussion[395].

Dans cette nouvelle configuration, la Commission est devenue la représentante légitime de l'UE, mais aussi le chef d'orchestre de la participation européenne. Mais son rôle ne se limite pas au moment des réunions : elle tend également à prendre les commandes pour décider de ce qui constitue les intérêts communs européens.

(iii) Une coordination complexe qui se fonde sur des propositions de la Commission

La participation européenne aux négociations multilatérales ne se résume pas à une distribution des temps de parole au moment de la réunion. Encore faut-il qu'une ligne de négociation ait été validée au niveau communautaire. C'est bien dans cet objectif que sont organisés les groupes de travail européens en amont des comités, au cours desquels les points de l'ordre du jour sont examinés dans le détail.

En effet, avant la tenue de chaque comité, le Secrétariat du Codex distribue les documents de travail qui y seront discutés. Sur cette base, les États membres de l'UE établissent des positions (accord ou proposition de modifications des documents de travail) selon leurs propres procédures[396]. En parallèle, l'équipe de la Commission effectue un travail

---

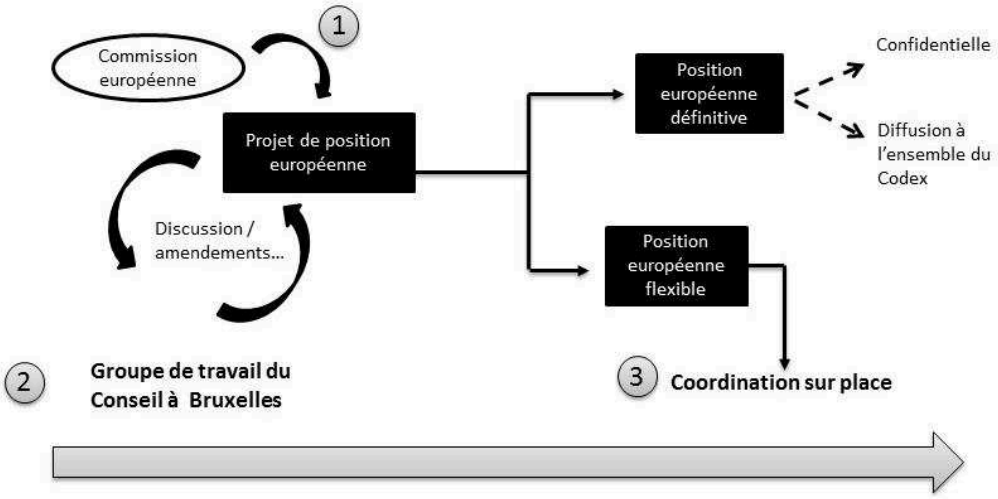
[395] [Carnet d'observations, 29 octobre 2014, Réunion au SGAE de préparation au groupe de travail communautaire sur la stratégie globale de l'UE au Codex]

[396] En France, le Point de contact pour le Codex diffuse les documents envoyés par le Secrétariat du Codex puis convie les parties intéressées (administrations, agences, partenaires privés) à une réunion de préparation au SGAE, à l'issue de laquelle les positions françaises sont validées formellement par les administrations.

similaire, qui permet de diffuser, de façon confidentielle, des projets de position commune aux États membres. C'est alors que, à l'invitation du Secrétariat du Conseil, un groupe de travail se tient afin de définir, à partir des documents préparés par la Commission et par les États membres, la position que l'UE défendra lors du comité.

Concrètement, les échanges se déroulent toujours de la même façon : le pays assurant pour six mois la Présidence du Conseil de l'UE introduit le point de l'ordre du jour, puis c'est la Commission qui présente sa position. Ensuite, le cas échéant, les États membres peuvent commenter et demander de modifier le projet de position.

Figure 9: La coordination européenne pour le Codex, un processus maîtrisé par la Commission



C'est ainsi la Commission qui, en préparant les positions initiales, puis en organisant les débats lors de ces groupes de travail, maîtrise l'essentiel de processus de définition des positions communes. En outre, les groupes de travail permettent également de décider de la stratégie formelle de négociation à adopter : par exemple, est-il préférable d'envoyer des commentaires écrits qui seront communiqués à tous les acteurs du Codex ou de conserver une certaine flexibilité en gardant confidentiels les projets de position ?

b. Différer et délocaliser la décision pour mieux la contrôler

Une autre difficulté se pose lors de ces réunions préparatoires à Bruxelles : celle de la distribution tardive des documents de travail du Codex. Lorsque se tient le groupe de travail communautaire, quelques semaines avant la session du Comité, l'ensemble des documents de travail n'est en général pas disponible. La plupart du temps, le Secrétariat du Codex n'est en mesure de distribuer les documents de travail que quelques semaines voire quelques jours avant la réunion.

(i) Une validation tardive qui confisque la décision aux États membres

En l'absence de document de travail, les délégués réunis à Bruxelles ne sont évidemment pas en mesure d'arrêter une position européenne. Cette situation se produit presque à chaque session du Codex, même si elle ne concerne en réalité que quelques points de l'ordre du jour. Dans ce cas, la position européenne sera validée juste avant la réunion, à l'occasion des temps de coordination européenne qui sont organisés sur place[397].

> On-the-spot coordination is intended mainly for treating matters that were impossible to finalize beforehand in Brussels. […] Such meetings should be convened as deemed necessary by the Presidency who will take due account of all relevant factors including, for example, the direction the discussions are taking at the Session, new information that has come to its attention.
>
> *La coordination "on-the-spot" est destinée avant tout à traiter les questions sur lesquelles il n'a pas été possible de statuer de façon définitive à Bruxelles. [...] Ces réunions devraient être décidées par la Présidence du Conseil en tenant compte de nombreux facteurs, parmi lesquels la direction prises par les discussions au cours de la Session, les nouvelles informations rendues disponibles.*[398]

La possibilité d'organiser des coordinations de dernière minute a tendance à se généraliser. Du point de vue de la gouvernance européenne, cette pratique n'est pas anodine :

---

[397] Il s'agit de l'étape 3 présentée dans la figure précédente (figure 8). Au moment des comités du Codex, les acteurs européens (délégués des États membres et de la Commission) se retrouvent en général une demi-heure avant que ne débute la session plénière dans une salle qui est mise à leur disposition par le secrétariat du pays qui accueille le comité en question. Au même moment, d'autres coordinations régionales (Amérique du Sud, Asie, etc.) ont lieu dans les salles voisines.

[398] [Commission européenne, Informal Guide for Interpreting and Implementing the "Arrangement Between the Council and the Commission Regarding Preparation for Codex Alimentarius Meetings and Statements and Exercise of Voting Rights", 2005]

tout d'abord, tous les États membres n'assistent pas directement à toutes les réunions du Codex, en raison de l'investissement humain et financier que cela représente.[399] Pour beaucoup, les pays européens participent uniquement aux réunions préparatoires à Bruxelles et n'envoient de délégués assister sur place aux sessions que lorsque l'enjeu le justifie, ou que la proximité géographique le permet.

Une telle configuration ne permet donc pas à l'ensembles des États membres de l'UE de participer à la prise de décision. Le contexte de la crise économique de la fin des années 2000, et les restrictions budgétaires qui s'en sont suivies, ont aggravé ce constat, certains pays du Sud de l'Europe notamment (Portugal, Grèce) ayant pratiquement renoncé à participer aux travaux du Codex. Quoi qu'il en soit, la contrainte temporelle liée à la distribution tardive des documents de travail du Codex conduit à décider à la dernière minute des positions européennes. Le fait que ce choix dans l'urgence ait lieu justement « loin des capitales » accroît encore un peu plus le poids de la Commission dans la détermination des intérêts européens.

(ii) La délocalisation spatio-temporelle, levier pour une prise de décision efficace mais autoritaire

Au-delà des contraintes imposées par la disponibilité tardive des documents de travail du Codex, la gestion d'une prise de décision dans l'urgence, sur le lieu même de la réunion internationale, constitue un moyen pour la Commission de peser sur le choix des positions défendues par l'UE.

En effet, la programmation des temps de coordination communautaire juste avant, voire pendant, la tenue du comité, ne permet pas aux délégués de mettre en œuvre les procédures nationales auxquelles ils sont eux-mêmes astreints pour pouvoir engager leur

[399] En effet, chaque comité du Codex représente une semaine de réunion dans un lieu choisi par le pays hébergeant le comité en question : par exemple, pendant l'automne 2014, des comités se sont tenus à Philadelphie (États-Unis), Brisbane (Australie), Tokyo (Japon), Kokopo (Papouasie Nouvelle Guinée), La Haye (Pays Bas), Lima (Pérou) et Bali (Indonésie).

gouvernement. Concrètement, il leur est souvent impossible d'interroger leurs capitales (urgence, décalage horaire), ce qui peut les mettre en position de valider les propositions de la Commission sans en avoir reçu le mandat explicite de la part de leur administration centrale. En France, il est par exemple nécessaire d'envoyer, par télégramme diplomatique, des instructions validées au terme d'une procédure interministérielle. Mieux encore, leur accord est parfois vérifié a posteriori, lorsque des engagements ont déjà été pris au nom de l'UE :

> 8h – Réunion de coordination européenne
>
> La réunion se tient dans une salle de la « Blue Box », qui héberge la Représentation Permanente de l'UE à Genève. Nous sommes le jeudi : premier jour de la session d'été du Comité SPS, mais les avancées effectives ont été actées la veille. Le mercredi est, en effet, traditionnellement consacré aux « réunions informelles », qui permettent de faire progresser concrètement les négociations, avec deux sujets à l'ordre du jour : les normes privées et le processus « *ad hoc*[400] ». Lors de ces négociations, la Commission a présenté une position européenne isolée, opposée à la mise en place de ce processus *ad hoc,* en contradiction avec la position actée à Bruxelles quelques semaines plus tôt.
>
> France : On était surpris, hier, car la position sur « *ad hoc* » ne correspondait pas à ce qui avait été acté à Bruxelles. Est-ce que vous pouvez préciser pourquoi finalement, on s'est dit prêts à revoir nos exigences ?
>
> Commission : Oui, désolée sur ce point, mais les positions US nous sont parvenues tardivement [après la réunion de Bruxelles]. [...] De toute façon, le projet est condamné, sur « *ad hoc* », la Présidente du Comité a bien dit que s'il n'y avait pas de consensus au prochain Comité SPS, on laissait tomber. Là, les US ont des exigences telles que…ça ne sera pas accepté. Donc ça va être abandonné. Donc on n'avait rien à perdre.[401]

Ainsi, la Commission européenne tire parti des contraintes liées à des négociations multilatérales qui n'ont pas été prévues pour intégrer un lourd processus de définition des positions nationales. En différant dans l'espace et dans le temps le moment où une position européenne est définitivement arrêtée, elle accentue le phénomène de concentration de la décision entre ses mains. Pour beaucoup d'Etats, cette situation n'est pas vraiment problématique, dans la mesure où la Commission dispose aussi de compétences et d'expertise dont ils ne disposent pas. De ce fait, ils renoncent plus ou moins à s'impliquer effectivement dans les travaux du Codex.

---

[400] Il s'agit des négociations concernant l'élaboration d'un mécanisme de résolution des conflits directement adossé au Comité SPS et qui aurait eu pour objectif d'éviter, lorsque c'est possible, de recourir à l'arbitrage de l'ORD.

[401] [Carnet d'observation, Réunion de coordination européenne on the spot, Genève, 28 juin 2013]

> Moi, c'est ce que j'ai toujours dit, que c'était inévitable : que les États membres, au fur et à mesure, allaient se désintéresser du *Codex alimentarius* et laisser tomber, tout déléguer à la Commission ! Les négociations, la participation aux groupes de travail et tout ! Et c'est sûr, la Commission a plus les moyens de suivre sérieusement, mais…elle ne défend pas les positions de chaque État membre, quoi…et les pays du Sud n'ont pas la même vision que ceux du Nord…D'autant plus que les pays du Sud, la Grèce, aujourd'hui, ils envoient personne négocier la norme sur l'huile d'olive au Comité sur les huiles, qui est hébergé par la Malaisie. Pourtant, c'est un gros enjeu, bien sûr, pour la Grèce.[402]

Mais pour d'autres délégués d'États membres, cette tendance à leur confisquer la prise de décision suscite une certaine frustration. De ce fait, des actes de résistance peuvent être observer. Certains États membres encouragent, dans cette perspective, la politisation des enjeux traités au Codex, avec l'espoir que la mobilisation de responsables politiques permettra d'impliquer plus effectivement les Etats dans les négociations multilatérales. D'autres délégués cherchent au contraire à accentuer le confinement de la gestion des travaux du Codex, en estimant que la méconnaissance de leurs activités réelles peut leur donner plus d'autonomie pour influencer concrètement les travaux de l'organisation, en dehors du contrôle politique.

2. Les crises sur les hormones : les Etats européens reviennent dans la négociation

Dans l'ensemble, les États membres ont confié à la Commission une part importante de ce qui constituait jusqu'alors leurs prérogatives en matière de gestion des enjeux sanitaires du commerce international. Cette réorganisation, prévue par des procédures de répartition des compétences entre les différentes institutions européennes concernées, a également pris la forme d'un arrangement tacite sur la base d'avantages réciproques. D'un côté, la Commission y a puisé sa légitimité interne de chef de file européen, et est devenu le principal interlocuteur européen auquel s'adressent les pays tiers. De l'autre, les États membres ont pu bénéficier d'une expertise plus approfondie et complète des questions sanitaires internationales.

---

[402] [Entretien, ancien point de contact français pour le Codex, 2 février 2014]

> The main benefit of the first two years of active participation of the EC as a full member organization is the enhanced cooperation between the EC and its Member States on Codex related matters. This was the *raison d'être* for EC membership of the Codex and has contributed to an overall strengthening of the influence of both the Member States and the EC in the Codex. Within the Commission services, expertise is largely drawn from the competent experts of the Health and Consumer Protection Directorate General (DG SANCO).
>
> *Le principal succès que l'on constate après les deux premières années de participation active de l'UE comme membre de plein droit, est le renforcement de la coopération entre l'UE et ses États membres sur les sujets d'intérêts au Codex. C'était la* raison d'être *de l'adhésion de l'UE au Codex, et cela a contribué à renforcer de manière globale l'influence à la fois des États membres et de l'UE au Codex. Au sein des services de la Commission, l'expertise est principalement fournie par les experts de la DG Sanco.*[403].

Cependant, ce fonctionnement dans l'ensemble consensuel laisse également place à des entreprises plus subversives, au travers desquelles les États membres cherchent à affirmer leurs prérogatives propres. Il existe en fait deux déclinaisons, plus ou moins incompatibles, de cette quête des délégués des États membres à participer aux négociations multilatérales. Certains Etats tentent de politiser les décisions prises au niveau européen. En mobilisant le Conseil de l'EU ou d'autres instances intergouvernementales, ils cherchent à accroître le contrôle national sur les décisions prises de manière très autonomes par la Commission. Ces entreprises de politisation ont tendance à se cristalliser autour des crises qui, comme le rappelle, exigent une gestion par les responsables politiques. A l'opposé, d'autres délégués cherchent à se constituer discrètement un statut de sage, que son expérience des négociations au Codex rend légitime pour assurer un rôle de médiation ou pour être en mesure d'influencer les décisions prises à l'échelon communautaire. Du point de vue de ces délégués, il est essentiel de perturber le moins possible l'entre-soi qui sous-tend le travail de coordination européenne. Dans cette perspective, l'intrusion politique qu'occasionnent les crises limite l'autonomie dont ils bénéficient au quotidien. Pourtant, les différends et, de manière générale, les problèmes complexes qui surviennent dans les travaux du Codex, constituent des occasions de se démarquer en s'investissant pour les résoudre.

---

[403] [Commission européenne, Informal Guide for Interpreting and Implementing the "Arrangement Between the Council and the Commission Regarding Preparation for Codex Alimentarius Meetings and Statements and Exercise of Voting Rights", 2005]

Somme toute, la démarcation entre ces deux types de stratégie mise en place par les délégués des Etats européens recouvre la distinction entre un problème public et une crise. Si l'on s'en tient à la définition la plus inclusive du problème public[404], celui-ci se caractérise par un travail cognitif qui le problématise en des termes pouvant différer de la réalité objective. Les négociations difficiles au Codex, autour de sujets sensibles comme celui des hormones de croissance, constituent des problèmes publics que les partisans d'une action discrète s'efforcent de garder confinés. A l'opposé, les épisodes qui transforment en crise le conflit sur les hormones, qui d'ordinaire couve à bas bruit au Codex, appellent à une prise en main par des autorités politiques de plus haut niveau[405]. C'est pourquoi les délégués qui cherchent à politiser l'action européenne afin de s'y ménager une part plus importante, ont tendance à favoriser les processus de crises[406] (Henry, 2004).

Nous allons voir qu'une profession joue un rôle déterminant dans ces différents mécanismes : ce sont les vétérinaires. Organisés en réseaux européens, ils sont en mesure de mobiliser les échelons politiques pour les amener à s'intéresser aux travaux du Codex. Mais leurs fonctions au sein des administrations européennes les placent aussi dans une position

---

[404] Gilbert et Henry (2007) exposent de façon détaillée les difficultés à s'accorder sur une définition de travail univoque de cette notion de problème public. L'essoufflement de la recherche relative aux mécanismes de définition et de mise à l'agenda de ces problèmes, entravée par les limites inhérentes à l'accumulation de cas d'études, signale bien, d'après ces auteurs, l'aporie des tentatives de systématisation dans ce champ de recherche. Néanmoins, ils relèvent un certain nombre de caractéristiques communes aux problèmes publics : un problème se distingue d'une condition ou d'une situation objective par une démarche d'ordre cognitif et/ou normatif au cours de laquelle un acteur définit une situation comme devant ou pouvant être différente de ce qu'elle est dans la réalité. Dans le cadre de l'analyse que nous développons ici, il nous semble suffisant de souscrire à cette définition. En outre, l'analyse de « problèmes publics confinés » que développent ces auteurs (Gilbert et Henry, 2012) rend bien compte d'une tendance à garder la gestion de certains enjeux dans des sphères administratives, donc hors de portée du public.

[405] Voir à ce sujet Jullien et Smith (2012) qui rappellent, dans le cadre de l'analyse du gouvernement des industries, que la crise justifie la prise en charge politique de ce qui constituait jusqu'alors un « problème » géré par une industrie ou une entreprise.

[406] De façon similaire, Henry (2004) met à jour le rôle décisif de la sollicitation des responsables politiques dans la mise en crise du problème de l'amiante, qui avait pourtant été identifié dès le début du XXe siècle comme un problème de santé pour les travailleurs exposés. De son côté, Fourès (2011) montre que des crises sanitaires faiblement médiatisées avaient marqué les reconfigurations des acteurs sanitaires au début des années 2000. Son travail met en avant que la survenue de ces phénomènes de mise en crise, qui ne concernent que les sphères administratives et politiques, sont à relier à l'entrée de nouveaux acteurs et/ou à la redistribution des prérogatives entre les acteurs existants.

relativement marginale : ils possèdent en effet des connaissances scientifiques et techniques de haut niveau sans et peuvent s'appuyer sur une solidarité corporatiste internationale. Ces caractéristiques autorisent donc également une gestion confinée des travaux du Codex.

Puis nous illustrerons l'antagonisme entre tentative de politisation et préservation de l'entre-soi à partir de l'exemple des suites, en Europe, de l'adoption par le Codex des LMR concernant la ractopamine. L'épisode du vote, en 2012, a été traité par certains européens comme une occasion de dénoncer le mode de gouvernance du Codex, jugé peu démocratique. Le message a ainsi été porté par des responsables administratifs et politiques de haut niveau. Mais cette tentative de politisation s'est heurtée au désir de la majorité des Européens à gérer au sein du Codex les enseignements du problème des hormones.

a. Les vétérinaires, moteurs de la dynamique anti-*hormones de l'UE*

Le Codex traite de centaines d'enjeux sanitaires liés à l'alimentation. Chaque année, plusieurs dizaines de normes sont adoptées sans que soit rapporté le moindre différend entre les membres de l'organisation quant à leur élaboration. Pourquoi le bœuf aux hormones continue-t-il de faire problème ? L'existence d'une divergence réglementaire entre les principaux producteurs agroalimentaires (Europe et Amériques) ne suffit pas à expliquer la violence des échanges relatifs à la normalisation des hormones de croissance. En effet, il existe bien d'autres cas où l'Europe applique des normes ou des réglementations divergentes de celles du Codex. Sans que cela perturbe le commerce international ni ne soulève de contestations de la part des partenaires commerciaux de l'UE. Ce n'est donc ni parce qu'il pose des questions spécifiques en termes de réglementation, ni en raison de la gravité des risques sanitaires ou de l'importance des enjeux commerciaux que le problème des hormones est si disputé dans les instances sanitaires. Nous allons montrer que c'est parce qu'il est porté par les vétérinaires officiels qu'il demeure toujours susceptible d'être réactivé comme crise internationale.

(i) Médicaments vétérinaires versus pesticides : des questions différentes par nature ?

Chaque année, le Codex adopte des normes qui ne correspondent pas aux réglementations européennes. Réciproquement, il arrive régulièrement que la législation en cours d'élaboration au sein de l'UE diverge de normes déjà adoptées au Codex. Cette situation est particulièrement fréquente en ce qui concerne les résidus de pesticides. De la même façon que pour les médicaments vétérinaires, l'utilisation des pesticides est encadrée (entre autres) par l'établissement de LMR dans différents produits végétaux. Or, chaque année, le Codex adopte des dizaines de LMR pour divers pesticides utilisés dans une grande variété de cultures (fruits, légumes, céréales, etc.). L'examen de l'ensemble de ces projets de normes représente un travail tel qu'en Europe, c'est l'EFSA qui se charge d'examiner au cas par cas les évaluations du JMPR (Joint Meeting on Pesticides Residues, l'équivalent du JECFA pour les pesticides) et de rédiger une synthèse qui pointe les cas de divergences entre les LMR européennes et celles du Codex. Mais ce travail de revue s'arrête là : les incompatibilités sont notées, mais on laisse le travail de normalisation du Codex aboutir. Et le commerce de produits d'origine végétale ne s'en porte pas plus mal (par exemple, quasiment aucune notification n'est rapportée au Comité SPS de l'OMC sur ce sujet).

> Comme tous les ans, on a eu une revue critique de l'EFSA, qui a regardé toutes les propositions de la JMPR[407]. Ca représente un travail colossal : il y a plusieurs centaines de valeurs à vérifier, à comparer, à regarder ce qu'il y a eu, derrière, pourquoi la JMPR fait ces propositions. Je dis vraiment : chapeau, l'EFSA. [...] Des fois, on a des différences importantes, pour les LMR de pesticides, entre ce qu'on a adopté en Europe, et ce que la JMPR recommande au CCPR. Oui, en général…c'est dans le sens : plus élevé au Codex que notre réglementation européenne. Mais des fois, c'est dans l'autre sens. Donc, en toute logique, on devrait avoir des problèmes d'export : vu que nos produits ont des marges plus élevés – ce qui s'explique d'un point de vue scientifique – ils devraient être refusés par les pays qui appliquent les normes Codex. Donc, moi je signale toujours en réunion communautaire, quand on a des différences, comme ça. Mais je suis la seule à le faire, je

[407] La JMPR (Joint Meeting on Pesticides Residues) est l'équivalent du JECFA en ce qui concerne l'évaluation des résidus de pesticides présents dans les produits d'origine végétale. Sur demande du CCPR, la JMPR établit des propositions de LMR pour différents couples « espèce végétale/pesticide », que le comité est par la suite chargé d'adopter ou non. On peut souligner que la charge de travail est considérablement plus élevée pour la JMPR (plusieurs centaines de LMR élaborées chaque année) que pour le JECFA (une dizaine de LMR de médicaments vétérinaires par an).

> me demande même si je vais pas arrêter ! [rires] Je sais pas, j'ai aucun retour sur des problèmes de ce type. Mais en même temps, je sais pas…J'ai pas de contact avec l'industrie phytopharmaceutique, je serais preneuse parce que bon… Moi je sais pas l'impact qu'aurait une LMR Codex votée, inférieure aux LMR communautaires. J'ai l'impression que ça fait bouger personne et que ça concerne personne, finalement[408].

Le cas des pesticides contraste donc de façon flagrante avec celui des hormones. Des dizaines de normes sont adoptées chaque année pour les pesticides, sans que le consensus soit jamais menacé, alors que seulement deux ou trois médicaments vétérinaires sont pris en charge dans le même temps, avec une probabilité importante de voir survenir des désaccords entre les États membres du Codex. Pourtant, les modalités de régulation des pesticides et des médicaments vétérinaires sont comparables : dans les deux cas, le Codex établit des LMR, tandis que la décision d'autoriser l'emploi des produits est du ressort des autorités nationales.

Pourquoi, dans ces conditions, les LMR du Codex sur les résidus de pesticides ne posent-elles pas problème aux Européens, comme c'est le cas pour les LMR sur les hormones ? Nous allons voir que les différences socioprofessionnelles entre les acteurs chargés de leur suivi respectif au Codex éclairent le traitement divergent qui leur est réservé.

(ii) Un réseau européen de vétérinaires capables de mobiliser les institutions

L'organisation des vétérinaires en réseaux européens leur permet de mobiliser les responsables administratifs lorsque survient une crise telle que celle des hormones au Codex. Deux niveaux se distinguent : un réseau européen qui fonctionne essentiellement sur des ressorts corporatistes (relations interpersonnelles entre des vétérinaires officiels occupant des postes importants au sein de l'administration nationale ou de la Commission européenne), et l'arborescence des vétérinaires officiels au sein des administrations des États membres. En France, les vétérinaires occupent un certain nombre de postes-clés au sein de la DGAL (Direction Générale de l'Alimentation) comme celui de Directeur Général et celui de « Chief

[408] [Carnet d'observations, réunion de préparation de la 44e session du CCPR au SGAE, avril 2012, propos tenus par la chef de délégation de la France au CCPR]

Veterinary Officer », le représentant des services vétérinaires nationaux dans les instances européennes et internationales.

Ces vétérinaires sont, comme le souligne Fritsch (2005) liés entre eux par un corporatisme acquis à la fois au cours des études en école vétérinaire et par le partage d'un engagement au service de la santé publique matérialisé par le recrutement au sein du corps des ISPV (Inspecteurs de Santé Publique Vétérinaire). Nombre d'entre ces vétérinaires ont justement fait leurs premières armes dans l'administration en luttant contre les fraudes sur les hormones dans les années 1980 et ont vécu, directement ou non, le contentieux sur les hormones à l'OMC. De ce fait, le problème des hormones a acquis un statut particulier dans l'établissement d'une cohésion de corps (Fritsch, 2010) qui, par conséquent, est particulièrement prompt à réagir dès que le sujet est évoqué dans les instances internationales :

> Bonjour [noms anonymisés],
>
> Je viens de re-faire le point sur le sujet "ractopamine". Une des idées du MAAF [Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Forêt] était de dénoncer l'adoption de cette norme (qui ne respecte pas le consensus) en adressant un courrier au niveau "politique" de la FAO et de l'OMS et au Président du Codex [...]. Concrètement, cela pourrait consister en un courrier du Conseil (et de la Commission) adressé au DG de la FAO et de l'OMS et au Président du Codex. Cela permettrait d'appuyer la demande de révision des procédures d'adoption, et de manifester à plus haut niveau notre opposition.
>
> [Fonctionnaire A (vétérinaire, Ministère de l'Agriculture)]

Dans le cas français, le corps des vétérinaires fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture cherche donc à politiser la gestion des négociations sur les hormones par l'UE, en s'appuyant sur plusieurs réseaux : l'un, propre à la profession vétérinaire, incarné par les « CVO », l'autre de plus haut niveau mais plus généraliste, rassemblant les Ministres de l'Agriculture siégeant au Conseil. Leur objectif est double : la mobilisation des instances politiques de l'UE vise à mettre en contestation le mode de gouvernance du Codex. Le recours au vote sur le cas des hormones bafoue en effet la décision par consensus qui doit prévaloir dans les organisations intergouvernementales. Mais en creux, les vétérinaires

français remettent également en cause la façon dont est pilotée la participation européenne au Codex, notamment le rôle joué par la Commission européenne :

> Nous, voilà, on pense que souvent, l'UE ne va pas assez loin. C'est-à-dire que nous, on aimerait taper…on aimerait taper plus fort sur la table. L'UE…on manque un peu de force et de fermeté. Et souvent, c'est un aveu de faiblesse. [...] Bon, souvent, on voit…on arrive à anticiper, par rapport à la position que l'UE va prendre, qui est une position un peu timorée. On fait quand même porter notre message. Mais on a souvent des problèmes avec la Commission, qui est trop timorée. Sur quasiment tous les sujets. Et puis, l'autre chose, c'est qu'il n'y a pas forcément non plus de décisions politiques qui sont prises, des engagements qui soient clairs. On est dans un monde de technocrates.[409]

En se saisissant du problème des hormones, les vétérinaires français sont ainsi en mesure de mobiliser tout un ensemble d'instances européennes[410], notamment le Conseil et le groupe des « CVO » qui exercent des fonctions politiques. La mobilisation du Conseil vise à produire une intervention politique dans la gestion communautaire des travaux du Codex, conduite en mode routinier par la Commission, qui tend à s'affranchir des États membres. Ainsi, en dénonçant les dérives du Codex qui ont conduit à adopter par vote des normes sur les hormones (en 1995 et en 2012), l'intervention des vétérinaires de certains États membres met indirectement en cause le pilotage exercé par la Commission au nom de l'UE. Néanmoins, il faut souligner que ces vétérinaires (notamment les Français) ne sont pas les délégués qui suivent en substance l'ensemble des travaux du Codex. Leur intervention se limite à mettre en crise les négociations sur les hormones. De ce fait, ils sont souvent perçus par des intrus par leurs collègues européens investis plus globalement dans les négociations du Codex.

---

[409] [Entretien, vétérinaire du Ministère de l'Agriculture, 13 août 2014]

[410] Les vétérinaires sont en effet présents dans de nombreux univers d'apparence disjoints : le monde universitaire et de la recherche, les laboratoires pharmaceutiques, le « terrain » des filières agricoles (via les vétérinaires libéraux), ou encore les administrations décisionnaires. Fortané (2015) remarque des processus similaires dans le cas du problème émergent de l'antibiorésistance : la capacité des vétérinaires à s'insérer dans ces divers réseaux leur permettent de largement maîtriser l'ensemble du processus d'élaboration des politiques relatives aux médicaments vétérinaires. Dans une autre perspective, Alam (2007) a proposé une analyse de la crise de la vache folle en termes de rapports de concurrence entre les professions. Son enquête a permis de mettre en évidence le tour de force grâce auquel, au Royaume-Uni, les vétérinaires ont réussi à s'approprier la gestion du scandale de la vache folle au cours des années 1990/2000, alors même qu'ils étaient les premiers mis en cause dans la survenue de la maladie. Autrement dit, les vétérinaires s'insèrent dans des réseaux nationaux et européen (les deux étant d'ailleurs connectés) de nature corporatiste, qui leur permettent d'activer des instances aussi bien administratives qu'expertes ou politiques.

(iii) Une relative marginalité socioprofessionnelle créatrice d'autonomie

A côté du cas français, où les vétérinaires semblent particulièrement prompts à braquer les projecteurs des instances politiques sur les travaux du Codex, la plupart des délégués cherchent à garder confiné le travail relatif au suivi et à la participation européens au Codex. Les vétérinaires présents dans les administrations européennes bénéficient en effet d'un statut original. Issus d'une formation exigeante et longue, ils occupent des fonctions relativement élevées dans l'administration des États membres ou au sein de la Commission (à ce sujet, voir par exemple le travail de Ollivier, 2013). Cependant, du fait de leurs connaissances scientifiques, ils demeurent souvent catégorisés comme des « techniques ». En outre, les effectifs de vétérinaires, a fortiori des vétérinaires au sein de l'administration, sont particulièrement faibles : quelques dizaines au sein du Ministère de l'agriculture français, par exemple. Ces caractéristiques les place bien souvent dans des fonctions atypiques, où ils exercent des responsabilités souvent importantes, mais en demeurant dans un « cœur de métier » technique. Pour ces raisons, les responsables nationaux des travaux du Codex sont souvent des vétérinaires (plus de la moitié d'entre eux d'après nos observations, et abstraction faite des divergences dans l'organisation mise en place par les États membres pour assurer leur suivi du Codex), fonctions qu'ils occupent sur de longues périodes temporelles[411].

Dans ces conditions, ces délégués ont profité à la fois de la reconnaissance de leurs compétences techniques et de leur relatif isolement au sein de l'administration de leur pays d'origine pour s'affranchir d'un contrôle par des instances nationales de plus haut niveau.

> La préparation à Bruxelles, c'était une horreur pour moi ! J'ai eu l'impression d'être en première ligne, et de subir un feu nourri de la part de tous les autres chefs de délégation. Notamment l'Anglais, là, sur un ton : « Oui, mais, c'est pas comme ça que le Codex

[411] Le vétérinaire italien qui assure la fonction de Point de contact pour le Codex est en poste depuis dix-sept ans, le Hollandais a exercé diverses fonctions en lien avec le Codex depuis les années 1980, le vétérinaire allemand est lui aussi en poste depuis plus de dix ans, etc.

fonctionne... » Sérieusement, ces gens, je sais pas ce qu'il en est pour eux, mais est-ce qu'ils peuvent comprendre que moi, j'ai des instructions ?[412]

Autrement dit, là où les vétérinaires français (notamment) cherchent à provoquer l'interférence du politique pour tempérer la tendance de la Commission à s'autonomiser du pouvoir exercé par les États membres, la plupart des autres délégués appliquent, au contraire, les mêmes usages que les délégués de la Commission pour travailler avec elle dans un mode confiné. Plutôt que de mobiliser les responsables politiques nationaux, ils s'autonomisent au maximum de l'ingérence des capitales. Pour ces délégués aussi, les crises provoquées par les hormones constituent une opportunité. Mais dans leur perspective, l'objectif est plutôt d'accroître leur reconnaissance au sein du Codex en imaginant des solutions originales que de bouleverser le fonctionnement de l'organisation.

Par exemple, en 2014, la Commission a initié avec certains délégués d'États membres une réflexion destinée à fournir des propositions concrètes pour le problème des normes gelées à l'ultime étape (étape 8) de la procédure d'adoption. Cette question est (voir chapitre II) en lien direct avec les crises sur les hormones de croissance : seuls les projets de LMR sur les hormones (au début des années 1990), sur la ractopamine (entre 1998 et 2012) et sur la BST (depuis 1998) ont fait l'objet de ce que les délégués qualifient « d'anomalie dans les procédures du Codex. » Outre la France, invitée en tant que pays hôte du Comité des principes généraux (CCGP) en charge des enjeux de procédures, deux délégués ont participé à ce « brainstorming » informel. Ce sont eux qui, en fournissant des documents écrits, ont le plus activement nourri cette réflexion. Le premier, hollandais, est le Président du comité régional pour la zone Europe (CCEURO) et l'ancien Président du Comité sur les Contaminants alimentaires (CCCF). Le second, danois, a été Vice-Président de la CAC au

[412] [Carnet d'observations, échanges avec les délégués français lors de la CAC, 28 juin 2016]

début des années 2000. Un dernier délégué s'est joint aux discussions plus tardivement : un vétérinaire allemand.

> Possible solutions to prevent adoption of standards which cannot rely on a broad base of support
>
> France, Germany, Denmark and The Netherlands together took the initiative to draft this discussion paper in order to further discussion and strategic thinking on possibilities to prevent a repetition of events which we experienced in the adoption of the standard for Ractopamine in July 2012. Needless to say, this document has no official status whatsoever and is only meant to stimulate discussion.
>
> […] Other options are:
>
> - Develop standards in cooperation with OIE, where OIE can take care of considerations on animal health and animal welfare.
> - The introduction of a Step '7.5' for standards on which there is agreement that there are no outstanding issues concerning food safety but on which there is nevertheless no consensus for their adoption on Step 8 due to factors outside the mandate of Codex.
>
> *Solutions envisageables pour prévenir l'adoption de normes qui ne disposent pas d'un large soutien*
>
> *La France, l'Allemagne, le Danemark et les Pays-Bas ont pris l'initiative d'élaborer ce document de travail en vue d'approfondir la discussion et la réflexion stratégique quant aux possibilités de prévenir la répétition d'évènements tels que celui dont nous avons fait l'expérience avec l'adoption d'une norme pour la ractopamine en juillet 2012. Il va sans dire que ce document ne dispose d'aucun statut officiel et est seulement destiné à encourager la discussion.*
>
> *[...] Les autres options sont :*
>
> - *Développer des normes en coopération avec l'OIE, dans la mesure où l'OIE peut prendre en charge la santé et le bien-être des animaux.*
> - *L'introduction d'une étape « 7.5 » pour les normes qui ne posent manifestement pas de difficultés en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments mais pour lesquelles il n'y a pas, néanmoins, de consensus pour leur adoption à l'étape 8 en raison de facteurs qui ne sont pas du ressort du Codex.*[413]

Ainsi, les caractéristiques professionnelles des vétérinaires au sein des administrations européennes (notamment, des administrations nationales) leur permettent de mettre en place deux stratégies opposées qui visent cependant le même objectif : prendre une part active aux négociations du Codex, largement maîtrisées par la Commission. Pour les partisans (essentiellement les Français) d'un contrôle politique sur les décisions de la Commission et d'une remise à plat du mode de gouvernance du Codex, l'appui sur les réseaux de vétérinaires, en capacité d'activer les échelons politiques, est essentiel. En revanche, les délégués en recherche d'une participation substantielle, mais discrète, aux travaux de

[413] [Archives personnelles, document de travail préparé par les Pays-Bas sur la question des normes à l'étape 8, février 2014]

l'organisation, s'efforcent de collaborer avec la Commission. Ils bénéficient pour ce faire d'une position marginale dans leur administration d'origine. Ce n'est pas tant une alliance entre les membres d'un même corps qui les autorise à prendre part à l'action collective en s'y autonomisant que les caractéristiques professionnelles des vétérinaires (cœur de métier technique, statut administratif relativement élevé).[414] Le cas de la ractopamine montre bien l'antagonisme entre ces deux stratégies ; il semble du reste indiquer que la gestion confinée du Codex au sein de l'UE soit la plus à même de s'installer à moyen terme.

b. Les répercussions européennes de la crise sur la « ractopamine » : un échec de la stratégie de politisation ?

Le vote des LMR pour la ractopamine, en 2012, montre bien que deux perspectives s'affrontent quant à la façon de gérer, à l'échelon européen, l'évolution des travaux du Codex. En l'occurrence, une partie des acteurs européens, et tout particulièrement en France, ont puisé dans le choc causé par le recours au vote, une ressource pour contester le mode de fonctionnement du Codex, jugé non démocratique. Ils ont ainsi mobilisé plusieurs canaux, en sollicitant les CVO immédiatement après l'adoption des LMR en juillet 2012, et en faisant inscrire le cas de la ractopamine à l'ordre du jour du Conseil des Ministres en octobre de la même année. Mais cette entreprise s'est rapidement essoufflée : les délégués assurant le suivi courant du Codex ont préféré tirer entre eux les enseignements du vote sur la ractopamine. Considérant que la majorité des projets du Codex sont menés à bien sans provoquer de désaccord entre les membres de l'organisation, ils ont tenu à éviter de provoquer un bouleversement de son fonctionnement.

[414] Mais on pourrait imaginer que d'autres professions soient dans une situation comparable : agronomes, pharmaciens, médecins.

(i) Un dysfonctionnement institutionnel qui ne peut rester impuni

En juillet 2012, la CAC adopte les projets de LMR pour la ractopamine, bloqués à l'étape 8 de la procédure du Codex à cause du désaccord entre les membres de l'organisation. Le vote qui a conduit à cette adoption a été emporté à une majorité d'une voix seulement (69 voix contre 67), alors que l'UE et d'autres grands pays comme la Russie et la Chine – soit plus de 70% des consommateurs de viande de porc et de bœuf à l'échelle mondiale – étaient vivement opposés aux LMR pour la ractopamine.

Aussitôt après la tenue du vote, la Commission européenne décide qu'une action politique est nécessaire : le recours au vote doit être dénoncé, la légitimité d'une norme technique soutenue par une majorité si faible doit être contestée, et la sécurité de la ractopamine elle-même doit être mise en doute. Plusieurs courriers sont ainsi adressés aux directeurs généraux de l'OMS et de la FAO, ainsi qu'au Président élu du Codex, pour regretter l'adoption de la norme. Cette démarche, entreprise au nom de « l'UE et de ses États membres » a été décidée par la seule Commission sans consulter les États membres, ni même sans qu'ils en aient été informés.

Cependant, les États membres vont rapidement reprendre pied dans la gestion politique de « l'après ractopamine ». Dans les semaines qui suivent la CAC de 2012, les administrations nationales procèdent à une remise en question générale qui cible aussi bien le fonctionnement du Codex que la façon dont l'UE y participe. En France, par exemple, on estime que les démarches visant à rallier d'autres pays aux vues européennes n'ont pas été satisfaisantes[415]. On déplore la faible efficacité d'une diplomatie traditionnelle, qui échoue à

[415] En amont de la CAC de 2012 (comme cela avait déjà été fait en 2011), les adjoints agricoles de toutes les ambassades et RP (FAO notamment) de tous les États membres de l'UE ont reçu un TD les enjoignant de rencontrer leurs homologues en provenance de pays tiers « tangents » - non clairement déterminés en faveur ou contre la ractopamine – pour les pousser à participer à la session de la CAC et à y défendre les mêmes positions que l'UE. Ainsi, le travail entrepris par l'UE pour se rallier des soutiens sur le cas de la ractopamine s'est essentiellement fondé sur l'activation du réseau des ambassades (ambassades des pays de l'UE dans les pays

s'appuyer sur les réseaux d'ambassades historiquement constitués, tels que celui de la francophonie. A l'opposé, les pratiques d'influence déployées par les États-Unis ou les laboratoires, sont présentées comme beaucoup plus productives, même si elles semblent à la limite de la collusion. Sur ce constat, les délégués sont cependant ambigus : de telles pratiques doivent-elles être dénoncées ou doivent-elles être imitées ?

> Je suis persuadé qu'il doit y avoir un avant et un après ractopamine au Codex. [...] Il faut :
>
> - Dénoncer les dysfonctionnements du *Codex alimentarius* : un vote forcé sur une LMR douteuse sur le plan scientifique, un lobbying très fort [...] tant de la firme Elanco qui commercialise le produit que des pays qui l'autorisent !
> - S'interroger sur la politique de collaboration et d'influence de l'UE en direction des pays d'Afrique qui ont été peu réceptifs. [...] Ne faut-il pas revoir la participation de l'UE au fonds fiduciaire du Codex[416], dont l'objectif est de favoriser la participation des pays en développement du Codex ?[417]

La crise du vote sur la ractopamine donne ainsi lieu, dans un premier temps, à une remise en question générale de la part des administrations impliquées au Codex. Les échelons politiques sont, dans la foulée, réquisitionnées pour tirer les enseignements de l'épisode, en initiant des réformes du mode de participation de l'UE au Codex. Profitant d'une réunion des CVO, la France demande ainsi, dès juillet 2012, d'inscrire à l'ordre du jour du Conseil des ministres de l'agriculture le « suivi de l'adoption des normes ractopamine ».

> Nécessité d'une discussion entre États membres suite au vote de la norme ractopamine au *Codex alimentarius*
>
> La CAC réunie à Rome pour sa 35ème session a adopté par vote, à une très courte majorité, une norme fixant des limites maximales de résidus (LMR) pour la ractopamine. [...] Pour prévenir la menace d'un contentieux commercial qui fragiliserait l'UE ou d'un impact sur les contingents d'importation, il est indispensable d'engager dès à présent une réaction à la hauteur des enjeux, coordonnée à l'échelle de l'UE, afin de défendre les intérêts et valeurs

---

tiers ou ambassades de ces pays tiers auprès de la FAO, à Rome, où se tenait la réunion) en transmettant aux délégués des éléments d'information sur la ractopamine et les enjeux de sa normalisation par le Codex. Face à ces pratiques diplomatiques traditionnelles, d'autres pays s'efforcent de constituer des coalitions unies non par le partage d'une position sur une question donnée, mais sur des relations interpersonnelles approfondies et sur un sentiment de « redevabilité ». Par exemple, les États-Unis organisent régulièrement des séminaires, en partie financés par des acteurs privés, à destination des délégués au Codex ressortissant de pays en développement. Ces séminaires, organisés dans des conditions particulièrement confortables, abordent les enjeux de la normalisation internationale par le Codex, sa prise en compte dans l'établissement de réglementations nationales, etc.

[416] Le fonds fiduciaire est un mécanisme de financement propre au Codex, grâce auquel les pays qui le souhaitent peuvent alimenter un fonds commun permettant les déplacements de délégués en provenance de pays en développement pour participer aux sessions du Codex ou d'autres actions de formation à destination de ces pays.

[417] [Archives privées, mail interne à l'administration française, 6 juillet 2012]

européens et notre conception de la normalisation internationale. [...] Ainsi, les autorités françaises souhaitent qu'un plan d'action soit élaboré dans les meilleurs délais. [...] Les autorités françaises demandent que le COREPE [418] soit saisi de cette question préoccupante.[419]

Les vétérinaires français jouent un rôle-clé dans l'activation du Conseil : ce sont les vétérinaires fonctionnaires du Ministère de l'Agriculture qui décident de solliciter le CVO français. Lui-même profite de la réunion des CVO prévue quelques jours plus tard pour sensibiliser ses homologues européens au cas de la ractopamine. Cette étape permet de soumettre au Conseil des ministres le problème des « déviances » du Codex et d'engager une réflexion relative à la participation que l'UE doit y prendre.

Bonjour [Untel],

Je te confirme que la DGAL maintient sa proposition initiale, dont je rappelle qu'elle a été validée par le cabinet du ministre.

Demander de saisir le COREPER est bien le moins que l'on puisse faire, si nous voulons avoir une réaction, suivie d'une action, à la hauteur de l'enjeu.

[...] Il se trouve que les CVO se réunissent quelques jours après le vote de la norme, qu'ils sont concernés au premier chef par la matière (médicaments vétérinaires, promoteurs de croissance), que c'est une bonne occasion de lancer la mécanique.

Bien cordialement[420]

Malgré l'opposition d'une partie de l'administration française, les vétérinaires du Ministère de l'Agriculture parviennent à faire inscrire le cas de la ractopamine à l'ordre du jour du Conseil des Ministres en octobre 2012. Cette initiative conduit à l'adoption de résolutions formelles, qui semblent engager les participants au Codex à revoir leur implication au sein de l'organisation pour tenter d'en réformer le mode de fonctionnement. Pourtant, cet engagement n'est pas maintenu dans la durée, la majorité des délégués préférant maintenir un mode de travail entre-soi et autonome.

---

[418] Le COREPER (Comité des Représentants Permanents) est un organe du Conseil de l'UE qui, grâce à des réunions de travail entre les Représentants Permanents des États membres auprès des institutions européennes, est chargé d'établir un consensus sur les sujets traités lors des réunions du Conseil. Ce procédé vise à faciliter l'obtention d'un accord entre les Ministres, et d'acter une décision quand le Conseil se réunit.

[419] [Archives privées, mail du CVO français au Conseil, à la Commission et aux CVOs des États membres de l'UE, 17 juillet 2012]

[420] [Archives privées, échanges de mails internes à l'administration française, 18 juillet 2012]

(ii) Les ministres européens au chevet du Codex

En demandant au Conseil d'examiner les suites à donner au vote du Codex des LMR pour la ractopamine, une partie des délégués européens souhaitent que l'UE assume une position engagée au sein de l'organisation. La crise constitue le moyen de mettre fin à des pratiques du multilatéralisme considérées comme des dérives, comme le recours au vote sur des normes techniques. Ces délégués vont amplifier la crise pour bénéficier de ses effets de réorganisation des structures de décision existantes (Dobry, 1987). En pratique, la réunion du Conseil doit permettre de valider un programme d'actions subversives visant à réformer les procédures du Codex :

> De toute façon, on sait bien que des crises naissent des choses qui peuvent être positives ! Donc ça devait permettre à la grosse machine Codex de se remettre en question, de revoir ses procédures et notamment d'empêcher que…qu'une norme soi-disant technique soit adoptée en dépit de l'opposition de pays qui représentent 70% de la population ![421]

Dans cet état d'esprit, un ensemble de conclusions sont préparées afin d'engager les États membres et la Commission à défendre un plan de réformes concrètes pour le Codex.

> Le Conseil [...] conclut que l'Union européenne et ses États membres devraient adopter une ligne d'action stratégique dans le but de renforcer leur influence sur les travaux du Codex Alimentarius, notamment :
>
> - [...] en recensant à un stade précoce les questions pouvant être sensibles et en élaborant une stratégie sur les moyens de les traiter avant que les projets de normes correspondants soient examinés par la commission du Codex ;
> - [...] en contactant les autres pays tiers bien avant l'examen d'une question litigieuse par les comités du Codex concernés ou par la commission du Codex, afin de faire mieux connaître la position de l'UE et de ses États membres et de trouver des appuis ;
> - [...] en veillant à ce que les instruments de financement existants soient utilisés pour des actions efficaces et ciblées ;
>
> Le Conseil invite la Commission et les États membres à mettre en œuvre ces conclusions par tous les moyens et actions appropriés. [422]

Même si la réunion du Conseil d'octobre 2012 acte un engagement collectif des institutions européennes à rendre plus efficace leur action au Codex et pour y porter des réformes procédurales (décision de passer au vote, majorité, etc.), peu d'actions sont

---

[421] [Entretien, sous-directeur, Ministère de l'Agriculture, 9 septembre 2014]

[422] [Conseil de l'UE, Conclusions du Conseil des ministres de l'Agriculture, Suite à donner à l'adoption d'une norme fixant des limites maximales de résidus (LMR) pour la ractopamine par la commission du Codex Alimentarius lors de sa 35ème session, document ST 14981/12, 16 octobre 2012]

effectivement engagées en ce sens. Le passage à une majorité qualifiée (par exemple aux deux tiers), explicitement revendiqué par le groupe des vétérinaires français, n'est par exemple pas repris par les autres délégués et n'est donc pas porté comme une demande européenne au Codex. Un an après que la réunion du Conseil a engagé l'UE et ses États membres à renforcer leur implication au Codex et à y engager des réformes, les Français sont forcés de reconnaître que leur entreprise de politisation a fait long feu.

> Dès le début, volonté affichée de la Commission d'avoir une attitude prudente... Position quasi immédiatement soutenue par UK et SE [Suède] : qui se sont montrés très prudents et se sont opposés à quasi toutes les propositions qui visaient à faire bouger les choses. [...] La cible -politique- que nous entendions viser a été manquée. De l'art de confisquer le débat au niveau technique... C'était prévisible certes, mais c'est quand même bien décevant.[423]

In fine, la tentative des Français de capitaliser sur l'émotion provoquée par l'adoption des normes sur la ractopamine pour engager des réformes, à la fois en ce qui concerne l'organisation de la participation européenne au Codex et la gouvernance de l'organisation elle-même, échoue en quelques mois. Les Ministres ne se mobilisent pas de manière durable sur la problématique trop confinée et technique de la normalisation par le Codex. Surtout, les délégués des autres États membres se sont montrés très peu enclins à mettre en œuvre le programme réformateur proposé par les vétérinaires français qui, en braquant les projecteurs sur le Codex, aurait diminué l'autonomie dont ils bénéficient.

(iii) Un consensus européen de façade ?

La crise de la ractopamine a favorisé deux comportements opposés de la part des délégués des États membres. Les Français, de manière isolée, ont cherché à mobiliser les responsables politiques européens du Conseil, ce qui a conduit à remettre en cause l'organisation en vertu de laquelle l'UE participe au Codex. Ils se sont heurtés à la volonté de la majorité des autres délégués de garder dans l'ombre la façon dont ils gèrent, entre eux, les

[423] [Archives personnelles, échanges de mails internes au Ministère de l'agriculture français, Compte-rendu de réunion à Bruxelles, 8 octobre 2013]

travaux du Codex. Ces perspectives opposées suggèrent que la fédération des acteurs européens n'est pas absolue. L'opposition européenne aux hormones de croissance, que certains présentent comme un « symbole du modèle agricole européen », est-elle si unanimement partagée ? Si les acteurs ne semblent pas s'accorder sur la façon de le défendre dans les instances internationales, le principe du rejet des hormones ne semble pas questionné, même de la part du « dissident » Royaume-Uni.

Au contraire, ce dernier pays fait partie des pays les plus enclins à reprendre à leur compte l'approche combattive proposée par la France. Il faut remarquer que le délégué anglais en charge des médicaments vétérinaires au Codex est en poste depuis une quinzaine d'années. Contrairement à nombre de ses homologues, il est chargé de coordonner les positions du Royaume-Uni sur l'ensemble des questions abordées au Codex. Il peut donc se prévaloir d'une expertise d'ensemble et d'une expérience longue des négociations au Codex :

> Ractopamine has lowered down that fight, between member states. To me, it's quite clear that there are no important variations between delegates, on the core principles of banning hormones. Or about the line of fighting hormones in Codex. I don't think so. Or perhaps in the way of doing it. Maybe France is more aggressive. But also, UK can be, Mike can be…[…] Anyway, no member state challenged our proposal, our vote. I don't know about the hormones case. But now, there is a common view on growth promoters.
> *La ractopamine a mis fin à ce combat entre les États membres. Il me semble assez évident que les délégués n'ont pas de vraies divergences, en tout cas sur le principe fondamental de l'embargo sur les hormones. Ou sur la nécessité de les combattre au Codex, je ne crois pas. Ou alors, c'est juste sur la façon de s'y prendre. Par exemple, la France est peut-être plus agressive. Mais le Royaume-Uni peut aussi, Mike peut être aussi…[...] Bon, quoi qu'il en soit, aucun Etat membre n'a mis en cause notre proposition, notre vote. Je ne sais pas ce qui s'est passé pour les hormones. Mais maintenant, il y a une vision commune sur les hormones de croissance.*[424]

Au fil des crises sur les hormones dans les organisations internationales, les acteurs européens semblent donc s'être fédérés sur le principe du rejet des hormones, qui avait été si difficile à faire accepter au plan interne, au moment de l'établissement d'une législation commune. Ce sont même les pays qui avaient le plus ostensiblement résisté au processus d'harmonisation communautaire qui semblent désormais les plus attachés à ce symbole du modèle agricole européen, ce qui, par ailleurs, souligne la capacité individuelle des délégués

[424] [Entretien, responsable du suivi du CCRVDF au sein de la Commission, 22 septembre 2014]

au Codex à déterminer la position de leur pays au Codex. Dans le cas du Royaume-Uni, le représentant bénéficie d'une grande liberté d'action : la position nationale qu'il fait valoir, hostile aux hormones de croissance, est avant tout la sienne propre.

Dans l'ensemble, cependant, les délégués européens penchent plutôt pour une gestion discrète des travaux du Codex, qui leur permet de se préserver des intrusions politiques dans leur programme de travail. Les tentatives les plus récentes pour politiser les enjeux traités au Codex se sont essoufflées, faute d'une volonté des délégués à impliquer sur la durée les responsables politiques européens. Après son adhésion comme membre de l'organisation, la Commission a en effet pu bénéficier d'une configuration favorable : les États membres lui ont confié une part importante de leurs prérogatives. Dans ces conditions, les fonctionnaires de la Commission ont plutôt intérêt à maintenir le Codex dans l'obscurité, afin de limiter les intrusions des responsables politiques des États membres. Dans le même état d'esprit, la plupart des délégués nationaux ont fait leurs les façons de travailler de la Commission, qui leur permettent d'être effectivement impliqués. En dépit des tentatives de la France pour donner de la visibilité au Codex, la participation de l'UE répond à une logique de mise à distance de la hiérarchie administrative et politique, et repose ainsi sur des relations interindividuelles prolongées et sélectives. Qu'elles soient l'occasion de tenter une mise en politique des travaux du Codex ou, au contraire, de proposer en toute discrétion des solutions imaginées à titre individuel, les crises sur les hormones permettent aux États membres ou à leurs représentants de se ménager une place dans l'élaboration des positions promues par l'UE au Codex.

Aussi divergentes qu'elles puissent apparaître, ces stratégies relèvent d'une reconnaissance partagée de l'exceptionnalité de l'UE au sein des organisations sanitaires internationales. Autrement dit, elles font suite à un travail d'envergure, au terme duquel les particularités de l'UE et de sa régulation des enjeux sanitaires ont été prises en considération

comme un paramètre des négociations sanitaires internationales. Dans la dernière section de ce chapitre, nous allons voir que les crises sur les hormones ont participé à la formulation des spécificités de l'approche européenne des enjeux sanitaires.

Section C : De la dénonciation à la tolérance : le « bœuf aux hormones » dans l'acceptation désapprobatrice de l'exceptionnalisme européen

Les crises sur les hormones n'ont pas seulement impulsé l'existence d'une Europe sanitaire d'envergure internationale, pour ensuite permettre d'en détailler les contours. Elles ont également conduit à faire reconnaître la singularité de l'Europe par les autres acteurs internationaux. A la fin des années 1980, la plainte contre l'embargo européen sur les hormones, présentée par les États-Unis au GATT, visait à mettre la Communauté au ban de la communauté internationale, en disqualifiant les visées supposément protectionnistes de ses politiques agricoles.

Les épisodes de crise les plus récents, capitalisant sur des discussions touchant aux principes de la régulation mondiale, laissent plutôt entendre que les particularités du système sanitaire européen sont tolérées, voire acceptées, par les autres acteurs. Dès lors, les arrangements qu'elles rendent nécessaires afin que les flux commerciaux puissent être maintenus, sont négociés pragmatiquement, les arènes multilatérales n'étant plus alors forcément le lieu désigné pour ces négociations.

Dans un premier point, nous montrons que le conflit sur l'utilisation d'hormones de croissance est à la fois la cause et le résultat de divergences de vues entre les acteurs en matière de régulation sanitaire. A mesure que l'UE se constitue sa propre approche réglementaire des enjeux de sécurité des aliments, les principes qui la sous-tendent se révèlent en confrontation avec les vues de nombre de ses partenaires. L'exemple du « bœuf aux hormones » permet alors d'expliciter ces contradictions et de formuler les concepts mis en œuvre par les uns et les autres.

En effet, malgré les attaques qui se multiplient à l'encontre de sa politique anti-hormones, l'Europe tient bon, allant même jusqu'à consolider sa réglementation. Sa détermination finit par constituer une donnée des négociations sanitaires multilatérales. Sans être ouvertement reconnue comme une alternative aux directives diffusées par les organisations internationales, l'approche européenne et les principes qui la sous-tendent, finissent par être tolérés et par conditionner les arrangements commerciaux.

1. Des débats internationaux révélateurs de divergences irréconciliables

Nous avons présenté, dans le chapitre II de notre travail, le contexte international qui avait conduit à faire du « bœuf aux hormones » un sujet de conflit mondial. Nous avons notamment expliqué qu'au cours des négociations de l'Uruguay Round, les pays membres du Groupe de Cairns s'étaient alliés avec les États-Unis pour dénoncer les mesures protectionnistes de la PAC. L'idée de consacrer une institution internationale s'occupant des barrières sanitaires entravant le commerce mondial, a inspiré l'élaboration l'Accord SPS et la création du comité de l'OMC qui en suit la mise en œuvre. Dans les projections à l'origine de cette élaboration institutionnelle, les organisations internationales avaient été pressenties pour produire des politiques contraignantes et en contrôler l'application. En s'appuyant sur des standards universels, mais surtout en se dotant d'instruments de « police », les organisations multilatérales devaient contraindre les décisions des Etats.

a. Des approches divergentes pour réguler les risques sanitaires ?

La mise en crise du problème des hormones survient à un moment où l'appréhension du risque par les sociétés occidentales est en plein bouleversement. Alors que les décennies d'après-guerre s'étaient caractérisées par une grande confiance dans le progrès technique et industriel, une série de catastrophes d'origine anthropique entraînent une remise en question

de d'un mode de production fondé sur la maximisation des profits, et le faible contrôle réglementaire qu'elle implique. Le faible contrôle de l'activité des industriels par l'Etat est tout particulièrement pointé du doigt, en raison des périls humains et environnementaux qui pourraient en résulter. Le déficit des régulations publiques consacrées à la limitation des risques est notamment dénoncé par l'ouvrage de Beck, La société du risque (1986), qui constate les transformations de sociétés après des catastrophes telles que l'accident de Tchernobyl en 1986.

Ces tendances sociétales s'impriment diversement dans les différents pays, qui sont concernés à des degrés divers par des scandales et des catastrophes aussi diverses que les accidents nucléaires, les épidémies de cancers liés au tabagisme (Proctor, 2011) ou à l'exposition à l'amiante (Henry, 2007) ou, de façon plus spécifique à la France, l'affaire du sang contaminé (Chauveau, 2011).

Aux États-Unis, les régulateurs ont été confronté dès les années 1960 à une crise d'ampleur causée par un médicament, la thalidomide, qui n'avait pas été évalué de manière approfondie, d'où la naissance de centaines d'enfants malformés après le traitement de leurs mères (voir chapitre I). Ces crises ont été à l'origine de la dénonciation des pressions exercées par l'industrie pharmaceutique sur les procédures d'autorisation de médicaments, au point d'engendrer d'importantes réformes qui aboutissent à une révision complète de l'évaluation et de la gestion des risques sanitaires et des institutions qui y sont dédiées. Ainsi, les politiques sanitaires américaines se caractérisent plutôt, dans les années 1970, par l'adoption de mesures précautionneuses. Cependant, par la suite, les régulateurs américains - et en particulier la FDA – amorcent un changement de paradigme : les autorités doivent désormais fonder leurs décisions sur des éléments scientifiques. Dans cette perspective, un ensemble de standards sont élaborés, qui définissent les exigences à respecter pour que les politiques soient correctement fondées en science (Jasanoff, 1990). L'objectif de la FDA, dans cet entreprise de

clarification procédurale, est de « dépolitiser » les décisions prises en s'appuyant sur la légitimité de l'expertise scientifique.[425] Dans le domaine singulier de l'industrie agroalimentaire, cette tendance se traduit par des politiques permissives, qui encouragent le recours aux innovations industrielles (médicaments vétérinaires, génie génétique, etc.) dès lors qu'il n'existe pas de preuve de leur danger pour la santé des consommateurs.

La plupart des pays européens connaissent une tendance inverse[426]. Alors que les secteurs pharmaceutique et agroalimentaire avaient bénéficié jusqu'aux années 1980 d'une faible régulation, les crises des années 1980 et surtout 1990 (maladie de la vache folle, poulets à la dioxine, sang contaminé) ont provoqué une profonde réorganisation des politiques sanitaires. Les dirigeants européens ont alors cherché à se doter de règles formelles attestant de la prise en considération d'enjeux sociaux, économiques ou encore culturels dans les politiques publiques sanitaires. Surtout, ils se sont efforcés de restaurer la confiance des Européens dans leurs institutions en organisant la transparence des décisions et en limitant les conflits d'intérêts, par exemple en externalisant l'expertise au sein d'agences spécialisées (Besançon, 2005). Cette inflexion ne s'est pas faite uniquement sur le plan des principes. En parallèle, les dirigeants européens ont également adopté des mesures concrètes fondées sur une approche précautionneuse : le refus des hormones de croissance ou des produits OGM sont des exemples souvent cités de mesures adoptées par précaution, en raison du manque

---

[425] On se reportera à l'ouvrage de référence de D. Carpenter (2010) qui retrace l'ensemble de l'histoire de la FDA.

[426] Vogel (2003) retrace ainsi les tendances qui ont présidé à l'adoption de réglementations visant à prendre en charge les risques sanitaires en Europe et aux États-Unis. Il montre que ces politiques ont bel et bien été choisies à contretemps de part et d'autre de l'Atlantique : de façon précoce aux États-Unis, avec par exemple la Delauney clause (qui entraîne l'interdiction des médicaments pour lesquels un risque cancérigène est soupçonné) dans les années 1950, puis un assouplissement favorable à l'innovation des firmes pharmaceutiques ou agroalimentaires. Au contraire, les crises qu'ont traversées les pays européens ont conduit à une approche beaucoup plus rigoureuse en matière de précaution à partir des années 1990. Malgré ces tendances contra temporelles, l'auteur s'inscrit cependant en faux contre le lieu commun d'une Europe plus précautionneuse face à des États-Unis ultralibéraux. La comptabilisation des politiques « risk averse » montre que les deux mettent en œuvre presque autant de mesures précautionneuses ; la divergence se joue plutôt lorsqu'on s'intéresse aux objets de ces régulations.

d'expérience en matière de régulation de ces produits et de la méfiance du public à leur égard (Levidow et Marris, 2001).

b. La contestation de la précaution « *à l'européenne* »

Les approches fondées sur la précaution suscitent, de manière générale, la circonspection des opérateurs du marché, dans la mesure où elles acceptent de renoncer, au moins temporairement, à des gains de rentabilité lorsque les autorités s'estiment insuffisamment armées pour proposer une régulation solide et légitime dans un contexte social donné (Arcuri, 2007). Pour cette raison, elle se démarquent du mot d'ordre libéral qui prévaut à l'échelle mondiale. Les mesures emblématiques appliquées par l'UE ou ses États membres aux hormones ou aux OGM font donc l'objet d'une désapprobation générale de la part des partenaires de l'UE dans les instances internationales. Ce n'est pourtant pas uniquement en raison de leur impact direct sur le commerce que ces mesures sont combattues. On craint également qu'elles incitent d'autres pays à adopter des politiques similaires.

(i) Des politiques sanitaires nécessairement scientifiques ?

Au GATT, lorsqu'ils s'attaquent à l'embargo sur les hormones, la première tactique que les États-Unis ont développée à l'encontre de l'Europe consistait en une contestation frontale d'une approche fondée sur la précaution et non sur des certitudes scientifiques internationalement reconnue. Cette entreprise fut facilitée par les Européens eux-mêmes : la catégorisation « sanitaire » de leur politique « anti-hormones », qu'ils n'ont pas remise en cause, était peu compatible avec une défense axée sur la précaution, donc intégrant des considérations sociales et politiques.

> Les États-Unis estiment que les nouvelles règles de certification qui figurent dans la directive [1988/146/CE] n'ont aucun fondement scientifique et que la mise en œuvre de cette directive créera un obstacle non nécessaire au commerce international. [...] La conviction que la directive européenne est sans fondement scientifique est partagée par des savants du monde entier, dont de nombreux européens.

> [...] Les États-Unis considèrent à cet égard que l'approche adoptée par la FDA pour la réglementation de l'utilisation de ces hormones est rationnelle, logique et scientifiquement justifiable.[427]

Au début du conflit sur le « bœuf aux hormones », le diagnostic est donc celui d'une hésitation fondamentale dans le discours européen. D'un côté, ils font valoir que l'adoption de la directive 88/146/CE est destinée à protéger la santé des consommateurs de viande et se rangent donc au « mainstream » de politiques agricoles ancrées sur des évaluations scientifiques. De l'autre, ils insistent sur le fait que l'adoption d'une mesure aussi radicale répond au manque de données pour mener une évaluation complète des hormones, et que les décideurs européens agissent ainsi par précaution. Pour lever cette contradiction, les Européens vont développer le concept d'un principe de précaution qui concilie science et réglementation.

Les institutions internationales ont alors été les lieux stratégiques pour la définition de ces principes : alors qu'elles avaient dans un premier temps été conçues pour promouvoir la légitimité de la science comme unique ancrage des politiques sanitaires (notamment l'Accord SPS de l'OMC et le Comité du Codex en charge des médicaments vétérinaires, le CCRVDF), l'UE a tenté d'y faire accepter le principe de précaution au moment même où elle définissait les circonstances pour y recourir et les modalités de sa mise en œuvre.

En particulier, la dispute autour de la légitimité de politiques sanitaires européennes incorporant des considérations extrascientifiques a constitué un élément constant du traitement par l'OMC du contentieux sur le bœuf aux hormones. Y compris dans la dernière phase du litige (procès « Hormones 2 » entre 2005 et 2009), les États-Unis et le Canada continuent de dénoncer le procédé législatif européen :

> The EC's measures are not based on international standards (Codex MRLs) and must, therefore, be premised on a « scientific justification ». […] Because the EC's measures are not based on a scientific assessment, they fail to satisfy its obligation under SPS.

---

[427] [Archives en ligne du GATT, SPEC/TBT/18, Demande d'examen d'une question par le Comité conformément à l'article 14.4 de l'accord, Communication des États-Unis, 9 mars 1987]

Les mesures de l'UE n'étant pas basées sur les normes internationales (les LMRs du Codex) elles doivent donc, répondre à une « justification scientifique. » Comme les mesures de l'UE ne sont pas fondées sur une évaluation scientifique, l'UE a failli dans ses obligations aux termes de l'accord SPS. [428]

Ainsi, dans les arènes intergouvernementales formelles, la légitimité de l'Europe à s'affranchir des informations scientifiques continue d'être niée. Mais le tableau semble néanmoins plus nuancé si l'on prend élargit la focale au-delà des seules organisations intergouvernementales. D'une part, le principe de précaution, qui structure une bonne partie de la législation européenne en matière sanitaire a été dans une large mesure forgé à l'international, dans le cadre agoniste des conflits sur les hormones ou sur les OGM. Initialement, le débat a pris corps au sein même du Codex et de l'OMC, avant que l'UE ne cherche à investir, voire à constituer des « institutions parallèles » (Mbengue et Thomas, 2004). D'autre part, les arrangements pris en vue de maintenir le commerce avec l'Europe semblent paramétrés par les spécificités européennes en matière de précaution.

(ii) Le principe de précaution, une approche législative européenne construite dans les conflits internationaux

Dès le début du contentieux sur les hormones à l'OMC, l'UE entreprend de se défendre en présentant l'embargo contre la viande aux hormones comme une mesure destinée à protéger les consommateurs européens. Les soupçons de cancérogénicité des hormones justifient, dans le doute, d'interdire leur utilisation en élevage. Autrement dit, la politique anti-hormones est préventive, et répond à une demande de précaution en matière d'innovations agronomiques.

Encadré 17 : Prudente par principe : l'institutionnalisation du principe de précaution en Europe

La nécessité d'établir des politiques compatibles avec la préservation des conditions de vie humaine et de l'environnement émerge, à l'échelle internationale, autour de la Convention de Stockholm. En 1972, celle-ci établit, dans le cadre des Nations-Unies, les premiers droits et devoirs des pays pour y parvenir.
Une première formulation contraignante du principe de précaution est proposée par la Communauté européenne, dans le Traité de Maastricht de 1992 : « La politique de la Communauté dans le

[428] [Archives de l'OMC, Oral statement of the US at the 2nd substantial meeting, WT/DS 320, 3 octobre 2006]

domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevé, en tenant compte de la diversité des situations dans les différentes régions de la Communauté. Elle est fondée sur les principes de précaution et d'action préventive. »[429] Il faut néanmoins attendre les années 2000 pour qu'en soit donnée une version plus opérationnelle au travers d'une communication de la Commission qui définit le principe par l'adoption de mesures conservatoires pour la survie et la santé des personnes, et le maintien des conditions environnementales, y compris lorsque les données scientifiques sont lacunaires. Toutefois, ces mesures ne peuvent être prises que lorsqu'un risque a été effectivement objectivé et les incertitudes scientifiques identifiées, ce notamment en vue d'éviter les recours abusifs au principe de précaution dans une visée protectionniste[430].

Parallèlement à cette reconnaissance européenne, de nombreux États membres de l'UE ont intégré une formulation du principe de précaution dans leur droit national ; c'est le cas en France avec la loi Barnier de 1995 : « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable ». Puis, en 2005, la Charte de l'environnement, dont l'article 5 reprend une formulation similaire, est intégrée à la Constitution de la République Française.

A l'échelle internationale, le principe est formulé de façon à la fois moins catégorique et moins contraignante. La référence communément acceptée en est le Principe 15 de la Déclaration de Rio, qui s'applique strictement aux politiques environnementales et mentionne explicitement la nécessité d'une rationalité économique des mesures envisagées : « l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement, à un coût économiquement acceptable. »[431] Dans le cadre de l'OMC, il n'est pas fait mention d'un « principe de précaution ». Toutefois, l'Accord SPS précise, à l'article 5.7 que « dans les cas où les preuves scientifiques pertinentes seront insuffisantes, un Membre pourra provisoirement adopter des mesures sanitaires ou phytosanitaires sur la base des renseignements pertinents disponibles, y compris ceux qui émanent des organisations internationales compétentes ainsi que ceux qui découlent des mesures sanitaires ou phytosanitaires appliquées par d'autres Membres. Dans de telles circonstances, les Membres s'efforceront d'obtenir les renseignements additionnels nécessaires pour procéder à une évaluation plus objective du risque et examineront en conséquence la mesure sanitaire ou phytosanitaire dans un délai raisonnable[432]. » L'article 5.7 impose ainsi des bornes temporelles à l'adoption de mesures de précaution. Au terme d'un « délai raisonnable », ces mesures devront être levées ou confirmées de manière définitive, si des données scientifiques reconnues viennent les corroborer.

Dans le cadre des régulations internationales, en particulier celles de l'OMC, l'adoption de l'embargo contre les hormones est difficile à défendre. L'Accord SPS offre une marge de manœuvre étroite en matière de précaution. En réalité, seul son article 5.7 ouvre la possibilité d'invoquer la précaution pour justifier l'adoption de mesures sanitaires. Mais cet article se distingue radicalement du principe de précaution tel que l'envisage l'UE : en effet,

---

[429] [Communautés européennes, Traité sur l'Union européenne signé à Maastricht le 7 février 1992 et entré en vigueur le 1er novembre 1993, Journal officiel des Communautés européennes du 29.07.1992, n° C 191, Article 130 R]

[430] [Communautés européennes, Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM(2000) 1 final, 2 février 2000]

[431] [Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement (1992), consultée en ligne http://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/index.htm, dernière consultation le 24 octobre 2016]

[432] [OMC, Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires entré en vigueur le 1e janvier 1995, Article 5.7]

selon l'Accord SPS, toute mesure adoptée « par précaution » ne peut être que provisoire. Un Etat, pour pouvoir invoquer l'article 5.7, doit parallèlement prouver qu'il recherche les informations permettant d'infirmer ou de confirmer définitivement la mesure en question, par exemple en conduisant lui-même les études scientifiques nécessaires.

Ainsi, dans le contentieux sur les hormones, l'UE choisit non pas de faire valoir cet article 5.7 mais d'invoquer le principe de précaution en tant que principe du droit universellement reconnu. Les États-Unis et le Canada, comme on pouvait s'y attendre, s'opposent à cette allégation.

> De l'avis des États-Unis, l'allégation des CE selon laquelle il existe un principe du droit international généralement accepté que l'on peut appeler le « principe de précaution » est erronée du point de vue du droit international. Les États-Unis estiment que ce principe n'est pas un principe coutumier international, on peut plutôt le qualifier « d'approche » - dont la teneur peut varier selon le contexte. [...] Les CE n'expliquent pas comment le « principe de précaution » affecte les prescriptions de l'Accord SPS selon lesquelles une mesure [...] ne doit pas être maintenue sans preuves scientifiques suffisantes.[433]

En raison de l'existence de l'article 5.7 qui, bien que ne recouvrant pas le principe de précaution tel que les Européens le définissent, autorise malgré tout l'adoption de mesures précautionneuses dans des conditions bien précises, l'UE échoue à obtenir une reconnaissance par l'OMC de son principe. Elle déploie alors une entreprise plus globale d'investissement des arènes internationales, impliquant notamment le Codex :

> Je me souviens, à l'époque, on était de bons petits soldats. Mais c'était extrêmement dur, parce qu'en centrale, nos ministres – enfin, moi, je n'étais pas directement impliquée avec l'Agriculture, mais à la CCRF, c'était vraiment très sensible – nos ministres étaient obnubilés par ce problème des hormones. Ça sentait plus que le roussi à l'OMC, et on cherchait tous les moyens de faire reconnaître que c'était légitime, parfois, de diverger des normes. Que le Codex ne devait pas être l'alpha et l'oméga. Et donc moi, je me souviens d'une réunion du Codex, je ne sais plus sur quoi c'était, exactement, ni même où c'était. Dans un pays d'Afrique, je crois, ou en Australie, peut-être. Mais je me souviens très bien des instructions : « Vous obtiendrez la reconnaissance absolue et inconditionnelle du principe de précaution. » Tu imagines la tête, [nom anonymisé] et moi. On n'avait pas le beau rôle. « France : Vous obtiendrez la reconnaissance inconditionnelle… » Et on avait beau savoir pertinemment qu'on n'avait aucune chance, il fallait qu'on le fasse, jusqu'au bout, sous peine de se faire massacrer à notre retour.[434]

---

[433] [OMC, Communautés européennes, Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (hormones), Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS26/AB/R, 16 janvier 1998]
[434] [Entretien, ancien point de contact français au Codex, 2 février 2014]

De fait, le conflit sur les hormones qui fait rage à l'OMC a forcé l'UE à préciser sa conception du principe de précaution (Boy et al., 2001) : elle a ainsi détaillé les conditions dans lesquelles le recours au principe de précaution était nécessaire, ses modalités de mise en œuvre, jusqu'à en faire, en 2000, un élément de sa législation après la publication d'une Communication de la Commission (voir encadré 17). Du point de vue des Européens, la conquête des organisations internationales[435] n'a donc pas échoué :

> Ainsi, au sein de l'OMC chaque Membre [...] peut appliquer des mesures fondées sur le principe de précaution, qui entraînent un niveau de protection plus élevé que celui qui serait fondé sur les normes ou recommandations internationales pertinentes. Les développements récents relatifs à certaines affaires au sein de l'OMC confirment ces considérations. [...]
>
> L'Accord SPS autorise clairement l'utilisation du principe de précaution, même si ce terme n'est pas explicitement utilisé. [...] Cette interprétation a été confirmée, dans l'affaire des hormones de croissance [...] Des lignes directrices internationales sont envisagées en rapport avec l'application du principe de précaution dans le Codex Alimentarius. De telles recommandations [...] pourraient ouvrir la voie à une approche harmonisée, de la part des membres de l'OMC, à l'égard de l'élaboration de mesures de protection de la santé ou de l'environnement.[436]

Finalement, quoique non reconnu dans les textes de l'OMC, le « principe de précaution[437] » des Européens y est moins vivement combattu. Plusieurs éléments concourent

---

[435] Précisons que le Protocole de Carthagène sur la biosécurité est une institution internationale « parallèle » (Lupton, 2001), élaborée autour de ce principe de précaution.

[436] [Communautés européennes, Communication de la Commission sur le recours au principe de précaution, COM(2000) 1 final, 2 février 2000]

[437] Le rapport de l'organe d'appel remarque en réalité que « le statut du principe de précaution dans le droit international continue de faire l'objet de débats parmi les universitaires, les professionnels du droit, les hommes de loi et les juges. [...] Nous estimons qu'il est superflu, et probablement imprudent, que l'Organe d'appel prenne position dans le présent appel au sujet de cette question importante, mais abstraite. [...] Il nous paraît important, néanmoins, de noter certains aspects de la relation entre le principe de précaution et l'Accord SPS. [...] Le principe de précaution est effectivement pris en compte à l'article 5:7 de l'Accord SPS. En même temps, nous partageons l'avis des CE selon lequel il n'est pas nécessaire de poser en principe que l'article 5:7 est exhaustif en ce qui concerne la pertinence du principe de précaution. [Les différents articles de l'Accord] reconnaissent explicitement le droit des Membres d'établir leur propre niveau approprié de protection sanitaire, lequel peut être plus élevé (c'est-à-dire plus prudent) que celui qu'impliquent les normes internationales existantes. [...] Un GS peut, évidemment, et doit, garder à l'esprit que les gouvernements représentatifs et conscients de leurs responsabilités agissent en général avec prudence et précautin en ce qui concerne les risques de dommages irréversibles, voire mortels, pour la santé des personnes. » [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport de l'Organe d'Appel, 16 janvier 1998] Certains auteurs (Noiville, 2006) expliquent bien que la reconnaissance d'un principe de précaution à l'international est beaucoup plus ambiguë, et que ces difficultés ont justement conduit l'UE à chercher des institutions alternatives à l'OMC (notamment dans le domaine environnemental) pour y diffuser leur propre écriture de ce principe (Lupton, 2011).

[437] [Entretien, Directeur du service judiciaire pour les affaires sanitaires lors des négociations de l'Uruguay Round et lors du contentieux « hormones » de l'OMC, 14 avril 2015]

à cette reconnaissance du bout des lèvres. Sans doute, l'ensemble des Etats actifs dans les organisations internationales ont renoncé à forcer l'UE à l'abandon de son principe de précaution. De plus, certains sont, à leur tour, sous le coup d'accusations à l'OMC pour des mesures contestées en raison de leur haut degré de protection (c'est par exemple le cas des États-Unis qui appliquent des mesures plus exigeantes que les normes de l'OIE par rapport au risque de maladie de la vache folle). De ce fait, ils reconnaissent de facto que les autorités nationales sont parfois forcées de diverger des recommandations internationales. Enfin, conséquence plus inattendue de l'embargo sur les hormones, la politique de précaution exigée par l'UE a impulsé la création de nouveaux marchés au sein même des pays qui s'y opposaient.

(iii) Une demande imprévue de « précaution à l'européenne » en dehors de l'Europe

En militant pour la reconnaissance du principe de précaution à l'international, l'UE est parvenue à mobiliser l'attention des médias et de la société civile sur la nécessité de préserver l'environnement, dans une perspective de long terme. Parallèlement, la répétition de scandales qui ont secoué le secteur agroalimentaire ont contribué à accroître la méfiance des consommateurs des pays occidentaux à l'égard des plus grandes firmes du secteur : l'échelle de production et de diffusion de ces entreprises confèrent en effet une dimension internationale à la plupart des évènements néfastes, du cas du lait à la mélamine en Chine au début des années 2000 au scandale de la viande de cheval présente dans tout un éventail de plats préparés en 2013. Beaucoup d'observateurs estiment que les Européens font preuve, à cet égard, d'une sensibilité au risque particulière, en raison de laquelle le rejet des nouvelles technologies en matière alimentaire est supérieur en Europe qu'ailleurs dans le monde (Alemanno, 2006). Il semble en réalité que l'acceptabilité de ces innovations dans des pays tels que les États-Unis soit surtout imputable à un déficit d'information des consommateurs

(Joly et Marris, 2003) : quand ils ont conscience de consommer des OGM, par exemple, les Américains sont, comme les Européens, plus portés à s'inquiéter de leur impact sur la santé.

Or, le conflit sur les hormones a eu un écho médiatique certain. Les polémiques sur les projets de norme du Codex ont même été plus relayés aux États-Unis qu'en Europe : la presse généraliste, ou des médias spécialisés dans le commerce ou la protection de l'environnement, ont largement parlé de l'adoption des normes sur la ractopamine, ou de la détermination de l'UE à ne pas les appliquer[438]. Ainsi, alors que, en Europe, le rejet des hormones ne semble plus questionné par le public, les décisions européennes à leur égard sont scrutées par les groupes de défenses des intérêts des consommateurs et de l'environnement. Elles ont ainsi contribué à créer une demande d'une partie de la population pour des produits « sans hormones », conformes aux standards européens. Ainsi, les filières qui avaient été structurées en vue de l'exportation en Europe de « bœuf sans hormones[439] » ont pu être pour partie réorientées pour satisfaire cette nouvelle demande domestique :

> C'est drôle, parce que c'est quelque chose que les Américains soulignaient souvent, en marge des réunions Codex. Le raffut qu'on faisait, finalement, chez eux, ça avait créé un marché. [...] A partir du moment où nous, en Europe, on a commencé à questionner l'impact des hormones, à dire que, du point de vue du bien-être animal, c'était… Négatif, quoi. Et du coup, les associations là-bas, qui sont très actives, se sont penchées sur la question. Pour la BST, il y a eu des pétitions envoyées directement à la FDA, pour demander l'interdiction de la BST, etc. Et ça a eu beaucoup d'impact, au point que certaines grandes chaines, comme Starbucks, et Wallmart aussi, je crois que c'est Wallmart, ont décidé de ne commercialiser que du lait de vaches « sans BST ». A cause de la pression des consommateurs. Et ils [les responsables américains] nous disaient, en aparté, que ça ne serait jamais arrivé s'il n'y avait pas eu la polémique au Codex avec l'UE. Finalement, ça avait créé un marché, aux US, un marché qui fonctionnait bien, et qui avait créé des filières, alternatives à « l'organique ».[440]

---

[438] Voir par exemple : Helena Bottemiller, "Dispute over drug in feed limits U.S. meat exports", Food&Environmental Reporting Network, 25 janvier 2012, consultable à https://thefern.org/2012/01/dispute-over-drug-in-feed-limiting-u-s-meat-exports/; Andrew Gunther, "Would you like extra ractopamine with your pork, Sir?", The Huffington Post, 12 mai 2012, consultable à http://www.huffingtonpost.com/andrew-gunther/would-you-like-extra-ract_b_2206643.html

[439] Il s'agit des quotas d'exportation négociés dans le cadre des Mémorandums d'Accord bilatéraux (UE/États-Unis et UE/Canada) qui constituent l'épilogue du contentieux « Hormones 2 » jugé par l'OMC entre 2005 et 2009.

[440] [Entretien, ancien chef de la délégation européenne au Codex, 12 août 2008]

Cependant, ces initiatives relèvent bien d'un encouragement à une régulation par le marché du secteur agroalimentaire : là où l'UE organise de façon autoritaire une production sans hormones de croissance, une grande diversité de produits continue d'être accessibles aux États-Unis, par exemple.

> But the difference is: you, in Europe, you don't allow consumers to make their own choice. When you go to a grocery store, in the United States, you have a huge range of different milk. You have raw milk, pasteurized milk, filtered milk. You have organic. You have BST and no-BST milk – which, by the way, didn't exist before the whole thing in Codex. […] Anyway, you have plenty of different types of milk, and you can pay how much you want to spend for it. That's the difference.
>
> *Mais la différence, c'est que, chez vous, en Europe, vous ne laissez pas les consommateurs faire leur propre choix. [...] Quand vous entrez dans une épicerie, aux États-Unis, vous avez tout un rayon de lait de toutes sortes. Il y a du lait cru, du lait pasteurisé, du lait filtré. Il y a du bio. Il y a du lait « BST » et du lait « sans BST » - d'ailleurs, celui-là n'existait pas avant toute l'histoire du Codex autour de la BST. [...] Bref, il y a tout une variété de laits différents, et vous pouvez y mettre le prix que vous voulez. C'est ça la grosse différence.*[441]

Ainsi, la polémique internationale à propos des hormones de croissance a eu pour effet imprévu de créer un débat domestique dans certains pays où l'utilisation de ces médicaments ne faisait pas problème jusqu'alors. Créés pour l'exportation, les élevages « sans hormones », conformes aux standards européens, ont ainsi pu conquérir des parts du marché domestique.

Si ces conséquences peuvent paraître relativement anecdotiques, elles indiquent malgré tout un recentrage des acteurs sur les intérêts concrets qu'ils ont à négocier avec l'UE : l'enjeu des négociations multilatérales semble ainsi s'être redéfini. Les institutions internationales, avaient été créées en partie pour mettre un coup d'arrêt aux aspirations protectionnistes des politiques agricoles européennes. Le cas du bœuf aux hormones, comme d'autres (OGM), ont montré la détermination de l'Europe à conserver les spécificités de sa réglementation, qui intègre des objectifs sanitaires et un cadrage hybride de l'agriculture, pourvoyeuse à la fois de biens (denrées alimentaires) et de services (maintien de la ruralité, aménagement du territoire), incompatible avec le seul encouragement de la maximisation des

[441] [Entretien, Représentant de l'industrie du médicament vétérinaire, Paris, 9 mars 2015]

profits. Contestée dans les instances internationales, l'UE s'est consacrée à une entreprise de formalisation, au cours de laquelle elle a élaboré un principe de précaution qui puisse être intégré à sa propre réglementation. Autrement dit, ses adversaires dans les conflits internationaux ont exercé un contrôle de la cohérence dans l'édification de son principe de précaution.

Du point de vue de ces derniers, la perception du « principe de précaution » européen a évolué. Fondamentalement hostiles à rendre explicite ce principe d'action publique, ils ont néanmoins renoncé à contraindre l'UE à l'abandonner, et ont collaboré avec cette dernière pour maintenir le commerce selon ses propres standards, acceptant de facto de se soumettre aux exigences de précaution européenne.

> C'est ça, qui est très intéressant, c'est l'Europe qui gagne la bataille de principe. Parce qu'elle dit : « Ok, je vais payer, je vais te permettre d'exporter du bœuf propre, mais moi, je veux pas de bœuf aux hormones, que j'aie raison ou pas, selon la science. Je m'en fous. Je n'en veux pas. » C'est ce que Lamy appelait « préférences collectives ». [...] Quand il est arrivé ici, on lui a dit de pas parler de ça, mais…l'affaire hormones, je lui ai dit : « Mais ça, c'est un exemple parfait de préférence collective. » Et donc, sur le principe, ce sont les Européens qui gagnent, et qui montrent qu'on peut pas faire l'économie de ces préférences collectives.[442]

Même si, à leurs yeux, le principe de précaution demeure une invention européenne nuisible à la régulation de la libéralisation commerciale, ils ont reconnu que les débats qu'il a suscités avaient été bénéfiques pour le développement du secteur agroalimentaire. En renouvelant la demande domestique de produits alimentaires, ces débats ont en effet permis de diversifier les stratégies industrielles, afin de proposer des produits « sans hormones » aux consommateurs des pays qui les autorisent. Ainsi, l'exceptionnalité revendiquée par les Européens dans les instances internationales a pu avoir des conséquences imprévues, et parfois bénéfiques, sur l'économie des filières. Comme nous allons le développer dans le paragraphe suivant, ce constat a permis d'accorder une certaine place au particularisme européen dans les instances multilatérales. En reconnaissant de facto la légitimité du principe

[442] [Entretien, Secrétaire générale de l'ORD, 2 février 2015]

de précaution, les Etats redéfinissent le rôle des institutions internationales elles-mêmes. Leur dessein, désormais, ne semble plus être de produire des normes que les Etats devraient appliquer sous peine d'être mis au ban de la communauté internationale, mais plutôt de fournir un cadre permettant à chaque Etat de fonder légitimement ses propres politiques. Les dérogations étant elles-mêmes à négocier aux marges du cadre multilatéral.

Quelle que soit leur jugement politique du refus des Européens de la viande aux hormones, l'objectif des exportateurs est de ne pas perdre le marché européen, ce qui peut impliquer à la fois de trouver des arrangements acceptables (filières « sans hormones ») mais également d'éviter les épisodes de trop grande conflictualité au Codex.

2. En Europe, pas d'hormones de croissance : le régime sanitaire mondial mis à mal par la résistance européenne ?

Au moment où les négociateurs du GATT élaborent les Accords de l'Uruguay Round, ils ont pour projet de créer une organisation commerciale susceptible d'imposer un modèle de politique valable à l'échelle planétaire. Les hormones de croissance ne causant pas de danger avéré, elles ne doivent pas être l'objet de restrictions au commerce. Cependant, l'UE a refusé d'aligner sa politique avec le « mainstream » diffusé par les organisations intergouvernementales, qui se sont ainsi montrées impuissantes à forcer un Etat réticent à se conformer à leurs injonctions.

Nous avons vu que le conflit sur les hormones avaient permis de faire émerger une réflexion relative au risque sanitaire, qui s'est matérialisée, notamment, par l'élaboration européenne du « principe de précaution ». Mais le conflit a aussi initié une mise en discussion du fonctionnement des organisations internationales et de leur rôle dans la régulation mondiale. Le particularisme européen en matière sanitaire a ainsi contredit empiriquement la perspective d'organisations internationales centralisant la prise de décision à l'échelle mondiale. Il a fallu, dès lors, que les acteurs adaptent leur investissement au sein de ces

organisations à l'impact effectif de leurs directives sanitaires : quand il est apparu que l'Europe ne reviendrait pas sur sa politique anti-hormones, et qu'une approche frontale conduirait à la répétition d'épisodes critiques, les autres Etats ont modifié leur approche des négociations intergouvernementales. Plutôt que d'affaiblir les organisations multilatérales en révélant leur incapacité à contraindre l'UE, ses adversaires semblent préférer reconnaître, à contrecœur, l'exigence européenne de produits sans hormones.

a. *Les organisations internationales, acteurs parmi d'autre*s dans la régulation sanitaire ?

Selon la définition de Krasner (1983), devenue aujourd'hui canonique, un régime désigne « un ensemble de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision, implicites ou explicites, autour desquels convergent les attentes des acteurs dans un domaine donné des relations internationales. » L'existence d'un régime international renvoie ainsi au partage, entre les acteurs impliqués dans un secteur d'action collective, d'un objectif commun et des instruments destinés à l'atteindre. Cette définition a été largement discutée, et nous ne retiendrons ici que quelques aspects du débat. En premier lieu, l'identité des acteurs a fait l'objet de développements importants : si les organisations intergouvernementales constituent souvent des acteurs incontournables en tant que pourvoyeurs de règles, certains cas d'études ont permis de décrire des régimes internationaux presque intégralement organisés par des acteurs non étatiques. Morin (2014) explique par exemple que la gestion des forêts fait l'objet d'un tel régime. Ainsi, mettre à jour l'existence d'un régime impose de pister soigneusement le travail d'individus aussi bien que d'Etats ou d'organisations pour comprendre comment ils concourent, ou non, à l'atteinte d'un objectif commun.

Dans cette perspective, les recherches sur les régimes internationaux invitent à considérer avec une attention particulière la place des organisations internationales. Telle qu'énoncée par Krasner, la définition d'un régime est très évocatrice de la perspective néo-

institutionnaliste sociologique[443], à tel point que l'on a eu tendance à confondre régime et organisation internationale (Devin et Smouts, 2011). Ainsi, les organisations internationales sont supposées tenir un rôle central dans la structuration d'un régime, notamment en produisant des règles ou des normes contraignant l'action des autres acteurs. Or, le cas du bœuf aux hormones vient démentir, ou du moins tempérer, le degré de contrainte induit par les organisations internationales.

> En résumé, je saurais pas vous dire s'il y a un perdant ou un gagnant dans l'affaire des hormones. Enfin, un perdant, si : le grand perdant, c'est le système, ses règles. Les Européens, quelque part, ils ont gravement menacé l'OMC, le Codex…La science, aussi, bien sûr.[444]

En tant qu'actrices, les organisations internationales ont ainsi été dépassées par leurs États membres. Ce sont finalement eux qui ont établi une place pour l'exception européenne au sein de ces institutions, qu'ils avaient pourtant créées pour la disqualifier :

> On arrive au point de l'ordre du jour consacré à la BST. Tout le monde (délégués, observateurs, et surtout, représentants du secteur privé) rejoint la salle de plénière. Le corridor et les aires de repos où, d'habitude, il y a toujours quelques personnes qui discutent, prennent l'air, ou se ravitaillent en café, sont déserts. [...] La Présidente passe presque aussitôt la parole au Secrétariat du Codex, qui présente le dossier de la BST de la façon la plus neutre possible. Puis la Présidente donne la parole à la salle. Silence recueilli, qui dure plusieurs minutes. C'est le moment déterminant : si un pays demande l'adoption, l'UE lèvera son chevalet pour exprimer son opposition. Alors, il suffira d'une étincelle pour qu'on passe au vote. Quelques délégués passent leur chevalet en position verticale, indiquant qu'ils demandent la parole, toujours dans le même silence. La Présidente passe la parole à l'Australie.
>
> Australie : Il explique que la norme est bloquée depuis trop longtemps à l'étape 8, que c'est néfaste pour le Codex, surtout après que le JECFA a certifié à quatre reprises la sécurité de la BST. La BST n'est pas autorisée en Australie, mais son pays ne remet pas en cause sa sécurité. Mais coup de théâtre : il ajoute que, dans un esprit de consensus, il faut absolument éviter le vote. Il n'y a pas d'urgence, car pas d'enjeu commercial direct. Reconnaît en outre que l'UE est dans une position délicate. Propose une troisième voie : accepter de maintenir encore la norme à l'étape 8, pour un laps de temps donné, et choisir à l'issue l'adoption ou l'interruption des travaux.[445]

Finalement, le cas des hormones conduit à relativiser le rôle a priori surplombant prévu pour les organisations internationales. En la matière, ce sont les modalités de leur

---

[443] On prendra pour référence la définition de March et Olsen (1989) pour qui les institutions sont d'abord des « routines, des procédures, des conventions, des rôles, des stratégies, des formes organisationnelles et des technologies autour desquelles l'activité politique est construite », ainsi que des « croyances, paradigmes, codes, cultures et savoirs qui entourent, soutiennent, élaborent et contredisent ces rôles et ces routines. »

[444] [Entretien, Secrétariat du Comité SPS, 06 mai 2014]

[445] [Carnet d'observations, Commission du Codex alimentarius, Genève, 5 juillet 2014]

investissement par d'autres acteurs – notamment les Etats – qui leur permet de retrouver une marge de manœuvre dans la façon d'orienter les pays dans leurs politiques sanitaires. Les représentants des Etats cherchent à désamorcer l'opposition frontale avec l'UE, afin d'éviter de mettre en échec les organisations internationales. Il n'en reste pas moins que la dérogation accordée à l'UE, qui refuse de se conformer aux directives internationales, relève d'un désaccord fondamental entre les acteurs sur l'objectif de la régulation sanitaire.

b. *De la mise en compatibilité à l'uniformisation des réglementations* : une finalité contestée de la régulation sanitaire mondiale

Avec le cas des hormones, l'UE s'est montrée inflexible dans le maintien de ses principes réglementaires propres, forçant à replacer les organisations intergouvernementales dans le cadre d'un milieu international sans organisation hiérarchique incontestée. L'assignation aux acteurs de compétences clairement définies s'est avérée d'autant plus difficile que les négociations dans le domaine sanitaire n'étaient pas superposables à un secteur d'action publique circonscrit : le mandat du Codex touche à la fois la protection de la santé des consommateurs et celle de pratiques commerciales loyales, tandis que l'OMC chercher à réduire les barrières au commerce international. De ce fait, les négociations qui se déroulent au sein des deux organisations n'ont pas, a priori, d'objectif univoque partagé par tous. En réalité, rien ne prédit non plus que l'activité des acteurs ait la même finalité au Codex et à l'OMC.

Dans cette perspective, la notion de « régime complexe » offre une définition plus large, permettant de discuter du ces des négociations sanitaires. Raustialla et Victor (2004) invitent ainsi à considérer les « arrangements d'institutions partiellement superposées et n'entretenant pas de relations hiérarchiques entre elles, présidant à la gestion d'une question déterminée » (Raustialla et Victor, 2004). Si cette acception permet d'articuler le Codex, l'OMC et leurs États membres, elle ne réduit que partiellement la fracture entre les

dimensions commerciales et sanitaires des échanges agroalimentaires que le problème des hormones a mis à jour :

> Nous, en Europe, il y a toujours quelque chose qu'on doit constamment rappeler, au Codex. C'est que le Codex, c'est à la fois les pratiques loyales du commerce ET la santé des consommateurs. L'un ne va pas sans l'autre et surtout, même si les Américains sont là pour le business, le commerce ne passe pas avant le sanitaire. En fait, pour nous, c'est même l'inverse : le sanitaire, et après, le commerce.[446]

Dès lors que le champ d'application de la négociation n'est pas communément admis par l'ensemble des délégués au Codex, il ne peut y avoir d'accord unanime sur ses objectifs. Les débats sur les hormones ont ainsi montré que l'ambition des négociations multilatérales demeure mal définie : alors que, dans une perspective de libéralisation commerciale, une partie des Etats visent une législation uniforme à l'échelle mondiale, l'Europe ambitionne, pour sa part, une simple mise en compatibilité des réglementations, qui reconnaisse ouvertement les variations culturelles locales :

> Les préférences sociétales ce sont : pas d'hormones de croissance, pas de poulets aux hormones, pas d'OGM. Voilà les préférences sociétales. [...] Dans le processus, on s'est placés en dehors de la décision. Donc derrière ça, il peut pas y avoir de consensus. Mais, d'un autre côté, on a consenti à l'OMC, à l'Accord SPS. [...] On l'a signé ! Alors, il y a cette visée d'harmonisation au niveau international, cette visée pédagogique du Codex, de vouloir faire en sorte que tous les pays puissent partager, voilà. Mais en réalité, le système il est dévoyé par ceux qui ont déjà une règlementation. Parce qu'ils viennent là non pas pour récupérer ce qu'il y a de meilleur chez les autres mais pour éviter que ce qui va sortir du processus international s'écarte trop violemment de ce qu'ils ont chez eux. Et ce qu'ils ont chez eux, parfois, c'est pas conforme à la norme internationale.[447]

Le cas du conflit sur les hormones de croissance cadre donc difficilement avec l'idée d'un régime sanitaire. On pourrait objecter que, dans l'écrasante majorité des cas, les négociations multilatérales sont opérationnelles : le Codex adopte des dizaines de normes consensuelles chaque année, et les négociations à l'OMC, même si elles doivent en passer par des procédures contentieuses, permettent d'aplanir les difficultés commerciales. Mais le conflit sur le « bœuf aux hormones » ne peut pas être considéré comme une simple exception

---

[446] [Entretien, ancien Point de contact français au Codex, 2 février 2014]
[447] [Entretien, ancien Point de contact français au Codex, 4 avril 2014]

en marge d'un régime fonctionnel : il est en effet révélateur d'une profonde divergence de vues sur les objectifs des négociations dans le domaine sanitaire :

> L'enjeu à venir de l'OMC, c'est de savoir s'il y aura un mandat quelconque pour l'OMC dans l'organisation de la convergence réglementaire, qui aille au-delà des principes du SPS. Et ça c'est une question qui reste ouverte, parce que la convergence réglementaire, elle ne se négocie pas à l'OMC. Mais, personne n'a dit que le mandat du Comité SPS c'est d'assurer la convergence réglementaire. Personne n'a dit ça. Mais il faudra le dire un jour, si on veut garder une préférence pour le multilatéral. [...] Un bon Directeur Général de l'OMC va peut-être arriver à ramper en crabe vers un mandat de fait de ce type mais il faudra se lever de bonne heure, parce que les Etats membres…sont pas très chauds.[448]

La crise sur le bœuf aux hormones, en conduisant les acteurs à expliciter les principes sous-tendant leurs réglementations propres, a ainsi révélé qu'il n'y a pas de véritable accord sur l'objectif des institutions qu'ils ont élaborées ensemble. In fine, ce sont encore les Etats qui demeurent souverains dans l'établissement de politiques, notamment en choisissant de privilégier les aspects sanitaires ou au contraire commerciaux de leurs réglementations. Ce constat ne doit pas faire conclure trop que les organisations internationales ne sont pas fonctionnelles. Même s'il est douteux qu'elles organisent un « régime », les organisations internationales ne sont pas inutiles. Elles produisent malgré tout, sur un mode non directement contraignant, un cadre pour l'établissement des politiques nationales. Ce cadre, qui intègre des directives générales mais aussi des normes précises (telles que les LMR) permet aux pays de se mettre au diapason de la communauté internationale : s'ils l'utilisent, ils sont assurés de ne pas courir le danger d'un contentieux commercial à l'OMC. Ainsi, les patrons de politiques publiques des organisations intergouvernementales constituent bel et bien un facteur de stabilisation de la régulation mondiale. La question ne semble pas tant celle de la contrainte effective que les institutions internationales font peser sur l'action des Etats que celle des bénéfices qu'ils obtiennent à y participer. A cet égard, l'exemple du bœuf aux hormones suggère que la prise en compte des spécificités locales est un incontournable de la régulation

[448] [Entretien, Pascal Lamy, 14 décembre 2014]

mondiale : engager une action pour forcer un pays à infléchir son orientation politique peut s'avérer contre-productif.

Conclusion du Chapitre III

Le cas du bœuf aux hormones a accompagné la construction européenne au cours des vingt-cinq dernières années. Il permet de comprendre comment celle-ci s'est jouée, dans le même temps, dans des espaces proprement européens et à l'international. Ainsi, la constitution d'une Europe cohérente dans sa régulation du secteur agroalimentaire a mêlé un processus de fédération des institutions communautaires autour de principes et de valeurs partagés et une entreprise d'affirmation de l'acteur « Union européenne » dans les instances multilatérales.

En premier lieu, la survenue du conflit international est aux origines d'un ample mouvement de fédération à l'échelle européenne, autour des enjeux sanitaires. Celui-ci a ainsi été favorisé par la contestation, à l'international, des prémisses d'harmonisation européenne. C'est seulement sous cette pression que s'est enclenché l'établissement d'une véritable législation communautaire sur le médicament vétérinaire, en connexion avec des enjeux d'innovation technologique et d'objectifs de l'agriculture européenne. Les divergences entre les États membres de l'UE, même si elles n'ont pas totalement disparu, ont été progressivement lissées au point d'instituer un style réglementaire restreignant de façon drastique l'utilisation d'hormones chez les animaux d'élevage. Les difficultés, au début des années 1990, à imposer un « quatrième critère » à l'évaluation des médicaments vétérinaires contrastent avec la singularité assumée de la réglementation européenne. Celle-ci apparaît clairement avec la formulation, là encore en grande partie au sein des institutions multilatérales, d'un « principe de précaution », dont les implications s'étendent largement au-delà de la sécurité sanitaire des aliments.

Cette fédération intra-européenne ne peut se comprendre qu'au regard de la concrétisation de l'Union européenne dans les arènes internationales. Pendant cette période, la mise en cause des politiques européennes par les autres acteurs internationaux (Etats, organisations internationales, acteurs transnationaux notamment privés) encourage la formation d'un front européen uni. Institutionnellement, ce mouvement se manifeste par la centralisation du pouvoir et de la décision entre les mains de la Commission européenne – la création de la DG SANCO ayant rendu possible cette spécialisation en alliant des compétences techniques et des savoir-faire négociateurs. Par ailleurs, même s'ils reconnaissent les bénéfices à confier la négociation sanitaire internationale aux fonctionnaires de la DG SANCO, les responsables des États membres de l'Union eux-mêmes se révèlent critiques vis-à-vis à la fois des orientations prises dans cette perspective et des modalités de prise de décision sur lesquelles ils ont une marge de manœuvre limitée. Sans qu'ils semblent remettre en question les principes de l'action européenne, ni au plan domestique, ni à l'international, un cas emblématique comme celui du conflit sur le bœuf aux hormones est l'occasion de mettre en discussion les modalités de la participation européenne aux organisations internationales. Le rejet des hormones a, via un passage par l'international, fait advenir l'UE.

Scrutée par l'ensemble des acteurs de la négociation internationale en matière sanitaire, la consolidation de l'UE dans le multilatéralisme a apporté deux enseignements majeurs. Premièrement, un Etat – ou, en l'occurrence, une organisation interétatique – ne peut se laisser imposer des normes internationales contraires aux orientations des politiques qu'il s'est souverainement choisies. Le rejet des hormones de croissance en Europe, en dépit des normes du Codex et des condamnations à l'OMC, montre à quel point les institutions européennes pouvaient se montrer inflexibles. Peu importe le pouvoir de contrainte théorique conféré aux institutions internationales, celles-ci demeurent, de facto, secondaires par rapport

aux décisions prises à l'échelle domestique. Dès lors, le maintien des échanges commerciaux passe par un raisonnement pragmatique, fondé sur l'adaptation des opérateurs privés aux exigences du marché auquel ils se destinent. C'est ainsi que se sont structurées des filières transatlantiques d'exportation de viandes bovines « de haute qualité », certifiées sans hormones. Deuxièmement, et conséquence directe de notre précédente remarque, l'OMC ne remplit pas les fonctions qu'en espéraient les acteurs (notamment les États-Unis) au moment de sa mise en place. Elle n'est pas en mesure d'imposer des politiques publiques universelles, qui s'appliqueraient à tous les Etats et instaureraient un « régime » international uniforme.

Pour autant, les acteurs ne se détournent pas des instances multilatérales qui assurent un rôle organisateur important. Ils ont au contraire révisé leur façon de se représenter la régulation du commerce mondial, qui ne repose plus sur une uniformisation des politiques publiques nationales mais sur l'assurance de la compatibilité des mesures choisies par chacun et, le cas échéant, la recherche de solutions pragmatiques pour réduire les disjonctions. Les organisations internationales constituent une aide précieuse dans la réalisation de cet objectif. D'une part, elle demeure un incitatif vis-à-vis des flux commerciaux de denrées alimentaires en dehors de la relation transatlantique (les normes du Codex constituent une référence centrale pour beaucoup d'Etats, notamment en développement). D'autre part, la menace d'un contentieux formel devant l'OMC représente un instrument de négociation pour les opérateurs de marché. Les modalités pratiques de ces arrangements sont, dans un second temps, négociées directement entre les acteurs au travers d'accords commerciaux. Ainsi, l'accord récent de libéralisation du commerce entre le Canada et l'UE (le CETA – Canada Europe Trade Agreement), signé le 29 octobre 2016, permet le passage des quotas de viandes de bœuf sans hormones de 4 162 à 45 840 tonnes et de 5 549 tonnes à 75 000 tonnes pour le porc sans ractopamine.

La construction européenne, notamment depuis la mise en œuvre de l'Acte Unique de 1986, a profondément modifié les négociations commerciales entre les Etats. En offrant un contrepoids aux États-Unis dans les institutions commerciales multilatérales, la réalisation de l'UE a sensiblement modifié les configurations de négociation des normes sanitaires et de résolution des conflits. Loin de s'être désintéressés des organisations intergouvernementales, les Etats en ont fait des laboratoires où élaborer, voire tester, des instruments de régulation commerciale qui contraignent les actions légitimes de façon plus insidieuse. En ce sens, le « bœuf aux hormones » a été riche en enseignements : il a, certes, conduit les acteurs à réviser leur perception d'organisations intergouvernementales dictant l'action des Etats. Mais il leur a également offert l'occasion de créer de nouvelles modalités de gouvernance. C'est ce que nous allons établir dans le chapitre IV.

CHAPITRE IV : SE DISPUTER POUR DISCUTER : UNE COMMUNAUTE DE PROFESSIONNELS EN NEGOCIATIONS SANITAIRES

Introduction du Chapitre IV

Dans le chapitre III, nous avons vu que le déploiement de la crise sur les hormones de croissance dans les instances internationales a réalisé au concret l'Europe du sanitaire, dans ses aspects à la fois domestiques et internationaux. En créant un accès vers des débats plus généraux, cette épreuve a finalement conduit à faire reconnaître l'Europe comme un acteur qui compte dans les négociations multilatérales, et, dans une certaine mesure, à en faire accepter les exigences spécifiques. Ainsi, les acteurs internationaux ont dû revoir leurs ambitions quant au pouvoir uniformisateur des organisations intergouvernementales, pour leur attacher des objectifs de plus faible portée.

Cependant, l'apprentissage qu'ils ont retiré du conflit sur le « bœuf aux hormones » ne peut s'assimiler à une simple révision à la baisse du rôle joué par les instances multilatérales. La crise a également stabilisé des configurations de négociation qui organisent les relations entre les acteurs. En outre, elle a permis à une réflexion approfondie de prendre corps au sein des instances multilatérales quant aux principes à adopter pour réguler les échanges dans le secteur agroalimentaire. L'antagonisme qui s'est manifesté à cette occasion a empêché les acteurs de s'accorder sur la direction à privilégier. Deux perspectives opposées semblent coexister : d'une part, celle d'une homogénéisation des législations nationales, fondée sur l'arbitrage de la science, d'autre part, celle – défendue essentiellement par les Européens - d'une simple mise en compatibilité des réglementations, qui laisse aux Etats toute latitude pour gérer les demandes spécifiques de leurs consommateurs.

Ce constat invite-t-il au diagnostic d'une limite à la régulation sanitaire internationale ? Les cadres multilatéraux sont-ils dans l'incapacité de produire des directives pour l'élaboration des politiques sanitaires nationales, face à la détermination des Etats à se choisir leur propre style réglementaire ? Si la crise a mis en évidence certaines limites au pouvoir des organisations multilatérales, elle en a aussi révélé des potentialités imprévues. Les acteurs ont été durablement impressionnés par l'intensité des négociations, et surpris par la brusque médiatisation dont ils ont fait l'objet. Dans ce chapitre, nous allons ainsi montrer que les épisodes critiques à propos des hormones de croissance sont devenus des points de référence dans l'histoire des institutions sanitaires internationales et dans la mémoire des individus qui les fréquentent. Un espace durable de discussion et d'expérimentation s'est instauré autour du conflit sur le bœuf aux hormones, qui ancre la communauté sanitaire internationale dans une culture organisationnelle singulière. Celle-ci se caractérise par le partage de règles dont une partie sont explicites : les membres de la communauté mettent par exemple en œuvre des pratiques de travail spécifiques, détaillées dans des documents fondamentaux, comme le Manuel de procédures du Codex. Mais des normes implicites, qui encadrent les comportements et les modes de réflexion, sont aussi constitutives de cette culture d'organisation. Les épisodes de négociations intenses facilitent la constitution de cette culture institutionnelle : ils donnent aux acteurs la preuve de l'importance de leur action au sein des organisations, et leur permet de se constituer comme les spécialistes de ces négociations. En d'autres termes, ils fournissent aux acteurs le motif de s'autonomiser, dans une large mesure, des hiérarchies administratives qui les mandatent pour participer aux négociations. Au résultat, liés par une culture organisationnelle commune, les acteurs s'affranchissent largement du commandement de leurs « principaux[449] » (gouvernements,

[449] Nous faisons ici référence aux travaux inspirés par la théorie de l'agence initialement énoncée par Jensen et Meckling (1976). De nombreux auteurs de science politique ont montré que les agents, loin de se soumettre à

administrations, directions d'entreprises) pour créer entre eux les modalités de la régulation sanitaire internationale.

Dans un premier temps, nous nous intéresserons à l'inscription du conflit sur les hormones dans l'histoire institutionnelle. Dans cette perspective, notre attention se focalisera sur le Codex[450] où, en raison de la petite taille de l'organisation, la crise a fortement marqué l'institution et ses acteurs. Nous montrerons que le conflit sur les hormones est devenu un point de référence pour les acteurs de l'organisation, qui permet de s'introduire au sein de la communauté, de s'y situer et, éventuellement, d'y évoluer.

Puis, dans un second temps, nous nous pencherons sur les perspectives de réforme ouvertes par la crise : une certaine dramatisation de sa mise en scène, et l'investissement d'un petit groupe d'individus dans sa « résolution » ont permis de constituer autour du conflit un espace pour imaginer une redéfinition des organisations et de leurs procédures. Cet espace est devenu un enjeu de socialisation aussi bien que de démarcation des acteurs. La plupart sont actifs au Codex pendant plusieurs années, voire plusieurs décennies, au cours desquelles ils multiplient les initiatives pour gérer le conflit sur les hormones. Disons-le d'emblée : la majeure partie de ces projets de réforme ne sont pas sérieusement envisagées. Mais elles maintiennent un dialogue entre les acteurs, grâce auquel ils demeurent aux commandes des négociations sanitaires internationales.

Ce chapitre utilise deux arguments principaux : en premier lieu, il montre comment, par son caractère exceptionnel, le cas des hormones de croissance est devenu un élément d'identification central pour les membres du Codex. Il permet non seulement aux acteurs de

---

une relation purement hiérarchique avec leur « principal », se ménageaient des moyens de renégocier les commandes qui leur étaient transmises. Voir par exemple Dunlop et James (2007).

[450] Nous verrons dans le chapitre suivant que le conflit a marqué également l'histoire de l'OMC, essentiellement du point de vue du recours à l'expertise. Le champ de compétence très large de l'OMC et le nombre de conflits auxquels elle est confrontée – puisque son mandat est précisément de résoudre ces litiges commerciaux – permettent de comprendre que le cas des hormones n'y porte pas la même charge émotionnelle qu'au Codex.

se situer les uns par rapport aux autres, mais aussi de participer à un laboratoire d'idées concrètes destinées à faire changer le Codex. Cette observation conduit à prendre un peu de distance avec le cas singulier du « bœuf aux hormones ». Nous montrons avant tout la singularité d'une culture propre au Codex, caractérisée par une solidarité forte entre les acteurs (inclusivité, sentiment de partager une expérience de façon intime lors des réunions, par exemple).

Le second argument explore les conséquences de cette culture partagée sur les activités du Codex. Nous montrons alors que, en dépit de son envergure limitée (budget, mandat, ressources humaines) et de sa description comme organisation technique, le Codex est hautement mobilisé dans des réflexions relatives à la gouvernance mondiale et à la légitimité des instances multilatérales. Les individus, sans en avoir nécessairement reçu le mandat de leur hiérarchie, se mettent en position de décider des orientations souhaitables du programme de négociations. Ils discutent de la place de la science, du problème de l'impact des variations culturelles sur le commerce, et ce pas uniquement sur un plan théorique. Les cas concrets auxquels ils sont confrontés – comme celui des hormones – leur fournissent une matière pour inventer entre eux des instruments de régulation innovants.

Au bilan, on peut avancer l'existence d'une communauté internationale unie par une culture et des pratiques de travail. Partiellement superposable aux organisations physiques (Codex et, dans une moindre mesure, OMC), cette communauté se différencie de la diplomatie traditionnelle en se ménageant une grande autonomie par rapport aux directives des Etats ou au contexte de négociation global. Le travail qu'elle prend en charge au sein des organisations est ainsi souvent particulièrement inventif, proposant des idées de réforme innovantes – même si celles-ci parviennent rarement au stade de mise en œuvre.

Section A : Le Codex, une organisation investie par une communauté de pratiques

En dehors d'un cercle restreint de professionnels au fait de la normalisation des aliments, le Codex est une organisation particulièrement méconnue. D'ailleurs, ni son budget annuel, de l'ordre d'un million d'US dollars, ni l'effectif de son secrétariat (une douzaine de personnes), ne semblent suffisamment considérables pour attirer l'attention du public sur ce programme technique et difficilement accessible du fait de sa complexité procédurale. Finalement, le conflit sur les hormones de croissance est bien plus célèbre que l'organisation qui l'a (en partie) produit. Ainsi, même si la création de l'OMC a largement accru l'intensité des négociations au Codex (Veggeland et Ole Borgen, 2005), l'organisation se caractérise par le faible intérêt qu'elle suscite, que ce soit de la part des responsables politiques ou du grand public.

> Mettre en visibilité le Codex, c'est quelque chose de difficile. Pourtant, en France, avec le Comité des Principes Généraux, on a régulièrement l'occasion de sensibiliser les directeurs d'administration aux enjeux du Codex. Mais…je ne sais pas, ils oublient, ça les intéresse pas. Une fois, c'était avec l'ancien DG, je me rappelle avoir montré le schéma du Codex, avec tous ces comités…il a levé les yeux au ciel. Et quand je suis passé à la procédure en huit étapes, il avait décroché. Définitivement. Les organisations de consommateurs, c'est la même chose. Trop technique, ça les intéresse pas.[451]

Si la technicité des enjeux traités au Codex lui vaut l'image d'une bureaucratie austère, voire rébarbative, les individus qui y participent font preuve d'un attachement singulier à son égard. Pour beaucoup d'entre eux, leur intérêt pour les travaux du Codex, et l'implication professionnelle qu'ils y consacrent dépassent leur attachement à leur administration d'origine. Au fil du temps, ils y développent un tissu relationnel pérenne, au sein duquel l'investissement émotionnel est souvent prononcé. Or, un tel contexte de négociations oriente les décisions prises : même si les perspectives des acteurs sont parfois divergentes, voire

[451] [Entretien, point de contact pour le Codex, 2 février 2014]

clairement antagonistes, comme dans le cas des hormones, le partage d'une identité culturelle favorise l'adoption de solutions afin de ne pas compromettre un climat relationnel agréable.

Cette première section présente les processus de socialisation spécifiques au Codex. Dans un premier temps, nous montrons que les réunions du Codex constituent des moments particulièrement valorisants dans les activités professionnelles des délégués : en général assignés à des tâches administratives ou à la gestion d'équipes de service public, ils apprécient particulièrement de se retrouver entre pairs, pour des négociations qui tranchent avec leur quotidien administratif. De ce fait, et parce que les conditions matérielles des réunions du Codex sont particulièrement propices à la création d'une solidarité entre les délégués, ceux-ci développent une allégeance envers l'organisation. Par conséquent, ils sont particulièrement enclins à trouver entre eux des arrangements, indépendamment des consignes que leur délivre leur administration d'origine.

1. Une organisation sans existence matérielle incarné par un groupe durable

Le Codex n'est pas une organisation internationale comme les autres. C'est du moins ce que pensent les délégués qui ont le privilège d'y participer. Il peut paraître surprenant de constater l'attachement dont ils font preuve pour un programme de normalisation internationale qui paraît plutôt austère de prime abord.

De fait, le Codex décrit à la fois le programme conjoint de la FAO et de l'OMS pour l'établissement de normes sanitaires pour les aliments et le recueil compilé de l'ensemble de ces normes. Mais ni l'une ni l'autre de ces acceptions ne semble décrire de manière satisfaisante l'entreprise à laquelle les délégués de gouvernement ont le sentiment de participer. Du point de vue de ses acteurs, le Codex est au moins autant une communauté internationale unie par des pratiques et le partage d'attributions professionnelles commune

qu'une entreprise de réglementation visant à assurer la sécurité sanitaire des aliments. Si le Codex n'est sans doute plus le « club de gentlemen » (Veggeland et Ole Borgen, 2005) qu'il était avant l'entrée en vigueur des Accords de Marrakech, il pourrait en avoir conservé la dimension communautaire. Le Codex est en effet suffisamment autonome pour se gérer sans intervention extérieure, ce qui suppose une organisation sociale propre et indépendante. Celle-ci repose notamment sur une culture organisationnelle singulière.[452]

Le Codex rassemble des acteurs que la diversité de leurs origines géographiques et de leurs parcours professionnels semble a priori opposer. De même, la nature et l'importance des responsabilités qu'ils occupent dans leur institution d'origine sont très hétérogènes, ce qui pourrait laisser présager d'une hiérarchie de fait entre les délégués. Pourtant, les occasions de rencontre qu'offrent les réunions du Codex, extrêmement fugaces au regard de leur activité professionnelle – une semaine tous les uns à deux ans – montrent que ces considérations s'effacent alors que s'établit une forme de confraternité transnationale et pérenne. Ce premier paragraphe s'achèvera en montrant que les acteurs consentent un engagement au Codex qui n'est pas d'ordre professionnel : leur investissement émotionnel au sein de la communauté les astreint à une loyauté envers le collectif.

[452] Nous suivons ici Bellier (1997), lorsqu'elle reprend à Tylor sa définition de la notion de culture comme « un ensemble complexe qui comprend les connaissances, les croyances, l'art, le droit, la morale, les coutumes et toutes les autres aptitudes et habitudes qu'acquiert l'homme en tant que membre d'une société » pour établir la singularité de cette notion de culture lorsqu'on l'applique aux institutions. Pour l'auteure, les groupes sociaux délimités par les institutions bureaucratiques sont rassemblés, de la même manière que les peuples, par des éléments, rites et symboles qui forgent une manière de penser – et d'agir – propres à l'institution. Soulignant la dimension médiatrice des institutions, à la croisée d'espaces sociaux pluriels, Bellier invite à s'interroger sur les écrans qui confinent paradoxalement ces structures destinées à produire des décisions dont la portée les dépasse largement.

a. Le Codex : une organisation discontinue

La plupart des organisations partagent le trait commun de s'inscrire, si ce n'est dans la permanence, du moins dans le temps long[453]. Les administrations d'Etat, les entreprises de service public, et, en général, les organisations internationales sont caractérisées par la continuité aussi bien des missions qu'elles assurent que du personnel qui les forme. Cette propriété a, entre autres, permis aux anthropologues et aux ethnologues de les investir au même titre que des terrains plus attendus pour ces disciplines[454]. L'institution est rendue tangible par ses caractéristiques matérielles durables et reconnaissables. Qu'il s'agisse du SGCI, dont les professionnels de la coordination discrets et affairés ont été décrits par Eymeri (2002) ou même de l'OMC investie par Abelès et son équipe d'anthropologues (Abelès, 2011), l'institution se superpose en partie au bâtiment clairement identifié, ses espaces de travail et de vie que ses membres fréquentent pour aussi longtemps que durent leurs fonctions.

Ce n'est pas le cas au Codex. L'organisation ne vit matériellement que par intermittence[455], quand se réunit l'un de ses comités, ou son organe directeur, la CAC, ce qui fait du Codex une organisation sans siège physique permanent, et même sans véritable continuité. Certes, le nombre élevé de comités conduit à des réunions physiques objectivement fréquentes (une à deux sessions d'une semaine par mois). Mais, si l'on se place du point de vue de la plupart des délégués, le Codex n'a d'existence que de façon très transitoire. Les pays, qui choisissent chacun leurs modalités de participation au Codex,

[453] Malgré la diversité presque infinie de définitions de l'institution, la plupart d'entre elles reconnaissent que celle-ci a toujours vocation à durer à une échéance au moins de moyen terme. Voir l'introduction de l'ouvrage de Lagroye et Offerlé (2010.)

[454] Ainsi, les auteurs à l'origine du champ de recherche sur l'ethnographie des institutions ont pu faire valoir que celles-ci présentaient a priori des similitudes avec n'importe quel groupe social qui permettaient de les appréhender empiriquement avec les méthodes ethnographiques telles que l'observation participante. Ambrosetti (2009) s'intéresse ainsi au Conseil de sécurité de l'ONU – organe permanent s'il en est – tandis qu'Eymeri (2002) montre que la routinisation de l'urgence constitue un mode de travail propre au SGCI qui permet aux médiateurs de cette administration de réaliser la coordination interministérielle française.

[455] Le reste du temps, le Codex perdure via ses groupes de travail électroniques (plusieurs coexistent pour chaque comité) qui préparent les travaux des réunions physiques.

envoient la plupart du temps des experts sectoriels qui, selon leurs compétences, assistent aux réunions qui les concernent. Concrètement, le cas de la France est illustratif de cette attribution : au CCRVDF, c'est le chef du Bureau des Intrants et de la Santé Publique Vétérinaire, ainsi que le sous-directeur de l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire qui sont envoyés aux réunions. Pour le Comité sur l'hygiène des aliments (CCFH), ce sont le sous-directeur en charge de la sécurité sanitaire des aliments du ministère de l'agriculture, et son homologue au sein du ministère de l'économie. Chacun de ces fonctionnaires, qui occupent des postes à haute responsabilité en administration centrale, n'assiste donc qu'à un (exceptionnellement deux) comité(s). Ainsi, les travaux du Codex ne les mobilise finalement qu'une semaine tous les douze à dix-huit mois[456]. A priori, il semble donc très improbable que se créent entre les délégués des relations interpersonnelles approfondies. Nous allons montrer que, contre toute attente, les individus forment une véritable communauté de pratiques (Wenger, 1998) fondée sur le partage de façons de s'exprimer, d'envisager les problèmes, et de travailler ensemble à leur résolution. Sans s'accorder nécessairement sur la finalité de leur travail, ils ont cependant en commun une vision positive du multilatéralisme et s'entendent sur la façon appropriée d'y prendre part.

b. Diversité des statuts, variété des profils : une communauté hétéroclite

Donner une représentation du « délégué-type » au Codex relèverait d'une entreprise périlleuse, tant c'est la diversité qui, à première vue, caractérise les individus qui y participent. Tout d'abord, il faut distinguer la douzaine de fonctionnaires internationaux qui composent le Secrétariat du Codex, formellement rattachés au siège de la FAO à Rome, au sein duquel ils forment une enclave quasi-autonome :

[456] Entre temps, ils se tiennent au courant de la progression des projets de normes via l'activité des groupes de travail électroniques.

> Je sais pas si vous avez déjà été visiter nos bureaux, à Rome. Fond d'un bâtiment, fond d'un couloir, si vous demandez votre chemin, personne ne sait de quoi vous parlez. D'ailleurs, on est forcé de revendiquer le moindre stylo, et plus concrètement, d'expliquer ce que nous faisons à la hiérarchie. Pour eux c'est obscur, tout ça. [...] *Et vous n'avez pas…Il n'est pas question de faire du Codex une organisation à part entière ?* [Gêne. Hésitation.] Il n'en est plus question, pour l'instant. On ne sait pas sur quelle base, légalement, on pourrait le faire mais…ça simplifierait notre vie. Et notre réalisation du budget, aussi[457].

Lors des réunions, les représentants du Secrétariat du Codex prennent place à la table du Président du comité, à qui ils fournissent des orientations procédurales, mais aussi des suggestions concernant la façon la plus adroite de mener les débats. A cette table d'honneur, siègent également des représentants de l'OMS, de la FAO, les assistants du Président du comité. Les réunions de la CAC sont dirigées par le Président élu et ses trois Vice-Présidents. Ces individus, qui occupent les postes à plus haute responsabilité, ont investi une part importante de leur carrière au Codex : avant de devenir fonctionnaires internationaux, les membres du Secrétariat ont souvent occupé des fonctions au sein de délégations nationales auprès de l'organisation. Quant aux élus qui forment le « Bureau », ils sont choisis parmi les représentants des Etats.

Cependant, la majorité des individus sont membres des délégations des États membres et des organisations observatrices du Codex. Du côté des organisations non gouvernementales, beaucoup de fédérations professionnelles disposent d'un service dédié aux relations internationales, qui emploient plusieurs personnes pour le suivi des travaux du Codex et d'autres organisations internationales. Souvent, ces employés possèdent une excellente connaissance du Codex, acquise grâce à une fréquentation assidue de l'organisation.

> A une époque, on y allait [au CCRVDF] également avec un représentant de l'industrie du médicament vétérinaire. Ce qui était quand même assez intéressant, il avait une longue expérience dans le domaine international, qui lui permettait d'avoir une meilleure connaissance historique des choses.[458]

---

[457] [Entretien, Secrétaire du Codex, 11 mars 2015]
[458] [Chef de la délégation française au CCRVDF, réunion au SGAE, 29 octobre 2014]

Ces délégués, lorsqu'ils siègent comme représentants des organisations observatrices[459], prennent place « au fond de la salle », en arrière des délégations des Etats. Ils constituent d'ordinaire une proportion importante de l'assemblée, mais qui, toutefois, varie beaucoup selon comités : au CCRVDF, ils représentent jusqu'à un quart de l'assemblée, alors qu'ils sont absents des comités de coordination régionale comme le CCEURO.

> Au dernier CCRVDF, il y avait l'enjeu zilpaterol, une hormone de croissance, toute la question c'était de savoir si on allait le mettre sur la liste [première étape de la procédure d'élaboration des LMR]. Du coup, les labos étaient venus en masse. J'ai dit en rigolant à [représentant d'une multinationale du médicament vétérinaire] qu'ils avaient la plus grosse délégation au CCRVDF. Je crois qu'ils étaient treize ! Il a regardé ses chaussures, mais il n'a pu qu'acquiescer. [460]

Les représentants de la société civile sont beaucoup moins nombreux. Il existe une trentaine d'associations transnationales de protection des consommateurs ou de l'environnement ayant officiellement le statut d'observateurs au Codex, mais la plupart n'assiste qu'exceptionnellement aux réunions. Deux associations suivent de façon approfondie l'ensemble des travaux du Codex : il s'agit de la « National Health Federation » (NHF), qui milite pour la reconnaissance des libertés individuelles dans le domaine de la santé, et de Consumers International, fédération transnationale des associations de protection des consommateurs. Lors des sessions plénières, les délégués de ces deux fédérations n'hésitent pas à demander la parole, et à participer aux débats sur un ton souvent militant, voire revendicatif, qui tranche avec les interventions policées des délégués des Etats. En dépit de la tonalité de leurs prises de position, ces délégués sont tout-à-fait socialisés au Codex. Ils participent par exemple aux groupes de travail et assistent aux évènements sociaux organisés en marge des réunions (cocktails, dîners de réception, etc.)

---

[459] Dans la mesure où ce sont les Etats qui choisissent la composition de leur délégation aux comités du Codex, des salariés du secteur privé peuvent tout-à-fait être intégrés dans les délégations nationales. C'est même fréquemment le cas, ce qui facilite la circulation des individus comme nous le détaillerons dans le dernier chapitre de cette thèse.

[460] [Chef de la délégation française au CCRVDF, réunion au SGAE, 29 octobre 2014]

Les représentants des gouvernements sont, quant à eux, très hétérogènes de par leur formation, les fonctions qu'ils exercent ou encore leur rang hiérarchique au sein de leur administration nationale. Certains sont des généralistes provenant des Ministères de la santé ou de l'agriculture. D'autres sont des scientifiques de haut niveau travaillant dans les agences ou laboratoires nationaux. Dans certains pays, comme aux États-Unis, il existe même un département spécifique dédié au Codex, dont les fonctionnaires sont ainsi des spécialistes administratifs des questions traitées au sein de l'organisation. Même à l'échelon européen, il existe une grande variabilité :

Encadré 18 : Diversité des représentants de gouvernements au Codex : portraits croisés lors de la 22e session du CCRVDF

La chef de délégation française lors de ce comité est la directrice adjointe de l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire (ANMV), une des antennes de l'agence nationale sanitaire française (ANSES). Femme d'âge moyen, elle appartient au corps des pharmaciens inspecteurs de santé publique. Le Codex n'occupe qu'une portion très limitée de son activité professionnelle : à l'ANMV, elle dirige la mission des affaires européennes et internationales. A ce titre, elle assure les partenariats et échanges d'information ou de pratiques entre l'agence française et celles des autres pays vis-à-vis d'enjeux tels que l'approbation de vaccins, de tests de laboratoires, etc. Au Codex, son implication est limitée au CCRVDF.

La chef de délégation de la Commission européenne est, elle aussi, une femme d'âge moyen. Après une formation de juriste, elle a été membre du cabinet de Joe Borg, Commissaire européen à la Pêche et aux affaires maritimes de 2004 à 2010. Cheffe de l'Unité « affaires internationales » au sein de la DG SANCO, elle assiste à l'ensemble des comités du Codex, à la Commission et au comité exécutif. En outre, elle dirige également la délégation communautaire à l'OMC ou dans d'autres organisations internationales (Convention sur la Biodiversité, Organisation mondiale de la santé animale), dans lesquelles elle est régulièrement invitée pour animer des ateliers ou des formations

Le chef de la délégation des États-Unis se range parmi les scientifiques de haut niveau : il fait partie des listes d'experts du JECFA et, en réalité, est l'un des membres les plus sollicités pour la réalisation des expertises demandées par le CCRVDF lui-même. Au quotidien, il travaille sous les ordres directs du Président du CCRVDF : titulaire d'un doctorat en toxicologie, il assure des fonctions importantes au sein de la FDA. Toutes les missions qu'il assure – ou presque – se rapportent au Codex. Toutefois, son statut d'expert du JECFA lui impose de jongler entre les dimensions scientifiques et les déterminants politiques des négociations au CCRVDF :

> [JECFA] is a very high level of science. I'm personally very impressed – and I've been doing this for ten years in JECFA. […] I'm a very strong proponent of the JECFA. I'm a very strong advocate of JECFA. […] Well, to be honest, what I'm here now, I'm not an expert for the United States, I'm a US delegate. I have some expertise, but my role here is to present the United States position. […] I mean, I can't turn off the fact that I'm a scientist and I get things as a scientist. But I'm supposed to be looking at…other issues. So I have to stop looking quite so much as a toxicologist or a scientist, and to look at this now as a delegate.
>
> *Le JECFA, c'est un très haut niveau de science. Personnellement, je suis très impressionné – et je suis impliqué au JECFA depuis dix ans. [...] Je suis un partisan très*

engagé pour le JECFA. Je suis même un militant du JECFA. [...] Et bien, pour être honnête, là, je ne suis pas un expert pour les États-Unis, je suis un délégué américain. J'ai une certaine expertise, mais mon rôle ici, c'est de présenter la position des États-Unis. [...] Je veux dire : je ne peux pas faire l'impasse sur le fait que je suis un scientifique, et que j'aborde les choses en tant que scientifique. Mais je suis sensé regarder…d'autres enjeux. Donc, je dois m'arrêter de penser comme un toxicologue ou comme un scientifique et me mettre dans la peau d'un délégué.[461]

Si certains possèdent ainsi une indéniable reconnaissance de leurs compétences scientifiques, de nombreux délégués sont en réalité des experts du Codex. Au cours de leurs carrières, ils ont parfois enchaîné plusieurs postes en relation avec le Codex, ou au contraire, ils sont demeurés pendant de longues périodes « Point de contact national » pour le Codex, par exemple. Dans certains cas, l'opportunité d'occuper des responsabilités de président d'un comité ou de briguer une place au sein du Bureau d'élus du Codex leur permet de faire évoluer leur carrière.

Les individus qui assistent aux réunions du Codex forment donc une assemblée hétéroclite, accentuée sans doute par la diversité de leur apparence. Les façons de se vêtir ne sont pas uniformisées comme on peut le voir dans d'autres organisations internationales, notamment celles qui disposent d'un siège permanent. Sans aller jusqu'à porter des coiffes ethniques, comme le remarque Bellier (2012) lorsqu'elle étudie la constitution de l'identité des peuples autochtones aux Nations Unies, il est intéressant de souligner que les délégués du Codex ne cherchent pas à s'uniformiser. Au contraire, leur diversité semble un élément à assumer, voire à valoriser, dans la constitution du groupe.

En première analyse, les asymétries entre les délégations (nombre des délégués, niveau et diversité des compétences, responsabilités au sein de l'administration nationale) suggèrent que les Etats sont imbriqués dans des configurations très asymétriques. On peut s'attendre à ce que les négociations soient menées par les Etats les mieux dotés en termes de ressources humaines : ceux qui disposent de plusieurs délégués, possédant une expertise variée et de haut niveau scientifique, aussi bien que d'une bonne connaissance des procédures de l'organisation, sont a priori en position de force face à des délégués moins au fait des enjeux traités par le Codex. En poursuivant cette hypothèse, les pays ayant la plus grande capacité à l'exportation de produits alimentaires (secteur agroalimentaire développé et ressources publiques importantes) sont les plus susceptibles de s'investir dans les activités du

[461] [Entretien, chef de la délégation des États-Unis au CCRVDF, 27 avril 2015]

Codex. Les délégués d'Etats pesant moins lourd dans les échanges internationaux de produits agroalimentaires ou (et) disposant de moins de ressources ne seraient alors au mieux, que des « quantités négligeables », et au pire, des pions à manipuler pour faire valoir les intérêts des plus puissants. Si cette analyse structurale recouvre sans doute certains aspects des négociations au Codex, elle est aussi contredite par d'importantes observations empiriques.

2. Une communauté internationale soudée par la foi en ses procédures

Une organisation internationale n'est pas seulement un espace facilitant la discussion multilatérale (Devin, 2007): si les considérations de puissance des Etats influent évidemment sur le déroulement des négociations, les caractéristiques propres au groupe social qui l'incarne constituent également un paramètre déterminant (Schemeil, 2013). Les études sur les institutions européennes (Laurens, 2013) ou sur les processus d'européanisation (Jacquot et Woll, 2008) ont d'ailleurs bien montré que les façons d'agir, de se présenter, d'interagir – bref, de travailler ensemble dans ces organisations – jouaient un rôle majeur en facilitant le consensus mais aussi en orientant les décisions selon des modèles admis d'action collective. Le Codex possède lui aussi son répertoire de représentations plus ou moins prescriptives qui fournit un cadre à la normalisation internationale. Dans ce paragraphe, après avoir mis en évidence le partage d'un idéal multilatéral entre les délégués du Codex, nous allons montrer que la communauté qu'ils forment est soudée par son attachement aux Procédures, c'est-à-dire aux manières standardisées de pratiquer la négociation multilatérale.

a. Une communauté soudée par une représentation idéale du multilatéralisme.

Officiellement, il n'existe pas de rapport de pouvoirs entre les délégués d'Etats qui siègent au Codex. Les différents acteurs s'efforcent en effet de gommer les relations de

pouvoir qui pourraient être déduites des positions des pays dans le commerce international et érigent un certain nombre de principes démocratiques comme des justifications suffisantes pour l'existence du Codex. Ces principes renvoient aux idéaux à l'origine de la création des Nations Unies : par exemple, la recherche du consensus constitue un fondamental de l'entreprise de normalisation, quitte à en occulter l'objectif de facilitation du commerce.

> We have to get serious about how we negotiate. Is a fact that the term "negotiation" was considered a dirty word. We don't negotiate in Codex. It's about safety, we don't negotiate about safety! It's ridiculous. […] It's the way people can do business with each other. It's the way we have relation with each other.
> *Il faut prendre au sérieux le fait qu'on négocie. En fait, le terme même de « négociation » a toujours été un gros mot. On ne négocie pas au Codex. On parle de santé, on ne négocie pas sur la santé ! C'est ridicule. [...] C'est comme ça que les gens peuvent parler affaires entre eux. C'est comme ça qu'on est en relation les uns avec les autres.*[462]

De la même façon, les modalités générales de travail dans les organisations des Nations Unies sont constamment promues au Codex. Ainsi, quel que soit la démographie, son potentiel exportateur ou la taille de son marché, chaque pays est supposé compter autant dans les débats. C'est notamment vrai si un vote survient, ou lors des élections, mais la volonté d'inclure au maximum l'ensemble des États membres est un paramètre systématique des procédures de travail du Codex. Par exemple, il est d'usage que les groupes de travail soient co-présidés par deux États membres, avec une préférence pour les binômes pays développés/pays en développement. Le Secrétariat du Codex est particulièrement attentif au respect de cette règle informelle, mais les délégués eux-mêmes semblent sincèrement engagés pour s'assurer que ce soit bien le cas, en consentant des efforts supplémentaires s'ils peuvent permettre une plus large participation :

> Un groupe de travail est formé pour la révision de la norme générale sur l'hygiène des aliments, co-présidé par la France et la Thaïlande. Malgré les demandes insistantes des pays d'Afrique francophone, il est entendu que le groupe travaillera seulement en anglais. A la pause, [membre du Secrétariat du Codex] vient me parler à ce sujet. Nous convenons que nous accepterons les contributions en français, même si les documents de travail distribués par les Présidents du Groupe du travail électroniques seront en anglais. Notre proposition de

[462] [Entretien, ancienne présidente de la CAC, 27 avril 2014]

> fournir une traduction de convenance est particulièrement bien reçue : « This is how we should work, you know. Make all possible efforts in view of maximizing inclusiveness. »[463]

Bien sûr, ce serait faire preuve d'angélisme que de croire que, parce qu'ils ont formellement les mêmes droits, tous les pays pèsent effectivement de la même manière sur les travaux du Codex. Au contraire, lors des épisodes critiques tels que l'imminence d'un vote, les soutiens sont âprement négociés :

> On a vu beaucoup de lobbying, de tous les côtés, en marge de réunions du Codex, quand ils ont voté, décidé sur les hormones, sur la ractopamine. [...] Je crois que c'est presque des menaces : menace de retirer des projets d'assistance. Menace de faire des contrôles plus stricts sur les importations. [...] Donc il n'y avait pas de consensus, donc ils ont proposé qu'on passe au vote. Puis tout de suite, les pays en développement ont dit : « Oui, mais il faut que ce soit un vote secret ! » Et la Commission européenne qui disait : « Non, non, non, il faut qu'on lève la main, on veut pas de vote secret ! On veut que ce soit en transparence. » Mais les pays en développement ne voulaient pas ! Parce qu'ils ne voulaiennt pas que les autres voient comment ils ont voté.[464]

Mais, malgré ces nuances, les délégués demeurent attachés aux principes d'un idéal démocratique onusien : par exemple, il n'a jamais été question de pondérer de quelque manière que ce soit les votes des pays au Codex. Des efforts concrets sont d'ailleurs fournis pour permettre matériellement la participation de tous les membres du Codex. Ainsi, à l'occasion de chaque réunion, des ateliers destinés aux nouveaux délégués sont organisés, qui permettent bien sûr de présenter l'intérêt des normes internationales dans les perspectives nationales, mais aussi de familiariser les nouveaux délégués avec les procédures et les façons de faire en usage au Codex, ainsi que de leur permettre de rencontrer le Secrétariat de l'organisation. Alors que les délégués au Codex ne sont presque jamais des diplomates, et que leur activité internationale est la plupart du temps limitée au Codex, qui ne représente pas l'essentiel de leurs attributions professionnelles, ils se révèlent très attachés aux modes de fonctionnement multilatéraux et à l'inspiration humaniste des Nations Unies (Bertrand et Donini, 2015). Finalement, le projet d'une collaboration internationale apparaît comme un motif suffisant pour s'impliquer au Codex, quand bien même la finalité de la normalisation

---

[463] [Carnet d'observations, Comité du Codex sur l'hygiène des aliments, Boston, Novembre 2015]
[464] [Entretien, Secrétariat du Comité SPS, 06 mai 2014]

internationale n'est pas nécessairement clairement établie[465]. Ainsi, la plupart des délégués au Codex se montrent très hostiles à l'égard de l'ISO (International Standardization Organization), une autre organisation internationale. L'ISO n'est pas, en effet, une organisation intergouvernementale (elle met en œuvre des comités nationaux multistakeholders), ses normes sont sujettes au paiement d'un droit d'utilisation. De ce fait, les acteurs du Codex ont tendance à mépriser le dessein de l'ISO et son mode de travail.[466]

Les acteurs du Codex ont ainsi en commun la conviction que le travail multilatéral est un projet louable, du moins s'il se conforme à des principes démocratiques. Cette aspiration collective sous-tend l'adoption plus concrète de pratiques : manières de parler, de penser et de travailler ensemble.

b. Un groupe constitué autour du partage de pratiques

Le Codex constitue une communauté unie par une représentation positive, voire idéalisée, de l'entreprise de normalisation internationale, telle qu'elle se réalise sous l'égide des Nations Unies. Cette aspiration humaniste sous-tend tout un ensemble de pratiques que les acteurs se sont appropriées ou qu'ils ont créées et qui leur permettent de travailler ensemble.

Dans la plupart des cas, ces pratiques concrètes correspondent à des formats de travail que l'on rencontre dans toutes les instances multilatérales. Même si le Codex en possède sa propre déclinaison, il s'agit en fait de manières de travailler communes aux organisations internationales – certains auteurs (Schemeil, 2014) parlant ainsi d'un « esprit de Genève »

---

[465] Dans un rapport d'audit externe commandité par la FAO, en 2002, les consultants notaient par exemple que le mandat du Codex demeurait ambigu : « À l'heure actuelle, le Codex n'a pas de mandat officiel. De par leur statut, la CAC et ses organes subsidiaires n'ont qu'un rôle consultatif. [...] Il importe d'élaborer un mandat global et clair pour le Codex qui sera ratifié par la Conférence de la FAO et l'Assemblée mondiale de la santé. » [FAO/OMS, Rapport de l'évaluation du Codex alimentarius et autres activités de la FAO et de l'OMS sur les normes alimentaires, novembre 2002]

[466] [Carnet d'observations, réunion de l'AFNOR (Agence Française de Normalisation, comité national de l'ISO), novembre 2014]

pour désigner l'ensemble des usages ayant cours dans les grandes organisations internationales. Par exemple, le Codex a développé son propre lexique :

Encadré 19 : Un lexique commun aux organisations internationales[467], décliné pour le Codex

Le travail d'élaboration des projets de normes ne se déroule pas lors des séances plénières, mais par des groupes de travail : le Président de ce groupe de travail prépare une première mouture du projet de norme, la fait circuler auprès de tous les membres enregistrés, compile les commentaires et propositions d'amendements dans un document plus ou moins consolidé, qui est lui-même discuté lors de la séance plénière de l'année n+1. Comprendre, et a fortiori, s'intégrer à ce procédé nécessite d'être familier d'une nomenclature spécifique. Il peut être à première vue difficile de se repérer entre « task force », « eWG », « pWG » (physical working groups) ou autres « side-event ». Mais l'acquisition de ce vocabulaire atteste, pour les nouveaux délégués, de leur socialisation à l'organisation. Finalement, la maîtrise de ce langage spécifique permet aux individus d'utiliser à bon escient (c'est-à-dire de façon à orienter les travaux dans la direction qu'il souhaite) les procédures du Codex.

> [A, délégué au CCRVDF] :
>
> Sur l'Agenda provisoire du prochain CCRVDF, il est fait mention d'un side event le dimanche matin, il faudrait donc que "notre" side event soit aussi indiqué sur l'Agenda. Le fait qu'un seul event side soit mentionné le dimanche matin est trompeur car cela occulte le fait qu'il y en a d'autres.
> [Moi] :
> En réponse à ta question, l'ordre du jour stipule qu'un groupe de travail physique (pWG) se tiendra le dimanche matin. Ce qui est différent, dans la nomenclature du Codex, d'un side-event. Mais les side-events, par définition, ne figurent pas à l'OJ formel des réunions...
> [A] :
> Merci.
> Voilà qui m'avait échappé, subtil le pWG avant l'event mais qui n'est pour autant un side-event…On pourrait dire un pre-event ? [...] Au final : au Codex, on s'évente beaucoup[468].

L'acquisition du « dialecte » propre au Codex constitue une étape incontournable pour comprendre ce qui se déroule lors des réunions. En ce sens, il s'agit d'une condition nécessaire, mais non suffisante, pour prendre part au travail effectué au sein de la

[467] Comme le constatent la plupart des observateurs des organisations internationales, celles-ci utilisent un lexique propre, souvent anglophone – ou du moins dans cet anglais des organisations internationales qui prend certaines libertés grammaticales -, mais qui leur est néanmoins spécifique. L'enjeu de l'acquisition de ce langage particulier est, par exemple, évoqué par Bellier (2012) à propos de l'accession des peuples autochtones aux réunions des Nations Unies ou, dans une toute autre perspective, par Bendix (2012) qui a assisté « en direct » à la création d'un comité de l'OMPI (Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle). Dans un cas comme dans l'autre, l'élaboration de ce dialecte international constitue un élément de maturation du groupe qui se superpose à l'organisation.

[468] [Archives privées, Echanges de mails internes à l'administration française, préparation de la 23e session du CCRVDF, octobre 2016]

communauté. Celle-ci imprime aux individus des modes de pensée spécifiques : le Manuel de procédures de l'organisation est ainsi posé comme le détenteur d'une vérité, qui permet notamment de trancher les questions délicates. Ce livret d'une centaine de pages constitue la compilation des textes fondamentaux détaillant le fonctionnement du Codex, de ses comités et des divers organes. Il donne, entre autres, des directives sur la conduite des séances par les Présidents de comités, détaille la complexe procédure d'élaboration des normes, liste les comités actifs et leurs mandats respectifs, etc.

Quoique les membres du Codex soient très méfiants dès qu'il est question d'amender le Manuel, celui-ci est réédité périodiquement. Lorsqu'on assiste à une réunion de comité, les trois piles (versions en Anglais, Français, Espagnol, auxquelles s'ajoutent parfois le Chinois et l'Arabe) disposées par le Secrétariat du Codex, sur une table à l'entrée de la salle accueillent cérémonieusement les participants. De fait, tout délégué se doit d'en posséder un exemplaire (voire deux, les non anglophones préférant disposer des deux versions pour s'assurer des concordances) qu'il place généralement ostensiblement sur sa table de travail pendant les séances plénières. Il suffit alors que le comité soit confronté à une question difficile pour que tout le monde s'en saisisse pour le feuilleter frénétiquement : la solution du problème y est en général révélée en toutes lettres.

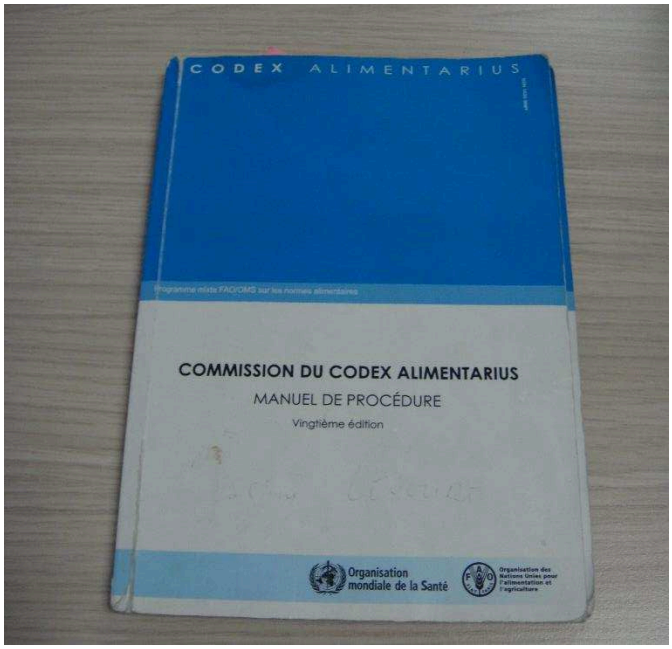
> C'est très compliqué de savoir ce qu'il faut faire pour bien faire. Parce qu'il faut bien faire attention que ce qu'on va aller toucher dans une optique ne nous revienne pas en boomerang, à l'inverse, en nous desservant sur un autre sujet. Alors que finalement, il y a beaucoup beaucoup de choses qui sont dites dans ce Manuel de Procédure quand on va le regarder de près. Chercher à les bouger, bon, on sait d'où on part mais on sait pas où est-ce qu'on veut arriver. Donc avant de mettre un coup de pied dedans, regardons où est-ce qu'on veut aller, est-ce qu'on peut y arriver et quels pourraient être les dommages collatéraux, un peu. [...] Je pense qu'après, la force du Manuel, c'est qu'on peut le lire comme on veut aussi, chacun avec son optique.[469]

Certains délégués s'en servent même comme d'un totem. Quand nous avons pété conduite à remplacer le Point de contact français en septembre 2014, un exemplaire corné et proche de la décomposition nous attendait sur le bureau. A l'intérieur figurait un billet :

[469] [Entretien, Ministère de l'économie 08 août 2014]

« C'est l'exemplaire de [X[470]] – ce qui explique qu'il soit un peu usé. Attention, ce n'est pas l'édition actuelle ! Mais il porte chance au point de contact français. »

Figure 10: Le Manuel de procédures du Codex, exemplaire original du Point de contact français



La maîtrise du Manuel de Procédures constitue surtout un moyen d'être reconnu comme membre effectif du groupe. Autoriser une entorse aux règles instituées, c'est se décrédibiliser de manière définitive. Par exemple, pour en revenir à l'exemple des hormones, la directrice du Secrétariat du Codex autorisa, lors de la CAC de 2009, que l'UE transmette au JECFA le rapport de son agence (l'EFSA) à propos de la ractopamine. Dans la mesure où ce rapport ne contenait aucune information nouvelle, cette décision n'était pas prescrite par les procédures du Codex. Elle fut violemment reprochée à la Directrice du Secrétariat du Codex qui, déclarée incompétente, fut écartée quelques mois plus tard.

> Everybody thought she was an idiot. I mean, they all record. What she did wrong? She allowed the rules to be broken. Her job, the job of a secretary is to defend the Procedural Manual. They are the experts. They are the priest. Defending the text, the secret text. I mean, I am a little dramatic, but you know what I mean. They are the experts that any chair turns to, when there is a question of procedure. They are supposed to then say: "The procedural manual says that". The rules were broken, and she never said a thing. I mean, and that what part of the crime that became the ractopamine case, because the rules were

[470] Il s'agissait de la personne présente quelques années auparavant à ce même poste et qui bénéficiait d'une excellente réputation, acquise grâce à une longue – plus de vingt ans – pratique du Codex.

being broken, and I said to the EU, from the chair: This is not the rule. You are not allowed to do that. By the procedural manual. […] Well, if I had a copy of it, I could point, I could show you where it says…[…]. From this point, I knew it was going to be impossible to work with her. Impossible. And the bad think about it is, there was nothing I can do. Except get rid of her.

Tout le monde pensait qu'elle était incompétente. Je veux dire, tout le monde était d'accord. Qu'est-ce qu'elle avait fait de mal ? Elle avait permis qu'on brise les règles. Son rôle, le rôle d'un secrétaire, est de défendre le Manuel de Procédure. Ils en sont les experts. Ils sont les prédicateurs. Qui défendent le texte, le texte secret. D'accord, je suis un peu théâtrale, mais vous voyez ce que je veux dire. Ils sont les experts vers qui tous les présidents de séance se tournent, quand il y a une question de procédure. Ils sont sensés dire : « Le manuel dit ça. » Donc là, les règles avaient été piétinées, et elle n'a absolument rien fait. Et c'est en partie pour ça que le cas de la ractopamine est devenu un tel scandale, parce que les règles avaient été brisées, et j'avais dit à l'UE, en tant que présidente : « Ce n'est pas la règle. Vous n'avez pas le droit de faire ça. En vertu du Manuel de Procédure. » [...] Si j'avais une copie sous la main je pourrais vous montrer exactement, où est-ce que c'est dit. [...] A partir de ce moment-là, j'ai su que ce serait impossible de travailler avec elle. Impossible. Et le pire, c'est que je ne pouvais rien y faire. Sauf m'en débarrasser.[471]

L'usage – et les mésusages – du Manuel de Procédures résument de façon parlante le partage, entre les individus qui assistent aux réunions du Codex, d'un ensemble de façons de procéder. En les adoptant, ils se conforment à la culture de l'organisation et s'insèrent dans une communauté qui évoque les « communautés de pratiques » décrites par Wender (1998) à propos des groupes d'étudiants ou des ingénieurs. Cependant, le groupe n'est pas uniquement forgé autour de l'acquisition de façons de faire spécifiques. Le partage de pratiques définissant les modalités de collaboration entre les individus s'accompagne de la reconnaissance de références communes, qui campent l'histoire de l'institution. Dans le paragraphe suivant, nous allons voir comment les membres de la communauté établissent entre eux des relations durables et intenses.

3. Les réunions du Codex : des technocrates embarqués dans une aventure diplomatique

Le Codex est une organisation sans siège. A part les bureaux de la dizaine de fonctionnaires de la FAO qui composent son secrétariat, à Rome, le Codex n'a pas de localisation physique permanente. De plus, il n'a en fait qu'une réalité intermittente, effective

[471] [Entretien, ancienne présidente de la CAC, 27 avril 2014]

seulement lorsque se réunissent l'un ou l'autre de ses comités. Du point de vue de la plupart des délégués, le Codex n'existe que ponctuellement, en un point variable du globe qu'il investit une semaine tous les un à deux ans. A priori, pareilles conditions semblent peu favorables à des relations interindividuelles approfondies, et à plus forte raison, à la formation d'un groupe uni et solidaire. Pourtant, même si certains ne fréquentent le Codex que de façon très épisodique, ils sont finalement inclus au sein d'une véritable communauté. En nous intéressant, dans ce paragraphe, à la façon dont se déroulent les sessions de comités, nous allons mettre à jour les processus de formation de ce groupe social. Nous allons ainsi voir que le modèle qui préside à l'organisation des comités offre des occasions de créer des liens affectifs qui engagent les individus. Dès lors, participer à un comité du Codex leur permet de devenir de véritables membres du Codex, et plus uniquement de simples représentants de leur gouvernement au sein de l'organisation.

a. Entre cérémonial et décontraction : un format de réunion motivant

Les comités du Codex sont accueillis par divers pays membres de l'organisation, qui en assurent l'ensemble de l'organisation. Pour ces pays hôtes, l'accueil d'un comité représente un investissement financier important : ils doivent en effet non seulement mettre à disposition un local susceptible d'accueillir des réunions d'environ deux-cent personnes, ainsi que diverses salles de réunion de coordination, mais aussi fournir l'interprétation simultanée dans les trois langues officielles du Codex (Anglais, Français, Espagnol), la traduction du rapport, le personnel destiné à encadrer l'ensemble de ces opérations et à organiser les débats. Ainsi, la France accueille depuis sa création en 1965 le Comité des Principes Généraux, qui se réunit à une fréquence variable (tous les six mois à deux ans) au centre de conférences du Ministère des finances, à Bercy. Mais, le plus souvent, les pays hébergeant des comités organisent les sessions dans un grand hôtel : tous les délégués séjournent ainsi pendant une semaine complète dans le même endroit, et se côtoient du matin au soir. Si les Etats sont ainsi

responsables du bon déroulement des réunions, dont le financement est d'ailleurs à leur charge, les sessions se déroulent toujours suivant le même modèle.

Les délégués arrivent en général sur place le week-end qui précède le début de la réunion. Ils s'enregistrent alors auprès du bureau organisateur, qui leur remet un kit d'accessoires, contenant des informations touristiques, calepins et stylos publicitaires, badge, et invitation aux cocktails et dîners de bienvenue. Divers rendez-vous et entretiens se tiennent avant le début de la réunion : des coordinations régionales, des compte-rendu de groupes de travail au président du comité et/ou au secrétariat du Codex afin de préparer les orientations qui seront décidées durant la réunion plénière, etc.

Puis, le lundi matin, la session s'ouvre par un discours d'une personnalité politique (ministre du commerce, de l'agriculture, etc.) avant que ne débute la session proprement dite. Celle-ci, ponctuée par des pauses café judicieusement décrétées quand s'enlisent les négociations dure en général trois jours pleins, quelle que soit la charge de travail du comité. Autrement dit, qu'il y ait plusieurs dizaines de projets de normes ou seulement quelques-uns, les débats dureront plus ou moins le même temps. Puis, le jeudi est consacré à la rédaction du rapport par le Secrétariat du Codex et à sa traduction. Le vendredi matin, une heure avant le début de la réunion, les copies fraichement imprimées du rapport sont mises à disposition sur les tables d'accueil, puis on procède à l'adoption du rapport : le Président lit paragraphe par paragraphe, et les délégués l'interrompent lorsqu'ils considèrent que le rapport ne rend pas exactement compte de ce qui a été dit en réunion.

Dans l'ensemble, le cadre de travail est très souple. Les délégués sont rarement présents pendant toute la durée de la réunion : certains sortent afin de se retrouver à proximité de la salle de réunion, d'autres se déplacent d'un rang à l'autre pour échanger quelques mots avec une autre délégation. Les discussions, dans ce cadre, sont extrêmement variées : il peut s'agir aussi bien de s'organiser pour visiter un musée après la fin de la séance, que de préparer

un mandat pour un groupe de travail qui devrait être créé dans les minutes qui viennent ou encore de préparer les interventions sur le point de l'ordre du jour à venir. De la même façon, les débats sont fréquemment interrompus du fait de discussions à la table d'honneur. Par exemple, un pays demande s'il est possible d'organiser une session conjointe de deux comités qui ont à traiter des sujets communs : comme cela n'est pas usuel et que les deux comités sont hébergés par des pays différents, cette demande suscite un échange entre les membres du Secrétariat. Ils coupent alors leur micro, s'entretiennent entre eux, consultent les présidents des différents comités et éventuellement les conseillers juridiques. Au bout de quelques minutes, la discussion reprend.

In fine, les sessions du Codex mêlent des éléments de formalisme (respect des procédures, langues officielles imposant des prises de paroles calibrées, discours politiques) et une grande liberté de fait pendant et entre les temps de travail. Les délégués se retrouvent ainsi dans un cadre stimulant : ils ont le sentiment de participer à des réunions d'importance, valorisées par le cérémonial diplomatique et le cadre soigné de la réunion, tout en disposant d'une large marge de manœuvre pendant les négociations substantielles. La séance plénière se déroule donc dans un contexte favorable à l'atteinte du consensus. Mais surtout, les délégués partagent une expérience de vie commune qui leur donne le sentiment d'appartenir au groupe.

b. Participer aux comités : une expérience inédite qui forge les membres du Codex

A première vue, la brièveté et la faible fréquence des rencontres qu'occasionnent la participation aux comités du Codex semblent peu compatibles avec l'établissement d'une communauté pérenne. D'ailleurs, les auteurs qui se sont intéressés aux rapports sociaux d'individus ne se rencontrant pas ou exceptionnellement en face-à-face parlent en général de réseaux et non de communautés (Kogut et Metiu, 2001). Mais au Codex, ce paramètre est en réalité compensé par l'intensité des moments que partagent les délégués. Tout d'abord, ils

sont mis dans des conditions de forte intimité : résidant dans le même hôtel, loin de leur environnement relationnel habituel, ils vivent l'intégralité de la semaine de réunion ensemble, se retrouvant dès le petit-déjeuner. Le quotidien est, pour la majorité, vécu ensemble : les sorties se font en groupe, qu'il s'agisse de faire des achats de première nécessité ou de visiter la ville où se tient la réunion. Surtout, comme le constatait un délégué : « Au Codex, ce qui compte, c'est ce qu'il y a autour des réunions. Et programmer ce qu'on fait le jeudi, c'est le plus intéressant ! »

Le jeudi, en effet, est un jour particulier pour les participants à un comité du Codex. Pendant que le Secrétariat du Codex prépare le projet de rapport, les délégués disposent d'un jour de « récréation » : ils doivent en effet rester sur place, puisque leur présence est requise le vendredi pour l'adoption du rapport. Pour autant, ils n'ont pas de contrainte ce jour-là et profitent de ce chômage forcé pour participer aux diverses excursions qu'organisent le pays hôte ou éventuellement, d'autres parties intéressées au Codex. D'ailleurs, dès le lundi, à l'occasion des temps de pause, le bureau touristique proposant diverses excursions, installé dans le hall de réception, est pris d'assaut par les délégués. Ceux-ci n'envisagent pas, sauf exception, d'occuper leur journée de temps libre autrement qu'avec leurs homologues.

> [X, nom anonymisé] et moi, on s'est connus, il y a des années de ça. A l'époque, il travaillait à l'UNECE[472], qui a une section active pour les fruits et légumes et suit de près les travaux du Codex. C'était une réunion au Mexique, et le jeudi, on s'était inscrits tous les deux pour une excursion en forêt. Je ne le connaissais pas du tout, mais il parlait français et on a discuté toute la journée. [...] A la fin de la journée, on avait bien sympathisé. Ca, c'est quelque chose de très spécifique au Codex. On fait des choses complètement improbables ensemble, ça crée des liens[473].

Les jeudis chômés du Codex donnent ainsi l'occasion de nouer des liens durables entre des délégués qui ne se fréquentent pourtant que de manière très occasionnelle. Il arrive même que les vidéos ou photos réalisées à ces occasions soient diffusées lors des réunions, comme nous avons pu l'observer en clôture de la 23e session du CCRVDF. Ainsi, chacun conservera

[472] L'UNECE est l'une des commissions régionales des Nations Unies, qui recouvre la région Europe.
[473] [Entretien, ancien point de contact du Codex, 2 février 2014]

son « album de souvenirs » de la session, où untel s'est essayé à la tyrolienne tandis qu'un autre, affublé d'un chapeau de cow-boy, a fait la démonstration de ses talents de danseur de claquettes. Ce n'est pas pour le plaisir de dépeindre ces scènes improbables que nous développons ici ces exemples. Elles montrent avant tout que la participation aux comités constitue des moments sans pareille dans la vie, et à plus forte raison, dans l'existence professionnelle, de ces responsables d'administrations sérieuses. Ils acceptent de se mettre dans des situations auxquelles ils ne consentiraient peut-être pas devant leurs collègues « de tous les jours », à plus forte raison devant leurs subordonnés.

> What happens in Codex stays in Codex! You know, if I didn't have those CCRVDF moments, I think I would never go to the pool. Whereas I like swimming so much. Whereas, of course, near the office, we have a lot of sport accommodation, I sometimes think that I should use those. But, I don't know, I think that…Wearing a swimsuit in front of my colleagues, it's just something I wouldn't do. […] Anyway, let's do the interview in the lobby, after that, I will definitively go to the pool…
> *Ce qui se passe au Codex, reste au Codex ! Vous savez, s'il n'y avait pas ces moments au CCRVDF, je crois que je n'irai jamais à la piscine, alors que j'adore nager. Et que, bien sûr, près du bureau, il y a plein d'installations sportives, et je me dis que je devrais en profiter. Mais bon, je ne m'imagine pas en maillot de bain devant mes collègues. [...] Bon, installons-nous pour l'entretien dans le lobby, et après ça, c'est dit, je vais à la piscine…*[474]

Bien sûr, les « moments sociaux » auxquelles donnent lieu les réunions peuvent être l'occasion de faire passer un message ou de tenter d'influencer les délégués en vue des négociations qui se tiennent en séance. Par exemple, l'IFAH (fédération transnationale de l'industrie du médicament vétérinaire) a profité de la 23e session du CCRVDF, qui se déroulait à Houston pour inviter quelques délégués triés sur le volet à visiter des élevages industriels texans. Nul doute que les représentants des laboratoires cherchaient ainsi à favoriser des relations positives avec les responsables des autorités nationales de pays stratégiques pour le développement de leurs activités. Mais l'instrumentation de ces moments de partage ne constitue pas le cœur de ce qui se créé alors. Plus fondamentalement, la participation aux comités du Codex instille aux délégués l'impression d'appartenir à un

[474] [Entretien, délégué au Codex, 28 avril 2014]

groupe qui n'a pas grand-chose en commun ni avec leur activité professionnelle habituelle, ni avec l'objectif d'élaboration de normes internationales.

Dès lors, ces « parenthèses » dans leur vie professionnelle occupent une place à part, qui implique un engagement de la part des individus. Finalement, les rapports personnels qu'ils entretiennent avec tel ou tel délégué ne sont pas toujours si importants. Ce qui compte, c'est de se retrouver à intervalles réguliers pour reproduire le cérémonial de la réunion du Codex. Celle-ci réalise une forme sociale tout-à-fait singulière, qui compense l'éloignement physique des individus et la faible fréquence des rapports par un engagement émotionnel exceptionnel au moment des réunions.

Ce phénomène est intéressant en soi, parce qu'il offre une analyse en contrepoint des organisations internationales souvent perçues comme des boîtes noires bureaucratiques et impersonnelles[475]. Mais il a surtout des implications sur la façon dont les individus travaillent ensemble au Codex, elle-même déterminant en partie ses productions. En effet, afin de se maintenir au sein du groupe, qui constitue une valorisation sociale pour ses membres, ceux-ci vont s'efforcer de parvenir à un accord, même si celui-ci ne correspond pas exactement au mandat qui leur a été donné par leur institution d'origine ou s'il contredit en partie leurs intérêts rationnels dans la négociation. Dans le paragraphe suivant, nous allons voir que les moments de négociation intense, qui par ailleurs constituent des références historiques pour le Codex, fournissent à la Communauté l'occasion de gérer elle-même les enjeux dont elle s'autosaisit.

[475] Cette critique, historiquement inscrite dans une perspective réaliste de l'analyse des relations internationales, déduit de ces défauts administratifs des organisations internationales leur inutilité, quand les négociations entre les Etats permettent de conclure des Accords sur la base d'intérêts rationnels. Pour une synthèse de cette critique, voir Battistella, 2012. A l'inverse, les travaux les plus stimulants de l'analyse organisationnelle des institutions internationales invitent à détailler les modalités sociales de leur fonctionnement (Schemeil, 2012).

Section B : Moments de mobilisation collective et moments de démarcation individuelle : le Codex dans l'épreuve

> En ma qualité de président du CCRVDF, j'écris ce document de travail à l'attention du CCRVDF. J'espère que son examen donnera lieu à un débat et permettra aux membres du comité de réfléchir à une collaboration plus efficace au service de la protection de la santé publique. Ces derniers temps, nous avons rencontré des difficultés à élaborer et à faire adopter certaines normes. Par exemple, l'adoption par la Commission des LMR pour la ractopamine a révélé de profondes divergences. [...] Plusieurs facteurs sont à l'origine de ces difficultés et, dans bien des cas, ont suscité des tensions, des réactions émotionnelles, une méfiance des uns vis-à-vis des autres et des procès d'intention. [...] A l'évidence, la passion qui nous anime au sein de ce comité consacré à la sécurité sanitaire des aliments donne lieu à des opinions bien tranchées et, parfois, à des désaccords. [...] A mon sens, il y a de fortes raisons d'espérer pouvoir relever ces défis. La raison de mon optimisme est que les membres du CCRVDF possèdent un talent, des compétences et un savoir-faire remarquables. Au fil des ans, je les ai observés relever des défis et trouver des moyens d'avancer malgré des opinions très contradictoires et divergentes.[476]

Jusqu'ici, la communauté que nous avons décrite et qui habite le Codex semble avoir peu à voir avec le cas du « bœuf aux hormones ». La citation ci-dessus, et l'ensemble de cette seconde section, va s'efforcer de mettre à jour la relation entre ce cas singulier, les crises qu'il a provoquées, et la consolidation du groupe formé par les participants au Codex.

Dans la première section de ce chapitre, nous nous sommes en effet attachée à montrer que le Codex constitue une organisation singulière : alors que son existence matérielle est difficilement palpable puisqu'elle ne se manifeste qu'au moment des réunions de ses différents organes, elle est dotée d'une culture institutionnelle fortement ancrée au sein de la communauté qui s'y superpose. En somme, le Codex compense les liens ténus entre ses membres par l'engagement affectif qu'ils accordent au groupe. Cette organisation sociale a des conséquences importantes sur la façon de travailler au Codex et, in fine, sur les décisions prises. Nous allons le démontrer à l'aide de deux arguments : dans un premier temps, nous montrons que, en dehors de la routine du travail d'élaboration des normes, des évènements surviennent au Codex, qui donnent à la Communauté sa dimension sociale et politique. Ces

[476] [Commission du Codex alimentarius, 22e session du CCRVDF, Document de travail sur les questions et les préoccupations qui influencent la capacité du CCRVDF de mener à bien ses travaux (préparé par le Président du CCRVDF), CX/RVDF 15/22/2, mai 2015]

moments permettent aux membres d'acquérir la conviction que leur action a une portée considérable et que sur leurs épaules reposent des décisions importantes. Parallèlement à ce processus de cohésion du groupe, les évènements qui y surviennent sont également l'occasion, pour certains individus, de se démarquer. Ils acquièrent alors une capacité d'impulsion politique improbable au regard de leur statut professionnel pris dans son cadre national. Les « campagnes » qui ont lieu au moment des élections illustrent bien ces processus.

Dans un second temps, nous en revenons au cas du bœuf aux hormones, qui, parce qu'il constitue une source presque inépuisable de tels moments, est devenu une référence identitaire du Codex. Au fil du temps, les nombreuses crises qui ont eu trait à la normalisation des hormones de croissance ont émaillé l'histoire du Codex, ce qui en fait un cas connu de tous les membres de l'organisation. Ainsi, les hormones sont un exemple de choix pour soulever les questions de gouvernance ou de fonctionnement du Codex, parfois à demi-mots, parfois de façon explicite, comme dans la citation que nous avons placée en exergue de cette section. Nous montrons qu'en remettant à l'agenda la question des hormones, le Codex s'autosaisit périodiquement pour réfléchir à des enjeux qui ont peu de rapport avec son dessein initial de normalisation internationale. Ce faisant, la communauté produit en réalité des orientations d'envergure à la fois en ce qui concerne l'élaboration des politiques sanitaires, et l'articulation entre les directives des organisations internationales et leurs déclinaisons nationales au travers de politiques publiques.

1. Des évènements porteurs de la vie sociale du Codex

Le Codex est non seulement une organisation – discontinue, comme nous l'avons établi dans la section précédente – mais aussi un groupe social semblable aux communautés de pratiques évoquées par exemple par Roshtein et al. (1999). Nous avons vu que les individus étaient mus par leur foi dans les mêmes principes de travail multilatéral et qu'ils

étaient plus spécifiquement intégrés à la communauté en partageant les temps extraordinaires des réunions de comités. Mais la communauté n'est pas seulement un groupe intermittent, formé au gré des circonstances qui rassemblent les individus pour assister à l'un ou l'autre des comités. Ce qui lui donne son sens, et qui assure sa continuité et sa cohérence, c'est sa capacité à se saisir d'enjeux dont la portée dépasse de beaucoup l'élaboration de telle ou telle norme sanitaire. Nous allons montrer qu'au Codex, surviennent des évènements qui permettent à la Communauté de se doter d'une existence politique suffisamment stimulante pour transcender son mandat, somme toute limité à la normalisation internationale.

a. Vivre des moments historiques : un moyen pour la c*ommunauté d'assurer* son identité sociale

La place de l'évènement dans la vie des sociétés est une question qui occupe l'ensemble des sciences sociales. En histoire, Duby (1973) a montré que l'histoire ne pouvait s'abstraire ni des grands évènements, ni du contexte social général au sein duquel ils survenaient. Cette position renvoie au débat entre l'analyse historique et l'analyse sociologique que l'on retient des travaux de Durkheim à la fin du XIXe siècle (Le Goff, 1999), et qui fut longtemps critiquée pour une attention excessive au contexte social. Cette dispute, alimentée par des concurrences interdisciplinaires, semble aujourd'hui largement dépassée et l'articulation entre les évènements et le contexte social et politique qui les voit naître est au cœur de nombreux travaux de sciences sociales.

A la croisée entre l'histoire des institutions et la sociologie de l'action publique, un programme de recherche stimulant s'est ainsi ouvert, qui se propose de comprendre comment les évènements peuvent, au moyen de leur mise en récit, constituer un ancrage nécessaire à l'identification d'une société (Gensberger, 2008). Dans la mesure où les évènements sont attachés à des symboles supposés leur donner sens, ceux-ci peuvent constituer de véritables instruments des politiques mémorielles, celles-ci visant entre autres à susciter le sentiment du

partage d'une identité et d'une histoire commune au sein d'une société (Hartog et Revel, 2001). De ce point de vue, la vertu fédératrice de la transformation des évènements en références historiques tient en bonne partie à sa polysémie : Gensberger (2014) montre ainsi que le succès des journées de commémoration nationale doit beaucoup à la possibilité qu'elles offrent à chacun d'y attacher sa propre signification. L'ethnographie des institutions internationales a également montré que des évènements étaient revisités par un projet de création d'une société internationale afin d'en devenir des symboles identitaires (Laroche, 1994).

De la même façon, le Codex s'est doté de références symboliques qui permettent à chacun de s'identifier comme membre de la communauté, à laquelle elles confèrent en outre une épaisseur historique. Cette double propriété a été tout-à-fait apparente au moment de la célébration des 50 ans de l'organisation, lors de la CAC de juillet 2013. Le bureau élu de l'organisation a en effet tenu à fêter cet anniversaire en grandes pompes. Ce qui est particulièrement remarquable, dans ce contexte, c'est que l'évènement n'a pas donné lieu à une mise en perspective des travaux de l'organisation. Il n'y a pas eu, par exemple, de bilan des cinquante premières années d'existence du Codex, du travail accompli, des progrès réalisés ou des enjeux à venir. Pourtant, l'ordre du jour de cette réunion se prêtait relativement bien à une telle synthèse : y figurait la discussion du plan stratégique quinquennal du Codex pour la période 2014-2019. Mais l'anniversaire de l'organisation se voulait avant tout un moment convivial, dépolitisé et de partage :

> Le rôle d'un vice-président, en tant qu'élu, au Codex, c'est d'inspirer l'esprit de l'organisation. Vraiment, d'être aussi inspirant que possible ! Moi, je me souviendrais toujours, un matin je me suis réveillée…1963-2013 : Mon Dieu, on va fêter les cinquante ans du Codex ! Il faut absolument marquer le coup. Alors j'ai appelé mon Président, et il a dit tout de suite : « Quelle bonne idée ! » On ne peut pas laisser passer une telle occasion. Et il m'a confié toute l'organisation, avec une session spéciale à Rome ; je crois que ça a été une réussite. Tout le monde était vraiment content de cette initiative.[477]

[477] [Entretien, Présidente élue de la CAC, 28 octobre 2014]

De fait, l'évènement a été essentiellement relayé par la communication à laquelle il a donné lieu, notamment via la diffusion de photographies où figurent les responsables élus du Codex.

Figure 11:Le Codex fête ses cinquante ans

L'anniversaire des 50 ans du Codex, célébré en grandes pompes, témoigne ainsi d'une volonté d'instituer des références culturelles dépolitisées, propres à la communauté du Codex, et partagées par tous ses membres. Cependant, il n'est pas pour autant totalement déconnecté d'enjeux perçus comme plus directement stratégiques : comme le sous-entendait la citation précédente, son organisation fut confiée à l'une des vice-présidentes de la CAC. Or, moins d'un an plus tard, celle-ci allait être mise en compétition avec l'autre vice-président à l'occasion des élections d'un nouveau bureau. Dans ce contexte, la célébration des « 50 ans » figurant parmi les réalisations de la vice-présidente ne fut pas nécessairement un avantage.

b. P*olitiser l'institution* pour fournir à la communauté une envergure démocratique

Les moments que partagent les individus du Codex ne sont pas toujours de simples temps de rencontres entre les individus. Certains semblent plus spécifiquement porteurs d'un sens et trouvent dès lors leur place dans la structuration sociale de la communauté. Dans ce paragraphe, nous montrons que celle-ci s'est dotée d'une dimension politique en attribuant une portée stratégique à certains évènements qui ponctuent l'agenda du Codex.

(i) Le Comité exécutif : l'enjeu stratégique d'un organe sans pouvoir ?

Si l'objectif du Codex est de faciliter le commerce, ses négociations les plus intenses touchent en général à des objets qui n'ont qu'un lien très indirect avec la normalisation internationale. Par exemple, la réunion de son comité exécutif (CCEXEC) est décrite comme particulièrement intense :

> La semaine dernière, j'étais à Genève pour le CCEXEC. A peine je suis montée dans le train pour rentrer que je me suis endormie comme une masse. J'ai dormi tout le long, j'étais épuisée – et quand j'ai appelé la vice-présidente, elle m'a dit qu'elle aussi. L'ambiance était épouvantable : on travaillait sur le plan stratégique, et c'était une bataille à chaque mot ! Comme si rien ne pouvait être simple. [...] Heureusement, on a quand même bien avancé au bout du compte.[478]

[478] [Carnet d'observations, discussion avec le point de contact du Codex, mars 2012]

L'intérêt des délégués semble particulièrement important lorsqu'ils doivent prendre des décisions dont l'impact est incertain et/ou faible. Par exemple, la rédaction du plan stratégique quinquennal est un travail qui mobilise le CCEXEC en permanence, alors qu'aucun contrôle de la mise en œuvre de ce plan n'est prévu, même si la Présidente nouvellement élue de la CAC nous déclarait, en octobre 2014 : « J'estime que c'est quelque chose de fondamental. Moi, j'ai prévu de faire un compte-rendu annuel de la mise en œuvre du plan, point par point. Une sorte de bilan, d'exercice d'autocritique. »[479] A notre connaissance, cet exercice n'a pas été réalisé.

Quoiqu'il en soit, les disputes intenses qui s'organisent autour du plan stratégique sont sans doute plus à relier à la composition de ce comité : il rassemble en effet, pour chacune des six régions du Codex, deux représentants accompagnés de leurs conseillers, ainsi que les membres élus du Bureau. Ces réunions en effectif réduit apparaissent comme secrètes, donc nécessairement importantes.

> Nous, c'est le comité qui nous intéresse le plus, mais c'est difficile d'avoir accès, de savoir ce qui s'y passe. On a essayé, de changer les statuts, pour qu'un délégué de l'industrie et un des associations de consommateurs puissent y assister, même silencieusement, mais les pays n'ont pas voulu. C'est dommage, on aurait des choses à dire, je crois, sur le plan stratégique. [...] D'ailleurs, il y a plein de discussions sur ce CCEXEC, à cause de la représentation régionale qui fait qu'il y a toujours les États-Unis ou le Canada qui siègent. Donc l'UE est en colère, mais on sait pas s'ils voudraient l'anéantir ou y acheter leur place, eux aussi.[480]

Le Comité exécutif du Codex est ainsi perçu comme une instance stratégique quand bien même il ne prend de décisions directement porteuses de conséquences sur les travaux du Codex. En réalité, lui sont attachées des significations symboliques que favorisent sa difficulté d'accès et sa désignation d'organe exécutif : quelles que soient ses prérogatives

[479] [Entretien, Présidente de la CAC, 28 octobre 2014]
[480] [Entretien, représentant de l'industrie agroalimentaire, 2 juillet 2015]

effectives, le CCEXEC est donc au cœur d'une entreprise de politisation qui englobe aussi les enjeux électoraux lors du renouvellement du « bureau » du Codex[481].

(ii) Les élections : entre politisation et confinement du raisonnement stratégique

Le « Bureau » du Codex se compose d'un Président et de trois Vice-Présidents élus pour un mandat d'un an renouvelable deux fois – ce qui est toujours le cas : en pratique, le Bureau est donc renouvelé tous les trois ans.

Ce Bureau préside lors des séances de la CAC. Il est également sensé exercer des fonctions d'impulsion politique, en promouvant par exemple le rapprochement avec d'autres organisations normalisatrices, les actions de formation ou de financement à l'intention des pays en développement ou en coordonnant la rédaction du plan stratégique quinquennal du Codex. Ce rôle est en réalité très peu formalisé : il n'y a pas de directives précises dans le Manuel de Procédures, par exemple. En l'absence de contraintes ou d'obligations clairement établies, chaque Président s'investit selon ses compétences et ses affinités personnelles. En réalité, astreint à une neutralité irréprochable, les membres du Bureau perdent une bonne part de leurs prérogatives lorsqu'ils sont élus : par exemple, lorsqu'ils assistent aux réunions des comités du Codex, ils ne prennent la parole qu'à l'appel du Président de séance. De façon encore plus démonstrative, un épisode singulier s'est déroulé lors de la dernière élection, en 2014 : à cette occasion, la déléguée du Japon a été élue comme vice-présidente de la CAC. A ce moment-là, le Japon était représentant de la région Asie : or, comme le cumul des fonctions n'est pas possible en vertu des procédures du Codex, le Japon a immédiatement démissionné de cette fonction de représentant régional. Autrement dit, le prestige d'une fonction

[481] Lagroye (2003) estime que le travail de politisation se caractérise par l'attachement explicite à un objet de valeurs, qui justifient de changer son sens et, éventuellement, de le transférer vers d'autres instances. Ici, on peut parler de « politisation » des négociations du Comité exécutif dans la mesure où ce n'est pas la substance de ce qui est négocié que scrutent les acteurs du Codex, mais bien plutôt la capacité des individus à en orienter les débats.

essentiellement honorifique – celle de vice-président – est perçu comme une ressource bien plus précieuse que le rôle de représentant régional.

De manière générale, cette élection de 2014 a donné lieu à une véritable campagne au cours de laquelle les deux candidats à la Présidence se sont beaucoup investis, en créant par exemple tracts et sites internet ou en organisant des réceptions de campagne.

Figure 12 : tract de campagne lors de l'élection du bureau de la CAC en 2014

[482]

Les mois qui ont précédé l'élection ont permis aux individus d'assister à l'affrontement entre les deux prétendants au titre. Les aspects de communication ont, par exemple, été abondamment commentés :

> On m'a dit qu'Awilo avait fait une présentation au Comité pêche qui ne s'était vraiment pas très bien passée… Tu sais, ils lui ont refourgué l'organisation du 50e anniversaire. Et c'était un peu la cadeau empoisonné [...] parce que du coup, elle se trimbale des diaporamas avec des gâteaux…ça fait pas crédible ! Ca fait un peu « Maman Gâteau », alors que Samuel il a eu le plan stratégique donc il passe pour un type…qui fait le vrai boulot, en fait. [...] La candidature de Samuel est tout sauf fair-play. Parce que c'est le tour de l'Europe. Il y a ce roulement qui n'est pas écrit mais qui est quand mm vraiment institutionnalisé.[483]

Les individus se sont vraiment passionnés pour cette élection, en se rendant à des réunions de soutien organisés par les ambassades des pays dont étaient originaires les candidats, et surtout, en négociant âprement les supports à apporter non seulement aux candidats à la présidence, mais aussi pour les vice-présidents. La Commission européenne,

---

[482] [Source : https://samgodefroy.com/page/4/, mis en ligne le 11 juin 2014, dernière consultation le 15 novembre 2016]
[483] [Entretien, point de contact pour le Codex, 05 mars 2014]

notamment, qui n'a pas droit de voter lors des élections du Codex, s'est mobilisée pour que les États membres soutiennent les candidatures qu'elle avait identifiées comme les plus stratégiques :

> Sur les élections, même si c'est pas la Commission qui vote, on a quand même obtenu de faire remonter les décisions au Conseil de l'UE. Notamment, on s'appuie sur l'aide des grands pays, des pays qui s'impliquent dans le Codex. Il y a beaucoup de pays, quand ils voient que la France ou l'Allemagne soutiennent telle ou telle position, ils ont tendance à suivre. Ça s'est encore manifesté le mois dernier, [...] avec l'élection de la déléguée suisse comme présidente de la CAC. On était hyper content, notre lobbying a vraiment très bien fonctionné sur ce coup-là. Ça, c'était vraiment la force de l'Europe – elle a vraiment gagné, 109 voix contre 55, quelque chose comme ça. [...] Même si avant, l'Europe était assez inquiète parce que les Etats-Unis faisaient un battage incroyable ! Une campagne à l'Américaine, agressive, quoi…La déléguée suisse, c'était très important, symboliquement. La Suisse, c'est les valeurs européennes, c'est un allié historique, stratégique. Pour nous, c'est une belle victoire, un vrai pied de nez, même.[484]

Les élections constituent ainsi un temps fort dans la vie de la communauté du Codex. De ce fait, ils justifient d'impliquer d'autres instances dans la prise de décision : en France, le Ministère des Affaires Etrangères est ainsi partie prenante du processus. Pourtant, les délégués se réservent une bonne partie de la prise de décision finale. Les élections du bureau du Codex sont donc le résultat ambigu de la volonté des membres de la communauté de se doter d'un espace de débat démocratique : celui-ci, par définition, est l'objet d'une entreprise de politisation – ce qui implique une phase de mobilisation d'acteurs externes aux négociations routinières du Codex. Pour éviter que ne leur échappe l'organe démocratique qu'ils se sont créés, les acteurs se réapproprient dans un second temps son pilotage.

> Les élections, c'est quand même un truc difficile à gérer pour nous, parce que tout se fait dans les couloirs, au dernier moment. En juillet [2014], ben déjà, avant, ça a été très compliqué d'obtenir le soutien d'Awilo de la part de la Commission. Alors bien sûr, ils ne soutenaient pas Greg non plus, mais…Ben, on n'avait pas de directives fermes, c'était du « Oui, mais tu comprends, on ne sait pas si c'est la meilleure candidate… » Donc ça, ça a été validé très tard, une quinzaine de jours avant la CAC. Mais le pire, ça a été pour les vice-présidents, où là, la Commission nous a fait un sketch sur place. Pour soutenir le Brésil. Elle nous a servi des arguments…ben, par exemple, en nous disant que ça débloquerait les problèmes d'exports qu'on a depuis des années avec le Brésil. Et évidemment, tous ceux qui sont dans cette gestion vachement politique du Codex, ils ont couru ! Trop contents d'être à l'origine de ce choix stratégique ![485]

---

[484] [Entretien, ancien chef de la délégation de la Commission européenne au Codex par intérim, 14 août 2014]
[485] [Entretien, Ministère de l'économie, août 2014]

Politiser le Codex sans en perdre le contrôle constitue ainsi un exercice délicat pour les membres de la communauté, comme en témoigne l'exemple des élections. A côté des négociations relatives à l'établissement des normes, qui sont en général décrites comme peu litigieuses, les acteurs investis au Codex ont attribué à certains temps de la vie de l'institution une envergure politique. Ce faisant, la communauté a acquis une organisation sociale différenciée : certains moments prévus par les procédures de l'institution sont devenus de véritables enjeux aux yeux des membres de la communauté. Les réunions du comité exécutif, de la même façon que les élections, sont perçues comme des temps décisifs dans l'évolution de l'organisation, alors que leurs prérogatives demeurent largement indéterminées. A cet égard, le Codex peut être assimilé à une communauté, soudée par son travail et le partage de pratiques, mais qui acquiert son autonomie en se dotant de ses propres temps de débat démocratique.

Doté d'espaces de réflexion politique, le Codex est en mesure de se diriger de façon autonome. Dans le paragraphe suivant, nous montrons que le cas du « bœuf aux hormones » constitue, pour les individus, l'occasion de s'affirmer comme les pilotes les plus légitimes de l'organisation. Ils instituent ainsi un mode de gouvernance autonome, et souvent inventif, des affaires sanitaires.

2. Une communauté souveraine : la gestion des crises comme mode de gouvernement

Jusqu'à présent, ce chapitre s'est attaché à montrer jusqu'à quel point le Codex formait une communauté autonome. Nous avons montré que le partage de valeurs (les principes démocratiques des Nations Unies, la foi dans les procédures instituées) et de pratiques (utilisation d'un vocabulaire spécifique, modalités de travail, etc.) transformait le rassemblement de délégués en un groupe cohésif. Celui-ci s'est en partie différencié en

attribuant à certains moments de réunions, prévus dans les procédures de l'organisation, une envergure politique. L'autonomisation de la communauté du Codex n'est pas sans lien avec le cas du bœuf aux hormones. Les multiples épisodes de crise qu'il a suscités ont peu à peu permis à certains individus de proposer des façons de gérer le conflit au sein de la communauté. En d'autres termes, là où les moments de discussion politique permettent à la communauté d'assurer son autonomie, en la dotant d'une structure sociale au moins en partie différenciée, le cas du « bœuf aux hormones » lui confère sa souveraineté. La gestion des crises sur les hormones se réalise en effet au sein de la communauté, et justifie de tenir à distance les instances de décision externes – notamment celles des Etats. Par conséquent, gérer la crise – mais sans y mettre fin - apparaît comme un moyen de gouverner l'institution.

Dans un premier temps, nous montrons que la maîtrise de l'historique de cas du « bœuf aux hormones » permet d'accéder aux instances qui entendent piloter le Codex. Puis, nous montrons que les disputes relatives au cas du bœuf aux hormones contribuent à structurer la mise en débats d'éléments démocratiques : si la science apparaît définie, compréhensible et assimilable à l'échelle universelle, jusqu'à quel point et selon quelles modalités les paramètres variables localement doivent-ils être considérés dans la régulation des échanges ? La substance de ces discussions montre que le Codex s'est saisi de problèmes qui dépassent largement son mandat d'élaboration de normes sanitaires. Enfin, nous montrons qu'à côté de ces discussions, la gestion des problèmes liés aux hormones se réalise en interne : ce sont les individus eux-mêmes qui prennent l'initiative de solutions ad hoc et souvent innovantes. Autour du maintien de la crise se négocie ainsi un équilibre entre travail de politisation et préservation de la souveraineté du Codex.

a. Une référence à maîtriser pour accéder aux scènes de décision

Le cas des hormones de croissance est particulièrement complexe, mais il a ponctué l'histoire du Codex et, plus largement, celle de l'institutionnalisation de la régulation du

commerce international agroalimentaire. De ce fait, il est devenu une référence pour les acteurs de ce secteur d'action publique : tous connaissent les déterminants de la crise, au moins dans ses grandes lignes. En revanche, la maîtrise fine des détails de l'affaire, notamment son inscription dans le temps long et la circulation entre les institutions qui le caractérisent, est une compétence plus exceptionnelle. De fait, elle permet de sélectionner les individus capables d'analyser précisément les épisodes de crise, auxquels elle donne accès aux instances de pilotage de l'organisation.

Le cas des hormones de croissance se compose d'une telle succession d'évènements qu'il est difficile d'en avoir une vision synthétique. Une telle densité plaide ainsi, en premier lieu, pour la complexité des négociations au Codex : techniques et compliquées, celles-ci nécessitent un effort prolongé pour en comprendre les enjeux. Ainsi, les individus impliqués au Codex s'appuient sur l'exemple des hormones pour se réserver la prise de décisions, dans la mesure où ils estiment être plus cohérents que s'ils suivaient à la lettre les arbitrages de plus haut niveau :

> Au Codex, il faut rester un certain temps parce que déjà, la première année, on comprend rien. La deuxième année, on croit qu'on a compris – un peu. Mais en fait, on comprend rien encore. Parce qu'en fait, ça n'est qu'au bout de trois à quatre ans qu'on commence à bien connaître les procédures du machin. A avoir l'historique : « Ah oui, il y a trois ans, on a dit que…un groupe de travail qui a dit que… » A tel point que nous, avec ma collègue [...], sur cette question de la ractopamine, on prenait des positions sans en informer [nos supérieurs]. Parce qu'on savait très bien que si on informait le big boss, c'était « Non non et non !!! » Disons que l'avantage de ce sujet-là, c'est que c'était un sujet très technique. [...] Suffisamment technique pour qu'il puisse passer dans des endroits obscurs.[486]

Le cas des hormones résume en fait les caractéristiques des négociations au Codex telles que les acteurs les décrivent : techniques, complexes, contraintes par des décennies de négociations antérieures et les choix des individus qui étaient alors impliqués. Autant d'arguments qui justifient de laisser les individus ayant un vécu au sein de l'organisation le soin de lui insuffler ses orientations. Avoir participé aux disputes sur les hormones de

[486] [Entretien, ancien chef de la délégation de la Commission européenne au Codex par intérim, 14 août 2014]

croissance permet assurément de faire valoir une bonne connaissance du Codex : outre sa complexité intrinsèque, le cas des hormones matérialise le lien entre le Codex et l'OMC. Il permet donc de de discuter de la portée générale des objectifs et décisions du Codex.

Le cas de M. Boisseau illustre bien le capital social acquis au cours de la bataille sur les hormones. M. Boisseau, toxicologue et fondateur de l'agence française du médicament vétérinaire, a été dans les années 1980- 1990 l'un des experts du JECFA les plus consultés. Il a ainsi été Président ou Vice-Président du JECFA lors des réunions qui ont produit les évaluations des « hormones » (LMR votées en 1995) et de la BST. A ce titre, il a également été interrogé dans le cadre du contentieux « hormones 2 » à l'OMC en 2008 : comme nous le verrons dans le chapitre V, cette implication a été violemment contestée par l'UE elle-même, qui estimait que son implication au JECFA aurait dû empêcher les juges de l'OMC de le consulter. En outre, M. Boisseau a été à plusieurs reprises chef de la délégation française au CCRVDF. Même si son appréciation personnelle du cas des hormones a été le plus souvent mal accueillie de la part des dirigeants de la Commission, M. Boisseau a également tiré de cette expertise une audience accrue auprès des responsables politiques français. Il a par exemple été appelé à participer au comité « Hormones », instance interministérielle formée sur le modèle du comité Dormont au début des années 2000 pour évaluer les différents risques sanitaires liés aux hormones sexuelles[487], et envoyé par la France pour participer aux groupes experts du Conseil constitués dans le cadre du contentieux « Hormones 2 » de l'OMC. Sa connaissance du dossier lui a en outre permis de s'adresser, au niveau français, directement aux responsables de haut niveau pour leur suggérer une stratégie de participation au Codex :

---

[487] Le Comité Dormont, décrit en détail par Granjou et Barbier (2010) a été constitué au début des années 1990 pour évaluer e risque de transmission à l'homme de l'agent responsable de la maladie de la vache folle. Rassemblant diverses « figures d'experts », il a été considéré comme à l'origine d'une avancée notoire dans la mise en transparence des dispositifs d'expertise des risques sanitaires en France, précurseur du processus d'agencification. Le comité « Hormones », confié au professeur Bouchard à partir de 2005, n'a pas connu le même succès : les quatre « groupes », chargé chacun d'évaluer un type de risque (effets hormonaux, cancérogènes, métaboliques, etc.) ne parvinrent pas à un accord sur le contenu du rapport. Celui-ci ne fut jamais publié.

> Il me semble que les attentes fortes et objectivables d'une société devraient faire partie de ces « autres facteurs légitimes ayant une importance pour le consommateur ». [...] Le consommateur européen doit pouvoir mettre en regard le bénéfice qu'il retire de l'utilisation de la BST et les inconvénients réels ou perçus qui en découlent. Ces éléments peuvent être évalués de manière transparente par le biais d'études économiques et d'enquêtes d'opinion. [...] La problématique posée par la BST est semblable à celle des anabolisants [hormones] au point qu'il convient sans doute de tirer les leçons de l'échec de la stratégie Codex de l'UE à leur sujet.[488]

Le cas de M. Boisseau illustre particulièrement bien l'appropriation du pilotage du Codex par les membres de cette communauté. Parce qu'ils y sont physiquement impliqués – donc reconnu par l'ensemble des individus qu'ils côtoient – ils se constituent en experts de l'organisation, posture depuis laquelle ce sont eux qui orientent les décideurs politiques sur l'orientation à favoriser. En investissant une figure de « sage » à l'égard des instances administratives ou politiques, ils brouillent les rapports hiérarchiques qui tendraient, d'un point de vue objectif, à les assujettir aux gouvernements. Cette démarche d'autonomisation est d'ailleurs contestée par les responsables gouvernementaux, d'autant plus suspicieux que la cohésion de la communauté est analysée en termes de conflits d'intérêts :

> I think it is captured, Codex. On certain substances, because of the industry, because of the member states, of the US. I don't know if it is generalized, but certainly, at the time, it was a big issue where the Codex is objective, and neutral. And JECFA was exactly the same. In France, you had this expert, Jacques Boisseau: he was amazing, he spoke like the beef industry. I think he intimately, intellectually, scientifically believed what he was saying. I don't know if it was because he scientifically believed what he was saying, or because he was captured, I don't know.
> *Je pense que le Codex est captif. Sur certaines substances, à cause de l'industrie, à cause des États membres, des États-Unis. Je ne sais pas si c'est quelque chose de général, mais à l'époque, c'était un gros problème de savoir si le Codex était objectif, et neutre. Et le JECFA, c'était exactement la même chose. En France, vous aviez cet expert, Jacques Boisseau. Il était incroyable, il parlait comme l'industrie de la viande de bœuf. Je crois que de façon intime, intellectuelle, scientifique, il était persuadé de ce qu'il avançait. Je ne sais pas si c'était sa conviction scientifique ou parce qu'il était lui aussi captif de l'industrie, je ne sais pas.*[489]

Bien sûr, si la connaissance du cas des hormones constitue un atout grâce auquel les individus peuvent se prévaloir d'une expertise spécifique au Codex, elle n'en est pas pour autant une condition nécessaire. D'autres personnalités du Codex n'ont pas d'histoires

---

[488] [Archives de la RP française auprès de l'OMC, Courrier de M. Boisseau à la Directrice Générale de l'Alimentation, 29 mai 1998]
[489] [Entretien, Services Juridiques de la Commission européenne, 14 avril 2015]

particulières en lien avec les hormones ; simplement, pour celles qui ont été impliquées dans l'un ou l'autre des épisodes de crise, cette expérience peut constituer un faire-valoir social au sein de la communauté. Notamment parce qu'elle permet de s'élever vers des débats dont la portée dépasse largement les sujets traités au Codex.

b. Entre sécurité sanitaire mondiale et contraintes locales : le cas des hormones *et l'entreprise de* convergence réglementaire ?

Dans les chapitres I et III, nous avons vu que l'élaboration d'une réglementation européenne sur les hormones avait été mise en relation avec des débats plus généraux quant à la « bonne » façon d'encadrer les risques sanitaires. De la même façon que dans le contexte européen, l'entreprise de régulation internationale participe d'une réflexion sur les enjeux de la gestion des risques. Au cœur de cette discussion, se pose la question de possibles déclinaisons locales aux injonctions des normes internationales.

Deux perspectives se confrontent : en vertu du caractère supposément universel de la science, une partie des membres du Codex - notamment les États-Unis et d'autres pays dont le propre système de gestion des risques repose largement sur les prescriptions de comités d'experts (Jasanoff, 2011) – estime qu'il est non seulement possible, mais même souhaitable, de produire une réglementation a visée mondiale, fondée sur la « sound science », c'est-à-dire sur des connaissances scientifiques éprouvées.[490] Les autres plaident pour qu'une adaptation locale soit possible, en tenant compte des spécificités du contexte social et politique. Ces débats, qui occupent le Codex pendant les décennies 1990-2000 et se propagent également dans d'autres instances internationales cherchent à déterminer dans quelle mesure les « autres

[490] Nous reviendrons dans le chapitre V sur les caractéristiques grâce auxquelles la « sound science » constitue un socle potentiel pour sous-tendre une gestion des risques d'envergure mondiale.

facteurs légitimes que la science » doivent intervenir dans la régulation du commerce mondial.

Comme nous le détaillons dans un premier temps, le Codex procède, à l'occasion du conflit sur les hormones, à l'élaboration d'un cadre limitant l'interférence des préférences culturelles dans la régulation mondiale. La communauté propose sa propre version du débat sur le « principe de précaution », désignée sous l'expression des « autres facteurs légitimes ». Malgré l'intensité des mobilisations et les efforts consentis pour expliciter la cohérence de spécificités locales dans un cadre de négociations multilatérales, nous montrons ensuite que ce débat n'aboutit pas à une opérationnalisation concrète – qui avait d'ailleurs échoué dans d'autres organisations internationales, et en premier lieu à l'OMC. Ce constat peut être considéré comme un échec si l'on se place du point de vue des avancées effectives permises par les travaux du Codex ; mais de façon sans doute plus déterminante pour la vie de la communauté, il a surtout permis à celle-ci de se doter d'un espace de discussion stimulant et pérenne.

(i) Du « Principe de précaution » aux « autres facteurs légitimes » : le Codex face aux demandes de régimes dérogatoires

La question de la démocratie constitue un enjeu déterminant pour l'établissement des politiques du risque. Si les composantes d'un mode de régulation démocratiquement consenti font l'objet d'une reconnaissance générale, plus hasardeuse s'avère l'opération de pondération des unes par rapport aux autres (Jasanoff, 2011). Dans le cadre des politiques sanitaires, plus spécifiquement, la prise en compte des effets environnementaux des innovations technologiques ou des pratiques agronomiques, ou leur perception sociale, est l'objet d'une appréciation pour le moins variable. Le cas des OGM (Bossis, 2001) montre bien que la confrontation transatlantique à propos des OGM a inspiré un débat de grande ampleur sur la

façon de prendre en compte les interrogations non fondées en science liées au caractère novateur du processus d'obtention de ces produits[491]. Dans cette perspective, le conflit a poussé les Etats à détailler de manière explicite jusqu'à quel point, et selon quelles modalités, ils entendaient contrebalancer les données scientifiques dans la régulation de nouveaux produits.

Comme nous l'avons vu dans le chapitre III, le conflit sur le « bœuf aux hormones » a lui aussi accompagné l'édiction d'un « principe de précaution » européen. Dans le cadre du Codex, une réflexion s'est également engagée sur le même thème. Mais, alors que le principe de précaution a essentiellement conduit à la formulation de deux idéologies opposées, c'est un véritable débat qui s'ouvre au Codex. Même si les Etats défendent des positions divergentes, ils cherchent malgré tout à bâtir un socle pour acter d'une reconnaissance a minima des dimensions extrascientifiques de la régulation sanitaire.

Alors que, même si les contentieux sur les hormones et les OGM jouent un rôle déterminant dans son émergence (Christoforou, 2003), la dispute sur le principe de précaution à l'OMC est conditionnée par de multiples enjeux, c'est en conséquence directe du conflit sur les hormones que le Codex s'engage dans un débat démocratique. La question des « autres facteurs légitimes » se distingue nettement de l'énonciation du principe de précaution : d'une part, elle trace explicitement une démarcation entre science et non-science, là où le principe de précaution se voulait un mode de décision en science. De l'autre, la discussion s'ouvre en vue d'un terrain d'accord entre les individus et non comme la mise en opposition d'approches divergentes.

---

[491] L'opposition entre les Etats quant à la nécessité d'instaurer un étiquetage spécifique des OGM souligne bien l'antagonisme entre deux acceptions de la mise en démocratie des décisions : les Européens estiment ainsi que le public doit pouvoir accéder aux informations relatives aux modes de productions agroalimentaires tandis que les Américains, sans renier l'importance d'une évaluation de l'ensemble des impacts de la culture d'OGM, estiment que le public n'est pas en mesure de prendre lui-même une décision rationnelle.

Entre affrontement ouvert et recherche d'un dénominateur commun

La question des « autres facteurs légitimes » émerge comme conséquence du conflit sur les hormones de croissance et du blocage des projets de normalisation qu'il suscite au Codex. Alors que les projets de LMR pour une série d'hormones et pour la BST sont maintenues à la dernière étape du processus d'élaboration des normes, les États-Unis présentent, lors de la 10e session du Comité des Principes généraux (CCGP), en 1993, une communication sur les conséquences de la non-adoption par le Codex des projets de normes sur la BST (voir chapitre II de notre travail). Un groupe de travail prépare alors un document sur la « place de la science et des autres facteurs légitimes » dans l'élaboration des normes. Présenté à la session suivante du CCGP, ce rapport fait l'objet d'un échange animé. Manifestement, l'idée d'intégrer des considérations non techniques à l'entreprise de normalisation internationale est problématique:

> Le Comité a procédé à un large échange de vues sur la prise en compte d'autres facteurs, soit par une déclaration générale, soit en dressant une liste des facteurs spécifiques à prendre en considération. Plusieurs délégations ont estimé qu'une déclaration générale ne fournirait pas d'indications sur la manière dont il conviendrait d'intégrer les préoccupations légitimes des consommateurs dans le processus de prise de décision, [...] et que les facteurs en cause devraient être clairement énoncés. [...] Par ailleurs, on a fait observer qu'il était préférable d'aborder à l'échelle nationale certaines considérations d'ordre éthique et culturel.[492]

Le contexte de l'entrée en activité de l'OMC a certes modifié la portée des normes du Codex : citées dans l'Accord SPS, notamment, celles-ci interviennent dans l'établissement de la légitimité des politiques nationales (Veggeland et Ole Borgen, 2005). Mais, comme elles demeurent formellement d'application volontaires, une partie des acteurs demeurent réticents pour affirmer leurs répercussions nationales. Comme en outre, ces « autres facteurs » ne sont ni définis ni inventoriés, leur éventuelle intégration aux processus de normalisation doit être plus mûrement réfléchie. La discussion devra donc se poursuivre au CCGP :

[492] [Codex alimentarius, Rapport de la 11e session du CCGP, 23-27 avril 1994, Alinorm 95/33]

> En raison des difficultés causées par l'adoption d'une déclaration sur la façon dont la science et certains autres facteurs devraient être pris en considération dans l'élaboration des normes Codex et textes apparentés, le Comité a créé un groupe de travail officieux chargé d'examiner les différentes options présentées au cours du débat.[493]

De façon surprenante, l'extrait de compte-rendu que nous citons ici fait référence à « un groupe de travail officieux » sensé faciliter la discussion sur ce point. C'est donc bien un nombre restreint d'individus sélectionnés (les délégués des États-Unis, de la France, du Canada, de la Nouvelle-Zélande, de la Finlande et des Pays-Bas) qui se charge de piloter le débat. De fait, la réflexion sur la place respective à accorder à la science et aux autres facteurs, occupe le CCGP pendant plusieurs sessions.

Avec le temps, les discussions sur les autres facteurs légitimes se démarquent de plus en plus nettement des enjeux du commerce international. Le cas de la BST souligne d'ailleurs que le problème a peu à voir avec les répercussions économiques de l'adoption des normes internationales. faute de moyens de contrôle opérationnels, l'UE ne s'oppose pas à ce que soient commercialisés sur son territoire des produits issus d'animaux ayant reçu de la BST :

> [Certaines] délégations ont déclaré que la prise en considération d'autres facteurs légitimes dans le processus de décision était essentielle et que, dans le cas de la BST, plusieurs éléments devaient être envisagés. [...] L'Observateur de la Communauté européenne a tenu à corriger l'idée fausse que la CE aurait interdit l'importation de lait et de produits laitiers provenant d'animaux traités à la BST. En réalité, aucune interdiction de cette sorte n'a été introduite : il y a un moratoire concernant l'emploi de la BST dans l'Union européenne jusqu'à la fin de 1999. Il n'y a donc pas de problèmes commerciaux.[494]

Ainsi, le Codex ne prend pas réellement part aux débats en cours dans d'autres organisations internationales sur la manière d'articuler mondialisation et préférences culturelles. Il se crée sa propre discussion qui, quoique formulée en termes de « facteurs légitimes », pose des questions similaires. Cet enjeu s'amplifie à la fin des années 1990 : en 1999, 2000 et 2001, entre un tiers et la moitié du rapport du CCGP est consacrée à ce point de l'Ordre du Jour. Il faut aussi souligner que son caractère clivant transparait dans le fait que les noms des pays sont explicitement cités dans les rapports officiels, contrairement à l'usage.

---

[493] [Codex alimentarius, Rapport de la 11e session du CCGP, 23-27 avril 1994, Alinorm 95/33]
[494] [Codex alimentarius, Rapport de la 13e session du CCGP, 7-11 septembre 1998, Alinorm 99/33]

> Selon la délégation des Etats-Unis, les fondements scientifiques de l'évaluation des risques sont essentiels au processus de décision et l'introduction d'autres facteurs, qu'il est plus approprié d'examiner au niveau national, n'est pas nécessaire au sein du Codex. [...]Plusieurs pays et les observateurs de l'ICGMA, de la COMISA, de la GCPF et du CRN [fédérations représentant l'industrie] se sont ralliés à ce point de vue. La délégation de l'Allemagne, s'exprimant au nom des Etats membres de l'Union européenne et se référant à ses observations écrites, s'est déclarée en faveur de l'examen d'autres facteurs légitimes. [...] D'autres délégations et l'observateur de la CE ont estimé qu'il faudrait prendre en compte les facteurs ayant des répercussions indirectes sur la santé humaine et que les préoccupations des consommateurs et les facteurs sociétaux [...] sont des éléments importants du processus de décision. Les observateurs de Consumers International, de l'ICA et de l'IACFO [organisations représentant la société civile] ont appuyé ce point de vue. [495]

Le débat sur les autres facteurs légitimes a ainsi mobilisé une bonne part de l'agenda du Codex jusqu'au début des années 2000 : le CCGP, pour cette raison, a d'ailleurs adopté un rythme de deux réunions par an alors qu'il ne se tient d'ordinaire que tous les deux ans. In fine, il débouche sur l'adoption, en 2001, de deux « Déclarations de principes concernant le rôle de la science dans la prise de décisions du Codex et les autres facteurs à prendre en considération » qui sont annexées au Manuel de Procédures du Codex[496].

Cette avancée est en réalité considérée plutôt comme un semi-échec que comme une réussite : ces déclarations sont accompagnées de critères supposés permettre de distinguer quels facteurs sont légitimes dans le cadre de l'élaboration de normes par le Codex. Il est par exemple établi que de tels facteurs doivent être reconnus mondialement, ne pas créer de barrières non nécessaires au commerce, et qu'on portera une attention particulière aux intérêts des pays en développement. De tels critères ne sont pas d'une grande aide, dans la mesure où, à l'instar du cas des hormones, les dissensions surviennent justement en raison de spécificités locales. En outre, l'ambiguïté qui demeure malgré cet effort d'explicitation rend les deux « Déclarations de principe » peu utilisables dans les faits.

> C'est vrai, au final, on a dû arrêter la discussion sur les « OLF » [« Other Legitimate Factors »] sur un consensus mou, décevant. On n'a pas réussi à s'entendre sur une liste de ces facteurs, par exemple, et je me souviens que les négociations au CCGP étaient harassantes. Et à la fin de la semaine, on n'avait avancé que d'une phrase ou deux. [...]

---

[495] [Codex alimentarius, Rapport de la 14e session du CCGP, 19-23 avril 1999, Alinorm 99/33A]

[496] [Codex alimentarius, Manuel de Procédures, 22e édition, Annexe, p. 229 de la version française] Le texte original des « Déclarations de principes » a été adopté en 1995.

> Donc, les « Déclarations de principe », c'est un peu un éléphant qui a accouché d'une souris ![497]

Jusqu'à présent, ces déclarations n'ont d'ailleurs pas pu être mises en œuvre de manière effective dans l'élaboration de normes par le Codex. Néanmoins, elles constituent aux yeux des Européens un succès dans la résistance à l'uniformisation réglementaire sous-tendue par l'apparent consensus autour de l'expertise technoscientifique, qui leur permet de maintenir une reconnaissance embryonnaire des préférences culturelles.

> Maintenant, on nous a demandé de plus parler des « Autres facteurs légitimes ». La Commission trouve que c'est trop clivant, c'est devenu un gros mot au Codex. Donc, exit les « OLF », maintenant, on parle de « values ». Mais en fin de compte, on tourne toujours autour du pot, et même si on n'arrive pas à s'entendre, c'est une position qu'on doit tenir symboliquement, parce que ça évite un tsunami d'uniformisation totale.[498]

De nouveaux instruments hérités du conflit sur les hormones

Les membres du Codex n'ont pas renoncé au débat sur les dérogations au processus technocratique de l'élaboration des normes du Codex avec l'adoption des « Déclarations de Principe ». Ils se sont, au contraire, engagés dans le développement de nouveaux outils destinés à rendre effectivement possible de contrer l'entreprise de normalisation. Par exemple, ils ont réussi à créer formulaire grâce auquel les pays peuvent exprimer de façon transparente les problèmes que leur pose un projet de normes auquel ils s'opposent. Ces « concern forms », ou formulaires d'expression des préoccupations, correspondent à une fiche standardisée permettant à un Etat membre du Codex de détailler les enjeux spécifiques imputables à un projet particulier, qu'il pourra assortir, par exemple, d'une évaluation de l'impact économique qu'aurait l'adoption de la norme sur ses propres filières de production. En outre, ces fiches peuvent permettre de soumettre des données scientifiques ou des interrogations spécifiques aux comités d'experts compétents (comme le JECFA). D'après ses instigateurs, cette nouvelle

[497] [Entretien, ancien point de contact français pour le Codex, 2 février 2014]
[498] [Entretien, point de contact français pour le Codex, 5 mars 2014]

procédure a été directement inspirée par le problème des hormones, au travers du cas de la ractopamine qui occupe le Codex dans les années 2000 :

> Nowadays, with such a case, we would have a new recourse, with concern forms. We introduced this new procedure at the last meeting of CCRVDF. Another story that has to deal with the ractopamine case. The original intention for country who pushed for concern forms was to limit those kinds of CCRVDF consideration to sound science. So that the only justification to opposing the MRLs has to be science-based. Actually, the case of ractopamine, it would have worked against them because, in my understanding, this new procedure created certain level of automatism…it said if you have a certain concern, you put it in a concern form, and this enables you to send back to JECFA. But anyway, we didn't have this tool at that time, and the JECFA refused to take our questioning into consideration.
>
> *Aujourd'hui, sur un cas similaire, on aurait un autre type de recours, avec les formulaires de préoccupation. On a introduit cette nouvelle procédure au dernier CCRVDF. Une autre histoire qui a à voir avec le cas de la ractopamine. L'intention de départ des pays qui ont poussé les formulaires de préoccupation, c'était de limiter à la « sound science » ce type de considérations au CCRVDF. Pour que la seule bonne raison à s'opposer à des LMRs soit fondée sur la science. En fait, avec la ractopamine, ça aurait joué contre ces pays, parce que, à mon avis, cette nouvelle procédure a créé une sorte d'automatisme…Si vous avez des inquiétudes, vous les inscrivez dans un formulaire et ça vous permet de renvoyer le tout au JECFA. Mais bon, on n'avait pas cet outil à ce moment-là, et le JECFA a refusé de prendre en considération nos questionnements.*[499]

Par contraste avec l'aporie du débat sur les « autres facteurs légitimes », l'instrument procédural que constituent les « concern forms » semble plus opérationnel concrètement. Ainsi, plusieurs pays ont pu transmettre leur opposition à des projets de norme sur des médicaments vétérinaires qui pourraient menacer l'équilibre économique de leurs filières. L'UE et le Canada, grâce à la transmission de « concern forms » son ainsi parvenus à mettre en suspens le projet de normes concernant un médicament vétérinaire, le lasalocide sodium, suspecté d'entraîner un dépassement de la dose toxique[500]. Néanmoins, c'est plutôt lorsqu'il est utilisé dans une visée sanitaire que ce nouvel instrument semble avoir prouvé son utilité. Il semble ainsi hasardeux d'interpréter cette création procédurale comme le témoignage d'un terrain d'entente quant à la prise en considération des spécificités nationales dans l'entreprise de normalisation du Codex.

---

[499] [Entretien, délégué de la Commission européenne au CCRVDF, 22 septembre 2014]
[500] [Rapport de la 23e session du CCRVDF, 27 avril-2 mai 2015, REP15/RVDF]

(ii) Un espace de discussion pérenne pour piloter l'organisation

Les membres du Codex se sont saisis du conflit sur les hormones pour ouvrir, puis alimenter, un questionnement sur les modalités d'une gouvernance démocratique de leur organisation. Cette discussion ne semble pas avoir fait émerger d'accord sur les objectifs de l'entreprise de normalisation internationale, les uns ambitionnant une uniformisation des réglementations sur la base des normes du Codex, les autres faisant valoir l'irréductibilité des variations culturelles impactant les politiques sanitaires des Etats. Mais la discussion ne semble pas avoir eu pour objectif de parvenir à un consensus. En premier lieu, elle est un objet de différentiation des acteurs qui emploient le conflit sur les hormones et sur les autres facteurs légitimes pour se positionner sur l'échiquier des négociations au Codex :

> Moi, je le vois à presque toutes les réunions, ou les échanges en marge. Pour les Américains, les « OLF » au Codex c'est : « no room for it ! »[501]

En outre, le débat théorique sur les « autres facteurs légitimes », tout autant que celui autour de son opérationnalisation via l'établissement d'instruments tels que les « concern forms », permettent de maintenir un espace de discussion entre les membres du Codex. Même si celui-ci demeure clairement marqué par les antagonismes, il permet de faire vivre la réflexion démocratique au sein de l'organisation :

> Pour moi, ça fait vraiment partie de notre identité d'européens. D'ailleurs, les Pays-Bas ont préparé un nouveau document, là-dessus, justement pour essayer de réalimenter toute cette discussion-là [...] Mais moi je le vois comme une espèce de devoir qu'on a, nous, de faire vivre le débat, même si c'est une toute petite flamme, mais de le faire vivre, quoi. [...] Il y a des moments où je me dis : « Mais à la limite, si on poussait la logique des Brésiliens, des Américains etc., qui sont totalement fermés à cette question des OLF, [...] si je vais au bout de cette logique-là, je me dis : « Mais OK. Alors on va adopter des normes scientifiques, mais ça veut dire qu'il n'y aurait même plus de débat, on endosserait des normes scientifiques. » Et ce qui me gêne, si on abandonne cette question des OLF, c'est que je me dis qu'on se prive quand même d'une piste de réflexion, de sujets de débats en tant que gestionnaires du risque[502].

---

[501] [Carnet d'observations, échanges avec un représentant de l'industrie du médicament vétérinaire, Commission du Codex alimentarius, juillet 2015]
[502] [Entretien, Point de contact français pour le Codex, 5 mars 2014]

En ce sens, le conflit sur les hormones exerce une fonction socialisatrice[503] : malgré leur opposition substantielle sur la nécessité d'une normalisation des hormones, les individus s'accordent sur la délimitation d'un espace de discussion. Grâce à la question des « autres facteurs légitimes », ils réfléchissent ensemble à la meilleure façon de prendre des décisions, c'est-à-dire à piloter la communauté qu'ils forment. Autrement dit, en s'investissant dans une confrontation idéologique sur la « bonne » façon de réguler commerce et protection sanitaire des populations, les individus renforcent finalement la cohésion de leur communauté. Le conflit indique non seulement que ses membres s'estiment les plus à même de prendre les décisions les plus judicieuses, mais il est aussi lui-même un facteur de stabilisation de la communauté.

> Les hormones et le problème des « OLF », je dirais que c'est un symptôme de la façon dont fonctionne le Codex. Enfin, symptôme, c'est pas vraiment ça, parce que, en fait, ça révèle plutôt « l'esprit Codex », qui est quelque chose de très particulier mais aussi de très stimulant. [...] L'esprit Codex, c'est de pouvoir s'opposer violemment, en séances, avec des échanges très intenses. Quand vous restez dans les séances nocturnes, à la CAC, pour pas lâcher le morceau. Mais après, quand on se revoit quelques minutes plus tard, on se dit que c'était dur. Mais ça nous empêche pas de nous estimer et même d'être amis, quoi.[504]

Dans ces conditions, les acteurs vont décider ensemble de chercher une issue au problème des hormones. Ce processus va prendre corps directement au sein de la communauté, et en sélectionnant certains des individus les plus impliqués dans la vie du Codex. En détaillant l'exemple d'une initiative inédite, le « Groupe des Amis de la Présidente », nous allons montrer que l'appropriation de la gestion de la communauté par ses acteurs produit des résultats ambigus. D'un côté, ils élaborent des solutions ad hoc, tenant compte des spécificités d'une organisation qu'ils connaissent parfaitement. De l'autre, celles-ci ne parviennent pas à initier de véritables changements, sans doute parce que les dispositions existantes – et leurs imperfections – garantissent l'autonomie des acteurs.

---

[503] Dans Le Conflit (1992, [1908]), Simmel aborde, en précurseur, le conflit comme forme de socialisation, ce qui lui permet d'envisager la persistance de la guerre – et, plus largement, de la confrontation – au cours de l'histoire des peuples. Simmel constate que les hommes trouvent dans l'affrontement un moyen de s'accorder sur des enjeux, des règles, des façons de faire et des objectifs.

[504] [Entretien, chef de la délégation de la Commission européenne, 12 août 2014]

c. Résoudre le problème des hormones de croissance : une entreprise vouée à *l'échec mais méritoire*

La sociologie des crises (Dobry, 1987 ; Aït-Aoudia et Roger, 2010), a depuis longtemps, souligné les opportunités qu'ouvrent les remises en cause de l'ordre institué qui caractérisent les crises. Dans la mesure où celles-ci constituent des moments subversifs, qui conduisent à contester la façon dont s'organisaient jusqu'alors les rapports entre les acteurs, elles sont une occasion pour proposer de nouvelles modalités de réguler des secteurs de politiques publiques. de nombreuses initiatives ont été envisagées en vue de mettre fin au conflit, dont certaines témoignent de l'inventivité des membres de la communauté. A cet égard, le groupe des « Amis de la Présidente », imaginé par la Présidente élue de la CAC, Karen Hulebak, en 2010-2011, illustre la capacité des membres du Codex à travailler ensemble pour chercher un compromis entre des positions nationales a priori irréconciliables. Il suggère aussi que les antagonismes intrinsèques au Codex sous-tendent son fonctionnement actuel.

En 2010, la CAC est sur le point de procéder à un vote pour adopter les projets de normes concernant une hormone, la ractopamine (vote qui interviendra finalement deux ans plus tard, en juillet 2012). Confrontée à des négociations particulièrement tendues, la Présidente de la CAC décide de former un groupe de travail informel, les « Amis de la Présidente » (ou FOTC pour « Friends of the Chair »). Dans ce cadre, un petit nombre de délégués (représentants certains Etats, mais aussi des associations de consommateurs et l'industrie du médicament vétérinaire) vont tenter ensemble de construire une solution pratique pour sortir de l'impasse des « normes bloquées à l'étape 8. » La configuration originale de ce travail en petit groupe informel et fermé, qu'on retrouve dans le cadre d'autres

organisations internationales[505] constitue un moyen pour les membres du Codex d'articuler participation démocratique au processus multilatéral et efficacité des négociations.

(i) Le groupe des « Amis de la Présidente » : un procédé original de résolution des conflits

Depuis 2008, les projets de LMR concernant la ractopamine sont bloqués à la dernière étape de la procédure d'élaboration des normes. En 2010, une initiative est lancée pour tenter de débloquer la situation :

> La Commission a par ailleurs accepté la proposition de la Présidente, qui animerait des débats informels sur de possibles solutions grâce à une nouvelle technique, utilisée dans certaines organisations, appelée « Amis de la Présidente », selon laquelle certaines délégations, choisies par la Présidente, coopèrent selon des modalités informelles et souples. La Présidente a indiqué qu'il résultait de consultations avec la FAO que cette pratique était utilisée dans la FAO et qu'elle était possible sur le plan de la procédure. À cet effet, la Présidente avait désigné comme membres le Brésil, le Canada, la Chine, l'Union européenne, le Ghana, le Japon, le Mexique, la Norvège, l'Afrique du sud, la Tunisie, les États-Unis d'Amérique pour tenir des discussions informelles sur la recherche de solutions axées sur des problèmes de gestion des risques et ne remettait pas en cause les données scientifiques. Le statut d'observateur a été octroyé à Consumers International et à la Fédération internationale pour la santé animale. [506]

L'objectif de ce groupe de travail est de trouver une solution acceptable par tous. Les acteurs impliqués reconnaissent que les aspects scientifiques jouent un rôle mineur dans la crise qui paralyse le Codex. Le problème posé par la ractopamine reproduit presque à l'identique les perspectives antagonistes qui s'étaient affrontées à propos des hormones au début des années 1990 jusqu'au vote de 1995 : le camp européen estime que la ractopamine n'est pas un médicament utile pour préserver ou améliorer la santé animale, que, pour cette raison, il est raisonnable qu'il soit interdit d'utilisation et que, par ailleurs, il subsiste des points de controverse scientifique au sujet de son évaluation. Du côté américain, on estime au contraire que toutes les considérations sur l'utilité du médicament, son acceptabilité sociale

---

[505] Peu d'auteurs se sont intéressés spécifiquement à ce type de groupes de facilitation, formés d'un petit nombre d'individus choisis par le Président de séance et officiant sous ses auspices. Néanmoins, Frank. R. Pfetsch (2009) mentionne la réunion de ces « Amis du Président » à l'OMC, notamment lors des négociations de la réunion ministérielle de Doha, tandis que Emma Broughton (2010) explique que c'est grâce à ce dispositif qu'a été négocié l'Accord de Copenhague sur le climat.

[506] [Codex, Rapport de la 33e session de la CAC, 3-9 juillet 2010, Alinorm 10/33/REP}

ou les angles morts de l'évaluation scientifique ne sont pas pertinents dans le cadre du Codex. Les exigences procédurales étant remplies, il n'y a pas lieu d'empêcher l'adoption des normes. Dans cette configuration très contrastée, la mise en place du groupe « FOTC » apparaît ainsi comme une tentative de la dernière chance :

> Well, the hormones dispute, is hard to impute to trade, or to public health, or to politics or economy. But, I mean, it almost doesn't matter, at this time. It doesn't matter, because it developed a life on its own. […] And, at some point, it had become so huge that it wasn't possible, in Codex, to address another issue than ractopamine. At that point, I happened to have this idea, to create a "Friend of the Chair" group. I was…I was literally at the end of my rope. Now, what to do? And it was…It was the only thing I could think of. […] And it was like instinct. It was like I was drowning and I had to take another breath…Huuuuuuh!!! And I was like…It was my last gasp!
>
> *Eh bien, le conflit sur les hormones, c'est difficile de trancher entre le commerce, la santé publique, ou la politique, ou l'économie. Mais à la limite, ça n'a plus tellement d'importance aujourd'hui. Ça n'en a plus, parce qu'il s'est développé de manière autonome. [...] Et, à un moment donné, il était devenu si énorme que ce n'était plus possible, au Codex, de parler d'autre chose que de la ractopamine. Et c'est à ce moment-là que j'ai eu cette idée, de créer un groupe des « Amis de la Présidente ». J'étais…J'étais littéralement au bout du rouleau. Et maintenant, que faire ? Et ça a été…la seule chose à laquelle j'ai pu penser. [...] Et c'était comme un instinct. Comme si j'étais en train de me noyer et qu'il fallait que je prenne une nouvelle inspiration…Huuuuuuh !!! Et j'étais comme si…C'était mon dernier sursaut !*[507]

Les caractéristiques de la ractopamine entrent ainsi peu en compte dans l'opposition frontale qui définit alors les négociations de la CAC à cette période. Pour sortir de l'affrontement « bloc contre bloc », la Présidente envisage une série de trois réunions de deux jours chacune, sous la forme d'ateliers au cours desquels les participants doivent élaborer différentes options pour résoudre le problème de la ractopamine. Ces options sont présentées sur des tableaux blancs. Puis, chaque délégation considère les solutions proposées afin de sélectionner celles qui paraissent les plus prometteuses. Pour mener les échanges, la Présidente a demandé à être assistée d'un spécialiste de la résolution de conflits, insiste sur les déterminants humains et relationnels du processus.

> As Codex Chair and facilitator of at least the initial meeting(s)….
>
> - I urge all delegates to arrive in Mexico City by late afternoon of December 8th, and to commit themselves not to end their participation in these important meetings until they have been fully concluded in the evening of December 10th.

---

[507] [Entretien, ancienne présidente du Codex, 27 avril 2015]

- I urge all member countries and observer organizations to send the same delegates to each FOTC meeting;

- I urge that no more than two participants attend from each country and from each observer organization; and

- I urge all delegates come to the meetings with a willingness and commitment to engage in candid, cooperative, and productive negotiations with openness to consider creative, practical, and achievable solutions that meet Codex's mandates to satisfy the principles of consumer health protection and fair trade. […]

Best regards,

Karen

En tant que Présidente du Codex et facilitatrice du groupe, pour au moins la première réunion…

- Je demande à tous les délégués de prendre leurs dispositions pour arriver à Mexico le 8 décembre en fin de journée, et de s'engager à être disponibles pour ces réunions importantes jusqu'à leur conclusion totale, le soir du 10 décembre ;

- J'insiste pour que tous les États membres et les organisations observatrices envoient les mêmes délégués à chacune des réunions du groupe « FOTC ».

- Je demande que deux participants au maximum soient désignés par chaque État membre ou organisation observatrice pour participer aux réunions ; et

- Je recommande à tous les délégués de venir aux réunions en s'engageant avec conviction pour négocier de façon productive, dans un esprit de coopération et avec franchise. Cela dans l'objectif d'aborder des solutions créatives, pratiques et raisonnables qui correspondent au mandat du Codex : satisfaire aux principes de protection de la santé des consommateurs et des pratiques loyales du commerce. [...]

Meilleures salutations,

Karen[508]

Dans les étapes suivantes, il est prévu de tenter un rapprochement progressif, qui doit être synthétisé, dans un document de compromis. Celui-ci est supposé permettre l'élaboration d'une solution acceptable par toutes les parties. Lorsque l'initiative débute, les individus disposent d'une marge de manœuvre étroite : en vertu du mandat officiel dont ils ont été chargés par leur administration, aucun n'est susceptible de modifier radicalement sa position de départ, comme le montrent par exemple les instructions des délégués de l'UE :

Instructions are:
We do not move one inch from our previous position.
- Risk is proven by our science so no possible MRL
- If solution of a footnote is explored, footnote should mention that MS can avoid to use it because of their practice in banning growth promoters and because safe use is not proven for this substance.

[Y, Directeur Général de la DG SANCO]

---

[508] [Archives privées, Mail d'invitation de la Présidente du Codex à la première réunion du groupe FOTC (Mexico, 9-10 décembre 2010), 10 octobre 2010]

[Ajout d'un autre fonctionnaire de la Commission] : I would like us to emphasize, first and foremost, that the only option we see is discontinuation of the work on ractopamine. As we have all discussed, the status quo suits us.
Les instructions sont :
On ne bouge pas d'un pouce par rapport à nos précédentes prises de position.
Notre agence a prouvé un risque, donc impossible d'adopter des LMRs.
Si la solution d'une note de bas de page est explorée, celle-ci devrait mentionner que les États membres peuvent y déroger en raison de leur rejet des facteurs de croissance et parce que la sécurité de cette substance n'est pas avérée.
[Y, Directeur Général de la DG SANCO]
[Ajout d'un autre fonctionnaire de la Commission] : [Il faut insister sur le fait que, en premier lieu, notre seule option envisageable, c'est l'abandon des travaux concernant la ractopamine. Comme nous l'avons tous reconnu, le statu quo *nous convient.*[509]

Ce procédé innovant apparaît ainsi comme un dernier recours éviter le vote sur le problème des LMR sur la ractopamine. Le cadre informel choisi doit favoriser une transparence maximale ; ainsi les « véritables » raisons qui fondent les positions nationales doivent pouvoir être plus librement exprimées. Il s'agit également de répondre au constat exprimé par la CAC, selon lequel toutes les voies consensuelles n'ont pas été suffisamment explorées pour passer au vote.

(ii) Un processus prometteur

Le groupe se réunit pour la première fois à Mexico, en décembre 2010. Il rassemble des représentants des pays les plus impliqués dans le conflit sur les hormones et la ractopamine : d'un côté l'UE, la Norvège, la Chine et l'organisation Consumers International, vivement opposés à la ractopamine ; de l'autre le Brésil, Canada, les États-Unis, le Japon, le Mexique et l'IFAH, auquel s'ajoute le Ghana, qui ne s'est pas encore déterminé[510]. En dépit de la configuration très clivée, les participants semblent désireux de travailler de manière constructive.

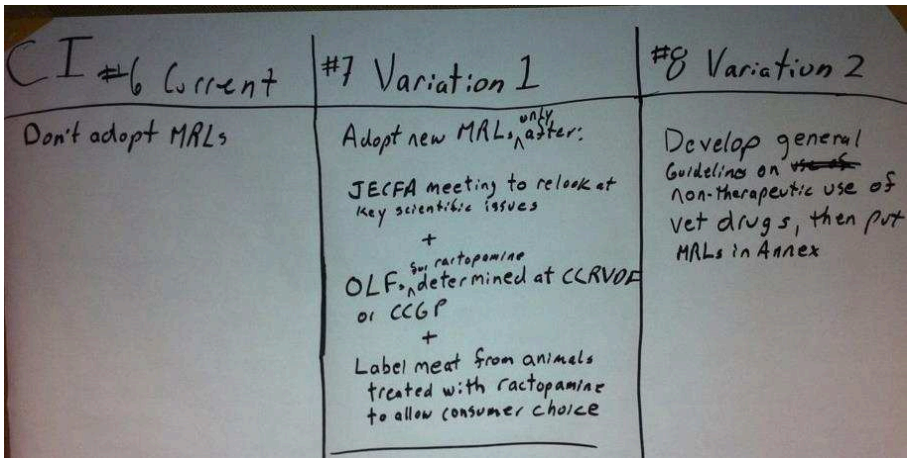
---

[509] [Archives privées, mail interne à la DG SANCO, préparation de la première réunion du groupe FOTC, 18 octobre 2010]
[510] Finalement, le Ghana se placera au cours du processus parmi les alliés de l'UE.

Figure 13 : Première réunion du groupe FOTC : les participants au travail

[511]

Figure 14 : Première réunion du groupe FOTC : la proposition de Consumers International



[511] [Source : Archives privées]

Figure 15: Première réunion du groupe FOTC : la proposition de l'UE

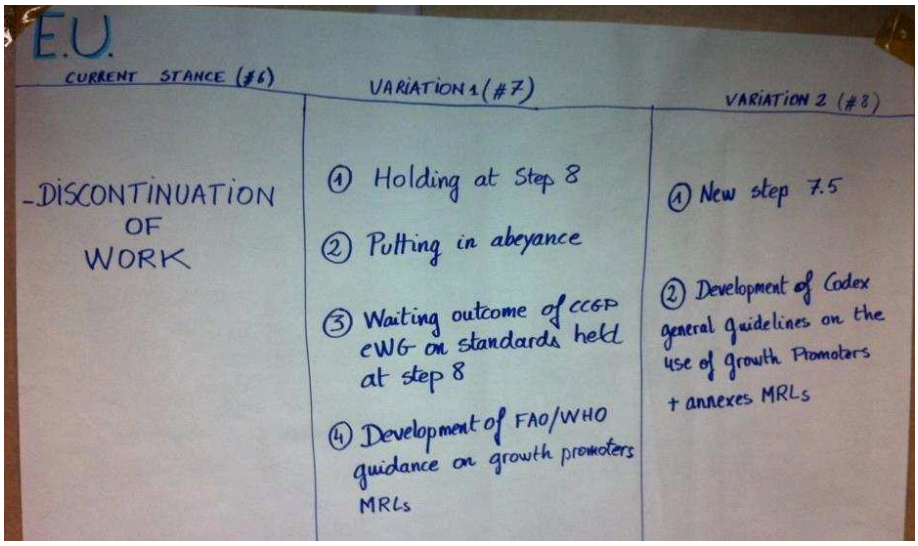


Figure 16 : Première réunion du groupe FOTC : la proposition de l'IFAH

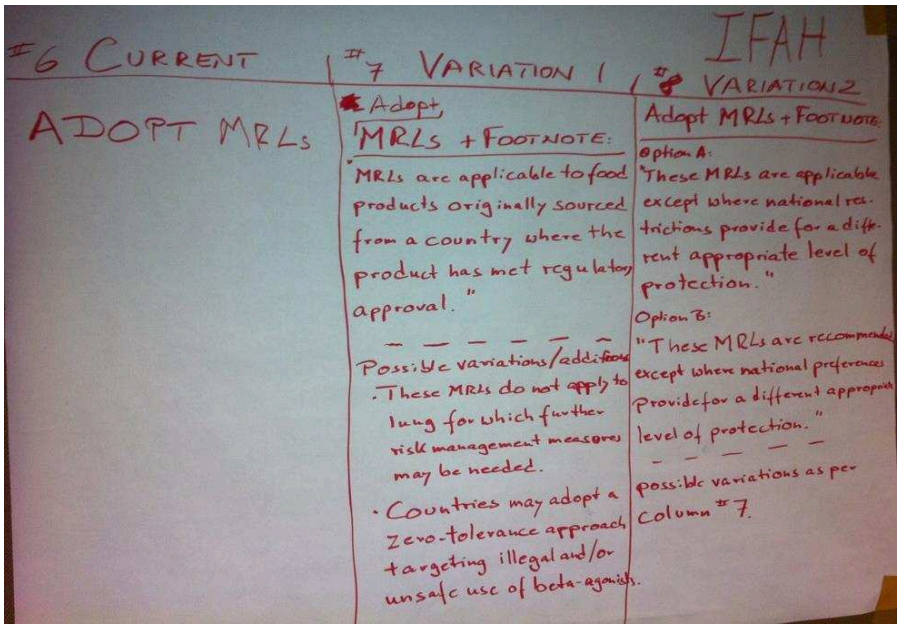
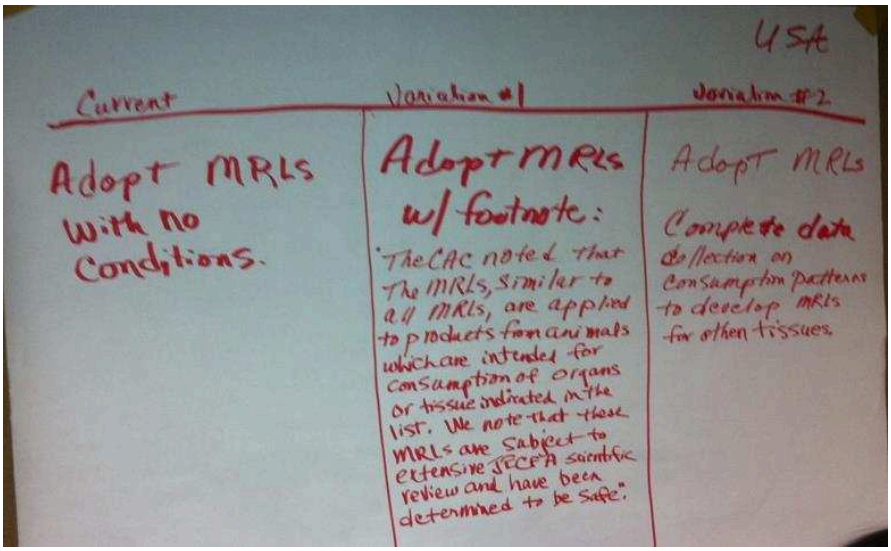


Figure 17 : Première réunion du groupe FOTC : la proposition des USA



Les participants au groupe FOTC se prêtent ainsi au jeu et acceptent d'envisager des variations à leur position initiale, dans un esprit de compromis. Même si la plupart des solutions proposées (renvoyer les projets de LMR au CCRVDF, les maintenir à l'étape 8 indéfiniment ou en l'attente des recommandations du comité des principes généraux, abandon des travaux) ont déjà été amplement discutées, d'autres semblent témoigner d'une volonté d'aller de l'avant, quitte à louvoyer avec les principes qui président aux travaux du Codex. Par exemple, l'idée d'ajouter une note de bas de page, initialement introduite par l'UE, retient l'attention des participants et sera travaillée tout au long de processus. Mais là encore, les parties ne parviennent pas à s'accorder sur son contenu éventuel :

> The EU's proposal at the last CAC to insert a footnote is not an option anymore. USA was not constructive at the last CAC and blocked any compromise. If someone is making this proposal, we should state that this option has already been explored during a full week in Geneva without any result and we should find other alternatives. If still kept on the table, it should be made clear that we do not support this option and must be very strict with the text. ELANCO would support the footnote approach.
>
> EU proposed footnote at CAC 33: "Due to diverging national approaches regarding the use of growth promoters in food producing animals, the MRLs are only recommended when a marketing authorisation has been issued in the country of use of this drug and the country of retail sale of the final food products."
>
> *L'insertion d'une note de bas de page proposée par l'UE à la dernière CAC n'est plus une option. Les États-Unis n'ont pas été du tout constructifs à la dernière CAC et ont bloqué toute possibilité de compromis. Si quelqu'un fait cette proposition, nous devons objecter que cette option a été explorée pendant une semaine entière à Genève sans résultat, et que nous devons trouver d'autres alternatives. Si ça reste malgré tout sur la table, il doit*

être clair que nous ne sommes pas favorables à cette option et serons très stricts avec le texte. ELANCO devrait soutenir l'approche « note de bas de page. »

Note de bas de page proposé à la CAC 33 : « En raison d'approches nationales divergentes à propos de l'utilisation de facteurs de croissance chez les animaux producteurs de denrées, ces LMRs sont recommandées uniquement lorsqu'une autorisation de mise sur le marché a été accordée pour ce produit dans le pays qui l'utilise et dans le pays où est commercialisé les denrées alimentaires finales. »[512]

En fait, c'est surtout lorsqu'ils rentrent au bureau que se posent les principales difficultés : les délégués renouent alors avec la hiérarchie et ses exigences. L'éloignement des négociations dans le cadre confiné du groupe « FOTC » rompt le processus de négociation et témoigne ainsi du caractère discontinu de la communauté. Parvenir à un compromis entre les parties n'est alors plus un objectif en soi :

And at the end of the day, [the professional negotiator] said it was one of the most difficult experience he had ever faced. And that it was, in his opinion, due to failure, because they didn't want to solve the problem. Prison riot, in ADK, in New York, was easier. And there are some, sort of artefactual reasons to that. First of all: in a prison riot, everybody is on the table. Because they are in prison! They can't leave. They can't walk away. And it's a problem, for Codex more broadly. Because we're only together, for a few days, out of a year. Or out of 18 months. And that's not enough time to negotiate. Also, often times, people change! You don't have the same people, from one session to another. And […] one of the ground rules of entering a negotiation, is that you have to have all sides, both parties to the negotiation, have to agree that they will maintain the same parties, to help the negotiation; that's one of the factors that make successful negotiation.
Et à la fin, [le facilitateur professionnel] m'a dit que c'était l'un des cas les plus difficiles qu'il ait jamais eu à traiter. Et que, selon lui, c'était dû à un biais, parce que les parties ne voulaient pas réellement résoudre le problème. Donc la mutinerie des prisonniers à ADK, à New York, c'était plus facile. Et qu'il y a avait des raisons artéfactuelles à cela. En premier lieu : dans une émeute de prisonniers, les gens sont tous autour de la table. Parce qu'ils sont en prison ! Ils ne peuvent pas quitter les négociations, ils ne peuvent pas s'enfuir ! Et ça, c'est un problème plus général au Codex. Parce qu'on ne se rencontre que quelques jours tous les ans, ou tous les 18 mois. Et ça ne permet pas de négocier. D'autant plus que les gens changent, d'une session à l'autre, ce ne sont pas les mêmes personnes. Et [...] l'un des principes, quand on commence une négociation, c'est que toutes les parties, les deux blocs, doivent convenir de maintenir les mêmes personnes pendant tout le processus, pour aider à faire progresser la négociation. C'est une des choses qui font le succès d'une négociation.[513]

Malgré ces limites inhérentes au dispositif choisi, les participants au groupe des Amis de la présidente vont coopérer de façon productive. Ils vont, ensemble, imaginer un certain nombre d'approches inédites au Codex. L'une des pistes envisagées correspond, par exemple, à l'ajout d'une étape, dite « 7.5 » dans le processus d'élaboration des normes (qui en compte normalement huit). Cette étape 7.5, consiste à prolonger la non-adoption des LMRs, tout en

---

[512] [Archives privées, préparation de la 1e réunion FOTC, stratégie de l'UE, 7 décembre 2010]
[513] [Entretien, Présidente de la CAC, 27 avril 2015]

faisant entériner par la CAC le fait que le JECFA a été en mesure de garantir la sécurité de la substance. Ainsi, les pays souhaitant utiliser les normes du Codex pour établir leur propre législation seraient en mesure d'endosser les recommandations du JECFA pour, en l'occurrence, faire commerce de viandes issues d'animaux ayant reçu de la ractopamine.[514]

> The objective of this proposal is to preserve the benefit of a JECFA evaluation despite the fact that there is no consensus for final adoption. In the case of ractopamine, this would address the concern voiced by several developing countries that they need a reference point and approval to base their national measures on. It would also address the concerns of exporting countries which need to convince their customers that treated products can be considered as safe, without forcing those of a different opinion to state otherwise.
>
> *L'objectif de cette proposition est de préserver le bénéfice de l'évaluation du JECFA malgré l'absence de consensus en vue de l'adoption finale. Dans le cas de la ractopamine, on répondrait à la préoccupation dont ont fait état plusieurs pays en développement, qui estiment avoir besoin d'une référence sur laquelle bâtir leurs mesures nationales. Cela permettrait aussi aux pays exportateurs de convaincre leurs clients que les produits issus d'animaux traités peuvent être considérés comme sains, sans forcer ceux qui pensent autrement de se dédire.*[515]

Cette idée d'une étape 7.5 sera envisagée avec suffisamment de sérieux pour que les Européens préparent un calendrier précis en vue de sa mise en œuvre. Si, comme nous allons le voir plus bas, elle ne sera pas menée à son terme dans le cadre du groupe FOTC, elle est encore aujourd'hui, régulièrement remise à l'agenda du Codex (au CCGP notamment.)

L'Australie, quoique non sélectionnée pour faire du groupe des Amis de la Présidente, propose également une voie pour sortir de l'impasse. Comme les délégués européens trouvent cette idée intéressante, ils s'arrangent pour qu'elle soit présentée par le Canada dans le cadre du groupe FOTC car « si elle provient de nous, elle ne sera même pas considérée. »[516] L'idée consiste à faire adopter la norme sur une base régionale : chacun des six comités de

---

[514] On peut au passage noter que cette proposition, émanant d'un délégué de la Commission européenne, reconnaît implicitement que l'opposition européenne à la ractopamine n'est pas fondée par des préoccupations sanitaires puisque l'UE est prête à reconnaître les recommandations du JECFA.

[515] [Archives privées, préparation de la 2nde réunion FOTC, note "The misadventures of Ractopamine in Codex: Two EU proposals for a possible way forward", 4 février 2011]

[516] [Source : Archives privées, mail interne à la DG SANCO, préparation de la première réunion du groupe FOTC, 18 octobre 2010]

coordination régionale du Codex[517] serait appelé à se prononcer pour ou contre l'adoption de la norme, qui ne prendrait valeur que dans les régions ayant choisi l'adoption.

Enfin, dans une dernière proposition, les participants s'affranchissent partiellement du cas de la ractopamine pour envisager, plus largement, l'élaboration de lignes directrices sur l'usage des promoteurs de croissance chez les animaux producteurs de denrées. L'ambition est, là encore, de créer une référence cautionnée par les organisations internationales utilisable pour construire les mesures commerciales, tout en désamorçant les possibilités d'un nouveau contentieux sur les hormones à l'OMC. L'idée sous-jacente est que des lignes directrices ne seraient pas considérées comme aussi contraignantes que les LMR.

> This proposal would consist in developing a balanced guidance document outlining the perceived advantages of production enhancers (faster growth, less feed, less waste, etc.) for those who wish to use them, similarly detailing how and on which basis a Codex member could implement a policy that excludes the use of these substances. […] Instead of focusing efforts solely on the issue of ractopamine, this would create value around a possible agreement that would serve the needs of all parties. The added value for those supporting the use of production enhancers would be to get an official Codex text recognising their value and their advantages. The added value for those against the non-therapeutic use of vet drugs would be the acknowledgement that there are certain conditions under which a Codex member may decide not to authorise the use of a certain substance and the import of products coming from animals which have been treated with that substance.
>
> *Cette proposition consisterait au développement de directives rationnelles mettant en avant les avantages perçus des facteurs de croissance (croissance accélérée, moins d'aliments consommés, moins de pertes, etc.) pour ceux qui souhaitent les utiliser, aussi bien que les conditions dans lesquelles un membre du Codex peut choisir une politique qui exclut l'emploi de telles substances. [...] Plutôt que de concentrer tous les efforts sur le problème de la ractopamine, cela pourrait sceller les bases d'un accord possible qui servirait toutes les parties. La valeur ajoutée, pour ceux qui promeuvent l'utilisation de facteurs de croissanc,e serait d'obtenir un texte officiel du Codex reconnaissant leurs avantages. Pour ceux qui combattent l'usage non thérapeutique de médicaments vétérinaires, cela permettrait de reconnaître qu'il existe certaines conditions dans lesquelles un membre du Codex peut décider de ne pas autoriser l'utilisation d'une substance, ainsi que l'importation de produits issus d'animaux qui ont été traités avec cette substance.*[518]

Globalement, l'ensemble du processus du groupe des Amis de la Présidente souligne l'inventivité des participants et leur capacité à proposer des solutions constructives, réalistes et susceptibles de rencontrer les attentes diverses des acteurs dans le cadre des procédures

---

[517] Asie, Amérique du Nord et Pacifique Sud, Moyen-Orient, Afrique, Europe, Amérique latine et Caraïbes.
[518] [Archives privées, préparation de la 2nde réunion FOTC, note "The misadventures of Ractopamine in Codex: Two EU proposals for a possible way forward", 4 février 2011]

strictes d'une organisation multilatérale. La dernière proposition, notamment, semble particulièrement intéressante : elle ouvre une voie globale pour faire face enjeux de l'innovation agroalimentaire auxquels le Codex est confronté, sans nécessiter de réforme démesurée des procédures de l'organisation. A priori, elle offrait une piste viable pour sortir de l'impasse sur le cas de la ractopamine, en évitant le vote, en mettant fin au conflit sur les hormones de croissance, voire même en prévenant l'occurrence de conflits ultérieurs. Pourtant, l'ensemble du processus va échouer de manière fracassante, quelques mois avant la session suivante de la CAC.

(iii) L'échec du groupe des « Amis de la Présidente » : une entreprise de sabordage en règle ?

Le processus des « FOTC » va échouer dans sa dernière phase, lors de ses troisième et quatrième réunions. De ce fait, aucune des pistes proposées pour résoudre le problème de la ractopamine ne va finalement être développée formellement au Codex. Au-delà des circonstances concrètes qui ont conduit à l'échec du groupe des Amis de la Présidente, on peut se demander pourquoi les membres du Codex se sont privées d'une amélioration du fonctionnement de l'organisation, d'autant plus que celle-ci se serait faite sans réformer les procédures.

C'est au moment de la troisième réunion du groupe des Amis de la Présidente que les négociations, jusque-là prometteuses, prennent une tournure plus contentieuse. A ce stade, les facilitateurs prévoient en effet de faire travailler les membres du groupe sur un « texte unique ». En fait, les facilitateurs doivent, dans cet objectif, endosser l'une des deux perspectives, même s'ils la nuancent en accordant des concessions à l'autre camp. Or, les facilitateurs choisissent la solution suivante, qu'ils considèrent comme un compromis entre les positions « anti » et « pro » ractopamine : les projets de LMR sur la ractopamine seraient adoptés, mais, en parllèle, une nouvelle évaluation scientifique serait demandée sur la base d'études. En outre, l'adoption serait assortie d'un délai de cinq ans avant d'être mise en

œuvre, et de deux ans pendant lesquels les utilisateurs de ractopamine s'engageraient à n'entamer aucune procédure devant l'OMC. Pendant les cinq ans, diverses actions seraient également programmées : conduite d'études scientifiques, élaboration de lignes directrices, interrogation du secrétariat de l'OMC à propos de la prise en compte des préférences des consommateurs dans le cadre des Accords SPS et OTC, sommet conjoint de la FAO, de l'OMS et de l'OIE sur l'utilisation d'hormones de croissance en élevage. Peu importe : dès lors que cette proposition de texte débute par « adoption des LMR[519] », l'UE refuse même d'envisager de travailler dessus.

> From EU delegates to Karen Hulebak (chairperson of the CAC):
>
> Dear Karen,
>
> […] We must tell you right now that we do not consider the new "single text" as suitable even as a starting point for the discussion. You know that for us the option "we adopt and then discuss" is something we cannot even consider. […] We want to assure you that we […] will continue to engage constructively, but we fear that an inappropriate initiative at such a crucial juncture could jeopardise all the process.
>
> *De : Délégués de l'UE à Karen Hulebak, Présidente de la CAC*
>
> *Chère Karen,*
>
> *[...]Nous devons vous dire dès maintenant que nous ne considérons en aucun cas le nouveau « texte unique » comme recevable, même comme simple point de départ de la discussion. Vous savez que, pour nous, l'option « on adopte et après on discute » n'est même pas envisageable. [...] Nous voulons vous assurer que nous [...] poursuivrons dans notre engagement constructif, mais nous craignons qu'une initiative déplacée à un moment aussi déterminant ne menace l'ensemble du processus.*[520]
>
> Answer by Karen Hulebak:
>
> Dear [delegates],
>
> Spring is well underway at Fern Hill Farm, even though there was snow on the daffodils weekend before last – a charming sight. I planted a dozen lily of the valley (you call them muguets) this last weekend, and look forward to what will become a Spring carpet of fragrant green with tiny nodding white bells in the "moon garden" that I am building. With that positive image firmly in mind, let's turn to FOTC. [X]'s role as facilitator is, as I see it, being fairly carried out. […] What he has proposed is a well-accepted strategy for mediation (and as a mediator, he is helping FOTC parties to negotiate). He has proposed the "single-text approach," and I think he put it pretty clearly that he didn't intend to signal a bias one way or the other with this text, and also that the initial text, which is only to serve as a point of departure for the next stage of discussion, is virtually NEVER where the final text

[519] Dans le mail qui accompagne la proposition circulée entre les membres du groupe FOTC en amont de la troisième réunion, les facilitateurs ont pourtant prudemment précisé qu'il était exceptionnel, dans le cadre de cette approche par « texte unique », que la proposition des facilitateurs constitue la solution retenue – tout autant d'ailleurs, qu'il était exceptionnel que cette approche ne permette pas de trouver un texte de compromis acceptable par tous. [Source : Archives privées]

[520] [Archives privées, mail envoyé le 4 avril 2011]

ends up, when parties use the single-text approach. I don't know whether he flipped a coin, or what – but it's clear that he had to start somewhere, and he had only two choices – pro-adoption or anti-adoption. So had the coin flip gone the other way, your partners in this negotiations would (probably) be as concerned as you are now. […]

Warm regards,

Karen

Réponse de Karen Hulebak :

Chers [délégués],

Le printemps semble bien vouloir s'installer à Fern Hill Farm, même si de la neige a recouvert les jonquilles il y a quinze jours, une vision ravissante. J'ai planté une douzaine de « lys de la vallée » (vous les appelez « muguets ») le week-end dernier, et j'attends avec impatience ce qui promet de devenir un tapis printanier de verdure odorante parsemé de minuscules clochettes blanches dans le « jardin lunaire » dans lequel je me suis lancée. Sur cette positive image, venons-en aux FOTC. De mon point de vue, [X], en tant que facilitateur, joue son rôle de façon adéquate. [...] Ce qu'il a proposé est une stratégie largement établie de médiation (et, comme médiateur, il accompagne les parties du FOTC dans la négociation.) il a proposé une « approche sur texte unique », et je crois qu'il a clairement établi qu'il n'a pas l'intention de pencher pour l'une ou l'autre des parties avec ce texte, et aussi que ce texte initial, qui n'a d'autre objet que de servir de point de départ pour la prochaine étape des discussions, n'est en pratique JAMAIS le texte final retenu quand les parties mettent en œuvre cette approche. Je ne sais pas s'il a joué à pile ou face – mais il est clair qu'il devait bien commencer quelque part, et qu'il n'avait que deux options – pro ou anti-adoption. Si la pièce était retombée de l'autre côté, vos partenaires de négociation seraient (probablement) aussi préoccupés que vous l'êtes maintenant. [...]

Chaleureusement,

Karen[521]

Les délégués européens semblent ainsi bien moins collaboratifs à partir du moment où la solution concrète leur apparaît comme hors de leur marge de négociation. Outre le caractère inacceptable de cette solution, le processus va lui-même être définitivement disqualifié quand, à l'approche de la CAC, intervient une rupture du climat de confiance dans lequel se tenaient les réunions du groupe FOTC. En effet, les délégués européens interceptent un message du facilitateur du groupe, destiné aux délégués américains. Ce courrier enjoint ces derniers à anticiper les arguments des opposants aux normes ractopamine dans leurs démarches pour faire adopter les LMR :

Our eyes came across a correspondence which occurred between one of the facilitator and the members of the pro adoption group.

Content of the letter: key extracts: […]"I know well the merits of your case, rational and feelings as well. I respectfully suggest that as you discuss ractopamine matter with other

[521] [Archives privées, réponse au mail précédent, envoyée le 6 avril 2011]

CAC delegates that you carefully anticipate arguments counter to your own and to be prepared to effectively address them with… […] Also which must not be argued lightly are …

- That the commitment to accept JECFA's process of scientific study, reported findings, and advice to Codex must not be diminished by any nation's or international alliance's political agendas;
- That "other legitimate factors" [OLF] – particularly "consumer preference" – must not infringe either on JECFA or CCRVDF findings; […]

[…] What has been done is really outrageous and scandalous, and this ruins all the positive process which was initiated. […]

[- Under these conditions, the EU does not see any merit in continuing the discussion in that formation which is totally discredited. We have lost all our confidence in the process, we feel betrayed and cheated and we will leave immediately this room accompanied by Norway, Ghana, China and Consumers International.]

Nous sommes tombés sur un courrier adressé aux membres du groupe "pro-adoption" par le facilitateur.

Contenu de la lettre : extraits clés : [...] « J'ai conscience de tout le bien-fondé du cas qui vous occupe, d'un point de vue rationnel aussi bien que de celui de votre ressenti. Je me permets de suggérer que, lorsque vous discuterez du problème de la ractopamine avec les autres délégués à la CAC, vous anticipiez avec soin les arguments à l'encontre des vôtres et que vous soyez prêts à y faire face. [...] Par ailleurs, d'autres arguments d'importance sont…

- *Que l'engagement à accepter les procédures du JECFA en termes d'étude scientifique, de rapport de ses conclusions et de ses recommandations au Codex ne doit pas être diminué du fait de l'agenda politique de quelque nation ou alliance internationale que ce soit ;*
- *Que les « autres facteurs légitimes » [OLF] - et en particulier les « préférences des consommateurs » - ne doivent pas contrevenir ni aux conclusions du JECFA ni à celles du CCRVDF ; [...] »*

[...] Ce qui a été commis ici est vraiment outrageux et scandaleux, et anéantit l'ensemble de ce processus jusqu'ici conduit de manière si positive.

[- Dans ces conditions, l'UE ne voit aucun bénéfice à poursuivre les discussions dans ce cadre qui a été totalement discrédité. Nous avons perdu toute confiance dans le procédé, nous nous estimons trahis et trompés, et nous nous apprêtons à quitter immédiatement la pièce, accompagnés de la Norvège, de la Chine, du Ghana et de Consumers International.] [522]

L'extrait ci-dessus montre bien l'intensité des négociations sur les hormones et de l'engagement émotionnel consenti par les membres du Codex. Entre 2008 et 2012, c'est-à-dire pendant la période où les projets de norme sur la ractopamine sont bloqués à l'étape 8, plusieurs journées de la CAC sont consacrées annuellement aux discussions sur la ractopamine. En outre, les réunions du groupe FOTC et les sessions facilitées organisées en marge de divers comités représentent près de dix journées supplémentaires de négociation –

[522] [Archives privées, préparation de la 4e réunion FOTC, Instructions aux délégués de l'UE (« Lines to take »), juin 2011]

décompte qu'il faut mettre en regard des plus de cent-cinquante normes que le Codex a adoptées par consensus pendant la même période. Malgré tous ces efforts, aucun terrain d'entente ne peut être trouvé à propos de la ractopamine.

> [The negotiator] had, in fact, negotiated with Sudanese warlords. He had negotiated a major, but I mean major management dispute between Boeing airlines. So I figured: "OK, this guy, he has negotiated in war affair situation, how bad can it be… how much more difficult could Codex possibly be?" […] And at the end of the day, he said it was one of the most difficult experience he had ever faced. And I felt a little bit better about how hard a time I had had. When this guy, who has negotiated with warlords in Sudan, said that the ractopamine case whose harder.
>
> *[Le négociateur], il avait négocié avec des seigneurs de guerre au Soudan. Il a négocié un énorme, mais je veux dire, vraiment énorme, conflit managérial chez Boeing. Donc je me suis dit : « OK, ce type, il a géré des situations en contexte de guerre, ce n'est pas le Codex qui va lui faire peur ! » [...] Et au bout du compte, il m'a dit que c'était l'un des cas les plus difficiles qu'il avait eu à résoudre. Et je me suis sentie un peu moins honteuse de n'avoir pas réussi en dépit de tous mes efforts. Quand ce type, qui avait négocié avec des seigneurs de guerre au Soudan, m'a dit que la ractopamine, c'était pire.*[523]

Cette citation témoigne ainsi de l'importance accordée aux hormones de croissance par les participants aux réunions du Codex, déconnectée de toute rationalité économique. Dans de telles conditions de tension, il n'est donc pas surprenant que la tenue d'un vote soit devenue inévitable. Celui-ci aura effectivement lieu lors de la CAC de juillet 2012 (voir chapitre II). A ce moment-là, l'antagonisme était devenu si intense que les Européens eux-mêmes en viennent à reconnaître que, aussi scandalisés qu'ils aient été par le recours au vote, celui-ci aura eu pour vertu de relancer des négociations devenues presque impossibles :

> Et - off the record – finalement, si on fait le bilan près de deux ans après le vote…Bon, ben à l'OMC, que je sache, il y a jamais eu la moindre menace de contentieux. On s'est pas mis à importer du porc à la ractopamine. Et on n'a pas de pression pour le faire…Et puis, enfin, on a pu se mettre à parler d'autre chose au Codex ! Parce qu'à la fin, c'était totalement impossible, on était à couteaux tirés en permanence avec les Américains. A la limite, je dirais même que maintenant, on n'en parle même plus du tout. Donc, à la limite, je dirais que c'est une bonne chose pour le Codex qu'on ait adopté les normes. Politiquement, pour nous, on pouvait plus lâcher le morceau, mais c'est une bonne chose.[524]

L'échec du processus FOTC, et le vote sur les projets de LMR qu'il a sans doute précipité, semblent ainsi indiquer que le maintien d'un espace de conflictualité maîtrisée est nécessaire aux négociations telles qu'elles se pratiquent au Codex. Les participants aux

---

[523] [Entretien, ancienne présidente de la CAC, 27 avril 2015]
[524] [Entretien, ancien chef de la délégation européenne au Codex, 12 août 2014]

réunions s'efforcent de maintenir la conflictualité latente sur les hormones de croissance, qui est susceptible d'être réactivée à tout moment. Les crises sur les hormones sont in fine favorables à la vie de l'institution. Du point de vue de la communauté dans son ensemble, elles légitiment la tenue d'un débat démocratique improbable dans le cadre de ce qui n'est, formellement, qu'un simple programme de normalisation technique. Dans ces conditions, la communauté se dote de structures de gouvernance différenciées, et dont elle détient le pilotage, comme en atteste la formation du groupe des Amis de la Présidente. Pour les individus, le conflit constitue également une occasion de se distinguer et d'acquérir une stature sociale dont ils sont, pour la plupart, dépourvus dans leur administration d'origine. En outre, l'intensité des antagonismes leur permet, vis-à-vis de cette dernière, de mettre en valeur le travail effectué au Codex. Cette entreprise implique néanmoins un dosage délicat entre politisation et confinement du Codex et de ses activités.

d. Entre politisation et confinement : le conflit comme moyen de réaliser une autonomie incomplète du Codex

La pugnacité des délégués du Codex vis-à-vis du cas des hormones paraît d'autant plus surprenante lorsqu'on la met en perspective avec l'écho particulièrement faible qui caractérise le conflit dans l'espace public :

> Bon, d'un autre côté… Je veux dire, la ractopamine, les hormones, tout ça…Faut rester raisonnable. Il n'y a pas d'enfants qui meurent, ou…Je sais pas, moi. Les gens…Ils sont peut-être pas aussi chatouilleux sur le sujet. [...] Le Codex, c'est pas le Conseil de sécurité de l'ONU, quoi. C'est dommage, parce que y'a pas un journaliste qui sait ce que sait, le Codex, qui en a même seulement entendu parler ![525]

En effet, l'importance des moyens consacrés au conflit sur les hormones, de part et d'autre, tend à faire oublier « qu'on parle juste de médicaments vétérinaires. Et même pas d'autorisation, hein, juste de niveaux de résidus. »[526] Pourtant, la faible notoriété du Codex est

[525] [Entretien, Ministère de l'Agriculture, 09 septembre 2014]
[526] [Entretien, Délégué américain au Codex, mai 2015]

déterminante pour doter l'organisation d'une autonomie telle qu'elle puisse se gouverner presque sans interférence extérieure. En ce sens, le maintien du Codex hors de l'attention du public procède d'un travail de démarcation[527]. Ici, contrairement au propos initial de Gieryn (1983), ce travail ne vise pas à distinguer entre science et non-science – ou en tout cas pas dans l'objectif de valoriser l'exercice scientifique vis-à-vis de pratiques qui s'efforceraient de l'imiter. En fait, les membres du Codex cherchent, comme on l'a vu dans ce chapitre, à prévenir les interventions externes, qu'elles proviennent des autres organisations internationales (notamment de l'OMS et de la FAO), des États membres du Codex, mais aussi à se distinguer d'éventuels concurrents (comités d'experts, OMC) qui interviennent aussi dans la régulation du commerce international. A cet égard, ils tiennent à souligner leur implication « de terrain » dans la régulation sanitaire, qu'ils opposent au caractère académique de l'exercice scientifique :

> I got interested. And involved. And grew to…it's fair to say, love it. To love it, and to care a great deal. That it works. Because I think these goals are important. For everybody. For all of us, especially for developing countries. […] I care about a great deal that we should spend our time wisely, spend our time honestly, and do the job here that our tax payers, who send us here – when we're government employees anyway – that they send us here to work, to get something done. They don't send us here because it is an academic seminar. It's not a theory class. And it's not an exercise in editing. We're here to actually accomplish something.
>
> *Et je m'y suis intéressé. Et impliqué. Et finalement, j'en suis venu à… en un mot, à adorer ça. A adorer ça et à y consacrer beaucoup d'énergie. Pour que ça marche. Parce que je crois que ces objectifs sont importants. Pour tout le monde. Pour nous tous et en particulier pour les pays en développement. [...] Je suis très attentif à ce que nous utilisions notre temps intelligemment, et honnêtement, et que nous fassions le boulot pour lequel les citoyens – enfin, au moins pour ceux d'entre nous qui sont envoyés par leur gouvernement – le boulot pour lequel on nous envoie ici : pour avancer. On ne nous envoie pas ici parce que c'est un séminaire académique. Ce n'est pas un cours théorique. Et ce*

[527] Gieryn (1983) a développé le concept de « démarcation à la frontière », qui a depuis été largement repris par divers auteurs de sciences sociales, notamment dans le champ des STS ou de la sociologie de l'expertise. Gieryn utilise l'exemple des scientifiques de l'Angleterre victorienne, engagés dans la démonstration d'une démarcation indéniable entre « science » et « non-science », notamment au travers d'une mise en opposition du travail scientifique et des considérations religieuses. Gieryn rassemble ainsi les efforts déployés par un groupe de scientifique pour affirmer leur autonomie, leur légitimité et leur indépendance vis-à-vis de ceux qu'ils considèrent comme « non-scientifiques. » Dans le contexte contemporain, les processus d'extériorisation de l'expertise (séparation nette des évaluateurs et des gestionnaires du risque, par exemple), sont régulièrement analysés comme s'inscrivant dans ce travail de démarcation à la frontière. Pour une application au cas du Codex, on se reportera par exemple à la thèse de Debure (2012).

n'est pas non plus un exercice de rédaction. On est ici pour accomplir quelque chose de concret.[528]

Vis-à-vis de l'OMC, les membres du Codex font valoir, là aussi, le caractère concret de l'entreprise de normalisation. Là où l'OMC, de par son dimensionnement et son objectif, est dépeinte comme une organisation bureaucratique et contrainte par le protocole diplomatique, le Codex est suffisamment petit et méconnu pour remplir efficacement ses objectifs :

> J'ai assisté à un comité SPS. Un seul. Et le moins qu'on puisse dire, c'est que ça ne m'a pas impressionnée ! Ca m'avait paru…comment dire ? Tellement frustrant ! Et tellement inintéressant comme exercice. Parce que, pour ainsi dire, l'ensemble des réunions, c'est : « On a tel problème avec tel pays, qui nous empêche d'exporter ceci ou cela… » Je veux dire, les pays ne font que de se tirer dessus à bout portant. Ce n'est rien d'autre qu'une exécution en bonne et due forme. Les gens s'assoient autour de la table et s'envoient des noms d'oiseaux.[529]

La crise sur le « bœuf aux hormones » permet ainsi de réaliser un dosage subtil entre une attention nécessaire pour justifier les investissements des « principaux » (pays, fédérations professionnelles) accordés aux travaux de l'organisation, mais suffisamment faible pour que ce soit les individus eux-mêmes qui soient aux commandes. D'un côté, l'importance perçue de l'enjeu des hormones permet à ces derniers de justifier de leur compétence et de la qualité du travail qu'ils effectuent. D'un autre côté, la technicité du sujet, la complexité des procédures et la prétendue nécessité de connaître empiriquement l'histoire de l'organisation les préservent, dans une certaine mesure, d'une ingérence inopportune de la part de leurs supérieurs hiérarchiques. Dans ces conditions, il apparaît plus clairement que le conflit sur les hormones ne peut pas être résolu. Les efforts entrepris pour le résoudre ne sont pourtant pas inutiles : en cherchant à améliorer le travail au Codex, ils permettent aux acteurs de questionner les procédures et le mode de gouvernance institués. Mais, en échouant à résoudre le conflit, ces tentatives maintiennent ouvert un espace de débat démocratique, non

---

[528] [Entretien, ancien membre de la délégation des États-Unis aujourd'hui consultant dans le domaine agroalimentaire, mai 2015]
[529] [Entretien, ancien point de contact français pour le Codex, 2 février 2014]

prévu dans les statuts de l'organisation, mais à partir duquel les délégués la gouvernent en partie.

Depuis le confortement des institutions auquel il a participé, le conflit sur le « bœuf aux hormones » a offert de nombreuses opportunités de réfléchir aux principes supposés guider l'action multilatérale en matière de régulation commerciale. Le Codex donne à voir une appropriation originale des grands débats des années 1990 relatifs à la gestion politique des risques. Alors qu'à l'OMC, les discussions autour du « principe de précaution » ont essentiellement maintenu un fort antagonisme entre les Etats – qui a cependant favorisé l'explicitation des principes sous-tendant l'action publique en matière sanitaire -, le Codex s'est approprié la question des contraintes socio-économiques selon ses propres termes. En développant une réflexion sur les « autres facteurs légitimes », l'organisation dans son ensemble a reconnu, au moins en théorie, l'existence de variations locales susceptibles d'entrer en contradiction avec l'harmonisation mondiale des réglementations. Certes, le débat, et les déclarations de principe qu'il a permis d'endosser, n'ont pas été mises en œuvre concrètement. Mais cette indétermination ne doit pas être analysée uniquement comme un échec : en se laissant la possibilité de rouvrir les discussions, les acteurs se préservent un terrain d'échanges, peut-être conflictuels, mais qui leur permettent avant tout de se réassurer qu'ils pilotent ensemble leur organisation.

Conclusion du Chapitre IV

Depuis les années 1990, le périmètre d'action des arènes multilatérales s'est considérablement accru. Dans ce contexte, le conflit sur le « bœuf aux hormones » y a acquis un statut disproportionné au regard des enjeux économiques, sanitaires et commerciaux qu'il recouvre. L'exemple du Codex permet de comprendre les mécanismes qui conduisent à un tel déploiement. Si l'objectif de résoudre le conflit avait été utile pour envisager les contours des institutions et des instruments de régulation internationale, son maintien à l'agenda de

l'organisation suggère sa dimension socialisatrice. En effet, le Codex ne correspond pas uniquement à une instance intergouvernementale : s'y superpose une communauté d'individus qui partagent à la fois une vision positive de l'action multilatérale et des pratiques professionnelles qui leur permettent d'y participer concrètement. Cet attachement aux principes et aux modalités d'action commune leur permet, de façon improbable, de constituer une cohésion de groupe solide alors même que leurs occasions de rencontre sont rares.

Dans ce contexte singulier, certains évènements constituent des opportunités de donner au groupe une des espaces de débat démocratiques : les élections ou les réunions du comité exécutif, où seul un petit nombre d'individus sont autorisés à participer, acquièrent par exemple une dimension politique. De façon similaire, le conflit sur les hormones est à l'origine d'une réflexion commune approfondie sur la façon de gouverner le Codex et sur l'ambition qu'il convient de lui attacher. En imaginant des moyens de résoudre le conflit, les individus impulsent ensemble des réformes qui, même si elles ne sont pas forcément destinées à être concrètement mises en œuvre, renforcent la cohésion entre les individus. En outre, ce mécanisme met en évidence l'autonomisation de la communauté vis-à-vis de son environnement. Le conflit permet de réaliser un équilibre subtil entre politisation et indépendance du Codex, l'organisation cherchant à se protéger des ingérences provenant des autres organisations internationales, mais aussi des directives de ses propres États membres.

Au bilan, le Codex donne à voir une forme d'élaboration de l'action collective singulière, fruit d'une organisation sociale en communauté. Les individus ne sont pas seulement pris dans un réseau de relations interpersonnelles[530], ils sont impliqués dans un groupe soudé par des références communes, suffisamment cohésif pour que l'engagement des

[530] Mayntz (2011) souligne d'ailleurs que l'une des difficultés que pose l'étude des communautés internationales est leur tendance à se superposer en partie à des réseaux inter ou transnationaux. Si les réseaux caractérisent les relations entre les individus, et invitent notamment à étudier les moments de rencontre et d'interaction, ils ne sont pas incompatibles avec l'existence d'une communauté. Celle-ci sera en revanche caractérisée par une valeur ajoutée du groupe, soudé par des références communes de nature variable et que l'auteure invite à détailler.

agents vis-à-vis de leur administration d'origine soit en partie réinvesti dans une allégeance envers le Codex. Cette configuration a pour résultat de légitimer une autonomisation du Codex : la communauté est en mesure de décider elle-même de la direction qu'elle doit suivre et des moyens d'y parvenir.

L'organisation sociale singulière du Codex a donc des conséquences concrètes sur les travaux entrepris, dont il détermine les modalités. Mais elle est surtout particulièrement propice à l'émergence d'un cadre cognitif reconnu par une large proportion des régulateurs du commerce international. La communauté structurée que forme le Codex, et dont les membres partagent des compétences techniques, est en effet favorable à l'émergence de principes de régulation à visée mondiale. Dans le chapitre suivant, nous allons montrer dans quelle mesure le Codex constitue un site favorable à la constitution d'une science réglementaire. Alors que d'autres institutions (notamment l'OMC qui fut créée dans une ambition délibérément libérale) semblent in fine produire des directives parfois contradictoires, le contexte confiné, de dimension limitée, et sous-tendu par un loyauté des individus envers le groupe qu'ils forment fait du Codex une instance décisive pour la production de science réglementaire.

CHAPITRE V : UN LITIGE INDUCTEUR D'EXPERTISE : LE CONTENTIEUX SUR LE BŒUF AUX HORMONES ET L'ESSOR D'UNE SCIENCE REGLEMENTAIRE INTERNATIONALE

Introduction du Chapitre V

Dans le cadre de cette seconde partie, nous nous intéressons à la façon dont le conflit sur le « bœuf aux hormones » accompagne effectivement l'institutionnalisation de la régulation internationale des échanges agroalimentaires. Notre ambition est ainsi de comprendre comment la crise contribue à définir la portée et les modalités des actions

entreprises par les institutions internationales. Ainsi, dans le chapitre III, nous avons montré que la consolidation de l'UE avait insufflé une dynamique qui a participé à structurer les enjeux du conflit sur le bœuf aux hormones et les configurations d'acteurs au sein des institutions. Puis, le chapitre IV a établi l'existence d'une culture institutionnelle propre au Codex : celle-ci sous-tend la cohésion d'une communauté de pratiques qui parvient à se gouverner de façon quasi-autonome. Dans ces conditions singulières, le conflit sur les hormones fournit aux acteurs matière à débattre des enjeux de gouvernance pour imaginer ensemble des réformes institutionnelles.

En particulier, un élément semble déterminant pour fonder la légitimité des injonctions produites par les institutions et ainsi, en faire des références reconnues à l'échelle mondiale : l'expertise scientifique sur laquelle elles reposent. Dans un contexte où une demande croissante envers une évaluation fiable et indépendante des informations techniques et scientifiques tend à s'appliquer aux politiques du risque telles qu'elles sont envisagées dans une perspective nationale (voir Callon et al., 2001), il semble désormais indispensable aux organisations internationales de certifier la pertinence scientifique de leurs directives. Le cas du bœuf aux hormones a en effet montré que celles-ci risquaient d'être contestées, par les Etats membres de ces organisations eux-mêmes. A tel point que, en dépit de la certification scientifique des normes et directives internationales, les Etats pouvaient préférer gérer directement entre eux leurs dissensions vis-à-vis des barrières sanitaires au commerce. Pour autant, les organisations multilatérales n'ont pas été désertées, loin s'en faut : le Codex a doublé la fréquence des réunions de la CAC à partir de 2003 et, comme on l'a vu dans le chapitre IV et comme le confirment d'autres travaux (Veggeland et Ole Borgen, 2005), les négociations qui s'y tiennent sont suivies avec une attention soutenue par l'ensemble des acteurs. L'OMC, en dépit de ses objectifs contestés, a su renouveler son mandat et ses modalités de travail (Schemeil, 2014). Un nombre croissant de délégués participent aux trois

réunions annuelles du Comité SPS, le nombre d'États membres ayant lui-même augmenté de plus de 25% depuis la signature des Accords de Marrakech. De façon plus spécifique, l'OMC prend part à des initiatives visant à l'application des normes internationales, qui se développent de façon importante depuis les années 2010, comme le « STDF » - Standard and Trade Development Funds (Fonds pour le développement des normes et du commerce), destiné aux pays en développement.[531]

La situation peut donc apparaître paradoxale : qu'apportent les organisations internationales de si précieux aux acteurs pour qu'ils accordent autant de prix à leurs décisions, si celles-ci peuvent se révéler finalement impossibles à appliquer ? Pourquoi est-il capital d'adopter des normes internationales, comme en atteste un recentrage de l'action multilatérale vers l'entreprise de normalisation internationale ? A première vue, le cas des hormones de croissance invite à relativiser la thèse de normes et standards mondiaux directement contraignants (voir Fontanelli, 2011) : en dépit de tout le pouvoir formel dont ont été dotées les institutions, celles-ci sont démunies face aux décisions souveraines des Etats. Les acteurs l'ont bien assimilé, du reste, en « faisant avec » les multiples contraintes émanant aussi bien des autorités nationales que des organisations multilatérales. Pourquoi, dans ces conditions, demeurent-ils aussi impliqués dans les arènes de normalisation multilatérale, notamment sur la question précise du conflit sur les hormones qu'elles sont incapables de résoudre ? Autrement dit, qu'apportent des normes adoptées dans des circonstances de tension extrême, au terme d'un vote hautement contesté (comme ce fut le cas pour la ractopamine), alors même que les acteurs savent qu'elles ne seront probablement pas applicables universellement ? Et que l'absence de normes n'handicape pas le commerce international ?

---

[531] Source : page web du comité SPS sur le site internet de l'OMC, https://www.wto.org/french/tratop_f/sps_f/sps_f.htm, dernière consultation le 05 avril 2017.

Cette série de questions met aux prises les acteurs et les savoirs qu'ils utilisent : nous suivrons donc ces deux dimensions pour comprendre ce qui justifie d'accorder une telle importance à l'élaboration de normes internationales scientifiquement fondées. En croisant la trajectoire des acteurs (leur carrière, leur parcours professionnel dans les institutions internationales) et celle des savoirs (les disciplines dont ils sont issus, les circonstances et les modalités de leur production, les conditions de leur validité), on comprend finalement que ce ne sont pas tant pour les standards et directives spécifiques à un produit que les acteurs s'intéressent aux institutions internationales. L'enjeu principal semble être avant tout lié à leur capacité à produire un cadre général pour l'élaboration des politiques publiques. En l'espèce, le Codex et l'OMC définissent ensemble la science pertinente pour la régulation du commerce mondial et, plus largement, pour l'établissement des politiques sanitaires.

Nous verrons tout d'abord (section A) que l'expertise demandée par les juges de l'OMC au moment de l'affaire des hormones a constitué une étape-clé dans l'acquisition d'une autorité institutionnelle par le Codex : les normes sur les hormones, adoptées quelques mois avant que s'initie la procédure contentieuse, ont été moins déterminantes que l'avis des experts du Codex sollicités directement par les juges de l'organisation. Pour s'en convaincre, il est nécessaire de détailler les modalités de recours aux avis d'experts pour régler le conflit sur les hormones sous l'autorité de l'OMC. En interrogeant spécifiquement des individus maîtrisant une connaissance aussi bien technique des enjeux sanitaires liés aux hormones de croissance, que réglementaire, relative aux législations s'efforçant d'encadrer leurs usages, l'OMC a endossé un statut de prescripteur scientifique. Elle a en effet déterminé de facto quel type d'information était pertinent pour la régulation mondiale, et surtout qui était en position de valider cette information. De façon symétrique, l'OMC a disqualifié une partie des sources d'information, voire des disciplines à considérer quand il s'agit d'établir la légitimité des politiques nationales.

En marginalisant tout un ensemble de connaissances, l'OMC a également rendu invisibles nombre d'incertitudes relatives à la sécurité sanitaire des produits agricoles. Comme c'est le cas dans toute perspective d'élaboration réglementaire (Irwin et al., 1997), l'existence d'incertitudes scientifiques rend délicat l'établissement de règles sensées assurer que seuls des produits sans danger entrent dans les échanges mondiaux. Dans la seconde section (Section B), nous détaillerons la structure du dispositif d'expertise destiné à sécuriser le commerce d'aliments. Nous montrerons que le fonctionnement en vase clos des trois institutions : OMC/JECFA/Codex conduit à masquer les incertitudes structurelles et conjoncturelles liées à l'évaluation des médicaments vétérinaires. Plus précisément, celles-ci sont étroitement tenues dans un maillage procédural supposer les gérer, tandis que les experts scientifiques réalisent eux-mêmes nombre d'arrangements pratiques qui rendent les données scientifiques utilisables pour les décideurs, malgré les incertitudes qui les caractérisent.

Ces deux angles d'analyse indiquent la perspective adoptée par les organisations internationales quant aux connaissances scientifiques sur laquelle elles se fondent. Un standard particulier, celui de « l'analyse des risques », en grande partie formé à partir d'une discipline scientifique (la toxicologie), a été sélectionné et promu par les organisations internationales. Plus exactement, l'OMC a adopté une version proche de ce standard de l'analyse des risques, mais néanmoins différente de celle qui a cours au Codex et au JECFA. Dans la dernière section (Section C), nous mettrons en regard les perspectives du Codex/JECFA et de l'OMC vis-à-vis de l'expertise scientifique. Si les informations, aussi bien que les personnes, circulent entre les différentes organisations, les acteurs privés jouent un rôle différencié à l'OMC et au Codex. Ils investissent préférentiellement le Codex, qu'ils estiment plus aisément contrôlable du point de vue de sa production d'expertise, comme un site d'énonciation de science réglementaire. n'est pas perçue le flux d'informations scientifiques entre ces deux instances, et la circulation d'individus qui l'accompagne.

Section A : La science, des litiges commerciaux : comment l'OMC s'est convaincue de l'innocuité des hormones de croissance

A l'OMC, les juges du panel décident dès octobre 1996 de demander l'avis d'experts scientifiques. Conformément aux procédures de règlement des différends[532], une consultation d'experts est alors organisée. Pour ce contentieux, le premier jugé en vertu de l'Accord SPS, l'exercice est novateur : comme on va le voir, on se démarque ici nettement du cadre habituel dans lequel les autorités publiques ont d'ordinaire recours à l'avis d'experts. Les demandes d'expertise cherchent en effet habituellement à obtenir d'un groupe d'expert un avis consensuel sur une question précise, qui peut prendre diverses formes telles que recommandations d'utilisation, niveaux maximaux, dispositions à appliquer à certaines catégories de la population, etc. Par contraste, les experts sollicités par l'OMC vont être « auditionnés » : lors d'une séance publique, la dizaine de scientifiques sélectionnés vont être interrogés par les juges, mais aussi par les délégations des Etats parties au différend, qui comprennent elles-mêmes un certain nombre d'experts. De ce fait, le contexte de demande d'expertise par l'ORD de l'OMC, conformément à la visée judiciaire de cette institution, autorise – voire encourage – le développement d'opinions scientifiques contradictoires et non la construction d'une vérité scientifique collective. Pourtant, l'interrogatoire a bien pour objectif d'éclairer les panélistes au plan technique : il s'agit de déterminer si l'embargo européen est fondé en science. Autrement dit, la tâche des juges impliquera, le cas échéant, de trancher entre des positions scientifiques divergentes.

Le cas du « bœuf aux hormones » va ainsi confirmer que, dans le cadre de la nouvelle OMC, l'étape d'expertise est cruciale pour l'arbitrage des différends commerciaux. Elle cristallise en fait un ensemble d'enjeux stratégiques plus ou moins liés entre eux : pour le

---

[532] [OMC, *Memorandum d'accord sur* les règles et procédures régissant le règlement des différends, Article 11]

Codex, il s'agit d'assurer sa légitimité institutionnelle comme référent en matière de sécurité sanitaire des aliments. Les parties au différend, elles, s'efforcent de faire valoir la validité de leur raisonnement scientifique, et se focalisent ainsi sur la désignation des experts interrogés par le panel. D'où un véritable marchandage autour du choix des experts et des modalités de leur interrogation. Dans un premier paragraphe, nous allons montrer que ce contentieux initial a fait de la science le critère essentiel en vertu duquel se construit l'arbitrage d'un litige commercial. Ainsi, les experts internationaux dont devenus les arbitres de la régulation du commerce mondial, grâce notamment à un important travail sur les procédures qui encadrent la constitution de la science pertinente pour la régulation mondiale. Ce processus ne s'est pourtant pas fait de façon homogène : certaines perspectives scientifiques ont été préférentiellement sélectionnées, tandis que d'autres – ainsi que les scientifiques qui les portaient – étaient mis de côté. Dans un second temps, nous nous intéressons ainsi à la gestion des avis minoritaires : le cas des hormones de croissance accompagne ce qui semble être une inflexion dans la prise en compte de la pluralité des opinions scientifique à l'OMC. Originellement engagés dans une appréciation de la qualité des productions expertes, les juges de l'OMC paraissent désormais plus enclins à examiner la diversité des évaluations scientifiques disponibles.

1. Litige commercial et information scientifique : une configuration qui amalgame expertise et arbitrage judiciaire

Lorsque le contentieux s'ouvre devant l'OMC, en 1996, les États-Unis sont désormais en mesure d'exiger l'examen au plan scientifique de l'embargo européen sur les hormones, qu'ils réclamaient depuis déjà plusieurs années[533]. Pourtant, dans le détail, les procédures de

[533] On se souvient qu'en 1987, dans le cadre du GATT, les États-Unis avaient demandé qu'un groupe d'experts soit formé pour examiner la directive européenne 88/146/CE avant même son entrée en vigueur. Mais le veto

règlement des différends sont assez peu précises en ce qui concerne le recours aux spécialistes scientifiques. Libres d'interpréter selon leur sensibilité le Mémorandum (Memorandum *d'accord sur* les règles et procédures régissant le règlement des différends), les juges nommés dans l'affaire « Hormones » décident de demander aux organisations internationales pertinentes – c'est-à-dire le Codex et le CIRC (Centre International de Recherche contre le Cancer) - de leur fournir une liste des experts reconnus internationalement pour leurs connaissances sur la dangerosité des hormones, afin de leur soumettre une liste des questions sensées permettre d'éclairer les aspects scientifiques du litige. Ainsi, les juges du panel « hormones » établissent un premier cadrage des enjeux sanitaires du problème des hormones de croissance, en sollicitant des spécialistes des risques cancérigènes liés aux hormones sexuelles ou à leur absorption via l'alimentation.

Un consensus s'établit donc entre les parties au différend et les juges de l'OMC pour retenir que seuls les risques cancérigènes de l'utilisation d'hormones sont à considérer. En revanche, la désignation des individus sensés fournir ces renseignements s'avère, elle, infiniment plus complexe. Il ne s'agit pas simplement de fournir une liste de personnes réputées spécialistes de ces questions. Les Etats parties au conflit considèrent que de ce choix, dépendra peut-être l'issue du différend. Dès lors, la nomination des experts et les modalités de l'interrogatoire constituent des enjeux âprement disputés. C'est seulement à l'issue de l'appel lors du second volet du contentieux (affaire dite « Hormones 2 »), en 2009, que certaines ambiguïtés concernant la nomination des experts seront levées, avec des conséquences de portée générale quant au cadrage de l'expertise dans le règlement des différends par l'OMC.

---

européen avait mis fin à la procédure. Le *Memorandum d'accord sur le Règlement des différends,* l'un des textes ratifiés par les signataires de l'OMC, empêche désormais qu'un pays unique empêche l'examen de mesures suspectées d'induire des barrières au commerce.

a. La décision de recourir à une expertise scientifique sur les dangers des hormones

Rien n'oblige les juges désignés pour arbitrer un contentieux porté devant l'ORD à recourir à l'avis d'experts. Cependant, dès les premières réunions de l'ORD consacrées à l'affaire des hormones, à l'été 1996, les États-Unis demandent à ce que soit mis en œuvre l'article 11.2 du *Mémorandum d'accord sur le Règlement des Différends*, en vertu duquel le GS (Groupe spécial) peut s'appuyer sur l'avis d'experts spécialistes des enjeux techniques posés par un contentieux. L'UE, opposée depuis le GATT à tout examen scientifique de sa législation, tente dans un premier temps de dissuader les juges de recourir à une expertise scientifique. Cette entreprise échoue : ces derniers font part de leur volonté de désigner des experts. Il s'agit alors de fixer le cadre dans lequel s'inscrira cette expertise.

(i) Collégialité et consensus versus conviction intime des scientifiques

Si le *Mémorandum d'accord sur le Règlement des Différends*[534] autorise les juges de panels à se faire aider par des experts, choisis sur recommandation des organisations internationales pertinentes, aucune directive supplémentaire ne leur est imposée. C'est pour cette raison que les parties au conflit peuvent avoir des opinions opposées en ce qui concerne les modalités d'expertise : l'UE souhaite que, dans le respect de ses droits de partie défenderesse, il s'agisse d'un groupe consultatif d'experts, dont la légitimité serait fondée sur la production d'un rapport collégial, tandis que les États-Unis et le Canada plaident pour un interrogatoire individuel d'experts choisis dans différentes disciplines complémentaires. Dans ce contexte, le choix des disciplines pertinentes, ainsi que, in fine, des scientifiques les plus aptes à conseiller le GS, fait l'objet de négociations intenses.

[534] [OMC, Mémorandum d'accord sur les règles et procédures régissant le règlement des différends, article 13 et appendice 4]

(ii) Un choix limité par le faible nombre de candidats potentiels

La préférence des juges va pour la solution qui consiste à interroger plusieurs experts de manière indépendante. Bien qu'elle y soit opposée, l'UE exige que, dans ce cadre, la neutralité individuelle des experts soit assurée en veillant notamment à établir qu'ils n'ont pas de liens vis-à-vis des gouvernements des pays impliqués dans le conflit, ni des firmes pharmaceutiques produisant les hormones incriminées.

> Les CE ont indiqué que, premièrement, les experts désignés par le Groupe spécial ne devaient pas être des nationaux des parties au différend ni des tierces parties dans le même différend. [...].Quatrièmement, les experts ne devaient pas avoir été membres du groupe de la Commission du Codex/du JECFA qui avait produit le Rapport de 1988 du JECFA sur l'utilisation des hormones en tant qu'activateurs de croissance. Cinquièmement, des liens importants, actuels ou passés, avec l'industrie produisant ces hormones signifieraient qu'il n'y aurait pas de garantie suffisante d'absence de conflit d'intérêts, d'intégrité et d'acceptation de l'issue du différend par le grand public. Les CE ont insisté sur le fait que la liste proposée par le secrétariat de la Commission du Codex au Groupe spécial pour qu'il fasse son choix était limitée.[535]

Le choix des experts se heurte en fait, comme le soulignent les défenseurs européens dans l'extrait ci-dessus, au faible effectif des scientifiques sélectionnables. Les critères que doivent satisfaire les candidats sont exigeants : outre les questions de compétence scientifique, il est nécessaire que les personnalités pressenties figurent sur les listes établies par le CIRC, et surtout par le Secrétariat du Codex. Or, si elles sont recensées par cette organisation, les chances sont grandes que ces personnes aient été sollicitées au moment de l'expertise officielle du JECFA sur les hormones de croissance, et/ou aient participé à l'élaboration des réglementations nationales dans leur pays d'origine. C'est d'ailleurs ce qui se produit, puisque les six experts retenus in fine sont tous des ressortissants des pays impliqués dans le différend[536], sauf l'un d'entre eux, qui est membre du Secrétariat du Codex.

---

[535] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]

[536] Dans son étude des comités FAO/OMS, notamment du JECFA, Debure (2011) explique bien que les pays Nord-Américains et européens représentent une majorité écrasante des effectifs de ces comités. Il n'est donc pas surprenant que les listes transmises par le Secrétariat du Codex comportent essentiellement des experts américains et européens.

Au total, quatre d'entre eux ont été directement impliqués dans la rédaction de l'évaluation des hormones par le JECFA en 1988.

(iii) Une expertise qui prend la forme d'un débat contradictoire entre scientifiques

Un troisième point fait l'objet d'un échange de vues contradictoires entre les parties avant de procéder à l'expertise. De quelle manière les scientifiques doit-on interroger les experts ? La question est d'autant plus pertinente que le choix d'interroger les experts individuellement et non en tant que groupe constitué rend impossible la production d'un rapport consensuel. Cette option, à la limite de la conformité avec les procédures prévues par le Mémorandum d'Accord, invite à inventer un cadre d'expertise spécifique aux différends sanitaires :

> Le Traité, le *Mémorandum d'accord*, dit que quand il y a des experts, ça devrait être un groupe d'experts. Pré-formé. Et qui devient un peu autonome sur le plan scientifique, puis qui va conclure. Et ça, le Premier panel « hormones » a pas voulu faire ça. Pour des raisons de temps, puis probablement, comme tous les juges, pour pas perdre l'autorité sur le litige. Alors ils ont décidé d'engager des experts individuels. Et leur sélection se faisait avec le consentement des parties, justement, surtout qu'on déviait du texte du Traité[537].

Dans ces conditions, les juges vont transmettre une série de dix questions à chacun des experts, puis les convoquer pour leur demander de développer oralement leurs réponses et pour leur poser des réponses complémentaires. Autrement dit, juges et parties vont assister directement à l'expertise en train de se faire : en posant leurs questions, en observant les discussions qu'elles suscitent entre les scientifiques, ils accèdent aux scènes où se construit la science sur laquelle ils s'appuient, en tant que régulateurs. Cette configuration se démarque ainsi nettement avec les conditions usuelles d'expertise, qui encouragent les experts à élaborer entre eux une réponse consensuelle à une réponse unique, en perspective d'une décision d'ordre réglementaire (Delmas, 2011).

---

[537] [Entretien, secrétariat de l'ORD, 2 février 2015]

> Le Groupe spécial, en consultation avec les parties, a rédigé des questions spécifiques qu'il a posées à chaque expert séparément. Les experts ont été invités à fournir par écrit les réponses aux questions qu'ils estimaient être qualifiés pour traiter. [...] Les réponses écrites des experts et du secrétariat de la Commission du Codex ont été envoyées aux parties.
> Les experts ont été invités à rencontrer le Groupe spécial et les parties afin de participer à un débat sur leurs réponses écrites aux questions et de fournir d'autres renseignements.[538]

Une attention particulière est donc portée à la définition des conditions dans lesquelles les experts vont être interrogés. La mobilisation des acteurs suggère le poids que l'étape d'expertise pourrait avoir sur l'ensemble de l'arbitrage du différend. Et en effet, le traitement de l'affaire à proprement parler confirme l'influence décisive des experts sur la teneur du jugement. Une simple considération comptable permet de s'en rendre compte : le rapport du GS retranscrit en effet l'intégralité des débats entre les experts et les parties au conflit. L'équivalent de deux jours d'audition figure dans ce rapport, ce qui en représente environ la moitié. La jurisprudence du cas des hormones consacre de ce fait la dimension stratégique du recours à l'expertise scientifique par les juges de l'OMC.

b. Des juges confiants dans la capacité des organisations internationales à produire une science de référence

Dans le chapitre II de notre travail, nous avons montré que le contentieux sur les hormones avait été l'occasion pour les acteurs de s'approprier le fonctionnement des institutions internationales. Le déroulement du conflit leur a permis d'imaginer les procédures des organisations multilatérales pour qu'elles participent à la régulation du commerce mondial en tenant compte de leurs éventuelles conséquences domestiques. Cette analyse vaut également en ce qui concerne la question spécifique de l'expertise. Bien sûr, les parties au contentieux – UE, États-Unis et Canada – avaient en large partie anticipé le poids qui allait être accordé à la parole des experts dans la résolution du conflit. Mais c'est en mettant en

[538] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]

œuvre l'arbitrage de l'ORD qu'il devient évident que les juges se fondent essentiellement sur l'expertise fournie notamment par le Codex pour traiter les litiges sanitaires.

De façon singulière, la capacité personnelle des experts choisis à convaincre leur auditoire joue un rôle central dans la compréhension de l'affaire des hormones que se forgent les juges. La distinction des données considérées comme fiables ou, au contraire, (encore) incertaines au regard des connaissances scientifiques constitue le principal enjeu de la sollicitation des experts. Dans ce paragraphe, nous allons voir que leur autorité institutionnelle, mais aussi leur habileté à produire un argumentaire percutant, permettent aux experts de marquer leur auditoire avec plus ou moins de succès.

(i) Des scientifiques aux opinions contrastées

La retranscription des réponses des différents experts auditionnés par l'ORD les 17 et 18 février 1997 montre que l'innocuité de l'utilisation des hormones de croissance est loin de faire consensus. Les uns, notamment les scientifiques accompagnant les délégués européens[539], insistent sur les preuves scientifiques de la cancérogénicité (la capacité à induire ou favoriser les cancers) des hormones qui plaident, selon eux, pour qu'on renonce à les utiliser comme facteurs de croissance chez l'animal. Les autres experts ne contestent pas la cancérogénicité des hormones, mais n'en tirent pas les mêmes recommandations pour l'action publique. Pour eux, les hormones sont intrinsèquement cancérogènes : c'est vrai pour les hormones de croissance administrées aux animaux de production, mais ça l'est aussi pour les médicaments qui contiennent des hormones (notamment les pilules contraceptives prescrites massivement aux femmes), ainsi que pour les hormones naturellement présentes chez les animaux et les humains. Le désaccord entre les experts ne touche donc pas aux propriétés des

[539] Il faut insister ici sur la distinction entre les experts convoqués par l'ORD, et de ce fait astreints à des exigences de neutralité politiques, des experts engagés par les parties et accompagnant les avocats au sein des délégations nationales.

hormones en tant que telles – ils s'entendent pour reconnaître que les hormones favorisent l'apparition de cancer. Ils conviennent également que la consommation de viandes traitées aux hormones de croissance joue un rôle extrêmement marginal, voire nul, dans l'exposition humaine aux hormones.

Mais ce qui est sujet à controverse, c'est la réaction appropriée des autorités face à ces informations. D'après les experts engagés pour défendre l'UE (notamment), dès lors que l'utilisation d'hormones de croissance pourrait augmenter, même de façon tout-à-fait minime, le risque d'apparition de cancers chez l'homme, sans apporter d'avantages autres qu'économiques, il faut s'en passer. Ils inventent une notion sensée résumer ce point de vue : celle du « risque zéro. »

> Pour tous les produits qui ne sont pas indispensables, il y a un principe qui s'applique : c'est celui du risque zéro. Pas besoin de pousser les recherches, de quantifier les risques, les probabilités, tout ça. En Europe, notre niveau de protection sanitaire tient compte de ce risque zéro : dès qu'il pourrait y avoir un risque pour le consommateur, et qu'on peut se passer du produit, on s'en passe. C'est vrai pour les hormones, pour les OGM et finalement pour un certain nombre de processus industriels comme la décontamination des viandes à l'eau de javel.[540]

A l'opposé, les scientifiques recrutés par les plaignants aussi bien que ceux nommés par les panélistes, en minimisant l'impact des propriétés cancérigènes des hormones sur les consommateurs de viande, considèrent que ces risques ne sont pas pertinents dans le contexte d'élaboration réglementaire. Selon eux, l'utilisation systématique d'hormones de croissance en élevage produit des expositions si faibles qu'elles ne peuvent entraîner une augmentation significative du risque de cancer.

> M. Liehr (CE) : Je suis chimiste et j'ai travaillé ces 17 dernières années sur le mécanisme des tumeurs induites par les œstrogènes. [...] J'ai voulu savoir si les œstrogènes peuvent aussi avoir une action génotoxique qui s'ajoute aux effets hormonaux qu'ils exercent normalement. Cela a permis de découvrir un certain nombre d'effets génotoxiques et [...] de nombreuses classes différentes de génotoxicité. On peut donc dire, selon les mots de M. Lucier, qu'il existe des preuves convaincantes de la génotoxicité des œstrogènes. [...]
> M. Ritter : Je crois que le consensus [...] est que l'ensemble des preuves présentées continuent d'être valables, et que les évaluations et conclusions qui ont été tirées restent

[540] [Carnet d'observations, échanges avec le point de contact Codex, mars 2012]

> conformes aux informations dont nous disposons maintenant. Je reconnais qu'il faut poursuivre les travaux. Je reconnais que des déclarations d'experts comme M. Liehr continueront à faire progresser nos connaissances, mais je reconnais aussi que l'ensemble des données [...] tendent à montrer que la façon dont ces substances sont utilisées et les résidus qu'elles produisent ne constituent pas un risque pour la santé de l'homme.
> M. Lucier : [Il y a] un groupe de scientifiques [dont M. Liehr, expert scientifique faisant partie de la délégation des CE] qui examinent le rôle de la génotoxicité des œstrogènes... Mais s'agissant de l'objectif précis de notre discussion de ce jour, c'est-à-dire l'influence de ces résultats sur le risque supplémentaire qu'il y aurait à consommer de la viande contenant des œstrogènes provenant d'animaux traités aux hormones de croissance, cela n'a pas trop d'importance... J'arriverais toujours à la même réponse, dans tous les cas, et il n'y aurait aucune différence de risques[541].

Les scientifiques interrogés s'accordent ainsi pour reconnaître que les hormones sont, en soi, des produits cancérigènes. Leur différence d'appréciation concerne l'action appropriée des autorités réglementaires confrontées à cette information, mais aussi au fait que le traitement des bovins avec des hormones de croissance ne joue très probablement que de façon minime ou nulle à l'exposition des humains aux hormones. En tant que tel, leur avis d'experts comporte donc une dimension prescriptive, qui intègre des valeurs éthiques. A plus forte raison, en tranchant entre les deux perspectives des experts, l'arbitrage des panélistes va contenir des indications implicites de ce qui constitue le raisonnement scientifique approprié.

(ii) Les experts convoqués dans l'arbitrage judiciaire

En se donnant à voir les dissensions importantes qui ont cours au sein de la communauté experte, les juges du GS placent les experts qu'ils ont sollicités dans une posture ambigüe. L'interrogatoire public, censé faire émerger la réalité scientifique quant aux risques des hormones de croissance, contredit la recherche d'une mise à distance de l'expertise visant à en assurer l'indépendance.[542] Par conséquent, il n'y a pas de démarcation nette entre

[541] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]

[542] L'affirmation d'une séparation entre une instance chargée de fournir un avis ou une évaluation scientifique et une autre instance qui, tenant compte de cette évaluation, prendra des décisions dans une finalité d'action publique s'inscrit plus largement dans les réformes du « New Public Management ». Par ce biais, les décideurs politiques peuvent désamorcer les soupçons de conflit d'intérêts entre décideurs politiques et acteurs professionnels ou industriels qui pourraient interférer dans l'établissement des avis d'experts. Surtout, ils se donnent ainsi les moyens de disposer d'une vérité scientifique sans équivoque, formée dans le cadre confiné d'une agence ou d'un comité d'experts (Torny, 2007). Cette entreprise, rendue nécessaire au moment des grandes affaires sanitaires des années 1980/1990 (vache folle, sang contaminé, etc.), ne sous-entend pas toujours une distinction physique entre les instances dédiées d'un côté, à l'expertise, et de l'autre, à la décision de

l'émission d'un avis scientifique et celle de décision à portée régulatoire : la production scientifique se fait à l'occasion même de l'arbitrage du différend. En choisissant cette configuration singulière, les panélistes ont créé un continuum entre science et décision qui invite les scientifiques à se prononcer sur le bien-fondé des réglementations en place, et singulièrement, de l'embargo européen.

Plus précisément, c'est autour de l'existence d'incertitudes, et de leur pertinence pour l'élaboration de réglementations, que se manifeste la transgression entre science et prescription politique[543]. En effet, le caractère incomplet de la science invite les experts à élaborer des constructions pour surmonter les incertitudes structurelles ou circonstancielles du jeu de données à leur disposition. Ces constructions sont donc particulièrement sujettes à la pénétration par des considérations diverses (économiques, sociales, éthiques, morales) en vertu desquelles les groupes d'experts fondent leurs choix. Dans le cas des hormones, en l'occurrence, c'est précisément au sujet de la caractérisation des incertitudes que se démarquent les avis d'experts. Pour le JECFA, et pour les experts officiellement interrogés par le panel, seules seraient pertinentes à considérer des incertitudes relevant de données incomplètes : il faudrait des premiers éléments permettant de définir un danger particulier pour envisager une action réglementaire spécifique. Alors que, pour les experts européens, le

---

politiques publiques. Celles-ci peuvent être réunies en une même entité comme c'est le cas dans les agences sanitaires britannique ou états-unienne. Sur l'inscription des politiques de l'expertise dans les réformes du New Public Management, on se reportera au chapitre dédié à cette question (chapitre V) dans Delmas (2011).

[543] On retrouve là le constat vers lequel convergent différentes branches des STS : celle qui s'intéresse à la formation d'une science spécifique à l'adoption de réglementation (Irwin et al., 1997) et celle qui étudie en particulier le traitement de l'incertitude scientifique (pour un état de l'art dans ce domaine, on se reportera par exemple à Déplaude, 2015). La formation d'une science réglementaire implique en effet d'opérationnaliser les connaissances scientifiques, y compris lorsqu'elles sont incomplètes. Les incertitudes constituent dès lors un enjeu dans la relation entre scientifiques, industriels et législateurs pour la détermination d'une action appropriée, minimisant à la fois les risques pour la population et les coûts (développement, recherche, tests, etc.) pour les professionnels (Rothstein et al, 1999). D'un autre côté, les incertitudes prises directement comme objets d'études, peuvent être investies de diverses façons : sans entrer dans une démarche partisane de dénonciation d'une éventuelle stratégie des industriels pour dissimuler l'incertitude scientifique (voir par exemple Proctor, 2011), les scientifiques eux-mêmes peuvent être conduits à amplifier ou, au contraire, à trouver des astuces pour faire face à l'existence d'incertitudes tant structurelles que circonstancielles (Dedieu et Jouzel, 2015).

simple fait que l'existence d'un danger soit possible rendrait acceptable une action à visée conservatoire. Dans cette perspective, donc, des éléments de preuve très ténus peuvent justifier l'adoption d'une réglementation contraignante. Or, les juges de l'OMC estiment que ceux-ci ne sont pas suffisants pour mettre en place de potentielles barrières au commerce. Ce faisant, ils accordent une portée prescriptive aux évaluations scientifiques officielles (celles du JECFA), qui n'intègrent pas la possibilité de survenue de dangers n'ayant pas été explicitement identifiés dans le cadre des études disponibles :

> Parmi les articles et avis invoqués, les Communautés européennes ont beaucoup insisté sur l'avis de M. Liehr [...] au sujet de la « génotoxicité potentielle des hormones. » [...] Nous notons que [...] les experts scientifiques consultés par le Groupe spécial ont estimé que ces preuves, *telles qu'elles existent actuellement*, n'infirment ni ne contredisent les conclusions scientifiques [...] qui traitent expressément de l'innocuité des hormones en cause lorsqu'elles sont utilisées à des fins anabolisantes. [...] Le fait que M. Liehr a demandé à plusieurs reprises qu'il soit procédé à un examen scientifique plus approfondi des risques liés aux œstrogènes et qu'un plus grand nombre de données soient fournies montre que les études qu'il nous a communiquées ne contiennent pas encore de preuve concluante d'un risque identifiable[544].

La configuration de l'interrogatoire des experts tend ainsi à brouiller la démarcation entre l'expertise et le jugement du contentieux. Comme l'objectif n'est pas de parvenir à un consensus entre les scientifiques, les divergences sont en effet apparentes : or, elles ne concernent pas réellement des faits scientifiques. Elles touchent au processus réglementaire en lui-même : la prise en considération par les autorités de la possibilité d'un danger d'augmentation du nombre de cancers, pour lequel les données disponibles apportent peu de renseignements (pas de quantification ni même de preuve de l'existence de ce danger) mais qui semble quoi qu'il en soit extrêmement limité. Les experts sont donc clairement invités à dire si la politique européenne anti-hormones est appropriée.

Cette situation est périlleuse, dans la mesure où elle entre en contradiction avec l'affirmation d'une externalisation de l'expertise, destinée à en assurer l'indépendance. Le

---

[544] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]

jugement en première instance de l'affaire « Hormones 1 » a, comme on l'a expliqué dans le chapitre II, sévèrement condamné l'UE pour son manque de rigueur scientifique. De ce fait, les experts ont une part de responsabilité dans le traitement du contentieux par l'OMC, ce qui invite à examiner plus précisément la façon dont se construit l'avis scientifique qui fonde les jugements de cette institution. Comment l'OMC élabore-t-elle son propre raisonnement scientifique à partir de plusieurs perspectives scientifiques divergentes ?

La façon d'appréhender les avis divergents à l'OMC est en effet problématique : le contexte contentieux rend probable l'affrontement des avis d'experts sous-tendant les arguments des différentes parties. De façon symétrique à l'enrôlement des scientifiques dans le travail d'arbitrage judiciaire du contentieux, les juges eux-mêmes vont prendre part à la construction d'une vérité scientifique pertinente pour l'OMC. Dans un premier temps, lors du traitement de l'affaire « Hormones 1 », l'ORD va pratiquement s'exonérer de considérer les avis divergents de l'expertise officielle : l'expertise scientifique produite par l'UE est en grande partie disqualifiée (même si le rapport d'appel se montre plus indulgent que celui distribué en première instance) et la définition de la science pertinente pour l'OMC recouvre presque exactement celle définie par le Codex (et le JECFA). En revanche, le jugement plus récent de l'affaire « Hormones 2 » (2009) ouvre des perspectives nouvelles quant à la prise en compte d'avis minoritaires ou divergents dans les litiges commerciaux.

2. Quelle place pour une expertise alternative dans les contentieux de l'OMC ?

Pour arbitrer le différend sur les hormones, les panélistes de l'OMC ont choisi une configuration originale, qui les conduit à impliquer directement les experts dans l'appréciation de l'embargo européen sur le bœuf aux hormones. Or, les experts ne s'accordent pas sur la pertinence du risque de cancer imputable à la consommation de viandes aux hormones, d'où des perspectives opposées vis-à-vis de la politique européenne. Dans ces conditions, ce sont

les juges eux-mêmes qui vont déterminer quelle est l'approche scientifique appropriée. Au bilan, la frontière entre expertise et décision judiciaire est transgressée à la fois du fait de l'implication des scientifiques dans l'appréciation de la politique européenne, et parce que les juges, de façon symétrique, s'occupent de déterminer ce qui constitue une évaluation scientifique de qualité. Dans un premier temps, ces deux tendances se combinent pour marginaliser les opinions scientifiques divergentes. Mais la confusion des fonctions respectives des juges et des experts est contestée et, par la suite, l'OMC adopte une posture plus neutre face à la pluralité des évaluations scientifiques.

a. Hormones 1 : La perspective scientifique européenne marginalisée à *l'ORD*

En première instance, les juges de l'ORD se rangent aux vues du JECFA, selon lequel l'utilisation d'hormones de croissance n'est pas dangereuse pour les consommateurs. L'autorité du JECFA dans le traitement d'un contentieux à l'OMC n'est pas surprenante : l'Accord SPS, qui vient juste d'être signé, citait précisément le Codex comme référence mondiale en matière de sécurité sanitaire des aliments, et le JECFA est le comité d'experts dont dépend le Codex. En d'autres termes, l'Accord avait été rédigé de telle façon que le JECFA fasse autorité comme pourvoyeur d'expertise scientifique en ce qui concerne la sécurité sanitaire des aliments. Pourtant, le contexte contradictoire de la résolution d'un litige commercial implique que des évaluations contraires puissent être présentées. La question se pose de savoir comment les arguments scientifiques divergents de l'évaluation « officielle » établie par le Codex seront pris en compte dans la résolution du conflit.

En effet, dès le début de la procédure contentieuse en 1996, la stratégie de défense de l'UE consiste à mettre en avant des points de vue scientifiques qui contredisent ceux du JECFA sur les hormones de croissance. Pour cela, les avocats européens sont directement assistés par un certain nombre de scientifiques qui les accompagnent lors des réunions de l'ORD. Les juges du GS ne peuvent pas ignorer leurs avis, même s'ils sont pour la plupart

considérés comme en marge de la communauté scientifique « dominante[545] ». En effet, les scientifiques choisis par l'UE n'appartiennent pas aux listes fournies par les organisations internationales (CIRC et Codex), qui recensent essentiellement des toxicologues, des épidémiologistes ou des spécialistes de la médecine vétérinaire. Ceux choisis par les Européens proviennent d'horizons disciplinaires plus divers (parmi eux figurent des pédiatres ou encore des endocrinologues) et, de ce fait, n'entretiennent pas entre eux de relations particulières (publications, participation à des conférences internationales). Pour autant, les scientifiques européens sont impliqués dans le débat sur les hormones de croissance, et vont contester en substance certaines des positions que le JECFA a adoptées vis-à-vis des hormones de croissance.

Le rapport du GS, qui estime notamment que l'embargo européen n'est pas fondé sur une évaluation scientifique des risques (voir chapitre II de notre travail), a été contesté par les dirigeants européens, qui ont engagé une procédure d'appel dès sa distribution. Une partie des motifs d'appel portent spécifiquement sur la question de l'expertise. Les Européens contestent plusieurs éléments : le parti pris d'interroger les scientifiques à titre individuel, le choix des personnes retenues à titre d'experts, mais aussi la tendance des juges à se constituer eux-mêmes en scientifiques, compétents pour se prononcer sur la qualité des avis d'experts. Les

[545]Depuis les travaux de Kuhn (1970) – et en en prenant souvent le contrepied - de nombreux auteurs se sont intéressés à la façon dont certains savoirs sont mis en valeur au moyen de critères de scientificité largement reconnus, tandis que d'autres sont marginalisés. Ainsi, l'étude des cultures épistémiques (Knorr-Cetina, 1999 ou Boudia, 2008) a mis en évidence l'exclusion pour « non-scientificité » de savoirs pourtant parfois produits au sein même de la sphère académique ou universitaire. Ce travail aboutit d'un côté à la marginalisation des savoirs considérés comme déviants au regard de ces critères pré-établis, de l'autre à la promotion d'une discipline, et des connaissances qu'elle a établies au regard de ces mêmes critères et qui, de ce fait, domine les savoirs scientifiques sur une question donnée. En montrant comment un groupe de chercheurs s'était constitué autour de la conception et de la diffusion d'un format normatif particulier, Demortain (2009) met ainsi à jour l'emprise d'une discipline spécifique, la toxicologie, sur la reconnaissance des savoirs sensés permettre d'assurer la sécurité des aliments. Or, ces spécialistes étant issus ou liés à des entreprises agro-alimentaires très particulières (multinationales, firmes industrielles), leur main-mise sur la sécurité sanitaire des aliments traduits la domination à la fois d'une discipline académique (la toxicologie) et d'une perspective empirique (la production industrielle) déterminées, à l'exclusion de toute autre forme de savoir.

juges du GS auraient privilégié les dires des scientifiques officiels, conformes aux recommandations du JECFA, sans tenir compte des points de vue divergents.

> Les CE affirment que le GS a commis une erreur de droit en matière de procédure en refusant d'accepter leurs évaluations scientifiques [...] et en décidant lui-même d'une question scientifique au sujet de laquelle il n'avait pas de compétences. La décision du GS de demander l'avis d'experts individuels privait les Communautés des garanties en matière de procédure prévues en ce qui concerne les groupes consultatifs d'experts dans le Mémorandum d'accord. En suivant cette procédure, le GS s'était donné la possibilité de choisir librement entre différents avis scientifiques. [...] [Les CE] contestent le choix de deux experts au motif que l'un était ressortissant d'une partie ou d'une tierce partie et avait des liens avec l'industrie pharmaceutique, tandis que l'autre était membre du groupe de la Commission du Codex/du JECFA qui avait élaboré le rapport sur l'utilisation des hormones en tant qu'activateurs de croissance était le « rapporteur » de l'étude. En outre, selon les Communautés, ces deux experts n'étaient pas des spécialistes de ce domaine.[546]

En faisant appel, l'UE questionne donc l'interprétation que les juges du GS ont faite à partir des prescriptions du *Mémorandum d'Acco*rd en matière de recours à l'avis de scientifiques[547]. L'argumentaire de l'UE, de ce point de vue, s'appuie sur deux éléments-clés : d'une part, comme elle le fait valoir depuis le début de la procédure, elle estime que le GS aurait dû s'appuyer sur un groupe d'experts consultatif. De l'autre, elle attaque frontalement certains des individus choisis. En effet, l'UE a elle-même développé sa propre évaluation scientifique des hormones de croissance, et elle compte bien que ses scientifiques auront voix au chapitre.

(i) Les hormones de croissance dangereuses : la conclusion d'une science « européenne ? »

Les risques liés intrinsèquement aux hormones ne font pas mystère pour la communauté scientifique : on sait, depuis les années 1970[548], que les hormones sexuelles ont

---

[546] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport de l'Organe d'appel, 16 janvier 1998]

[547] Comme on l'a dit plus haut, le *Mémorandum d'accord sur le règlement des différends* n'impose pas de modalités précises dans ce domaine. Le texte stipule simplement que « Les groupes consultatifs d'experts relèvent du groupe spécial. Leur mandat et le détail de leurs procédures de travail seront arrêtés par le groupe spécial, auquel ils feront rapport. » [OMC, *Memorandum d'accord sur* les règles et procédures régissant le règlement des différends, appendice 4]

[548] Par exemple, voir McCormick, G.M. & Moon, R.C., "Effect of increasing doses of estrogen and progesterone on mammary carcinogenesis in the rat", European journal of cancer, 9, pp. 483-486, 1973.

des propriétés cancérigènes.[549] Le JECFA lui-même le reconnait dès ses premières évaluations de la progestérone, de l'oestradiol 17 bêta, de la testostérone, de la trenbolone et du zéranol (les hormones au cœur du contentieux à l'OMC), substances pour lesquelles les études sur les animaux de laboratoire montrent sans ambiguïté qu'elles augmentent la survenue de cancers, affectant notamment les organes sexuels[550]. Pour les scientifiques, il n'est pas question de revenir sur cette évidence. L'enjeu de la discussion scientifique, comme on l'a indiqué dans le paragraphe précédent, réside dans l'existence d'un risque supplémentaire lorsqu'on consomme des produits animaux susceptibles de contenir des résidus d'hormones. Dans quelle mesure s'expose-t-on alors à un excédent de risque ? Dans le paragraphe précédent, nous avons indiqué que les perspectives développées par les experts étaient porteuses de prescriptions en matière d'élaboration réglementaire. Nous allons voir que l'opinion des experts européens a été disqualifiée non pour l'illégitimité de l'embargo, mais bien pour la faible qualité scientifique du raisonnement.

Pour les Américains, en comparaison des autres sources d'exposition (pilules contraceptives, hormones endogènes, végétaux qui, comme le chou, contiennent des substances aux effets similaires à ceux des hormones animales), les quantités d'hormones qui pourraient être absorbées du fait de la consommation de viandes traitées sont vraisemblablement si minimes qu'il n'y a pas lieu de s'en inquiéter. A supposer que les consommateurs de viandes issues d'animaux traités prennent un risque supplémentaire, ce qui est loin d'être démontré, celui-ci est négligeable. Donc acceptable. Dès lors, il n'y a aucune

---

[549] Notons au passage que ce constat n'a pas remis en question le développement de spécialités pharmaceutiques à base d'hormones sexuelles, qu'elles aient une visée thérapeutique ou contraceptives. Pourtant, et c'est un élément qui sera repris dans le conflit autour des hormones utilisées en médecine vétérinaire, la prise quotidienne d'une pilule contraceptive pendant plusieurs décennies, représente, pour la femme, une quantité considérable d'hormones. Mais les risques cancérigènes liés à la prescription massive des contraceptifs n'a pas empêché leur commercialisation.

[550] [Source : OMS, Série de rapports techniques, n°763 (compte-rendu de la 32e réunion du JECFA) et 788 (compte-rendu de la 34e réunion du JECFA)]

raison d'adopter des mesures de protection de la santé publique qui visent à éliminer cet excédent de risque.

La position européenne, telle qu'elle est présentée dans le cadre du contentieux à l'OMC [551], révèle une conception différente du risque sanitaire. Le raisonnement des défenseurs européens est le suivant : il n'est pas impossible, au regard des études scientifiques, que la consommation de viandes issues d'animaux traités puisse faire peser un risque supplémentaire de développement de cancer. Par ailleurs, les hormones de croissance n'ont pas de bénéfice ni pour le consommateur (qualité, sécurité des viandes), ni du point de vue de la santé animale. En mettant en balance les bénéfices attendus (nuls) et les inconvénients envisageables (une augmentation – même si elle est très probablement extrêmement faible – du risque de cancer), on aboutit à la conclusion qu'il est plus raisonnable d'interdire l'utilisation d'hormones de croissance, raisonnement qu'ils synthétisent sous le concept de « risque zéro ».

Ce raisonnement se veut une démonstration scientifique : dans la mesure où l'accord SPS reconnaît aux Etats la liberté de fixer eux-mêmes leur niveau de protection sanitaire, y compris s'il est plus rigoureux que celui recommandé par le Codex, les défenseurs européens estiment qu'il leur suffit de démontrer que la consommation de viandes traitées engendre un risque supplémentaire, même si celui-ci est trop bas pour être quantifié, pour avoir toute légitimité à bannir les hormones de croissance. Ce raisonnement autorise l'UE à utiliser des études scientifiques non spécifiques : les résultats d'études conduites dans un objectif autre que celui de quantifier le risque supplémentaire imputable à la consommation de viandes aux hormones vont être interprétés pour justifier a posteriori la politique européenne. De fait,

[551] Nous ne reviendrons pas ici sur le poids des arguments sanitaires dans le choix de l'UE de bannir les hormones de croissance. Nous avons expliqué dans le chapitre I de notre travail que cette décision, actée par la directive de 1988 (88/146/CE) semblait avant tout répondre à des contingences économiques et de cohérence des politiques agricoles.

l'UE va se constituer un corpus scientifique au fil de l'eau, tout au long de l'affaire des hormones.

Encadré 20: Les données scientifiques utilisées par les Européens à l'OMC et au Codex

- Lors du 1e contentieux, l'UE s'appuie avant tout sur l'argument de données scientifiques incomplètes et incertaines. Par conséquent, seuls quelques rapports d'évaluation sont simplement listés.[552] A ces études s'ajoutent les rapports du Parlement européen, éclairé par les évaluations de groupes d'experts dépendants de la Commission, ainsi que les données émanant des administrations des États membres de l'UE et de la Commission. Egalement, sont mis en avant les résultats d'une Conférence scientifique organisée en 1995 par la Commission. Parallèlement à ces documents écrits, les avocats de l'UE vont être assistés à l'ORD, notamment lors de la séance d'audition des experts des 17 et 18 février 1996, par deux chimistes, un cancérologue américain, un toxicologue spécialiste des médicaments vétérinaires, un toxicologue alimentaire, deux anatomopathologistes spécialistes du cancer et un pédiatre. Ces spécialistes ont été choisis avec une attention particulière à la diversité de leurs origines, tant du point de vue géographique qu'académique :

  > We've got […] plenty of scientists, from Europe, Canada and he US, from many places. […] The ones we chose were from more spectrum, and from different countries. With experience. They were those who were actually doing experiments with the substances.
  > *On avait avec nous [...] de nombreux scientifiques, originaires d'Europe, du Canada et des USA, de plein d'endroits. Ceux qu'on avait choisis représentaient un large éventail de compétences, et venant de différents pays. Avec de l'expérience. C'étaient eux qui faisaient vraiment des expériences sur ces substances.*[553]

- Le second contentieux sur les hormones, porté devant l'OMC en 2005, s'inscrit dans un contexte différent. L'UE conteste alors le maintien automatique des mesures de rétorsion mises en place par les États-Unis et le Canada, alors qu'elle a adopté une nouvelle directive en 2003, présentée comme une mise en conformité avec le jugement de l'ORD dans la première affaire. Par conséquent, les données scientifiques présentées à l'OMC renvoient en majorité aux attendus scientifiques qui justifient la directive 2003/74/CE. En effet, en 1998 et 1999, la Commission européenne a financé une série de 17 études scientifiques effectuées dans les laboratoires de certains États membres (dont la France). Parallèlement, elle a tenté de collecter des données auprès des pays autorisant l'usage d'hormones de croissance. Les résultats de ces différentes initiatives ont été soumises à son comité d'experts, le CSMVSP (Comité scientifique des mesures vétérinaires en rapport avec la santé publique) qui a rendu un avis défavorable à l'utilisation d'hormones de croissance le 30 avril 1999.

- Les cas de la ractopamine et de la BST sont relativement comparables, et témoignent d'un effort de formalisation procédurale : si elle n'a pas réalisé ses propres études sur l'une ou l'autre des substances, un rapport complet a été demandé à l'agence européenne nouvellement fondée, l'EFSA (European Food Safety Authority). Un groupe d'experts se consacre à l'examen des médicaments vétérinaires et des aliments pour animaux, le « FEEDAP panel ». En ce

[552] « Le rapport parlementaire de 1982 du Comité scientifique vétérinaire, du Comité scientifique de l'alimentation animale et du Comité scientifique de l'alimentation humaine établi sur la base du rapport du Groupe de travail scientifique sur les agents anabolisants dans la production animale (Rapport Lamming); le Rapport du Symposium de 1983 organisé par l'OIE ; le Rapport de 1988 du JECFA ; les divers travaux du Centre international de recherche sur le cancer (CIRC) ; les travaux de divers scientifiques ayant trait à l'utilisation des hormones en général et pour activer la croissance des animaux en particulier ; et les renseignements sur l'utilisation de ces hormones à des fins anabolisantes recueillis auprès d'autres pays, le cas échéant. » [OMC, Mesures communautaires concernant les viandes et les produits carnés (hormones), Rapport du GS, WT/DS26/R(USA), 18 août 1997]

[553] [Entretien, chef de la délégation européenne lors du contentieux « Hormones », 14 avril 2015]

qui concerne la ractopamine, ce groupe d'experts est mandaté par la Commission et publie son évaluation le 2 avril 2009 dans la revue de l'EFSA. Cependant, ce rapport correspond en réalité à une évaluation en seconde main : les experts n'ont pas eu accès aux données primaires, propriétés des laboratoires ayant développé la ractopamine. Ils ont donc dû se fonder sur les informations rendues publiques : ainsi, ils ont travaillé essentiellement à partir des publications du JECFA (rapports de 1993, 2004 et 2006)[554]. De la même façon, la BST fait l'objet d'une évaluation de l'EFSA publiée le 22 juin 2015[555], sur la base des rapports successifs du JECFA, en 1993, 1998, 1999 et 2014. Dans les deux cas, l'EFSA a été sollicitée dans le cadre de la préparation par la Commission européenne des réunions du CCRVDF. Par conséquent, il faut souligner que ces évaluations scientifiques, même s'il ne s'agit en réalité que d'une revue critique des évaluations officielles du JECFA, s'inscrivent dans les phases précoces de régulation, aux premières étapes de normalisation.

Le raisonnement européen intègre des données qui, structurellement, ne pouvaient être prises en considération par le JECFA. En premier lieu, il cherche à démontrer l'existence d'un doute alors que le JECFA s'appuie au contraire sur des faits positivement observés[556]. Or, les données mises à disposition par les laboratoires ou les Etats ne font pas état d'un risque particulier (en dehors du caractère cancérogène des hormones, non spécifique à leur utilisation comme facteur de croissance). Dans la mesure où le JECFA estime que les dossiers sur les hormones sont acceptables (nombre et nature des études conduites)[557], rien ne sous-tend l'existence de ce doute. D'autre part, l'évaluation opérée par le JECFA combine uniquement des données toxicologiques (danger des hormones) et d'épidémiologie humaine (exposition via la consommation de produits animaux). Le JECFA n'intègre donc ni les questions relatives à la santé animale, ni des considérations de bénéfice – lesquelles, comme

[554] [Scientific Opinion of the Panel on Additives and Products or Substances used in Animal Feed, (FEEDAP) on a request from the European Commission on the safety evaluation of ractopamine. The EFSA Journal (2009), 1041, 1-52]

[555] [EFSA (European Food Safety Authority), 2015. EFSA's assistance for the 2015 Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Food (CCRVDF) in relation to rBST. EFSA supporting publication 2015]

[556] Il peut être utile de se référer ici aux typologies qui s'efforcent de classifier les incertitudes scientifiques selon leur nature. Par exemple, Stirling (1999) établit quatre catégories d'incertitudes scientifiques pertinentes dans l'étude de la façon dont l'action publique intègre l'expertise scientifique. Il distingue ainsi les situations de risque vrai (haut degré de confiance dans la définition d'effets néfastes et leur probabilité de survenue), d'incertitude (les effets sont identifiés mais leur probabilité d'occurrence indéterminée), d'ambiguïté (difficulté à définir l'effet néfaste de façon univoque, mais évaluation possible de la probabilité de survenue) et d'ignorance (ni l'effet, ni sa probabilité ne sont connus). Selon cette catégorisation on se trouve donc ici dans la situation d'ignorance, qui cumule les sujets de non-connaissance.

[557] Il s'agit là d'une évaluation subjective, dans la mesure où les données à transmettre au JECFA ne sont pas encadrées par des exigences formelles

on l'a dit dans le paragraphe précédent, sont porteuses de valeurs éthiques plus que d'évaluation sanitaire.

La perspective européenne soutient donc une définition de la science inclusive, qui intègre des considérations socio-économiques. Une telle définition ne se superpose pas à celle qui, implicitement, sous-tend les évaluations du JECFA, limitées à l'analyse des données toxicologiques. Les plaignants – États-Unis et Canada – souscrivent à l'approche défendue par le JECFA : les considérations économiques ou sociales n'ont pas, selon eux, à intervenir dans le processus d'élaboration réglementaire. Autrement dit, ce n'est pas tant la substance du raisonnement européen qui est mis en cause que la définition même de la science pertinente pour la régulation du commerce international. Or, c'est précisément le cadrage étroit du JECFA qui a la préférence des juges de l'ORD lors de ce contentieux « Hormones 1 ». Par conséquent, avant même d'être détaillés, les arguments scientifiques européens sont disqualifiés parce qu'ils ne participent pas de la science telle que la définit l'ORD.

(ii) L'ORD réfute les informations inutilisables au regard des procédures du JECFA

A première vue, le dispositif d'expertise choisi par l'ORD apparaît plutôt propice à la prise en considération de la diversité des avis scientifiques. En convoquant diverses personnalités, représentant plusieurs disciplines, et en leur demandant de se prononcer à titre individuel, les juges ont toute chance de constater que l'innocuité des hormones de croissance est controversée. Dans les dispositifs plus classiques d'expertise, les discussions entre les scientifiques demeurent en général « confinées » (Gilbert et Henry, 2012), ce qui contribue à dissimuler les points de désaccord. Par contraste, les juges du GS se créent ici une occasion inédite d'assister au débat, qui ne vise pas la publication d'un avis consensuel.

Cependant, si la configuration d'expertise favorise la coexistence d'avis divergents, la finalité d'arbitrer le différend implique de sélectionner un point de vue, considéré comme le

plus pertinent. En réalité, les juges vont aller plus loin encore, en qualifiant de non scientifiques une partie des informations sur lesquelles se fonde la position européenne. Si, comme on l'a vu dans le paragraphe précédent, les scientifiques sont amenés à se prononcer sur le bien-fondé des politiques nationales, les juges sont, eux, parties prenantes du travail de construction scientifique. Même s'ils donnent la parole aussi bien aux experts du JECFA qu'aux tenants (européens) d'une approche divergente « d'évitement du risque », la façon dont ils reçoivent et analysent les arguments de ces deniers indique qu'ils ne les considèrent pas fondés en science. Ainsi, les juges du GS « Hormones 1 » adoptent une définition implicite de la science qui recouvre exactement celle du JECFA et qui ne tient compte que des faits objectivés.

> **M. Lucier [Expert sollicité par les juges du GS]**
> Lorsque la voie d'exposition est légèrement différente, le profil exact des métabolites ou des produits de dégradation qui en résultent est probablement un peu différent [...]. Je ne pense pas qu'il y ait des différences qualitatives [...] mais plutôt des petites différences [...]. Je ne crois pas que cette différence de profil des métabolites puisse avoir une signification toxicologique.
> **[...] M. McLean [Expert du JECFA]**
> Je veux juste apporter mon concours à ce point de vue. Il peut y avoir de petites différences qualitatives et quantitatives mais aucun effet sur la santé humaine dû à ces petites différences. [...]
> **M. André [Expert de l'UE]**
> A l'opposé, vous ne pouvez pas être sûr qu'il n'y en ait pas.
> **Le Président du GS**
> Ce n'est pas une méthode scientifique !
> **M. McLean**
> Ce que je suis vraiment en train de dire est que si j'accepte le fait qu'il y a des différences qualitatives et quantitatives, je crois qu'il n'est pas possible de démontrer qu'il y ait d'effet significatif et qu'en outre il est improbable qu'il y en ait[558].

Comme le montre cet extrait, les panélistes s'estiment compétents pour distinguer entre science et non-science. Ainsi, un travail de démarcation ou « boundary-work[559] » se

---

[558] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997, Transcription de l'audition des experts, 18 février 1997]

[559] Nous nous inscrivons ici dans la continuité des travaux engagés par Gyerin (1983), qui met en évidence la façon dont les tenants d'une discipline excluent du champ scientifique d'autres approches qui ne souscrivent pas aux mêmes critères de validité des connaissances. L'auteur montre que la construction des savoirs résulte en partie d'entreprises de promotion et de disqualification des perspectives épistémiques en présence à un moment donné. Ce sont les scientifiques eux-mêmes qui, usuellement, s'engagent dans ce travail de distinction entre le scientifique et le non-scientifique. Le contexte auquel nous assistons, qui implique les juges dans ce boundary-work est donc particulièrement remarquable.

réalise au moment même de la réunion de l'ORD : il distingue l'approche calquée sur les principes de l'analyse des risques mise en œuvre par le JECFA et le Codex alimentarius d'une perspective « européenne » plus holiste, privilégiant la précaution maximale et l'évitement du risque. Ce qui marque ici, c'est de constater que ce ne sont pas les scientifiques qui se lancent dans cette entreprise : les parties au conflit, mais aussi les juges du GS eux-mêmes, y sont engagés. Ils ne disqualifient d'ailleurs pas la scientificité des recherches utilisées par l'Europe dans l'absolu, mais s'opposent à leur pertinence dans un cadre d'élaboration réglementaire.

En dépit de procédures qui semblent assurer l'expression des divers points de vue scientifiques, le GS de l'affaire hormones adopte finalement lui-même une position prescriptrice en matière de politiques sanitaires[560]. Cette tendance est en partie dissimulée, parce que l'OMC n'a pas pour ambition de produire de nouvelles normes ou évaluations scientifiques sur les enjeux qu'elle traite en réglant les litiges commerciaux[561]. Elle en réfère pour cela aux organisations internationales pertinentes – en l'occurrence, le Codex. Ce faisant, elle encourage la tendance de certains Etats à bloquer le processus de normalisation du Codex. Quoique théoriquement d'application volontaire, les normes du Codex, peuvent être envisagées comme de facto contraignantes : dans les faits, il sera très difficile de défendre une mesure qui ne convergerait pas avec les directives du Codex.

> Quand on a commencé à négocier SPS, ça a été un choix, de rechercher les organisations qui pourraient fournir la référence. Dans les domaines couverts par SPS. Nous, on n'en avait pas les moyens, et puis ces organisations existaient déjà. Après, les contentieux, surtout Hormones, sont pas faciles à interpréter pour le lien qu'on a avec ces organisations, avec le

---

[560] Le rapport de l'OA de 1998, qui revient sur de nombreux points de l'interprétation de l'Accord SPS effectuée par les juges en première instance, ne donne pas d'indication spécifique en ce qui concerne les modalités de recours à l'expertise. Il confirme que l'interprétation du Mémorandum est du ressort exclusif des juges de GS et fait remarquer que les parties ont été consultées tout au long du processus.

[561] Un certain nombre de chercheurs, engagés dans une perspective normative, ont cependant suggéré que, en fonction des situations de certitude scientifique et de contestation sociale, il puisse être procédé au sein même de l'ORD à une évaluation de novo ou à une démarche de type « hard-look » (qui examine très précisément la constitution, la recevabilité et la pertinence du corpus scientifique sans se prononcer sur le fond) telle qu'elle existe par exemple aux États-Unis depuis la jurisprudence Vermont Yankee Nuclear Power Plant v. Natural Resources Defense Council, de 1978, par opposition à un simple examen procédural. Voir Peel (2012) et Winickoff et al. (2005).

> Codex. [...] Mais là, je crois franchement…Beaucoup de la faute tient en la position de la Commission européenne [qui], en parlant avec d'autres pays, sort l'argument que si on adopte cette norme au Codex, on risque d'avoir un différend à l'OMC. [...] Il faut juste pas oublier que pour les pays qui décident qu'ils ne vont pas suivre une norme du Codex, ça ne change absolument rien s'il y a une norme ou s'il n'y a pas de normes Codex pour ce qu'il faut présenter pour justifier sa mesure à l'OMC. [...] Disons, si on avait demain un différend sur la norme ractopamine, ce qu'il faut que la Communauté présente à l'OMC pour défendre sa position sur la ractopamine, c'est exactement la même chose s'il y a une norme Codex ou s'il n'y a pas de norme Codex. Ce qui change, c'est pour le pays qui attaque. Pour lui, c'est plus facile de faire son argument, de montrer que la mesure est pas conforme.[562]

En réalité, si l'interprétation selon laquelle les normes du Codex ont force de contrainte est erronée, cela ne signifie pas que l'organisation soit sans effet pour établir la légitimité des politiques nationales. Le raisonnement général qui produit les normes est celui qui fait référence quand il s'agit d'établir la conformité des mesures nationales aux Accords de l'OMC. Autrement dit, ce ne sont pas tant les normes du Codex sur telle ou telle substance, considérées comme autonomes les unes des autres, qui contraignent les décisions des Etats, que le socle procédural commun qu'elles partagent. La légitimité des politiques nationales s'établit en effet par référence au raisonnement scientifique tel qu'il est mis en œuvre dans le cadre du Codex (critères de scientificité, standards de preuves, choix des risques pertinents, etc.)

Ce constat met en évidence la limite d'un système organisé autour d'une source unique d'expertise, le JECFA, sollicitée à la fois lors de l'élaboration des normes et lors de l'arbitrage des différends. En effet, d'un côté, le JECFA met en œuvre un raisonnement standard, sur la base duquel les normes sont établies par le Codex. Or, un pays qui voudraient déroger à ces normes devrait le justifier en appliquant précisément ce raisonnement standard, en vertu duquel il est quasi-automatique de parvenir aux mêmes conclusions que celles du JECFA, et donc de recommander les mêmes normes que celles du Codex[563].

---

[562] [Entretien, secrétariat du Comité SPS, 05 mai 2014]

[563] On pourrait nuancer ce propos en estimant que pourraient exister certaines variations dans l'interprétation par les experts de cet ensemble de données. Mais, comme l'OMC interroge précisément les individus à l'origine des

> For us, it was nothing but a scandal, this first litigation. Because…Codex was captured, at that time. I mean, it's obvious that they were affiliated to the industry's view about what is good science. But they were also captured, because of this way of reasoning, which was – part of it, at least – which was made on values assumptions. During the WTO thing, and in Codex, they were all repeating the same rationale, again and again. […] We just didn't have a chance to explain why our measures were scientific-sound.
> *Pour nous, ce premier contentieux était un scandale de A à Z. Parce que…le Codex était captif, à ce moment-là. Je veux dire, bien sûr, ils étaient rangés aux vues de l'industrie sur ce qui constitue la « bonne science. » Mais ils étaient aussi captifs d'une façon de réfléchir, qui était, - en tout cas en partie – qui était bâtie sur des jugements de valeur. A l'OMC et au Codex, ils répétaient tous le même raisonnement, les uns après les autres. [...] On n'avait aucune chance, dans ce cadre, d'expliquer pourquoi nos mesures se tenaient d'un point de vue scientifique.*[564]

Dans ces conditions, la procédure d'appel de l'UE lors du contentieux « Hormones 1 » permet de faire valoir l'inutilité du recours aux experts tel qu'il a été pratiqué en première instance. De fait, l'interprétation de l'Organe d'Appel (OA) dans cette première procédure contentieuse est beaucoup plus nuancée, même si elle ne revient pas, in fine, sur la condamnation de l'embargo européen (voir chapitre II). Mais c'est surtout dans la seconde phase du litige sur les hormones (affaire « Hormones 2 »), en 2008/2009, que de véritables évolutions vont être actées par l'ORD.

b. « Hormones 2 » : vers une expertise plurielle ?

En 2003, l'UE adopte une nouvelle directive sur les médicaments vétérinaires[565], qu'elle présente à l'OMC comme une mise en conformité avec l'arbitrage de l'ORD de 1998. Sur cette base, une nouvelle procédure contentieuse est enclenchée à partir de 2008. Or, à ce moment-là, les membres de l'organisation ont plus de dix ans d'expérience du fonctionnement de l'ORD et de la jurisprudence qu'il a apportée en matière de recours à l'expertise (Pauwelyn, 2002). Par ailleurs, un élément plus général doit également être pris en compte : pendant ce même laps de temps, le rapport entre les autorités réglementaires et les instances pourvoyeuses d'expertise a largement évolué: la prise en compte des savoirs de

---

normes du Codex, même cette variabilité interindividuelle dans l'appréciation de la science a été invisibilisée dans le cadre du premier contentieux sur les hormones.

[564] [Entretien, chef de la délégation européenne lors du contentieux « Hormones », 14 avril 2015]

[565] [Directive 2003/74/CE]

« profanes » (usagers, professionnels non scientifiques, associations) dans le cadre de divers dispositifs d'expertise, puis un mouvement visant au contraire à tempérer cette première tendance, ont posé les bases cognitives d'une « démocratie technique » (Callon, 2002). Celle-ci ferait une place aux non-scientifiques, aux opinions parfois partisanes, dans l'établissement des politiques sous-tendues par une expertise technique, sans négliger pour autant la légitimité des experts institutionnels[566]. Dans le contexte américain également, on observer un regain d'intérêt pour l'intégration du public aux dispositifs d'expertise, qui avait été mise de côté dans les années 1980-1990 (Jasanoff, 2011).

C'est donc particulièrement vigilantes aux modalités d'une éventuelle expertise que les parties au conflit abordent l'affaire qu'ils nomment « Hormones 2 ». Dans le cadre de cette procédure initiée par l'UE, il ne s'agit pas a priori de revenir sur le fond du contentieux – l'UE est-elle ou non légitime à mettre en place un embargo sur les viandes issues d'animaux traités aux hormones. L'enjeu est de déterminer si les États-Unis et le Canada sont en droit de maintenir automatiquement leurs sanctions après l'opération de toilettage réglementaire européenne. Cet objectif, qui semble présager d'un examen essentiellement procédural du conflit, n'implique donc pas nécessairement d'interroger à nouveau des experts scientifiques.

(i) Une expertise trop endogame ?

Pourtant, ce rebondissement de l'affaire des hormones est au contraire abordé comme une question technique, qui justifie que des experts scientifiques soient sollicités. Les modalités de cette audition sont assez semblables à celles du premier contentieux en 1997 : six experts sont appelés à répondre à une série de trente-cinq questions écrites (à comparer

[566] Van Zvanenberg et Millstone (2000) plaident, à l'issue de leur comparaison entre les dispositifs d'expertise britannique et états-unien, pour une transparence accrue et une meilleure lisibilité des formes d'expertise permettant la participation du public ou d'individus représentant des opinions scientifiques alternatives, mais qui laissent néanmoins la place centrale aux experts faisant autorité de par leur appartenance académique ou institutionnelle.

néanmoins aux dix qui leur avaient été transmises lors du premier contentieux) puis à débattre oralement lors d'une audition ouverte à tous. Or, dans ce cas-ci, l'UE est d'emblée opposée au choix de certains scientifiques, dont elle craint qu'ils ne fassent pas preuve de la neutralité requise pour se prononcer quant à l'affaire portée devant l'OMC. Par conséquent, ils n'hésitent pas à contester leur désignation en tant qu'experts :

> Les CE ont émis des objections au sujet du choix de MM. Boobis et Boisseau en tant qu'experts consultés par le présent Groupe spécial. La raison en est essentiellement qu'ils avaient tous deux participé à l'élaboration et à l'adoption des évaluations des risques mêmes que les Communautés européennes n'avaient pas acceptées comme base valable [...], à savoir les évaluations des risques du JECFA. Les Communautés européennes craignaient que MM. Boobis et Boisseau n'aient pas l'objectivité requise pour fournir au Groupe spécial les avis voulus afin d'évaluer objectivement les faits dans le présent différend. [...] Il était inévitable que MM. Boobis et Boisseau fassent ce qu'ils ont fait, à savoir défendre les conclusions de l'évaluation des risques à laquelle ils avaient participé face à toute autre conclusion à laquelle étaient parvenues les CE dans leur propre évaluation des risques.[567]

Avec cette deuxième affaire « hormones », l'affrontement entre les parties se concentre encore davantage autour de l'audition des experts : dans la mesure où on sait désormais qu'une grande partie du rapport du GS – donc la teneur de l'arbitrage du cas – sera déterminée par la force de persuasion des scientifiques, il devient essentiel de maîtriser ce qu'ils expriment. C'est-à-dire, de contrôler autant que possible le choix des individus, mais aussi les questions qui leur seront posées. Dans cette perspective, le marchandage en vue de la nomination des experts dans le cadre de l'affaire « Hormones 2 » gagne encore en intensité, du fait de l'expérience acquise lors de la première phase du litige (affaire « Hormones 1 ») mais aussi d'autres affaires portées devant l'OMC[568]:

> Conformément aux Procédures de travail, le Groupe spécial a demandé le 29 novembre 2005 aux secrétariats de la Commission du *Codex Alimentarius*, du JECFA et du CIRC de recommander le nom d'experts pouvant être retenus dans les domaines considérés. [...]Les parties ont communiqué leurs observations sur les experts proposés le 16 janvier 2006. Les États-Unis ont communiqué des observations sur une question soulevée dans les observations

---

[567] [OMC : États-Unis-Canada/CE *: Maintien de la suspension d'obligation*s dans le contentieux « Hormones », Rapport du GS, Déclaration des CE lors de la 2nde réunion de fond, 31 mars 2008]

[568] On pense notamment au contentieux sur les OGM (Bonneuil et Levidow, 2012.) Les auteurs montrent en particulier qu'en s'astreignant à un registre juridique, basé sur le respect des procédures, le GS parvient à diffuser des mots d'ordre importants en matière de science réglementaire : la catégorisation des OGM comme des « nuisibles » potentiels pousse en effet à se focaliser sur leurs risques avérés en matière de santé publique, en écartant notamment les enjeux environnementaux de la diffusion d'OGM.

> des CE, c'est-à-dire l'exclusion d'experts qui avaient participé aux travaux d'évaluation des risques du JECFA, le 19 janvier 2006. Les Communautés européennes ont répondu aux observations des États-Unis le 30 janvier 2006. Étant donné que les positions des parties [...] différaient sensiblement, le 20 janvier 2006, le Groupe spécial leur a demandé de suggérer d'autres noms. [...] Les parties ont présenté leurs observations au sujet de la deuxième série d'experts le 22 février 2006. Les Communautés européennes ont répondu aux observations des États-Unis et du Canada concernant certains experts proposés par les Communautés européennes dans une lettre supplémentaire adressée au Groupe spécial le 27 février 2006. Les États-Unis et le Canada ont présenté des observations au sujet de la lettre des CE du 27 février, les 1er et 2 mars respectivement. **Pour chacun des experts à l'exception d'un seul, une partie ou une autre a soulevé des objections, faisant valoir qu'un expert n'avait pas de compétences suffisantes dans les domaines dans lesquels il avait été constaté que des compétences scientifiques ou techniques seraient nécessaires, ou avait des liens avec le gouvernement d'une partie au présent différend; ou avait des liens avec le JECFA; ou avait reçu des fonds de l'industrie pharmaceutique; ou avait participé au processus d'approbation réglementaire de l'une quelconque des six hormones[569].**

La sélection particulièrement disputée des experts se ressent sur l'ensemble de la procédure contentieuse. Par exemple, dès la publication du rapport du GS, l'UE présente un recours en appel dont le principal motif est de contester le crédit accordé aux dires de certains des experts (M. Boobis et Boisseau). Elle accuse en fait les juges du GS de s'être intégralement fondés sur l'avis des deux scientifiques, alors même qu'elle s'était dès le départ opposée à leur désignation.

> L'importance que le GS a accordée à ce qu'ont dit ces deux experts du JECFA constitue une violation des règles pertinentes relatives au conflit d'intérêts, du droit à une procédure régulière et de l'obligation pour le GS de procéder à une "évaluation objective" de la question dont il est saisi. [...] En effet, ces experts dominent l'intégralité de l'examen scientifique effectué par le GS tant du point de vue de la fréquence à laquelle on fait référence à eux que de celui de savoir si GS a un jour mis en doute leurs avis et de savoir si ces avis dépassent le cadre de la science et s'aventurent dans le domaine de la réglementation en matière de risque.[570]

Les Européens, cette fois-ci, protestent directement contre le rôle attribué aux experts, qui se sont prononcés sur la pertinence de leurs politiques publiques. De fait, les membres de l'OMC sont dorénavant convaincus à la fois de l'importance des messages que constituent les arbitrages de contentieux pour la diffusion des principes d'une science sur laquelle peuvent s'enraciner les réglementations, et de ce que, dans ce contexte, les experts interrogés peuvent

---

[569] [OMC : États-Unis-Canada/CE *: Maintien de la suspension d'obligation*s dans le contentieux « Hormones », Rapport du GS, 31 mars 2008. L'accentuation est de notre fait.]

[570] [OMC : États-Unis-Canada/CE *: Maintien de la suspension d'obligation*s dans le contentieux « Hormones », Rapport de l'OA, Allégations des CE – Appelant, 16 octobre 2008]

influencer les juges du GS de façon déterminante. D'où la nécessité de prendre en considération des sources d'expertise autres que celles qui fondent les normes internationales de référence. L'organe d'appel (OA) va ainsi reconnaître que le GS a eu tort de s'appuyer intégralement sur l'opinion des experts du JECFA : en dépit de leur bonne foi scientifique, l'OA estime qu'ils sont pris dans des logiques institutionnelles telles qu'ils ne peuvent disposer d'une impartialité suffisante pour s'en tenir aux strictes questions scientifiques soulevées par l'utilisation des hormones de croissance.

> Étant donné que dans leur propre évaluation des risques, les Communautés européennes ont mis en doute la validité des évaluations des risques du JECFA, le Groupe spécial a eu tort de demander à MM. Boisseau et Boobis, qui ont participé directement aux évaluations du JECFA, d'estimer l'évaluation des risques faite par les Communautés européennes. Une personne placée dans cette situation serait naturellement encline à comparer les évaluations des risques [...] et à favoriser ou à défendre l'approche suivie par le JECFA. La façon dont le Groupe spécial a utilisé ces experts ne garantit par l'impartialité et ne peut pas être considérée comme garantissant l'équité dans les consultations avec les experts. [...] Nous ne souhaitons pas rendre le processus de sélection des experts plus difficile qu'il peut déjà l'être ; toutefois, les experts consultés par un groupe spécial peuvent avoir un rôle décisif dans une affaire.[571]

Le rapport en appel constate donc l'importance cruciale des dires d'experts dans le règlement des litiges commerciaux. Il reconnaît que les juges de l'OMC se déchargent de facto d'une partie de leur responsabilité en se fiant à l'avis des experts : dès lors, il est problématique d'apporter du crédit à une seule source d'expertise (en l'occurrence, le JECFA). L'Organe d'Appel propose ainsi une réponse de portée jurisprudentielle, qui consiste à enrichir l'expertise. Même si leur invitation demeure peu explicite, les juges de l'OA, en appellent à prendre en compte des avis divergents et minoritaires dans le cadre des procédures de règlement des différends.

---

[571] [OMC : États-Unis-Canada/CE *: Maintien de la suspension d'obligation*s dans le contentieux « Hormones », Rapport de l'OA]

(ii) Ouvrir l'expertise à l'OMC sans compromettre la légitimité du JECFA : le choix d'une diversification organisée par voie procédurale

Dans la perspective d'arbitrer le litige commercial, les experts ne sont pas sollicités pour aider à la décision publique mais pour déterminer a posteriori si l'option choisie par l'Europe (mise en place d'un embargo sur les viandes aux hormones) trouve un quelconque écho scientifique. Autrement dit, l'expertise n'est pas mise en œuvre pour produire une vérité scientifique comme c'est la plupart du temps l'objectif des dispositifs d'expertise nationaux (voir Delmas, 2011), mais pour jauger une option politique existante à l'aune des connaissances disponibles. Or, la légitimité des politiques du risque se fonde sur une séparation séquentielle d'une étape d'évaluation scientifique, à laquelle est sensée succéder une étape de décision politique[572]. Quoique dans les faits, il soit rarement possible de délimiter parfaitement l'une et l'autre, l'expertise est en général construite de façon à respecter ce processus. Au contraire, la configuration singulière de l'expertise à l'OMC, qui fait intervenir des scientifiques aux avis opposés au moment même de la prise de décision politique (i.e. l'arbitrage) rend inopérant ce schéma séquentiel.

De l'impossibilité d'une expertise apolitique

Dans la mesure où le choix de traiter l'affaire du bœuf aux hormones selon l'accord SPS n'est jamais remis en cause, l'arbitrage s'organise exclusivement autour du fondement scientifique de la politique européenne. Il n'y a donc pas véritablement de démarcation entre l'expertise et le jugement proprement dit. D'ailleurs, les questions que les juges du GS

[572] Ce modèle, qui sous-tend notamment le standard aujourd'hui généralisé de l'analyse des risques (sur lequel nous reviendrons dans la section B de ce chapitre) vise avant tout à garantir l'indépendance des scientifiques lorsqu'ils soumettent leurs avis aux décideurs administratifs et politique. Il peut par exemple se traduire matériellement par une mise à distance de l'expertise au moyen de la création d'agences (Benamouzig et Besançon, 2005).

soumettent aux experts mettent en jeu au moins autant des appréciations politiques que des connaissances techniques :

> Les Communautés européennes affirment que « de l'avis général, [...] on ne peut pas dire qu'il existe une concentration inoffensive en deçà de laquelle l'ingestion de résidus devrait être considérée comme ne présentant aucun danger. [...] » Les preuves scientifiques auxquelles font référence les Communautés européennes étayent-elles ces conclusions ? Votre réponse aurait-elle été différente lorsque la directive des CE a été adoptée, en septembre 2003 ?[573]

En leur demandant sans équivoque de se prononcer sur la légitimité des réglementations, les juges du GS poussent les experts à prendre parti dans l'affrontement politique entre l'UE et les États-Unis/Canada. En effet, on semble attendre des experts recrutés par l'OMC qu'ils émettent, à titre personnel, un avis intégrant des considérations réglementaires ou institutionnelles. C'est précisément pour cette raison que l'organe d'appel se range aux vues des dirigeants européens, qui estiment que les experts du JECFA ne peuvent être sollicités dans le cadre du règlement d'un différend, parce qu'ils seront conduits à défendre sur un plan politique les recommandations produites par leur institution.

L'ORD se trouve donc confronté à un dilemme : les experts du JECFA détiennent la légitimité d'une institution supranationale, supposée incarner compétence, neutralité et indépendance. Cependant, ses membres demeurent soumis à des contingences d'ordre social et professionnel, en raison desquelles il leur est difficile de s'écarter des directives qu'ils ont contribué à produire. En outre, la référence à une source unique d'expertise est de plus en plus problématique, dans un contexte de tendance générale à la diversification de l'expertise :

> L'Europe s'oppose à cette proposition d'experts qui viennent du Codex. Parce que ces experts auraient travaillé sur le rapport du Codex qui avait conclu que l'utilisation de ces hormones avec certaines précautions, est pas dangereuse [...] Alors donc, l'OA a jugé que, avec l'opposition explicite de l'Europe sur ces experts et le fait que [...] l'un des arguments européens, c'était que ce rapport Codex, là, il oubliait des risques. Donc imposer des experts qui allaient expliquer au panel quel est le problème, alors que ces experts avaient émis une opinion sur le sujet même qui était l'objet de la contestation européenne : « certains risques ont été oubliés », ils ont dit que ça c'était un manque d'objectivité du

---

[573] [OMC : États-Unis-Canada/CE : Mai*ntien de la suspension d'obligation*s dans le contentieux « Hormones », Questionnaire distribué au experts en vue de leur audition, les 26 et 28 septembre 2006]

> panel, d'avoir imposé ces experts. Maintenant, c'est pas seulement le choix de ces experts qui était le problème [...] Mais où ça devenait très problématique pour le panel OMC, c'est la façon dont le panel s'était basé et fié quasi exclusivement sur l'opinion de ces experts[574].

Les conclusions du rapport de l'organe d'appel introduisent ainsi un questionnement plus général relatif à la pluralité de l'expertise. En effet, le rapport de l'OA invite à évaluer les conséquences de l'acceptation de candidatures d'experts en provenance du JECFA aux fins de la résolution de contentieux à l'OMC :

> MM. Boisseau et Boobis ont non seulement participé aux travaux du JECFA, mais ils ont directement pris part aux évaluations des six hormones en cause menées par le JECFA. [...] C'est précisément parce que les évaluations des risques du JECFA ont un tel rôle prédominant dans le présent différend que le Groupe spécial aurait dû être particulièrement prudent avant de désigner comme experts des personnes ayant des liens institutionnels avec le JECFA. [...] Le Groupe spécial s'est appuyé indûment sur MM. Boisseau et Boobis pour estimer l'évaluation des risques effectuée par les Communautés européennes en la comparant aux évaluations faites par le JECFA.[575]

Le JECFA ne peut donc plus incarner l'unique source d'expertise en matière de sécurité sanitaire des aliments.

Vers une ouverture de l'OMC au débat scientifique ?

Du point de vue de l'expertise, le contentieux sur les hormones demeure en suspension : le dernier document produit par l'OMC – le rapport de l'OA sur l'affaire « Hormones 2 » - propose une jurisprudence potentiellement déterminante. Mais le rapport de l'OA dans l'affaire « Hormones 2 » n'est pas, en lui-même, un traceur du changement : s'il analyse l'expertise produite en première instance, s'il fournit ses éclaircissements et – en l'occurrence – s'il produit ses propres recommandations quant à la façon de procéder à l'expertise dans l'arbitrage des différends, il ne les met pas en œuvre directement. L'appel, à l'OMC, ne consiste pas en un nouveau jugement de l'affaire. Il conduit à examiner le jugement en première instance. Ainsi, l'OA ne sollicite pas lui-même l'avis d'experts

[574] [Entretien, secrétariat de l'ORD, 2 février 2015]
[575] [OMC : États-Unis-Canada/CE : Maintien de *la suspension d'obligation*s dans le contentieux « Hormones », Rapport de l'OA]

scientifiques : ses recommandations vis-à-vis du contentieux « Hormones 2 » n'ont donc pas (encore) été mises en œuvre.

Si l'on suit le rapport d'appel, néanmoins, le recours à l'expertise dans le cadre de l'arbitrage des contentieux pourrait changer de logique dans le recours, avec une avancée majeure : l'ouverture à des sources d'expertise plurielles, d'autant plus déterminante que l'OMC semble avoir adopté un examen des preuves de type procédural.

De manière générale, le recours à l'expertise scientifique dans le cadre d'un tribunal peut en effet suivre trois modèles (Jasanoff, 1995). Soit une évaluation de novo est ordonnée par les juges, qui construisent donc une évaluation scientifique spécifiquement pour l'affaire qu'ils ont à arbitrer ; soit ils procèdent à un examen « hard-look », auquel cas les études sur lesquelles se fonde la partie défenderesse (auteurs, peer-review, publications, etc.) sont examinées en détail. Soit, enfin, ils se contentent d'un examen procédural, auquel cas la question est de savoir si la partie défenderesse a rempli les exigences procédurales auxquelles elle est soumise. A l'OMC, dans le cadre de l'Accord SPS, l'expertise est supposée être procédurale (Winickoff et al., 2005) : la partie défenderesse doit justifier que sa mesure a été établie « sur la base d'une évaluation scientifique des risques.[576] » Pendant les dix premières années de fonctionnement de l'ORD, celui-ci s'était en effet efforcé de faire valoir une conduite de l'expertise procédurale : par exemple, lors du contentieux sur les OGM (Bonneuil et Levidow, 2012), l'assimilation du problème à la diffusion de nuisibles, conforme aux dispositions de l'Accord SPS permettait de définir quels étaient les savoirs pertinents pour trancher sur le fond. Dès lors, la tâche de l'ORD consistait à déterminer si l'Europe avait procédé à une évaluation de ces connaissances (alors même que les Européens avaient intégré d'autres risques dans leur décision d'instaurer un moratoire sur les produits OGM.)

[576] [OMC, Accord SPS, Article 3.3]

Le cas des OGM suggérait donc que l'ORD ne procédait pas à un simple examen procédural, mais c'est l'affaire des hormones qui en apporte la preuve formelle. L'OA reconnaît que l'arbitrage des contentieux SPS va, en pratique, au-delà de l'examen procédural puisque les experts ne se contentent pas d'établir l'existence ou non d'une évaluation scientifique. Pour autant, leur interrogatoire, tel qu'il s'est déroulé lors des deux contentieux (« Hormones 1 » et « Hormones 2 ») n'a constitué ni une évaluation de novo, ni un examen de type « hard look ».

En ouvrant l'expertise à plusieurs sources, l'ORD s'oriente vers l'abandon de la rhétorique selon laquelle un simple examen procédural est mis en place, et suggère qu'une évaluation plus approfondie de la valeur probante des données utilisées (« hard-look » ou évaluation de novo, ou autre modèle à définir) puisse être mise en œuvre dans le cadre de l'OMC.

> Je pense que si ça avait été rédigé différemment, le rapport de panel, et si le panel avait tenu compte de l'opinion de ces deux experts, mais aussi d'autres. Si on avait pris les deux dont on parle tout le temps, ceux-là, mais d'autres en plus… Tout était disproportionné, donc ça a eu l'air, pour l'Europe, pour l'OA, de quelque chose de biaisé. [...] Puis, les experts sont des êtres humains…Quand vous avez fait un rapport, on peut imaginer qu'il soit difficile de s'en détacher. Alors, fallait peut-être les prendre, parce que ce sont des experts internationaux et que leur opinion est importante. Mais il fallait…réduire l'importance, mitiger un peu. Alors que quand on lit le rapport du panel, c'est des pages et des pages, comme si le panel était devenu presque aveugle et ne suivait que ce que disent ces deux experts. Donc, [...] ça c'est intéressant, parce qu'il y a la dimension : c'est quoi l'objectivité, la sélection des experts, qui est faite en pratique, parce que le Secrétariat a suggéré de faire comme ça, mais c'est pas comme ce qui est dit dans le Traité [Mémorandum d'accord], c'est rempli de choses nouvelles[577].

Il est cependant impossible de tirer des conclusions quant à un éventuel recadrage de l'expertise à l'OMC. En effet, l'ORD n'a pas procédé à une nouvelle expertise sur le problème des hormones, ses conclusions étant d'une part, que les États-Unis et le Canada n'ont pas de légitimité à maintenir « automatiquement » leurs sanctions après le changement réglementaire survenu en UE et, de l'autre, que ce dernier devrait être examiné par un GS

[577] [Entretien, secrétariat de l'ORD, 2 février 2015]

spécifique pour déterminer s'il est compatible avec l'Accord SPS. Cette dernière recommandation n'a pas été suivie, puisque l'UE, les États-Unis et le Canada ont élaboré des arrangements bilatéraux hors du cadre de l'OMC (voir chapitre II). Il faudra donc attendre un éventuel nouveau contentieux traité sous l'Accord SPS pour constater, avec Arcuri (2010), un changement de paradigme imputable au traitement de l'affaire « Hormones 2 ».

Il est en effet tout-à-fait possible que la recommandation de l'OA dans l'affaire « Hormones 2 », ne soit pas comprise comme un appel à inventer un nouveau cadre d'expertise mais comme une invitation à une « reprocéduralisation ». Dans ce cas, l'ORD assurerait la légitimité de l'OMC en établissant, par voie jurisprudentielle, un examen de la conformité des mesures à des procédures fournies par plusieurs sources d'expertise. L'expertise « procédurale » présente en effet un certain avantage, dans la mesure où l'examen de la conformité d'une politique par rapport à un « cahier des charges » préalablement défini est moins contestable qu'un dispositif constitué ad hoc. Encore faut-il que cet examen de conformité puisse être réalisé en pratique.

L'analyse du contentieux sur les hormones est ainsi riche d'enseignements quant au rapport entre science et régulation du commerce mondial. La complexité de la procédure, et l'évolution plus générale du recours à l'expertise dans les décisions publiques pendant la période durant laquelle se déroule le contentieux rendent peu crédible l'existence d'une orientation générale. Il est difficile d'affirmer que l'expertise à l'OMC évolue sans équivoque dans une direction donnée. Cependant, une succession de périodes peut être mise en évidence.

Dans un premier temps, les modalités de recours à l'expertise concourent à un brouillage des frontières. Les experts sont pris à parti dans le jugement des politiques publiques, tandis que les juges s'engagent dans la définition de la science. Dans ce contexte, les données « alternatives » produites par la défense européenne sont considérées comme « non scientifiques » et sont, de ce fait, exclues de la procédure de règlement des différends.

Cette tendance, culmine au moment du jugement en première instance du contentieux « Hormones 2. » Dans un second temps, autour du jugement en appel du contentieux « Hormones 2 », l'ORD va adopter une position de retrait. L'OA adopte une posture beaucoup plus nuancée, qui enjoint les juges de GS à ne pas s'impliquer eux-mêmes dans le travail de démarcation scientifique, à considérer que les dires d'experts ne constituent pas une vérité scientifique incontestable et qu'un moyen de rendre l'expertise plus fiable – et donc l'arbitrage plus légitime – consisterait à intégrer des pourvoyeurs d'expertise plus divers.

Cette dernière suggestion n'a pas encore trouvé d'occasion de mise en œuvre. Elle n'est pas sans soulever certaines difficultés, liées notamment à l'organisation des réseaux d'expertise à l'échelle internationale. En effet, comme nous allons le voir dans la section suivante (Section B), les experts susceptibles de produire un avis sur les enjeux sanitaires du commerce mondial des aliments forment des collèges qui laissent peu de place pour l'intégration de disciplines supplémentaires, ou de scientifiques défendant d'autres hypothèses que celles qui les unissent. Ce phénomène, ainsi que la synergie interinstitutionnelle qui sous-tend les réseaux d'experts, tend à conforter les circuits existant de production d'expertise.

Section B : Entre procédures et bricolages : la production d'une science d'institution

L'affaire du bœuf aux hormones est ancrée simultanément dans des espaces multiples, dont les fonctions respectives ne sont pas toujours complètement distinctes. Ainsi, plusieurs institutions sont impliquées dans la production d'une expertise en ce qui concerne les dangers éventuels de l'utilisation des hormones de croissance. En effet, cette évaluation scientifique constitue le socle de l'entreprise régulatoire : c'est bien sur la base des avis du JECFA que le Codex a établi les niveaux maximaux de résidus d'hormones dans les viandes. D'un autre côté, le contentieux à l'OMC a suscité la production d'une expertise nouvelle, même si elle recoupait pour partie celle établie par le JECFA. En outre, la persistance du différend entre les

pays vis-à-vis de l'utilisation d'hormones de croissance a conduit à solliciter les comités d'experts à plusieurs reprises. Toutes ces évaluations produites dans le cadre des organisations multilatérales convergent à la fois pour considérer que l'utilisation d'hormones de croissance n'entraîne pas de risque supplémentaire pour le consommateur, et que les autres considérations (bien-être animal, aspects sociaux de la production agricole, etc.) sont sans objet dans le cadre de l'élaboration de réglementations mondiales. Comment cette synergie entre les institutions internationales émerge-t-elle ? Comment s'organisent les relations entre les groupes chargés de l'expertise au sein des différentes organisations ?

Dans cette section, nous allons mettre en évidence le processus de légitimation réciproque via l'expertise entre le Codex et l'OMC. Le cas des hormones révèle de multiples interdépendances, liées notamment à la circulation des individus entre les deux institutions, mais dans des objectifs différents : l'expertise est ainsi unifiée, et permet de clarifier les rôles de chacune des institutions, ce qui rend l'ensemble de l'édifice plus légitime. Au bilan, les connexions intenses qui unifient le Codex et l'OMC apparaissent comme un facteur de la crédibilité scientifique de la régulation sanitaire internationale. Pour nous en convaincre, nous allons dans un premier temps montrer que l'expertise constitue un socle commun aux deux institutions : le cas du bœuf aux hormones leur a permis de se doter de bases scientifiques conçues pour être compatibles. L'expertise produite notamment dans le cadre du conflit sur le bœuf aux hormones participe ainsi d'un autorenforcement des institutions. Dans un second temps, nous allons voir qu'un ensemble d'opérations ont rendu possible ce processus : un approfondissement des procédures a cherché à clarifier les pouvoirs du ressort de chaque institution. Mais ce sont surtout les pratiques implicites des acteurs – notamment des experts eux-mêmes – qui sont à l'origine de la légitimité des institutions internationales.

1. Une expertise commune, des références croisées : les institutions internationales en recherche de légitimité

Plusieurs auteurs se sont intéressés aux avantages réciproques qu'introduit, pour les institutions, la division des tâches en matière d'expertise. De la même façon que le processus d'agencification renforce la légitimité de l'autorité compétente en même temps qu'il pérennise l'existence d'un collectif d'experts, l'organisation que consentent entre elles des institutions telles que l'OMC et le Codex peut leur permettre de se sécuriser. Winickoff et Bushey (2009) constatent ainsi que, si le Codex permet d'alimenter l'OMC par une expertise scientifique fiable, la reconnaissance du Codex comme organisation de référence dans le cadre de l'Accord SPS a conduit à métamorphoser le Codex. Alors qu'il ne s'agissait, depuis sa création en 1963, que d'un programme de normalisation très confidentiel, le Codex est devenu après 1995 une arène scientifique technique et politique de premier plan.

Cette structure interinstitutionnelle n'est pas sans effet sur la nature même de l'expertise produite. Pour la juriste Jacqueline Peel (2012), qui discute du « standard de preuve » exigé par l'OMC dans les derniers contentieux traités sous l'accord SPS, cette consolidation interinstitutionnelle rigidifie le cadre de l'examen scientifique des litiges commerciaux : le rapport de l'OA dans l'affaire « Hormones 2 » constate en effet les apories d'un examen scientifique fondé uniquement sur une instance pourvoyeuse d'expertise, mais les litiges les plus récents, notamment l'affaire « Australie-Pommes[578] », contredisent la mise en pratique d'une expertise plus ouverte.

Dans la section précédente, nous avons détaillé les particularités de l'expertise dans le cadre du contentieux de l'OMC sur les hormones. Nous avons ainsi montré que le cadre

[578] Dans ce contentieux, l'Australie avait été attaquée par la Nouvelle-Zélande en raison d'un embargo sur les pommes destiné à prévenir la dissémination d'un parasite sur le territoire australien. L'Australie avait été condamnée et son évaluation des risques très critiquée par le GS de l'OMC alors qu'il s'agissait d'une méthodologie quantitative très précise fondée sur l'établissement de catégories de risques.

institutionnel de résolution d'un litige était à l'origine d'une entreprise de définition scientifique impliquant aussi bien les experts que les juges chargés d'arbitrer le contentieux. En retour, cette définition de la science conduit à conforter les institutions dans leur légitimité à prescrire des modèles de politique publique. Dans ce paragraphe, nous allons montrer que la communauté de vues à propos de l'expertise est fondamentale dans la légitimité des deux institutions. L'OMC et le Codex utilisent en effet les mêmes principes quant au recours à l'avis d'experts : à quelques nuances près, elles suivent le même processus, prennent en compte les mêmes disciplines et les mêmes savoirs scientifiques. Ainsi, même s'il n'existe pas formellement d'expertise commune aux deux institutions, celles produites par l'une et par l'autre sont non seulement compatibles, mais aussi construites de manière à se renforcer l'une l'autre. L'expertise apparaît donc comme un enjeu stratégique fondamental pour les institutions : en réduisant la frontière entre l'OMC et le Codex, elle renforce la crédibilité scientifique des deux organisations, et conforte leur légitimité à prescrire un cadre pour les politiques publiques nationales.

a. Expertiser en contexte antagoniste

La sociologie des sciences et, et en particulier les Science and Technology Studies (Bonneuil et Joly, 2013), s'est largement intéressée aux moyens destinés à assurer la confiance dans les politiques du risque. Certains auteurs ont ainsi noté que la constitution d'une étape préliminaire d'expertise, et les modalités permettant d'assurer son indépendance, sont perçues comme des éléments fondamentaux pour la légitimation des futures décisions de politiques publiques (Houssin, 2013 ; Robert, 2005 ; Shapiro, 1997). Dans la plupart des Etats (voir par exemple l'ouvrage dirigé par Jacob et Génard, 2004), notamment en Europe et en Amérique du Nord, les étapes de décision publique prennent corps après une évaluation scientifique dont la mise à distance permet d'assurer son indépendance et de prévenir les conflits d'intérêts (Torny, 2010). Autrement dit, et même si l'organisation pratique de la

séparation entre évaluation et décision diffère selon les cadres nationaux, les dispositifs d'expertise incluent en général une phase de délibération entre pairs qui débouche sur la production d'un avis consensuel[579]. Le fait de laisser aux scientifiques la tâche d'élaborer un avis commun est considéré comme un gage d'objectivité scientifique, grâce auquel les décisions acquièrent leur légitimité.

Le cadre dans lequel le Codex sollicite les comités d'experts FAO/OMS comme le JECFA est conforme à cette représentation selon laquelle le consensus scientifique légitime la décision politique (Debure, 2012.) De façon similaire, les provisions du Mémorandum *d'Accord* en matière de recours à l'expertise ont été initialement établies (Bonneuil et Levidow, 2012) dans cette perspective, même si, rédigées de façon à autoriser de multiples interprétations, elles ne prescrivaient pas formellement de constituer un collectif. L'affaire « Hormones » ayant été la première arbitrée en vertu de l'Accord SPS, la façon dont l'ORD a décidé d'administrer l'expertise a été particulièrement suivie : en fait, les groupes spéciaux ultérieurs ont retenu la configuration choisie dans le cadre de l'affaire « Hormones », qui met en avant les points de dissension entre les experts[580]. Il semble donc que, même si elle conduit les juges et les experts à outrepasser leurs prérogatives respectives pour construire la science « en direct », cette configuration antagoniste apporte à l'OMC des avantages institutionnels.

---

[579] La notion de consensus en ce qui concerne la production d'avis scientifiques révèle bien que l'acte d'expertise est contraint par des injonctions contradictoires d'efficacité politique et de pureté de la science (donc de respect de la pluralité des avis) (Guston, 2006). La recherche d'un consensus entre les scientifiques, matérialisé par la publication d'un avis validé collectivement, indique en réalité que l'expertise correspond à la construction d'une vérité homogène. Cette caractéristique trouve un écho particulier pour notre enquête, dans la mesure où le consensus est édifié comme un principe fondamental du Codex. De ce fait, la recherche de consensus aussi bien dans les instances décisionnaires (comités et commission) de l'organisation qu'au sein de ses comités d'experts, souligne la tension entre une représentation de la science qui se veut dépourvue de jugements de valeur et la mise sous une forme utilisable pour l'action collective des évaluations scientifiques (Winickoff et Bushey, 2009).

[580] Par la suite, tous les contentieux traités selon l'Accord SPS ont d'ailleurs comporté une expertise scientifique qui, selon Peel (2010), a permis aux juges de l'ORD de se délester en partie de la responsabilité politique représentée par l'arbitrage de conflits commerciaux entre les pays.

En effet, l'interrogatoire des experts, que nous avons décrit dans la section précédente, permet une mise en scène d'un processus contradictoire en adéquation avec le cadre judiciaire de résolution d'un litige. Les conditions prévues par les juges tendent en effet un antagonisme structurel à relier au fait que les scientifiques présents dans les délégations sont là pour défendre des politiques publiques opposées. Le format choisi par les juges de l'affaire « Hormones » assure ainsi une fonction de crédibilisation vis-à-vis de l'ensemble de la procédure contentieuse, puisqu'il permet de donner la parole aux différents points de vue. En pratique, cependant, le dispositif n'a pas permis une expertise contradictoire aussi équitable. Tout d'abord, le président du GS, qui mène l'interrogatoire, ne suit pas le questionnaire qui avait été préalablement transmis aux experts. Les questions posées à l'oral abordent d'autres aspects liés à l'utilisation d'hormones de croissance comme, par exemple, les dispositions réglementaires du contrôle des fraudes aux hormones en Europe. Il est par conséquent impossible aux parties de maîtriser le déroulement de cette expertise « en direct ». Mais surtout, comme on va le voir, les experts désignés par le Codex bénéficient d'une bien plus grande crédibilité aux yeux des acteurs de l'OMC. Leur légitimité ne repose pas tant sur un plus haut niveau de connaissances quant aux enjeux sanitaires des hormones de croissance que sur certaines ressources sociales, telles que l'aptitude à se prononcer de manière argumentée à propos des régulations nationales. Alors qu'ils sont formellement indépendants à la fois de l'OMC et du Codex, les experts – qui transitent par l'une et l'autre organisation – vont apporter du crédit sur le plan scientifique aux deux institutions.

b. Une expertise normative

Le recours à l'expertise nécessite d'avoir une idée du type de savoirs indispensables à l'arbitrage du litige sur un plan scientifique. Cette opération de cadrage n'est pas neutre : si certains enjeux techniques sont d'emblée exclus de l'examen du différend, l'une ou l'autre des parties peut être amputée d'une bonne part de son argumentaire. De fait, certains

contentieux traités par l'ORD ont fait l'objet de négociations intenses pour s'accorder sur les disciplines scientifiques à mobiliser pour en comprendre les enjeux scientifiques.[581] Ce ne fut pourtant pas le cas du conflit sur le bœuf aux hormones, puisque sa catégorisation n'a jamais été contestée par les parties. De même, le désaccord scientifique qu'il suscite s'articule uniquement autour de quelques points très précisément circonscrits. Dans ces conditions, l'objet de l'expertise demandée par l'OMC n'est pas contesté : il est donc assez aisé d'en dégager la dimension normative.

(i) Inscrire l'interrogatoire des experts dans le domaine scientifique pour légitimer l'arbitrage

La demande d'expertise dans le cadre du conflit sur le bœuf aux hormones (aussi bien dans la procédure « Hormones 1 » qu' « Hormones 2 ») avait pour but de discuter des dangers pour la santé humaine de la consommation de viandes issues d'animaux traités aux hormones. Dès lors, seul un petit nombre de disciplines pouvaient être concernées : la physiologie animale (comment les hormones, après administration aux animaux, peuvent se retrouver dans les viandes et en quelles quantités), ainsi que la toxicologie (établir quels sont les dangers des hormones pour la santé humaine, et dans quelle mesure la consommation de viandes traitées pouvait être mise en cause dans leur apparition.) D'un point de vue scientifique, l'affaire est donc cadrée au croisement de la physiopharmacologie animale et de

[581] Bonneuil et Levidow (2012) expliquent ainsi que la stratégie européenne dans le cas du contentieux sur les OGM fut de faire valoir la nécessité de prendre en considération le plus de disciplines scientifiques possibles. Les OGM posaient, bien entendu, des enjeux importants en termes de catégorisation des risques, puisqu'il s'agissait d'une technologie innovante et que les inquiétudes européennes n'avaient pas seulement trait à la sécurité des aliments au sens strict, mais aussi aux impacts de la diffusion incontrôlée de semences modifiées génétiquement dans l'environnement. Mais surtout, cette manœuvre visait à mettre en scène les divergences entre les scientifiques en multipliant le nombre d'individus interrogés.

la toxicologie humaine, ce que confirme la provenance institutionnelle des experts sollicités[582].

Dans une certaine mesure, l'expertise commandée a effectivement permis aux membres du GS de se familiariser avec les problèmes sanitaires que pose l'exposition aux hormones de croissance. Une partie des 35 questions posées aux scientifiques lors de l'affaire « Hormones 2 » touchent en effet à des aspects techniques et témoignent de la volonté des acteurs « profanes » du contentieux (juges et avocats des parties, par exemple) de disposer d'informations scientifiques traduites dans un registre qui leur soit accessible :

> Question n°12 : Des résidus des six hormones en question sont-ils présents dans le lait ou dans les produits laitiers ? Dans l'affirmative, comment ces concentrations de résidus se comparent-elles à celles qui sont présentes dans la viande d'animaux auxquels des hormones n'ont pas été administrées ?[583]

Cependant, la plupart des questions impliquent que les scientifiques se prononcent sur des aspects pratiques et contextuels de mise en œuvre des réglementations domestiques. Ainsi, ce sont surtout leurs compétences de généralistes et d'intermédiaires, à l'interface entre science et politique, qui sont sollicitées par les juges du GS. Sous couvert de l'obtention d'éclaircissements techniques, les panélistes vont en fait bénéficier de directives en vertu desquelles juger la politique européenne :

> Question n°5 : Les CE ont identifié un certain nombre de dangers potentiels pour la santé [...]Peut-on considérer que les six hormones en cause ont été utilisées suffisamment longtemps comme activateurs de croissance pour permettre une évaluation de leurs effets à long terme sur la santé animale ou humaine ?
> Question n°20 : [...] Pouvez-vous expliquer comment les CE font respecter sur leur marché intérieur – officiellement et en pratique - l'interdiction qu'elles ont imposée ? Comment les CE font-elles respecter à leurs frontières - officiellement et en pratique - l'interdiction qu'elles ont imposée ?[584]

---

[582] Parmi les experts officiels interrogés par le GS, le décompte est le suivant : pour le premier contentieux, trois toxicologues, deux physiologistes et un membre du secrétariat du Codex ; pour le second contentieux, deux toxicologues, un médecin spécialiste d'endocrinologie pédiatrique et trois épidémiologistes.
[583] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997, questions écrites soumises aux experts]
[584] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997, questions écrites soumises aux experts]

Les experts seront donc d'autant plus audibles à l'OMC qu'ils seront en mesure d'analyser les déterminants de la politique européenne, depuis le raisonnement qui a sous-tendu son élaboration jusqu'aux conditions de sa mise en œuvre effective. Le caractère hybride de l'expertise est renforcé du fait que l'embargo européen lui-même intègre des choix de politique agricole comme s'il s'agissait de données scientifiques.

Encadré 21:Une position réglementaire difficilement tenable : les faiblesses l'embargo européen sur les hormones de croissance

L'interdiction des hormones en Europe, comme nous l'avons présenté dans le chapitre I de ce travail, comporte de nombreuses contradictions. Tout d'abord, certaines firmes pharmaceutiques produisent de grandes quantités d'hormones sur le territoire européen (en France, notamment), capacité de production que les Etats entendent maintenir. Surtout, il existe de multiples situations dans lesquelles on a recours aux hormones. Certes, les usages thérapeutiques des hormones sont limités à des situations obstétriques peu fréquentes (nécessité de provoquer la mise-bas, par exemple). Mais, la plupart du temps, les éleveurs utilisent les hormones dans un objectif zootechnique, ni vraiment médical, ni délibérément productiviste. Il peut s'agir, par exemple, de synchroniser les chaleurs des vaches d'un troupeau, ce qui permet de grouper les naissances. Comme les naissances ont en général lieu la nuit, les éleveurs limitent ainsi le nombre de nuits passées au chevet de leur cheptel. De tels usages « zootechniques » restent permis dans le cadre introduit par la directive 88/146/CE, puis par les directives 96/22 et 2003/74. En fait, la réglementation européenne interdit uniquement d'utiliser les hormones à des fins de « promotion de la croissance[585] ». Autrement dit, il n'est pas interdit d'utiliser les hormones de façon massive, sur l'ensemble d'un troupeau, si c'est pour synchroniser les cycles sexuels des animaux – pratiques qui peuvent, incidemment, accélérer leur croissance. Cette ambiguïté, quoi qu'en disent les décideurs européens, rend extrêmement délicat ela défense de la politique européenne à l'OMC :

> [Interviewé] : Les hormones c'est absolument pas nécessaire…c'est pas indispensable.
> *Question : Oui, mais on les a quand même gardées dans notre arsenal « thérapeutique », pour la synchronisation des chaleurs, qui est pas indispensable non plus.*
> Ha si, si. Ha non, là je suis pas d'accord avec vous. Indispensable, non, mais c'est pareil, le tracteur est pas indispensable, la moissonneuse-batteuse non plus… c'est-à-dire donner des hormones dans le seul but de faire grossir plus rapidement le veau pour avoir plus de viande…c'est évidemment pas indispensable ! Comparé à la préservation d'une méthode d'élevage qui consiste à synchroniser les chaleurs. Enfin, on a toujours un raisonnement qui nous permet de trancher un peu rapidement, de façon un peu intuitive, c'est vrai…[586]

Par ailleurs, l'interdiction des hormones en jeu dans le contentieux à l'OMC pose un défi du point de vue des mesures de contrôle. En effet, les substances incriminées sont impossibles à distinguer des hormones sexuelles qu'on trouve naturellement chez les femelles de tous les mammifères. Mieux encore, leur quantité est soumise à des variations considérables au cours du cycle sexuel. Par conséquent, quand on contrôle la quantité d'hormones présente dans une pièce de viande, il est impossible de savoir si l'animal a subi ou non un traitement hormonal. Il peut arriver que la quantité d'hormones soit plus importante chez un animal non traité que chez un animal traité.

[585] Les directives de 1996 et 2003 créent également une liste de substances interdites quel que soit leur cadre d'utilisation. La BST et la ractopamine, par exemple, sont explicitement frappées de cette interdiction.
[586] [Entretien, ancien adjoint aux affaires agricoles auprès de la RP de la France à Bruxelles, 09 septembre 2014]

Bref, face à une pièce de viande, il est totalement impossible de savoir si l'animal a reçu des hormones de croissance.

En résumé, l'interdiction des hormones en Europe, conséquence d'un arbitrage entre le coût de l'interdiction des hormones pour les éleveurs, les revendications sociales face aux scandales des veaux traités aux hormones, et la faisabilité technique des moyens de mise en œuvre, a été une décision de compromis, mise en œuvre via des dispositifs de contrôle indirects (basés, par exemple, sur la traçabilité des médicaments vétérinaires en élevage).

La réglementation européenne est une élaboration intellectuelle compliquée, qui implique des mesures de contrôle contestables (peu sensibles et peu spécifiques) sur le terrain. Cette double complexité autorise une décrédibilisation de la réglementation européenne sur le plan technique : la solution d'autorisation des hormones de croissance apparaît beaucoup plus simple. Or, elle ne semble pas mettre les populations particulièrement en danger, comme l'indique le concept expert de « risque. »

(ii) La notion de risque pour quantifier la pertinence scientifique de la réglementation européenne

L'expertise convoquée dans le cadre du contentieux sur les hormones n'est pas ontologiquement « scientifique » : c'est parce que les experts interrogés le sont à titre de spécialistes que l'institution la qualifie comme telle. Les juges du GS semblent en fait surtout chercher à déterminer une corrélation quantitative entre les connaissances en matière de dangerosité de l'utilisation d'hormones de croissance et les dispositions réglementaires européennes. Cet objectif suggère que l'OMC développe une conception statistique du risque, défini comme la probabilité de survenue d'évènements néfastes liés à l'utilisation des hormones de croissance. Une telle approche simplifie le lien de causalité puisque, contrastant avec le raisonnement complexe sur lequel repose la politique européenne, l'OMC cherche à synthétiser la relation entre les hormones et les dangers sanitaires par un chiffre. C'est ainsi que les juges sont particulièrement sensibles aux tentatives de quantification des experts :

> L'augmentation du risque est très faible, mais néanmoins les études s'accordent à montrer qu'il y a un risque. [...] Il serait très difficile, sur le plan scientifique, de dire que le risque

> est nul, mais il est probablement extrêmement faible. Il pourrait être, selon les estimations, d'un cancer par million de personnes exposées durant leur vie entière. Pour résumer, le risque se situe entre zéro et environ un sur un million. Et ce chiffre de un sur un million est [...] une estimation prudente, une limite supérieure.[587]

La question de la définition probabiliste du risque constitue un enjeu stratégique dans l'argumentaire européen : l'Accord SPS reconnaît en effet aux Etats leur légitimité à fixer eux-mêmes le niveau de protection sanitaire qu'ils souhaitent, sur la base d'une évaluation des risques[588]. Du point de vue des institutions, et même si ce droit des gouvernements nationaux sera confirmé par le rapport de l'organe d'appel, il constitue un obstacle dans l'entreprise de légitimation institutionnelle croisée de l'OMC et du Codex puisqu'il concède aux gouvernements souverains la liberté de s'affranchir des directives des organisations multilatérales. Dans ces conditions, l'estimation grossière du risque que propose l'expert cité ci-dessus menace directement l'expertise officielle pourvue par le Codex. Pour l'OMC et le Codex, elle manifeste la nécessité d'œuvrer ensemble au renforcement de leurs légitimités respectives. Pour ce faire, les deux institutions vont mettre en valeur l'expertise en apparence externalisée que leur apporte le JECFA. L'intervention de cet expert fournit ainsi aux responsables institutionnels l'occasion de constituer un lien de solidarité entre l'OMC et le Codex, fondé sur la reconnaissance commune des prérogatives expertes du JECFA.

c. Une « triangulation » institutionnelle : le JECFA, un *collège d'experts sélectionné par le Codex, certifié par l'OMC*

L'un des experts interrogés par les juges de l'OMC estime que le risque additionnel de cancer lié à l'utilisation d'hormones se situe « entre zéro et un sur un million. » Cette déclaration, prononcée devant l'ORD à l'occasion de l'audition des experts des 17 et 18

---

[587] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997, audition des experts, 17 février 1997]. Cette estimation « à la louche » a été abondamment commentée par les experts et surtout, par les responsables institutionnels, comme nous le verrons dans le paragraphe suivant.

[588] [OMC, Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires, articles 3.3 et 5.2]

février 1996, semble beaucoup impressionner les juges de l'OMC. Pour cette raison, elle est le point de départ d'une réaction des représentants du Codex, qui tentent de rétablir la légitimité de leur institution. En effet, l'estimation à la louche établie par le scientifique en question contient implicitement une critique à l'égard du Codex. Au cours des différentes évaluations effectuées par le JECFA à propos des hormones, les experts n'avaient jamais proposé d'estimation quantitative du risque cancérigène qu'elles induisent. Comment défendre alors le travail d'évaluation d'un collectif d'experts, sur la base duquel des normes internationales ont été établies, quand un seul scientifique peut, par un rapide calcul, proposer une estimation quantitative en direct ? L'anecdote est révélatrice d'un décalage entre le nouveau statut du Codex, devenu référence mondiale avec l'entrée en vigueur de l'OMC, et ses méthodes de travail devenues vétustes, notamment en ce qui concerne les procédures d'évaluation des risques. Par conséquent, l'épisode s'inscrit dans un travail de plus longue haleine, qui a permis aux responsables du Codex de s'assurer non seulement de la pérennité de leur organisation, mais aussi de lui faire gagner en visibilité en l'attachant de manière inséparable à l'OMC.

Les négociations de l'Uruguay Round ont en effet modifié l'organisation générale des institutions en charge de l'établissement des normes techniques et scientifiques. Pour le Codex, la création de l'OMC a constitué une opportunité inespérée : la perspective d'être citée comme référence en matière de sécurité sanitaire des aliments offrait à l'organisation de métamorphoser son image de programme intergouvernemental confidentiel et technique[589]. Autrement dit, l'organisation obtenait un moyen de pérenniser son existence et même une

[589] Ce constat est au cœur de l'analyse développée par Winickoff et Bushey (2009). Depuis son lancement en 1963 et jusqu'à la fin des années 1980, le Codex est un programme de normalisation internationale. Comme ses normes sont simplement volontaires, peu d'attention lui est consacrée, d'où une menace latente de perte de vitesse voire de suppression. Lorsque, au cours des négociations de l'Uruguay Round, il devient probable que le Codex sera reconnu comme référence dans son domaine par l'OMC, cela constitue une opportunité pour le Secrétariat de l'organisation qui entreprend alors une mise à jour des procédures et du mode de fonctionnement du Codex.

promesse d'accroître son domaine de compétence et ses prérogatives. Cependant, cette reconnaissance suppose que l'OMC en tire elle-même des avantages : du point de vue de cette dernière, c'est en raison de la qualité de son expertise techno-scientifique que le Codex est l'organisation la plus pertinente dans ce domaine. Autrement dit, l'expertise se trouve au cœur du processus de consolidation institutionnelle croisée entre l'OMC et le Codex. D'un côté, l'OMC trouve avec le Codex un pourvoyeur d'expertise clairement identifié et externe, donc indépendant. De l'autre, le Codex[590] acquiert une visibilité inédite qui lui permet de conforter son existence et son mandat.

> La CIPV [Convention Internationale pour la Protection des Végétaux] ne faisait même pas de norme, à l'époque. Mais le Codex existait déjà depuis un bon moment et l'OIE [Organisation Mondiale pour la Santé Animale] aussi... Et c'était évident que ce n'était pas…qu'on n'avait aucun intérêt au GATT d'essayer d'être une organisation technique scientifique. On n'avait pas ces capacités et on ne voyait aucune raison de le faire. On avait ces deux autres qui faisaient déjà exactement ce boulot. Donc depuis très tôt, nous on a identifié ces organisations comme les organisations de référence de base, et on les invitait. [...] Donc ils étaient actifs dans les négociations. On avait invité le secrétaire du JECFA à venir nous expliquer exactement comment ils faisaient, qu'est-ce que c'était leur travail, [...] comment ils arrivaient à faire les normes du Codex. Et pour le Codex, c'était une occasion formidable : ils étaient peut-être pas menacés, mais en tout cas, ils n'avaient presque pas de visibilité. Avec l'accord SPS et après, avec des contentieux comme celui des hormones, il s'est mis à exister vraiment, comme une instance scientifique de premier plan.[591]

Le renvoi au Codex, qui figure dans l'Accord SPS, permet donc à la fois d'assurer l'objectivité de l'OMC en matière scientifique et de conforter le Codex, qui fournit les normes de référence. Avec le règlement du contentieux sur les hormones, le Codex est à nouveau sollicité, cette fois en tant que pourvoyeur d'expertise (individus, méthodologie et avis du JECFA sur les substances incriminées).

Dans ces conditions, l'anecdote rapportée plus haut, au cours de laquelle un expert non membre du JECFA quantifie à « main levée » le risque lié à l'utilisation d'hormones perturbe

---

[590] Le Codex n'est pas la seule organisation à bénéficier de l'aubaine des négociations de l'Accord SPS. Le Codex, l'OIE et la CIPV forment en effet « les trois sœurs », c'est-à-dire le trio d'organisations intergouvernementales chargées, en vertu de leurs mandats respectifs, d'établir les normes relatives à l'Accord SPS. La généalogie de cette expression de « trois sœurs » est nébuleuse, le Secrétariat de l'OMC lui-même n'étant pas capable d'en attribuer la parenté à l'un ou l'autre des acteurs de l'Uruguay Round. Il semble en tout cas que cette désignation soit née au moment de la signature des accords de l'OMC.

[591] [Entretien, Secrétaire du Comité SPS, 06 mai 2014]

ainsi cette répartition des rôles et menace le Codex dans son statut de référence unique. En effet, le JECFA, pour sa part, s'était contenté d'estimer, de manière qualitative, « qu'il était peu probable que l'utilisation [d'hormones] pour activer la croissance des animaux, constitue un danger pour la santé humaine. »[592]

> If there is a new dispute, Codex and JECFA must be in an unassailable position in regard to the scientific case. This is not the position now. […] This was picked up at the WTO panel's hearing with the scientific experts last February. […] The Appellate Body (AB) also made much of the fact that one of the experts (Lucier) estimated that the increased risk of cancer from the use of hormones was between "zero and one in a million". The AB […] do note that the high end of this figure would mean 378 cases of additional cancer per year in the EU. […] In fact, I was sitting next to Lucier when he made his statement and it was a real back-of-the-envelope calculation. […] The amazing thing about the 32rd JECFA report is that there is NO RISK ASSESSMENT of the potential carcinogenicity of the hormones, so there is no rebuttal from our side to Lucier's rough and ready calculations. […] On the brighter side, JECFA now has experience in risk assessment of carcinogens. We also know where the main weaknesses in the former evaluations are.
> *S'il y a un nouveau contentieux, le Codex et le JECFA doivent être dans une position irréprochable en ce qui concerne les enjeux scientifiques. Ce n'est pas le cas en l'état actuel. [...] C'est ce qui est ressorti de l'audition des experts par le panel en février dernier. [...] L'organe d'appel (OA) s'est aussi beaucoup ému de ce que l'un des experts nommés par l'UE (Lucier) a estimé « entre zéro et un sur un million » l'augmentation du risque cancérigène imputable à l'utilisation d'hormones. L'OA a bien noté que la fourchette haute signifierait 378 cas annuels de cancers en plus pour l'UE. [...] En fait, j'étais assis à côté de Lucier quand il a fait cette déclaration et c'était vraiment un calcul de coin de table. [...] Mais ce qu'il y a d'incroyable à propos du rapport du 32e JECFA, c'est qu'il n'y a PAS D'EVALUATION DU RISQUE carcinogène potentiel des hormones, donc on n'a rien à opposer aux calculs grossiers et approximatifs de Lucier. [...] La bonne nouvelle, c'est que le JECFA a maintenant de l'expérience dans l'évaluation des risques de carcinogènes. Nous savons aussi où se trouvent les principales faiblesses dans les évaluations antérieures.*[593]

Les responsables du JECFA et du Codex, sont donc eux aussi embarqués dans la gestion du conflit transatlantique. Pour eux, l'enjeu est d'ordre institutionnel : la science produite dans le cadre de la résolution du contentieux doit a minima être compatible avec celle qui fonde les normes du Codex. Or, le contentieux sur les hormones les place face aux fragilités qui existent alors dans les procédures de leurs comités d'experts. Celles-ci, héritées de l'époque où le Codex n'était qu'un programme intergouvernemental confidentiel, sont désormais vétustes (Winickoff et Bushey, 2009). Le contentieux participe ainsi à enclencher

[592] [OMS, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 32e réunion du JECFA, TRS 763, 1988]
[593] [Archives privées, mail interne au Secrétariat du JECFA, 28 janvier 1998]

une entreprise de mise à jour des procédures du JECFA, qui mobilise à la fois le Secrétariat du Codex et celui du JECFA :

> This was discussed with Steve Sundlof [Président du CCRVDF] and he agrees with the analysis and the decision to re-evaluate [hormones]. Basically, if and when the EU do their Risk Assessment and a new dispute breaks out, if JECFA does not have something new to say, then we will not even get a seat at the table. The AB has basically let the EU off the Codex hook; this is because […] the AB states very clearly that the right of the EU (or any other WTO member) to maintain a level of protection higher than that provided by a Codex standard is an autonomous right.
> *On en a discuté avec Steve Sundlof [Président du CCRVDF] et il rejoint notre analyse, ainsi que la décision de réévaluer [les hormones]. En résumé, quand l'UE fera son évaluation des risques, si elle décide d'en faire une, et qu'un nouveau conflit éclate, si à ce moment-là, le JECFA n'a rien de nouveau à dire, alors on n'aura même pas un siège autour de la table. L'OA a quasiment autorisé l'UE faire fi du Codex ; ce, parce que l'OA a explicitement dit que le droit de l'UE (ou de tout autre membre de l'OMC) à maintenir un plus haut niveau de protection que celui d'une norme Codex était un droit autonome.*[594]

Après l'écriture de l'Accord SPS, le fonctionnement de l'OMC, en particulier le règlement des premiers contentieux, ajoute une dimension institutionnelle supplémentaire au duo que forment l'OMC et le Codex. L'expertise, a été constituée en étape déterminante du traitement des litiges. Par conséquent, le JECFA intervient à deux stades distincts dans la régulation commerciale qu'orchestre l'OMC : au moment de l'établissement des normes par le Codex et lors de l'expertise réalisée spécifiquement dans l'objectif de résolution du contentieux. A ce moment-là, en effet, les experts du JECFA ont été en position de dominer le débat scientifique : non seulement ils étaient surreprésentés au sein de l'effectif consulté par les juges, mais ils ont, en outre, bénéficié d'une plus grande écoute.

> A l'OMC, du fait qu'on représentait le JECFA, on avait un statut un peu particulier. En gros, on était là pour dire la vraie vérité, et c'était d'ailleurs pas toujours facile, parce qu'en tant qu'Européens, on m'avait suggéré de…Enfin, de pas être trop un bon défenseur du JECFA, quoi. [...] L'idée, c'était : le Codex, c'est la référence mondiale, et la science du Codex, c'est le JECFA, qui est un benchmark, un benchmark mondial, lui aussi. Donc, tout ça conjugué, faisait que le JECFA était au centre de l'expertise, en somme.[595]

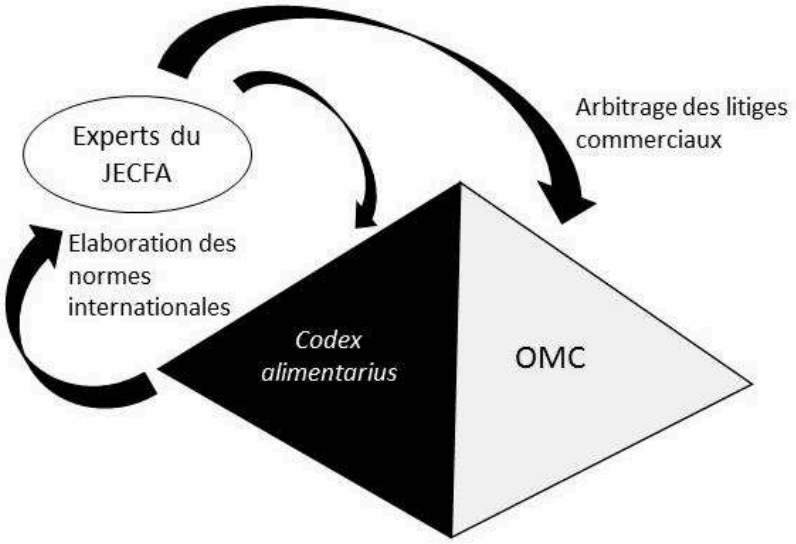
Les experts du JECFA constituent une garantie d'objectivité et d'excellence scientifiques dans une perspective d'action publique internationale, à la fois en rendant possible l'élaboration de normes du Codex et en orientant l'OMC dans l'arbitrage des

---

[594] [Archives privées, mail interne aux Secrétariats du JECFA et du Codex, 15 avril 1998]
[595] [Entretien, ancien président du JECFA, 25 juillet 2014]

différends. Ce faisant, ils confortent la place du duo institutionnel Codex/OMC dans la régulation du commerce international.

Figure 18 : Une institution unique pour réguler le commerce mondial des aliments - expertise et renforcement institutionnel



Au bilan, les experts du Codex permettent de trianguler (c'est-à-dire de permettre la création de liens indéfectibles grâce à une caution externe) la relation entre les deux institutions au cœur de la régulation du commerce mondial d'aliments : l'OMC et le Codex. Ces dernières, grâce à l'expertise fournie par le JECFA, partagent un fond cognitif commun et une démarche cohérente, ce qui leur permet de renforcer leur légitimité respective. La science du JECFA a donc permis de conférer leur autorité à l'OMC et au Codex, notamment en rendant possible un processus de référencement croisé entre ces deux institutions. A ce titre, la science a constitué une modalité d'institutionnalisation de la régulation multilatérale du commerce des aliments. De façon symétrique, les institutions, en se déployant de manière effective, n'ont pas été sans effets sur la science elle-même. Au JECFA, la nouvelle visibilité des évaluations acquise lors du contentieux sur les hormones a incité les experts à donner une apparence plus rigoureuse à leurs travaux. Ils se sont notamment efforcés de clarifier leur

gestion des incertitudes : la réponse institutionnelle aux difficultés liées à l'établissement de réglementations dans un contexte d'incomplétude et d'incertitude des données scientifiques, a consisté en une densification des procédures. Celles-ci visent plutôt à minorer les incertitudes qu'à améliorer la production de connaissances par le JECFA ou par les laboratoires qui fournissent les données originelles. Pourtant, les experts eux-mêmes mettent en œuvre des solutions concrètes pour s'arranger des incertitudes.

2. Des incertitudes maîtrisées par les procédures ? Une tentative de dépolitisation des évaluations du JECFA

Dans le paragraphe précédent, nous avons montré que, grâce à l'expertise externe du JECFA, une solidarité institutionnelle s'est établie entre l'OMC et le Codex. Même si cette relation peut sembler asymétrique – le Codex dépendant beaucoup plus de l'existence et de la reconnaissance de l'OMC que l'inverse – chacune des deux institutions trouve des avantages à ce partage des rôles. Toutes deux bénéficient d'une légitimité et d'une objectivité accrues grâce à la caution scientifique du JECFA. Pourtant, la science a elle aussi ses limites, au sens où la pratique scientifique, aussi bien que l'état des connaissances à un moment donné, comportent leur lot d'incertitudes[596]. Ces incertitudes sont souvent problématiques pour les institutions destinées à orchestrer l'action publique et qui doivent prendre des décisions sur des sujets que la science ne permet pas de connaître de manière extensive (Boudia, 2013 ; Vogel, 2013.) La gestion institutionnelle du conflit sur les hormones a participé à définir le traitement des incertitudes par le JECFA, et a ainsi contribué à la constitution d'une science du JECFA. Avant de nous intéresser aux enseignements de l'affaire « Hormones » en la matière, il n'est pas inutile de préciser pourquoi il est difficile d'établir un dispositif

[596] Qu'il s'agisse de limites « provisoires » (tout n'a pas encore été découvert) ou « définitives », correspondant au constat sur lequel s'est bâti la science post normale (Ravetz, 1979), selon lequel il n'est pas possible de répondre par la science à toute question posée par la science.

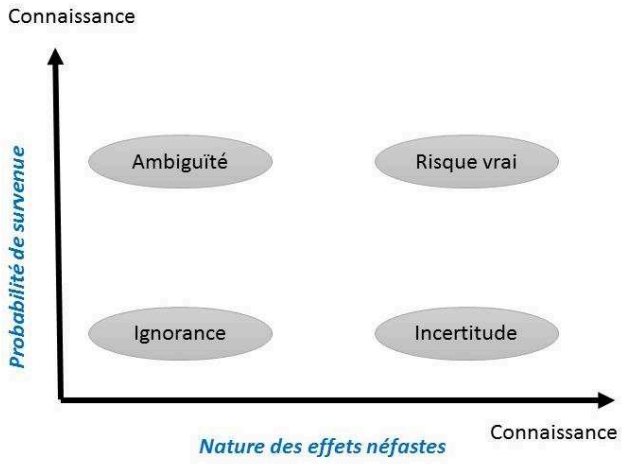
d'expertise à la fois efficace en termes d'action publique et cohérent quant à la question de l'incertitude.

a. Ajuster incertitude et conception quantitative du risque

L'étude de la façon dont les experts s'accommodent des inconnues scientifiques n'est pas un enjeu nouveau pour les sciences sociales. De l'agnotologie (Proctor et Schiebenger, 2009) aux Science and Technologies Studies (Frickel et Vincent, 2007), en passant par la théorie de l'acteur réseau (Latour, 1987), la plupart des approches de sociologie des sciences se sont intéressées à la façon dont l'incertitude était traitée à l'intérieur des laboratoires, entre les universitaires, et au sein même de la relation entre science, société et pouvoir[597]. Beaucoup de ces travaux se sont efforcés d'établir des typologies des incertitudes, en caractérisant, par exemple, la nature de l'incertitude : dans une perspective plus spécifique à l'établissement de réglementations relatives au risque, Stirling (1999) distingue ainsi les cas où l'ignorance porte sur la nature des effets néfastes de celles où c'est la probabilité d'occurrence de ces effets qui est inconnue. Il définit, sur cette base, quatre types de situations : le risque vrai (haut degré de confiance dans la définition d'effets néfastes et leur probabilité de survenue), l'incertitude (les effets sont identifiés mais leur probabilité d'occurrence indéterminée), l'ambiguïté (difficulté à définir l'effet néfaste de façon univoque, mais évaluation possible de la probabilité de survenue) et l'ignorance (ni l'effet, ni sa probabilité ne sont connus)

[597] Pour un résumé exhaustif de la question de l'incertitude en science telle qu'elle a été traitée dans les sciences sociales, on se reportera par exemple à Déplaude (2015). Au-delà d'un inventaire des démarches qui se sont attachées à détailler les enjeux de l'incertitude, Déplaude suggère que les tentatives de catégorisation de différents types d'incertitude scientifique ne sont pas d'une grande aide pour comprendre comment les experts eux-mêmes réagissent face à la finitude de leurs savoirs.

Figure 19: les types d'incertitude selon Stirling (1999)



D'autres travaux se sont plus particulièrement focalisés sur l'intentionnalité qui sous-tend ou non l'existence d'ignorances. Dans cette perspective, (Frickel et Vincent, 2007) décrivent des ignorances « fortuites », liées à la finitude de l'état des connaissances ou des méthodes d'analyse à un moment donné, qui se distinguent des ignorances « stratégiques » (McGoey, 2012) imputables à des entreprises visant à délibérément maintenir dans l'ombre certains savoirs potentiellement gênants (pour les pouvoirs publics ou pour les industriels, par exemple.) Sous cet angle, certains travaux ont justement mis en évidence l'ambivalence du recours à l'expertise par les autorités décisionnaires : cette démarche permet en effet aussi bien de rendre visibles des dangers que d'en rendre d'autres invisibles (Boudia et Jas, 2013). Pour cette raison, la gestion de l'incertitude constitue un point décisif dans la relation entre experts et décideurs dans la constitution des réglementations. Il s'agit de définir les objectifs des politiques du risque et les moyens de contrôle pour y parvenir (autorisation de produits chimiques, encadrement de leur usage, etc.)

Le concept de « science réglementaire » développé à la suite des travaux de Jasanoff (1990), permet d'appréhender à la fois incertitudes et production réglementaire. La science réglementaire désigne l'ensemble des activités scientifiques intégrées au processus d'élaboration législative et de ce fait, caractérisées par un haut degré de procéduralisation. Si

la partie la plus visible de cette science réglementaire se pratique dans des institutions publiques, avec une tendance à la spécialisation d'instances dédiées à la définition des standards que doivent remplir les éléments scientifiques pour s'intégrer au processus réglementaire et à leur mise en œuvre, ce sont bien souvent des structures privées (industries pharmaceutiques, pétrochimie, etc.) qui en sont les pourvoyeurs primaires, en réalisant les expériences et les études nécessaires.

Depuis les années 1980, les efforts des autorités gouvernementales se sont concentrés sur les moyens d'assurer le crédit des savoirs développés dans le cadre de la science réglementaire. Dans le contexte européen, Benamouzig et Borraz (2007) ont montré que le phénomène de création d'agences sanitaires avait produit des organisations bureaucratiques dédiées à l'élaboration de cette science réglementaire. La répartition des rôles entre instances d'expertise et administrations demandeuses s'accompagne, selon eux, d'un partage des responsabilités, même si les enjeux d'évaluation du niveau d'incertitude des informations et de la manière la plus appropriée de les incorporer aux dispositions réglementaires ne sont pas toujours distincts en pratique. L'expertise en situation d'élaboration réglementaire se démarque du travail de recherche fondamentale : Demortain (2013) brosse ainsi le portrait d'une « toxicologie réglementaire » fondée sur le choix en partie arbitraire de conventions expérimentales, qui sédimentent des façons de faire déterminant pour une bonne part l'orientation des réglementations. D'autres auteurs (Murphy et al., 2006) ont souligné l'existence de déclinaisons nationales diverses de cette science réglementaire, en lien avec le « style » réglementaire privilégié et l'organisation institutionnelle de chaque Etat. Pour autant, les savoirs relevant de la science réglementaire sont modelés par des phénomènes d'internationalisation et de circulation transnationale (Boudia, 2008) ; de ce fait, les organisations intergouvernementales constituent souvent les arènes au sein desquelles

cristallisent les principes de cette science dessinée pour être traduite en normes (Demortain, 2009).

L'étude de la constitution d'une science réglementaire relie ainsi la question des incertitudes scientifiques et celle de la coconstruction des politiques du risque par les scientifiques et les responsables administratifs et politiques. Approcher la gestion de l'incertitude scientifique au prisme de l'analyse des politiques du risque permet de constater que les scientifiques eux-mêmes ont une conception variable des enjeux liés à l'incertitude selon qu'ils se placent en chercheurs ou en experts :

> Mais vous savez, l'incertitude, c'est un problème de décideurs ! De gestionnaires, quoi. C'est un problème quand vous voulez établir des LMR et que les données sont incomplètes, ou quand le législateur veut faire une directive. Parce qu'au contraire, pour nous…c'est pas grave, c'est même comme ça que la science avance. C'est aussi un truc qui fait qu'on se pose de nouvelles questions.[598]

Qu'il s'agisse de données lacunaires, d'une impossibilité structurelle à l'obtention d'information ou de la production délibérée d'incertitude (Proctor, 2009), les décideurs politiques doivent élaborer des scenarii de gestion du risque sur la base d'une information en large partie hypothétique. Le risque, y compris dans une démarche quantitative, comprend toujours une estimation, à partir de laquelle une solution de politique publique est élaborée moyennant des arbitrages subjectifs[599].

Le caractère hybride des politiques du risque, entre expertise scientifique et considérations sociales et politique, a ainsi été largement démontré. Les législateurs eux-mêmes l'ont intégré, notamment en organisant la séparation rhétorique entre évaluation et gestion du risque. Pourtant, dans ce paragraphe, nous allons voir que les institutions internationales persistent à revendiquer une représentation technocratique des politiques

---

[598] [Entretien, expert du JECFA, 3 juillet 2014]

[599] Ce constat est à l'origine même du courant de pensée engagé, mené par des sociologues tels que Ulrich Beck [1987] à la fin des années 1980. Ce dernier met en garde contre une décision confinée aux sphères politico-administrative qui, sous couvert d'évaluations techniques, rendent implicites les arbitrages effectués qui peuvent porter à conséquences au regard des risques supportés par les populations.

publiques, que sous-tendrait exclusivement une évaluation scientifique affranchie de tout considérant politique. Dans le conflit sur les hormones, la tentative européenne d'amplification des incertitudes relatives aux hormones de croissance, pour justifier leur interdiction, a mis en question la science réglementaire de référence à l'échelle mondiale que le Codex entend produire. Le conflit a ainsi impulsé une réforme du Codex : en actualisant ses procédures, l'organisation cherche à confirmer son exclusivité à l'échelle mondiale. Après avoir montré que les formats des normes sanitaires incorporent des choix intuitifs ou empiriques, nous verrons que ce sont principalement les experts eux-mêmes qui assument les arbitrages imposés par les incertitudes scientifiques. Le Codex et l'OMC semblent, pour leur part, considérer que la densification des procédures suffit à éliminer les incertitudes ou, au moins, leur impact sur l'action collective.

b. *L'élaboration de*s LMR : un processus sous la contrainte des incertitudes scientifiques

Dans le Chapitre I de notre travail, nous avons présenté les principaux outils sur lesquels s'est construite la régulation sanitaire mondiale. L'évaluation des dangers toxiques chez l'homme permet de proposer une Dose Journalière Admissible (DJA) qui peut être absorbée sans danger et d'en déduire les Limites Maximales de Résidus (LMR) dans les différents aliments qui constituent une ration moyenne quotidienne. Ces LMR sont la pierre angulaire du travail du Codex, puisque c'est sous cette forme que sont adoptées les normes internationales concernant les médicaments vétérinaires.

Or, le processus d'élaboration des LMR est émaillé de nombreuses présomptions qui correspondent à un cadrage spécifique du risque lié à l'exposition aux médicaments vétérinaires. Indépendamment des propriétés intrinsèques d'une substance particulière, sa régulation internationale s'effectue via un format réglementaire incorporant des conventions empiriques ou (et) arbitraires.

(i) La construction de l'outil LMR : estimations, suppositions, conventions

Estimer une DJA suppose un cadrage des risques qui, de fait, exclut de nombreux dangers possibles. En effet, la DJA prend uniquement en considération le danger lié à la toxicité de résidus de médicaments vétérinaires ingérés en consommant de la viande, du lait ou des œufs. Or, d'autres dangers, comme l'impact environnemental de la diffusion des résidus de traitements vétérinaires (par exemple, lors de l'épandage de lisiers) ou la sélection des bactéries résistantes dangereuses pour l'homme (antibiorésistance) lorsque les antibiotiques sont utilisés de façon massive dans les élevages, auraient pu être également retenus.

De plus, la DJA est estimée grâce à des études sur des animaux de laboratoires, dont l'extrapolation à l'homme, bien qu'elle soit reconnue par des critères de validité dans la communauté scientifique, est fondée sur l'hypothèse que l'homme et le rat sont de sensibilités comparables lorsqu'ils sont exposés à des substances toxiques (Demortain, 2013).

Ensuite, le passage de la DJA aux LMR suppose de connaître ce qui compose l'assiette quotidienne d'un adulte « moyen ». Le JECFA a choisi de retenir l'approche appliquée par la FDA et l'EFSA, soit une consommation quotidienne de 300g de muscle, 100g de foie, 50g de rein, 50g de gras, 100g d'œufs et 1.5 L de lait. La somme de ces différents apports peut sembler ridiculement élevée ; il est en effet difficile de croire que le consommateur moyen absorbe chaque jour 500g de viande, près de 2 œufs et 1.5L de lait. En fait, cette approche vise à couvrir toutes les catégories de consommateurs, y compris les jeunes enfants ou les populations consommant une grande quantité d'abats par exemple. La surestimation a également pour objectif d'assurer une marge de sécurité confortable dans une procédure qui comporte beaucoup de suppositions et d'estimations.

> Accurate food intake data are difficult to obtain, particularly at the international level. […] In addition, there are limited publications on the fate of veterinary drug residues during processing of foods […] and the domestic preparation of food of animal origin. […] To

protect all segments of the population, the Committee deemed it reasonable to use available intake data at the upper limit of the range for individual consumption of edible tissues and animal products.
Il est difficile d'obtenir des données précises concernant la consommation d'aliments, en particulier à l'échelle international. [...] De plus, il existe peu de publications au sujet du devenir des résidus de médicaments vétérinaires lors du process industriel ou de la préparation de repas domestiques à partir d'aliments d'origine animale. [...] En vue de protéger toutes les catégories de la population, le JECFA a estimé qu'il était raisonnable d'utiliser les fourchettes hautes des données de consommations individuelles de produits d'origine animale.[600]

Même s'il est probablement « surprotecteur », le « panier de consommation » universel utilisé par le JECFA apparaît d'une part établi grâce à des estimations « à la louche » et d'autre part, formaté selon des habitudes de consommation occidentales. Notamment, la présence de résidus dans d'autres tissus que ceux qui figurent dans les paniers de consommation n'est pas prise en compte.

(i) Lorsque la ractopamine met en évidence les limites ontologiques du concept de LMR

Le problème des résidus qui pourraient se concentrer dans d'autres substrats fut justement soulevé lors de l'évaluation par le JECFA de la ractopamine : lors du CCRVDF de 2008, la délégation chinoise fit part de ses inquiétudes quant à la présence de quantités importantes de résidus dans les poumons des porcs, consommés en Chine. Les autorités chinoises disposaient de publications scientifiques à ce propos, qui furent transmises au JECFA, pour déterminer s'il y avait là matière à modifier les LMR, déjà établies, pour la ractopamine. Le JECFA s'est alors trouvé dans une situation délicate : d'un côté, les experts ont estimé que l'analyse des données fournies par la Chine indiquaient que les poumons semblaient concentrer un taux surprenant de résidus de ractopamine. Mais, d'un autre côté, ce constat ne pouvait pas être suivi d'une décision du JECFA de revenir sur ses recommandations antérieures : les poumons ne figurent pas dans les paniers de consommation

[600] [FAO/OMS, Procedures For Recommending Maximum Residue Limits Residues Of Veterinary Drugs In Food
(1987-1999), Rome, 2000]

utilisés par le JECFA. Le comité n'était donc pas équipé procéduralement pour examiner les données chinoises :

> Moi, je vais vous le dire honnêtement, j'ai été quand même assez dérangé par nos conclusions pour cette dernière évaluation de la ractopamine. [...] En plus, on était forcés de répondre en temps limité, vraiment limité, ce qui fait qu'on a été un peu obligés de valider des trucs qu'on n'avait pas eu le temps de regarder dans le détail. Et la question que posaient les Chinois était intéressante. Ils avaient des études, des études tout-à-fait correctes, qui montraient des variations très importantes des contaminations des poumons de porc. Qui, parfois, étaient très élevées. C'était des questions intéressantes, avec des données et tout, même si les études posaient plus de questions qu'elles n'apportaient de réponse. Alors notre réponse : « C'est très intéressant, mais comme ça ne rentre pas dans nos procédures, on ne change rien à nos LMR », je trouve qu'elle est un peu décevante.[601]

Le cas de la ractopamine souligne ainsi les limites du format des LMR. L'élaboration de ces normes est en effet contrainte par des procédures qui tendent à dissimuler de nombreuses incertitudes. Certaines sont écartées comme non pertinentes (« cadrage » des risques à prendre en considération, cas des résidus de ractopamine dans le poumon) tandis que d'autres sont directement incorporées dans la notion même de LMR (estimation des paniers de consommation moyens). A cela, il faut ajouter qu'à chaque étape, des facteurs de sécurité déterminés arbitrairement sont intégrés dans le processus. Si l'on peut raisonnablement estimer qu'ils sont protecteurs pour le consommateur (par exemple, on estime que la dose toxique pout l'homme est 100 fois plus faible que pour l'animal de laboratoire chez qui elle a été expérimentalement déterminée), il n'en reste pas moins que le procédé dans son ensemble est un construit visant à rendre possible la normalisation internationale en dépit de la méconnaissance de certains faits scientifiques.

C'est d'ailleurs en partie pour cela que certains acteurs posent la question des limites instrumentales d'un format normatif qui semble désormais trop grossier pour prendre en charge des situations de plus en plus complexes :

> On a eu cette réunion, au VICH [Veterinary International Conference on Harmonization] et c'était très intéressant. Il y a la question du miel, c'est un produit très particulier, un mélange, avec des résidus de médicaments vétérinaires et de pesticides qui, des fois, sont

[601] [Entretien, expert du JECFA, 5 juin 2013]

identiques chimiquement. Et puis, de plus en plus, les méthodes d'analyse s'affinent, on arrive à pister plusieurs résidus d'un même traitement. [...] un autre truc dont on se rend compte, c'est aussi un peu ce truc des perturbateurs endocriniens, qui se retrouvent dans l'environnement et pas seulement…et qui posent d'autres questions en termes de management. [...] Bref, nous on se demande si on n'est pas allés au bout de cet outil « LMR ».[602]

En attendant une éventuelle reconnaissance des limites de « l'outil LMR », les acteurs – et en premier lieu, les experts eux-mêmes – font de leur mieux pour surmonter les incertitudes scientifiques. Ce sont ainsi les praticiens de la science réglementaire eux-mêmes qui permettent à son paradigme technocratique d'opérer en gérant de façon pragmatique les incertitudes scientifiques.

c. Tempérer, contourner ou bidouiller : les arrangements des experts face aux incertitudes

Les pratiques mises en œuvre par les acteurs pour s'accommoder des incertitudes scientifiques ont suscité de nombreuses analyses en sciences sociales. Du côté des juristes, Walker (1991) a défini une « incertitude conceptuelle », reliée à la sélection par les scientifiques des variables ou des hypothèses pertinents au regard de l'épistémologie dans laquelle ils s'inscrivent, par rapport à d'autres sources d'incertitudes (échantillonnage, multicausalité, etc.) D'autres travaux ont exploré les causalités à l'origine des incertitudes : le maintien de l'ignorance ou « undone science » (Frickel et al., 2009), voire la « production sociale de l'ignorance » (Kleinman et Suryanarayan, 2012) sont ainsi fréquemment liés à la protection d'intérêts économiques de firmes multinationales ou de professions suffisamment organisées pour peser sur la décision publique. D'ailleurs un partie de ces travaux tient d'une démarche engagée, visant à dénoncer les manœuvres des acteurs privés, notamment des

[602] [Entretien, représentant de l'industrie du médicament vétérinaire au 23e CCRVDF, 17 octobre 2016]

grands groupes industriels, pour maintenir la méconnaissance vis-à-vis de certaines questions scientifiques en vue de maximiser leurs profits[603].

Les contentieux qui ont été présentés devant l'OMC comportent eux aussi une part d'incertitude scientifique, qui alimente parfois une controverse sous-jacente comme ce fut le cas à propos des OGM. Pour cette raison, certains auteurs ont adopté une démarche prescriptive, en enjoignant l'institution à recourir à l'expertise en tenant compte des limites induites par l'existence d'incertitudes. A ce titre, Winickoff et al. (2005) ont proposé aux juges de l'ORD de classer les situations de risque selon leur niveau d'incertitude scientifique et l'ampleur du questionnement social qu'elles suscitent, afin d'adapter les ambitions de l'expertise selon ces deux variables.

Malgré leur objectif d'accompagnement de l'action publique, ces travaux ne donnent cependant pas toutes les clés nécessaires à la mise en œuvre de leurs recommandations : comment, concrètement, définir une situation de « faible » ou de « forte » incertitude scientifique ? N'est-il pas nécessaire, pour cela, d'avoir déjà déconstruit les savoirs et les incertitudes liées à un problème public, eux-mêmes fruits d'un cadrage épistémique spécifique (en tenant compte, du reste, que ce cadrage est lui-même intrinsèquement porteur d'incertitudes, comme nous l'avons vu avec les LMR) ? Comme complément à ces travaux prescriptifs, nous proposons donc de suivre les scientifiques dans leurs arrangements concrets face aux incertitudes qui émaillent les données à partir desquelles ils élaborent leurs recommandations. Ce sont principalement eux qui, en se constituant des solutions pratiques

[603] Le travail de Proctor (2011) démontre bien les intérêts des industriels du tabac dans le maintien de la méconnaissance des méfaits du tabac, dans le but de contrer les politiques sanitaires qui pourraient encourager l'arrêt de la consommation de tabac. Dans un domaine plus proche de notre objet d'étude, Abraham et Reed (2010) se sont intéressés au processus d'harmonisation réglementaire mondial dans le cas des médicaments humains. Ils relèvent notamment que les industriels de la pharmacie cherchent à maîtriser les critères d'évaluation des médicaments par les autorités nationales via une stratégie de marginalisation de certaines informations présentées comme incertaines.

pour « faire avec » la limitation des connaissances, assument la responsabilité institutionnelle de l'adoption de réglementations en contexte incertain.

(i) Minimiser les incertitudes : un comportement historique progressivement délaissé

Confrontés aux incertitudes liées à l'usage d'hormones de croissance, les experts du JECFA ont, dans un premier temps, été tentés de minimiser le niveau d'ignorance. Tout au moins, ils estiment que ces incertitudes ne sont pas à même de représenter un risque pour la santé humaine. En fait, le contexte de crise internationale sous-tend cette tendance du JECFA, qui cherche à asseoir son autorité dans l'expertise internationale des médicaments vétérinaires.

En effet, lorsqu'en 1996, l'UE est attaquée devant l'OMC pour son embargo sur la viande aux hormones, l'une de ses principales lignes d'argumentation consiste à soutenir qu'on ignore largement la dangerosité des viandes issues d'animaux traités. Mieux encore, les défenseurs européens prétendent que les études menées pour lever ces incertitudes sont sur le point de démontrer les risques potentiels de l'utilisation d'hormones de croissance :

> The evidence, […] there was evidence available. […] We were adjusting the period of transition where the evidence was becoming more and more available. And if you examine the substances on the basis of the scientific elements, evidence available at a certain point of time, it just makes a snapshot of what you hear on that period. Maybe the scientists say: "what I have can't show a risk." But put yourself in a situation where the evidence moves. So it is very difficult to say: "well, now, I have a definitive prove." And during that period, this was developing. […] We had the evidence here and there but nobody took the care to connect dots. Now, the evidence is overhelming. Showing that there are risks.
> *Les preuves, [...] il y en avait. [...] On a géré la période de transition, au cours de laquelle les preuves devenaient de plus en plus disponibles. Si vous examinez les substances sur la base d'éléments scientifiques, des preuves disponibles à un certain moment, ça ne donne qu'un instantané de ce qui est publié à ce moment précis. Peut-être que les scientifiques disent : « Ce que j'observe ne montre pas de risque. » Mais mettez-vous dans la situation où les preuves évoluent. C'est très difficile de dire : « Bon, maintenant, j'ai une preuve définitive. » Et pendant cette période, les preuves s'accumulaient. [...] Il y avait des éléments ça et là, mais personne n'avait pris la peine de les cumuler. A présent, les preuves sont écrasantes. Et elles montrent qu'il y a des risques.*[604]

[604] [Entretien, chef de la délégation européenne lors des contentieux « Hormones » à l'OMC, 14 avril 2015]

Cependant, au moment même où l'UE développe cet argumentaire devant l'OMC, les normes du Codex ont déjà été adoptées, ce qui implique que les substances en cause ont déjà été « adoubées » par le JECFA, qui a estimé pouvoir assurer leur innocuité. Sans les nier totalement, les experts avaient considéré que les ignorances scientifiques ne les empêchaient pas de proposer des normes :

> Les données disponibles sur les concentrations normales chez certaines catégories d'animaux, [...] en particulier les veaux de boucherie, étaient insuffisantes. [...] Le Comité a examiné l'utilisation des substances à activité hormonale [...] et il a conclu qu'il ne paraissait pas y avoir lieu de s'inquiéter lorsque l'estradiol-17-bêta est correctement utilisé à cette fin.[605]

Dans ces conditions, reconnaître des incertitudes qui fondent la défense européenne devant l'OMC aurait signifié, pour les experts du JECFA, qu'ils considéraient que leur approche était non seulement critiquable, mais aussi insuffisamment prudente. Cet aveu implicite vis-à-vis des hormones de croissance aurait remis en cause, de manière plus générale, la démarche scientifique du Comité. Autrement dit, une telle attitude aurait mis en péril l'autorité du JECFA comme pourvoyeur principal d'expertise – et, par ricochet, celles des individus impliqués au sein du Comité :

> Oh, on avait le sentiment que c'était une approche un peu théorique. Parce que quand on commence à parler de microgrammes [de résidus] par kilo [de viande] quand c'est pas moins… Bon, on prenait parfois un peu de précaution, histoire de calmer les esprits de l'autre côté de la barrière, si vous voulez, mais…[...] On avait un peu le sentiment que…c'était académique. [...] De toute façon, l'argument massue de tous – l'industrie comme les experts – c'était de dire : « Attendez, attendez. Ce qu'on mange, à 90% en matière de viande bovine, c'est les vaches de réforme. Or les vaches, vous allez voir en fonction de leur cycle, des variations de la viande qui va de 1 à 1000, pas loin…alors, attendez, vous allez montrer du doigt les microgrammes ou les picogrammes d'anabolisants chez un veau ou un taurillon anabolisé, et vous n'en n'avez rien à foutre de la vache qui n'a rien reçu mais qui a été abattue à un moment de son cycle où il va y avoir 50 ou 100 fois plus ! » Là, c'était couper les cheveux en quatre. Ça n'a pas de raison d'être.[606]

Les discours relativisant le niveau d'incertitudes représentent donc le comportement historique des experts confrontés à la question de leurs ignorances. Mais il implique aussi que les experts prennent sur eux une partie du cadrage politique du problème des hormones : leur

---

[605] [OMS, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 32e réunion du JECFA, TRS 763, 1988]
[606] [Entretien, Président du JECFA lors de l'évaluation des hormones, 27 juillet 2014]

propos n'est pas tant de discuter, en science, du niveau d'incertitude soulevée par l'utilisation d'hormones de croissance et son impact éventuel sur la santé publique, que de les écarter, de toutes manières, du cadre de l'élaboration réglementaire.

Dans un contexte de promotion de ma séparation entre l'évaluation scientifique et la gestion politique des enjeux sanitaires, les experts semblent désormais moins enclins à décider eux-mêmes de la pertinence qu'il y a à considérer ou non tel risque, quel que soit son degré d'incertitude. Lorsque les discussions autour du niveau d'incertitude enflent au point de mettre le JECFA sous pression, les experts cherchent plutôt à se soustraire aux injonctions à prendre parti. Certains peuvent alors tout simplement se retirer de l'expertise tandis que, plus généralement, la reformulation des interrogations leur permet d'éviter de traiter des incertitudes lorsque les comités du Codex délèguent au JECFA les arbitrages politiques qu'ils ne parviennent pas à décider.

(ii) Contourner : les questions dérangeantes soulevées par le cas de la BST

Les LMR visent uniquement à gérer le risque toxique généré par la présence de résidus de médicaments vétérinaires dans la viande. Cette perspective réglementaire étroite met de côté beaucoup de dangers potentiels caractérisés, justement par un haut degré d'incertitude[607] : les effets environnementaux, l'effet cumulatif de diverses substances auxquelles les consommateurs peuvent être exposés simultanément, ne sont par exemple pas envisagés dans le cadrage qui accompagne l'élaboration des LMR. Le cas de la BST montre particulièrement bien comment cette visée occulte les autres enjeux que ceux liés la toxicité

[607] En reprenant la définition de Weinberg, qui a inspiré de nombreux travaux sur l'incertitude, ce constat suggère que le processus d'élaboration normative laisse peu de place à la « trans-science », c'est-à-dire aux questions qui peuvent être posées en termes scientifiques, mais auxquelles la science seule ne peut pas répondre. La stratégie, ici, est justement de réduire la focale en posant uniquement des questions auxquelles la science est sensée pouvoir répondre.

des résidus, enjeux d'autant plus difficiles à réglementer qu'ils sont porteurs de nombreuses incertitudes.

La BST est une hormone permettant d'augmenter la production des vaches laitières. Sa commercialisation, au début des années 1990, a suscité un certain nombre d'hésitations de la part des autorités nationales chargées de son évaluation (voir chapitre III). En Europe, le cas de la BST a été connecté à celui des hormones de croissance, alors que la politique communautaire sur les hormones était mise en cause dans le cadre du conflit transatlantique. Ainsi, après plusieurs années de moratoire, la BST a finalement été interdite au sein de l'UE. D'autres pays (Canada, Nouvelle-Zélande) ont renoncé à l'autoriser en raison de son impact sur le bien-être des vaches. Aux États-Unis, après une période d'essai dans des fermes pilotes, la BST a été autorisée de manière définitive en 1993. Cela ne signifie pas pour autant que la distribution de la BST à grande échelle n'y a pas été questionnée : à cause de ces mêmes préoccupations au sujet du bien-être animal, certains éleveurs ont décidé de mettre en place un étiquetage certifiant qu'ils produisaient du lait « Sans BST. » Elanco et Monsanto ont attaqué en justice ces allégations qui faisaient peser un doute quant à la sécurité de la BST. Les firmes ont perdu le procès et, dans la foulée, plusieurs groupes de grande distribution (Walmart, Starbucks) ont décidé de ne commercialiser que du lait « sans BST. » La mise à disponibilité de la BST, quoique traitée selon des modalités variables par les instances réglementaires nationales, a donc suscité des contestations sociales dans différents pays.

Dans ces conditions, il n'est pas surprenant que la normalisation internationale de la BST ait été sujette à polémique. Même si, dès 1993, le JECFA a certifié la sécurité des produits issus d'animaux ayant reçu de la BST, le projet de norme est resté bloqué pendant de nombreuses années faute de consensus entre les représentants de gouvernements au Codex. Relancée en 2003, cette entreprise a entraîné une discussion scientifique. Les pays méfiants à l'égard de la BST ont relevé de nombreux sujets de préoccupation : le produit pourrait

favoriser des processus pathologiques augmentant le risque de diabète chez l'homme. Surtout, il menace le bien-être des animaux de production et de sélection de bactéries résistantes aux antibiotiques, questions d'autant plus difficiles à objectiver qu'il n'existe pas de méthode d'évaluation standardisée vis-à-vis de ces deux derniers enjeux. Autrement dit, l'absence de consensus entre les membres du Codex souligne l'existence d'incertitudes quant à certains risques non toxicologiques de la BST, auxquelles s'ajoutent des incertitudes systémiques sur la façon de les objectiver.

Le JECFA a, par conséquent, été sollicité dans un cadre plus général que celui de la recommandation de LMR. Notamment, à la demande de l'UE, le comité a réalisé une métaanalyse des publications scientifiques pour établir une éventuelle corrélation entre l'utilisation de la BST et la sélection de bactéries résistantes aux antibiotiques. Le résultat de cette évaluation n'eut pas de conséquences sur les recommandations précédentes du JECFA puisque aucun risque n'avait pu être identifié de façon probante.[608] Cependant, cette demande atypique a été mal accueillie par les experts, réticents à la perspective d'arbitrer une controverse plus politique que scientifique. Les incertitudes avaient, à leur sens, été instrumentalisées pour donner une apparence scientifique à une opposition d'ordre réglementaire entre les pays :

> Moi, j'aime pas trop ce genre de substances, parce que c'est vrai que vous vous dites qu'il faut être très rigoureux scientifiquement, parce que sinon, ce sera remis en question. Donc c'est vrai que dès le départ, sur ces substances-là, on est tous conscients, je pense, au JECFA, que c'est des cadeaux empoisonnés. [...] Ce dossier-là, il a quand même mangé beaucoup de temps et d'expertise, de recherche de consensus… de rédiger un document qui soit… essayer de faire comprendre aux gestionnaires quel était le niveau de positionnement du JECFA par rapport aux questions d'antibiorésistance. [...] 'Fin, ce qui était gênant, c'était que là, ce qu'on nous demandait, c'était pas tout-à-fait scientifique, c'était…[...] Moi ce qui me choquait, c'était le fait de prendre des études, par exemple de résidus antibiotiques, pour dire…en fait, de faire du risque en cascades et de faire du positionnement en cascades, pour justifier des positions sur les histoires d'hormones.[609]

---

[608] [OMS, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 78e réunion du JECFA, TRS 988, 2014]
[609] [Entretien, expert du JECFA, 3 juillet 2014]

Dans ce contexte de polémiques entre les pays quant à l'opportunité d'une normalisation internationale, certains experts ont même décidé de se retirer de l'évaluation, craignant d'être soupçonnés d'avoir un parti pris réglementaire :

> I come from an agency that says: [growth promoters] are necessary and appropriate tools. So I approach them as appropriate tools, that could be very dangerous. […] But if you're from a European country, so you come to us and say: "Well, this is something that I wouldn't allow, in my country." So you have to make a lip. It does pose some difficulties. […] For the last JECFA, I was invited to participate. And I had a discussion with [the Secretariat]. And I declined. Because of the discussion on BST. I was uncomfortable with the issues raised about the uncertainty surrounding antimicrobioresistance. Most of all, I was concerned for a potential perception…of crossing that line.
> *Je viens d'une agence qui estime que les [hormones de croissance] sont des outils nécessaires et appropriés. Donc je les aborde comme des outils appropriés, mais qui pourraient s'avérer très dangereux. [...] Mais si vous venez d'un pays européen, vous pensez : « Bon, c'est un truc que je n'autoriserais pas dans mon pays. » Donc il faut faire le grand écart. Ça peut vraiment poser des difficultés. [...] Pour le dernier JECFA, j'ai été invité à participer. Mais j'ai discuté avec [le Secrétariat]. Et j'ai décliné. A cause des discussions sur la BST. Je n'étais pas à l'aise par les questions liées aux incertitudes sur l'antibiorésistance. Surtout, je craignais que ce soit perçu comme si…je franchissais une limite.*[610]

A l'extrême, certains experts refusent tout simplement de se prononcer sur l'incertitude, qu'ils perçoivent comme un enjeu construit par le désaccord politique entre les décideurs internationaux. De manière implicite, ils concèdent être façonnés par des « cultures épistémiques » divergentes (Knorr-Cetina, 1999), qui impliquent des approches scientifiques opposées selon le contexte réglementaire du pays d'origine. D'autres pratiques peuvent cependant, de manière plus usuelle, leur permettre de contourner les questions relatives aux incertitudes : dans le cas de la ractopamine, l'accueil fait aux études chinoises concernant les résidus présents dans le poumon indique que le cadrage induit par le respect des procédures validées d'élaboration de LMR permet aux experts de résister aux tentatives de mobilisation politique.

Au bilan, le faible consensus politique à l'échelle internationale engendre une focalisation des acteurs autour de l'incertitude. Dans un premier temps, les représentants des

[610] [Entretien, expert du JECFA américain, 27 avril 2015]

gouvernements mettent en avant l'existence d'incertitudes scientifiques[611]. Pris à parti, le JECFA réagit en s'efforçant d'éviter de traiter ces questions qui, n'entrant pas dans le cadre de leurs procédures, soulignent une faible stabilisation des méthodologies pour répondre à ce type de questionnements.

(iii) Un bricolage expert permettant d'ajuster science et réglementation

La mission du JECFA consiste avant tout à émettre des avis opérationnels dans une perspective d'action publique. Comme on l'a vu dans le paragraphe précédent, le processus d'élaboration des LMR comporte plusieurs opérations relevant plus de la convention que de la connaissance établie sur des faits (passage de l'animal de laboratoire à l'homme, modèle de consommation, etc.) En procédant à ces opérations, de façon contre-intuitive, les experts retrouvent en fait une certaine marge de manœuvre, grâce à laquelle ils parviennent finalement à accomplir l'ensemble du processus. Ce faisant, même s'ils se conforment à la rhétorique d'une séparation entre évaluation et gestion du risque, ils assument une part d'arbitrage politique quant à la normalisation internationale des médicaments vétérinaires.

Les normes secondaires comme moyen d'ajustement de données parcellaires

La multiplicité des paramètres qu'intègre l'élaboration d'une LMR permet, en quelque sorte, de lisser les différentes incertitudes. Il arrive par exemple que le JECFA ait à examiner des substances commercialisées depuis plusieurs décennies, et pour lesquelles les études sont anciennes et parcellaires. Comme elles ne sont plus protégées par des brevets, aucun laboratoire n'est intéressé à produire de nouvelles études à leur propos. Les experts sont alors forcés de s'accommoder de ces informations limitées :

[611] C'est ce qui se produit lorsque l'UE fait valoir des avis de sa propre agence (l'EFSA), selon lesquels il est impossible de conclure à la sécurité de la BST ou de la ractopamine. C'est également le cas lorsque, suivant cette fois les procédures de saisine du JECFA, la Chine soumet de nouvelles données qui ne correspondent pas au format usuel des dossiers d'évaluation des médicaments vétérinaires

> Il y a des jeux de données, si vous voulez, qui posent pas de grosses questions. [...] Vous avez beaucoup d'informations, vous avez les informations qu'il vous faut, vous pouvez prendre des positions techniques scientifiques, des évaluations scientifiques raisonnables parce que vous êtes dans un cadre de relative certitude. [...] La molécule a un comportement relativement simple et prévisible, donc vous êtes à l'aise, je dirais que vous n'avez qu'un mémoire de rédaction à faire. [...] Le dossier compliqué, c'est le dossier où les jeux de données sont anciens, pas complets, venant de différentes origines, avec des points d'incertitude, ou des méthodes analytiques qui vous donnent pas l'information que vous voulez. [...] Et que, en même temps, vous travaillez avec beaucoup d'extrapolation d'information [...] Et ces dossiers-là, si en plus on vous rajoute que la DJA c'est pas simple à fixer…ça devient « le » dossier compliqué, parce qu'il va falloir que là, le groupe expert prenne ses positions. Qu'il choisisse une option, qu'il se mouille et dise : « OK, si on fait ça, comme ça, j'accepte. Et donc là, oui on peut avancer. » Pour voir si au bout du compte on va arriver à proposer des LMR.[612]

Dans le cas précis des hormones de croissance, les experts du JECFA ont ainsi dû construire une démarche ad hoc pour faire face au manque de données de terrain. En effet, notamment à la demande des communautés européennes, les experts ont dû se prononcer sur les risques liés à une utilisation inappropriée des hormones de croissance par les éleveurs eux-mêmes : dans les premières évaluations des hormones par le JECFA, ces questions avaient été évacuées grâce à l'utilisation de l'expression de « bonnes pratiques vétérinaires ». Les hormones de croissance ne présentaient donc pas de danger sous réserve d'une utilisation conforme aux « bonnes pratiques vétérinaires ». Au moment du contentieux à l'OMC, les experts ont été invités à expliciter ces bonnes pratiques. Ce focus particulier est à relier aux crises des années 1980 dans certains pays européens. En fait, une partie de la contestation sociale vis-à-vis des hormones de croissance avait été alimentée par quelques cas très médiatisés d'intoxication aigüe par l'ingestion accidentelle d'implants[613]. A l'origine de ces accidents, des éleveurs avaient placé les implants contenant des hormones à des endroits inappropriés (muscles du cou, de l'épaule, etc.). Les implants n'avaient donc pas été éliminés de la chaîne alimentaire et s'étaient retrouvés dans des pièces de viande commercialisées. Du coup, évidemment, celles-ci présentaient des quantités colossales d'hormones.

---

[612] [Entretien, expert du JECFA, 3 juillet 2014]

[613] La plupart des hormones se présentent sous la forme d'implants sous-cutanés que l'éleveur est supposé injecter au niveau de l'oreille, qui n'est pas consommée. Les hormones contenues dans l'implant diffusent par la suite progressivement pendant environ un mois.

> Je me souviens qu'il y avait eu, l'histoire de ce type…peut-être cuisinier, qui mangeait des cous de poulet et ça ça avait fait beaucoup de bruit dans les médias du moment, parce que le type, ben il avait une poitrine qui s'était développée. Et c'est là où on dit : ouais mais si l'éleveur, il a mis les implants dans le cou…Ben c'est comme ça que…le cuistot, il a mangé les pellets, et puis il y a eu une transformation je dirais anatomique du personnage. Alors ça ça fait rigoler quand on en parle maintenant, mais à ce moment-là, ça avait vraiment fait la une des journaux.[614]

Ces incertitudes relevaient d'utilisations des médicaments vétérinaires que ni les industriels ni les experts n'avaient anticipées. Elles ont mis les experts face à la portée de leurs recommandations sur le terrain. Conscients de cet enjeu, ils ont échafaudé un ensemble de « normes secondaires[615] », suffisamment souples pour articuler les différents formats de régulation du médicament vétérinaire. Ce sont donc ces normes secondaires que l'expression de « bonnes pratiques vétérinaires », utilisée au Codex et à l'OMC, est sensée englober. Dans une démarche d'explicitation a posteriori, les experts du JECFA expliquent que les « bonnes pratiques vétérinaires » comprennent des considérations aussi diverses que la conformité aux recommandations des industriels figurant sur la notice des médicaments, la réalisation d'un examen clinique déterminant le choix d'administrer ou non le produit, le respect du temps d'attente et la législation vétérinaire du pays considéré. La relative indétermination des concepts appréhendés sous cette terminologie permet d'ajuster les outils élaborés de manière théorique comme les LMR (établies grâce à des études toxicologiques sur animaux de laboratoire) avec ce qu'il est en pratique possible de faire en élevage.

> M. Arnold a fait observer que le terme « bonnes pratiques d'élevage » était très large et faisait référence à la gestion et la manutention correctes des animaux. [...] M. Ritter a fait remarquer que la violation d'un de ces principes serait susceptible de se traduire par des niveaux de résidus supérieurs à ceux attendus, ou l'apparition de résidus inattendus. [...] Etant donné l'exagération des estimations en matière de sécurité pour la santé humaine, inhérente à l'approche permettant d'établir les LMR, il était improbable que des violations occasionnelles entraînent une augmentation globale des niveaux de résidus, susceptible d'atteindre le seuil à risque pour le consommateur, si l'exposition était ponctuelle.[616]

---

[614] [Entretien, ancien expert du JECFA, 25 juillet 2014]

[615] Nous reprenons ici la perspective engagée par le travail de Lascoumes (1990) à propos des outils juridiques normatifs. L'auteur y mobilise le concept de « normes secondaires » pour décrire les normes permettant la mise en œuvre concrète d'autres types d'outils juridiques.

[616] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]

L'établissement de normes secondaires, notamment lorsqu'elles demeurent peu explicites, permet aux experts de stabiliser un ensemble de recommandations dont l'élaboration individuelle implique le respect de procédures strictement définies. Cependant, d'autres pratiques participent également à la mise en compatibilité des données dont ils disposent – ou non – pour fonder leur recommandation. Les experts jonglent entre les différentes contraintes procédurales auxquelles ils sont astreints pour réduire les incertitudes afin qu'elles n'empêchent pas l'établissement des réglementations. Par exemple, ils peuvent perturber le déroulement séquentiel qui conduit à proposer des LMR pour que celles-ci correspondent à des modalités d'utilisation des médicaments vétérinaires réalisables.

Des procédures réappropriées par les experts pour construire un édifice normatif cohérent

Concrètement, les experts analysent les données toxicologiques obtenues en laboratoire pour établir une DJA, à partir de laquelle ils déduisent des LMR dans les principaux produits consommables. Cette entreprise a donc une visée de protection de la santé publique. En parallèle, dans le cadre du développement d'un médicament, des recommandations concernant l'usage approprié du produit sont formulées à l'égard des éleveurs et des vétérinaires. Celles-ci fixent notamment les modalités d'administration : fréquence, site d'injection, posologie et surtout, le « temps d'attente », c'est-à-dire la durée préconisée entre la dernière administration du médicament et le prélèvement (traite, abattage) des produits destinés à la consommation. Ce temps d'attente est ainsi une recommandation d'utilisation d'un médicament vétérinaire.

En théorie, le temps d'attente est fixé de la manière suivante : les experts établissent les LMR pour garantir la protection de la santé publique, puis le temps d'attente est mesuré pour que la quantité de résidus de médicaments vétérinaires devienne inférieure aux LMR après le traitement des animaux. Or, en pratique, cette chronologie peut être inversée : pour

fixer le temps d'attente pour les hormones, les experts du JECFA ont pris en compte les contraintes de terrain afin, ensuite, d'ajuster les LMR théoriques qu'ils avaient estimées par ailleurs. Dans une certaine mesure, les LMR constituent donc une variable d'ajustement entre l'objectif de la commercialisation du médicament vétérinaire (son efficacité chez l'animal) et la contrainte de santé publique qu'il doit respecter.

> Une LMR, vous pouvez hésiter entre 1 ppm [partie par million] et 1 ppb [partie par billion], par exemple. Bon. Ça, c'est purement arbitraire et c'est théorique. Par contre, ce qui n'est pas théorique, c'est le temps d'attente qui va en découler. Si vous imposez une LMR trop faible d'une ppb, et si le temps d'attente dans le lait... Si au lieu d'une traite, c'est 10 traites, on sait d'ores et déjà que ce sera pas appliqué. Donc finalement, on va pas protéger la santé du consommateur, dans la réalité des faits. [...] Donc en fait, on essayait à la fois d'être orthodoxes, dans l'évaluation de la toxicité potentielle d'un produit, de manière à en tirer DJA et LMR qui soient défendables, sur un strict plan scientifique. Mais également, [...] tout le monde avait aussi un pied sur le terrain, en disant : ça donne quoi en termes de temps d'attente ? On a essayé d'être scientifiquement inattaquables tout en rendant service, parce qu'il fallait que ça soit utilisable. [...] Pour le problème de la ractopamine et du poumon, tout dépend de la marge de manœuvre que l'on a. Si on a, comme c'est arrivé souvent, une marge de sécurité telle qu'on peut loger le poumon pour un pays qui en consommerait… Là, le JECFA est assez malin [...] Ils vont faire marcher la statistique, [...] en disant : « voilà, donnez-moi la consommation de poumon par tête de pipe par an et puis voyons si en fonction des facteurs de sécurité qui ont été retenus pour établir la LMR, en intégrant le poumon, vues les données et en fonction du temps et de la DJA retenue, ce que ça donne. Est-ce que c'est de nature à dépasser la DJA ou pas.[617]

Ce type de bricolage fait partie intégrante du travail routinier du JECFA, qui s'efforce de brancher des LMR théoriques sur les préconisations du laboratoire commercialisant le médicament vétérinaire. Là encore, l'expression de « bonnes pratiques vétérinaires » permet de stabiliser un édifice constitué à partir de formats normatifs multiples, établis grâce à des connaissances lacunaires :

> Le Comité a recommandé une LMR de 2µg/kg dans les muscles et 10µg/kg dans le foie. Ces LMR ont été calculées d'après la teneur moyenne en résidus en tenant compte de leur variabilité. [...] Elles ne devraient pas être dépassées lorsque les bonnes pratiques d'utilisation des médicaments vétérinaires sont respectées.[618]

Ainsi, les experts manient les divers concepts et normes permettant de réglementer les médicaments vétérinaires afin de rendre compatibles une perspective probabiliste de protection des consommateurs et des considérations pragmatiques quant à la faisabilité de

---

[617] [Entretien, expert du JECFA, 25 juillet 2014]

[618] [OMS, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 34e réunion du JECFA, TRS 788, 1989]

l'administration des traitements aux animaux d'élevages ou de leurs contrôles par les autorités compétentes. Dans la manœuvre, les intervalles d'incertitude, qui résultent de divers déterminants (fixation arbitraire des facteurs de sécurité, utilisations imprévues des médicaments vétérinaires), sont rognés ou « bricolés » afin de produire un édifice en apparence cohérent.

Au bilan, la gestion de l'incertitude révèle un glissement du conflit réglementaire sur l'utilisation d'hormones vers les sphères d'expertise scientifique. Dans le cas des hormones, la question du niveau de connaissance disponible est soulevée par des non-spécialistes de l'évaluation scientifique : les responsables politiques européens qui soutiennent que le contexte d'incertitude n'est pas propice à la normalisation internationale. Historiquement, les experts contredisent tout d'abord cette assertion de manière frontale, parce qu'elle menace leur autorité au travers des avis qu'ils produisent. Mais d'autres stratégies plus discrètes sont progressivement mises en place, les experts ne pouvant balayer d'un revers de main les doutes des responsables gouvernementaux. Le JECFA a pu louvoyer avec ses propres procédures pour ne pas avoir à se prononcer sur l'incertitude en tant que telle. Il a aussi trouvé des voies de mise en compatibilité de données hétérogènes, rendant l'existence d'incertitude difficilement détectable. Dans ce cadre, ce sont les experts eux-mêmes qui assurent la gestion des incertitudes. En effet, l'institution, pour sa part, considérant que les incertitudes ne constituent pas a priori une raison de renoncer à l'entreprise réglementaire, s'est efforcée de les circonscrire dans un filet procédural dense.

d. *L'expertise contestée* : la voie *procédurale pour restaurer l'autorité* institutionnelle

Même si les experts du JECFA ont accepté d'endosser une partie de la gestion politique des incertitudes, les épisodes successifs de confrontation transatlantique ont mis le comité en difficulté. La légitimité du JECFA est apparue d'autant plus contestable que le

comité est pris dans des relations institutionnelles complexes : d'un point de vue statutaire, le JECFA est un comité d'experts administré conjointement par des fonctionnaires de l'OMS et de la FAO, ce qui en fait un organe indépendant du Codex, auquel il est d'ailleurs antérieur[619]. D'un autre côté, la reconnaissance de l'expertise du JECFA par l'OMC est indirecte : elle passe par celle du Codex, désigné par l'Accord SPS comme référence dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments. Le JECFA n'est identifié comme pourvoyeur d'expertise que parce qu'il constitue la base scientifique du Codex.

Le JECFA se trouve ainsi dans une posture de légitimité fragile aux moments où il est mis en cause, lors du traitement des contentieux par l'OMC. A côté de ses experts, qui assurent sa défense sur le plan scientifique, son secrétariat s'efforce de faire valoir son autorité, quitte à faire sien le mot d'ordre libéral de l'OMC :

> [L'une des secrétaires du JECFA], c'était une Suédoise qui était pourtant…bon, je l'avais rencontrée à l'agence du médicament vétérinaire à Londres et elle était, comme les Suédois, assez écolo. [...] Et à ma grande surprise, quand je l'ai rencontrée à l'OMC où elle représentait le secrétariat FAO du JECFA…elle était très productiviste !! [rires] elle avait bien changé ! Elle avait viré sa cuti ! Mais plus sérieusement, vous savez, les attaques contre le JECFA en tant qu'institution, étaient extrêmement violentes. On lui reprochait tout : ses procédures, le fait d'être contrôlé par les industriels, ou par les Américains, ou par… Il fallait vraiment restaurer la légitimité du JECFA comme LA référence dans ce domaine.[620]

Ces interventions ne visent pas uniquement à restaurer la crédibilité des productions scientifiques mises en accusation (i.e. les évaluations des hormones). Elles font en effet partie d'une entreprise de plus grande ampleur : la clarification générale des procédures du comité. Contextuellement, le conflit sur le bœuf aux hormones survient au moment où les principes de l'Analyse des risques, un standard encadrant le processus de constitution des politiques du risque initialement développé dans le cadre des agences états-uniennes (Boudia et Demortain,

[619] Le JECFA se réunit depuis 1956 alors que le Codex n'a été créé qu'en 1963.
[620] [Entretien, ancien Président du JECFA, 25 juillet 2014]

2014), prennent une portée mondiale (Demortain, 2012b)[621]. Le Codex, et donc le JECFA de façon indirecte, mettent leurs procédures au diapason de ce standard de l'analyse des risques. Dans ce contexte, le fait que le JECFA soit pris à parti à l'OMC au cours des différends sur les hormones n'est pas forcément délétère : en effet, cet enrôlement constitue une opportunité de promouvoir une actualisation de ses procédures.

Dans ce paragraphe, nous allons montrer que le cas du « bœuf aux hormones » a permis au JECFA d'effectuer une mise en adéquation de ses procédures avec le standard de l'analyse des risques. Plus exactement, le différend va être l'occasion de rendre visibles des réformes déjà en cours, voire achevées, concernant la conduite des évaluations par le JECFA. Celles-ci correspondent à une appropriation spécifique des principes de l'analyse des risques. Ainsi, le passage du JECFA au paradigme de l'analyse des risques correspond à une réforme en bonne partie cosmétique, mais surtout à une volonté du comité de communiquer sur ses procédures, notamment pour faire valoir leur transparence : c'est pourquoi un évènement publicisé comme le différend sur les hormones constitue une opportunité. Pour autant, cette opération est malgré tout délicate : elle rend aussi possible les contestations sur le comité et sa légitimité dans la régulation du commerce international.

(i) L'appropriation des principes de l'analyse des risques, un changement de paradigme ?

Même si, comme leurs prédécesseurs, les experts qui siègent aujourd'hui au JECFA estiment que l'utilisation des hormones de croissance ne pose pas de problème spécifique pour la santé publique, ils estiment que la façon de conduire l'évaluation au JECFA depuis les années 1980 a considérablement évolué. Ainsi, la forme des recommandations ne semblerait maintenant plus acceptable de la part d'une instance de référence que prétend être le JECFA :

[621] L'auteur détaille justement la façon dont les organisations intergouvernementales alors en cours d'institutionnalisation, OMC et Codex alimentarius, constituent les lieux privilégiés pour diffuser le format générique et processuel que constitue l'analyse des risques.

> If you look back at the old records…[rires] […] So, some evaluations were « very different » than what we do right now. Some of them were very very…succinct…but they were always trying to get their arm around: "what is? What are all these things? How do we deal with that?" And not that they did anything wrong, it's just that now, we look at things differently. In much more details.
> *Si vous regardez les archives…[rires] [...] Enfin, certaines évaluations étaient « très différentes » de ce qu'on fait maintenant. Il y en avait de très très… succinctes. Mais ils s'efforçaient de se poser et de se demander : « Quel est le problème ? Quelles sont ces données ? Comment les prendre en compte ? » Et ce n'est pas qu'ils faisaient les choses de manière impropre, c'est juste que maintenant, on aborde les choses de manière différente. Et beaucoup plus détaillée.*[622]

Au cours des années 1990, en effet, un ensemble de réformes conduit le Codex à assimiler les principes de l'analyse des risques, une norme générique destinée à guider l'élaboration des politiques du risque.

S'approprier une méthodologie dans l'air du temps

Encadré 22 : L'analyse des risques et le tournant quantitatif des politiques sanitaires

L'analyse des risques est un ensemble structuré et processuel de préconisations visant à systématiser l'élaboration de politiques publiques dans des secteurs d'action publique extrêmement divers, allant de la gestion des catastrophes environnementales à celles des menaces terroristes (Boudia et Demortain, 2014). Ce cadre a été inventé à partir de la fin des années 1960 par un ensemble de savants en recherche d'un instrument générique pour systématiser les modalités de constitution des réglementations dans ces domaines. Le « Red Book », (Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process), qui rassemble ces préconisations, fut publié aux États-Unis en 1983. La publication de ce recueil de directives eut un retentissement particulier dans le secteur sanitaire, soumis au cours des années 1980-1990 à d'importantes restructurations : aux États-Unis, la FDA est la cible de réformes internes, tandis que l'on observe au cours des années 1990 une tendance générale à la création d'agences en Europe, après une succession de crises sanitaires (vache folle, sang contaminé, etc.) qui ont ébranlé la confiance dans la capacité des autorités gouvernementales à assurer la gouvernance du secteur. En particulier, l'UE s'occupe dès 1995 de mettre sa réglementation sanitaire au diapason de l'analyse des risques.

Le Red Book propose une succession d'étapes sensées assurer la reproductibilité du processus : une « évaluation des risques », elle-même divisée en quatre opérations successives, est réalisée par les scientifiques. A partir de celle-ci, les décideurs (législateurs et politiques), construisent les réglementations les plus appropriées dans un contexte socio-économique déterminé au cours d'une phase de « gestion des risques ». Enfin, une tâche de « communication sur les risques » apporte sa cohérence à l'ensemble en explicitant le raisonnement qui a conduit à l'adoption des réglementations.

Le format de l'analyse des risques a pu être implanté dans divers contextes de réglementation (nationaux ou internationaux) grâce à sa reproductibilité (succession de séquences indépendantes), et à son format générique autorisant une grande variété de décinaisons. Il consacre une perspective statistique, probabiliste, de l'expertise scientifique. En effet, la première phase (évaluation du risque) est fondée sur l'estimation de la probabilité de survenue des évènements néfastes. Une telle façon d'envisager le risque laisse peu de place aux considérations qualitatives ou socio-

[622] [Entretien, expert du JECFA, 27 avril 2015]

économiques, les gouvernements ayant tendance à se montrer réticents à contredire directement l'opinion des scientifiques (Baisné et Smith, 2006).

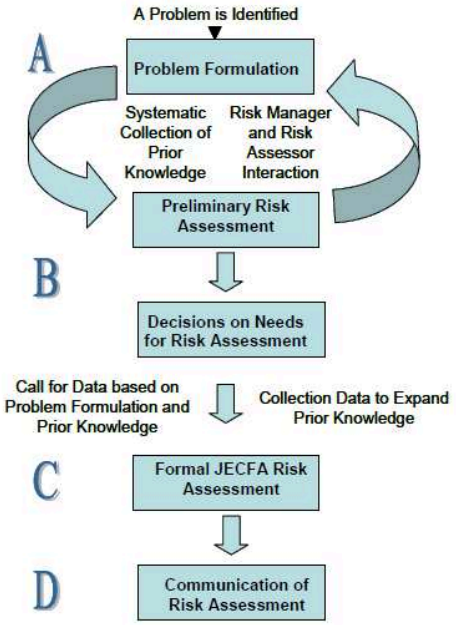
A partir des années 1990, alors que le standard de l'analyse des risques tend à se diffuser à l'échelle mondiale, le Codex entreprend de l'incorporer à ses procédures de travail. Il s'agit d'un programme de grande envergure, qui mobilise l'ensemble des organes : chaque comité doit s'approprier le formalisme de l'analyse des risques à ses propres modalités de travail, la Commission du Codex alimentarius et le CCGP assurant la coordination des initiatives.

Le passage au paradigme de l'analyse des risques a été rendu nécessaire au Codex sous l'influence croisée de la politisation tendancielle de l'organisation dans le contexte de la fondation de l'OMC (Boutrif, 2003 ; Post, 2006) et de la médiatisation de conflits spécifiques comme celui des OGM (Bonneuil et Levidow, 2012 ; Winickoff et al., 2005). Dans la mesure où l'analyse des risques recommande de confier la phase d'expertise techno-scientifique à des instances dédiées, le JECFA est lui aussi supposé prendre part aux réformes du Codex. A la fin des années 2000, le Secrétariat du JECFA propose ainsi plusieurs textes, rédigés avec l'aide de certains membres du JECFA, qui visent à affirmer la compatibilité des procédures d'évaluation des médicaments vétérinaires avec les principes de l'analyse des risques. En réalité, le JECFA n'entend pas réaliser de réforme de fond : il affirme au contraire que sa façon de travailler, quoique correspondant à une lecture particulière du standard, est déjà conforme à ses préconisations. Si un effort doit être consenti, c'est en vue de rendre ces procédures de travail plus accessibles aux non-experts :

> The basic approach to the evaluation of the safety of veterinary drugs by the JECFA was essentially established in the 1987 document, *Environmental Health Criteria 70*: *Principles for the Safety Assessment of Food Additives and Contaminants in Food (EHC 70)*. […] These environmental health criteria documents are currently undergoing revision within the project to update the principles and methods for the assessment of chemicals in food. […] There is a need for a more flexible approach to enable JECFA to respond more effectively to requests from CCRVDF, member states, FAO and WHO. This document is the first stage in the development of a decision tree approach, based on the principles of risk analysis.
> *L'approche élémentaire de l'évaluation de la sécurité des médicaments vétérinaires par le JECFA a été établie dans un document de 1987*, Environmental Health Criteria 70 :

Principles for 30 the Safety Assessment of Food Additives and Contaminants in Food *(EHC 70). [...]Ces documents sont en ce moment l'objet d'une révision dans le cadre de la mise à jour des principes et méthodes pour l'évaluation des produits chimiques dans les aliments. [...] Il est nécessaire de mettre en place une approche plus flexible pour que le JECFA réponde de manière plus effective aux demandes du CCRVDF, des États membres, de la FAO et de l'OMS. Le présent document est la première étape dans le développement d'une approche par arbre de décision, basée sur les principes de l'analyse des risques.*[623]

Figure 20 : la mise au diapason du JECFA avec les procédures de l'analyse des risques[624]



Se mettre en conformité avec ce nouveau « mainstream » de l'évaluation scientifique ne correspond pas au travail colossal auquel on pourrait s'attendre concernant un comité qui, depuis sa création en 1956 n'a pas connu de grande réforme. Il s'agit avant tout d'un exercice formel où l'accent est mis sur la pédagogie, avec la publication d'outils facilitant l'assimilation et la mise en œuvre (arbres de décisions, figures, etc.).

La validation d'une épistémologie probabiliste déjà à l'œuvre

Au moment des contentieux « Hormones », à l'OMC, un certain nombre de faiblesses avait été pointée dans les évaluations du JECFA à propos des hormones. Par exemple, on avait pu constater que l'expression de « bonnes pratiques vétérinaires » englobait des notions

[623] [OMS, A Risk-Based Decision Tree Approach for the Safety Evaluation of Residues of Veterinary Drugs, work in progress, Avril 2009]

[624] [OMS, A Risk-Based Decision Tree Approach for the Safety Evaluation of Residues of Veterinary Drugs, work in progress, Avril 2009]

hétéroclites et imprécises, que les experts avaient tendance à utiliser pour combler les angles morts de leurs évaluations. Surtout, les Européens avaient souligné l'absence d'efforts de quantification des risques cancérigènes liés aux hormones de croissance, élément qui avait d'autant plus interpelé les juges de panel que l'un des experts européens avait été en mesure de proposer une telle estimation par un rapide calcul « sur le coin de la table ». Ainsi, le JECFA avait donné l'impression de mettre en œuvre des procédures imprécises, fluctuant selon les enjeux de l'évaluation et les données à sa disposition. En premier lieu, l'effort du JECFA vise ainsi à expliciter le cadre dans lequel le comité opère :

> In its assessment, JECFA considers residues of veterinary drugs arising from use according to good practice in the use of veterinary drugs. […] MRLs are recommended on the basis of such use, and are not intended to cover misuse or abuse.
> *Dans ses évaluations, le JECFA examine les résidus de médicaments vétérinaires résultant d'une utilisation conforme aux bonnes pratiques d'usage des médicaments vétérinaires. Les LMR sont recommandées en prenant pour acquis cet usage et n'entendent pas couvrir les utilisations inappropriées ou les fraudes.*[625]

Le lien entre l'actualisation des procédures du JECFA opérée à la fin des années 2000 et les fondements de l'analyse des risques semble donc ténu. En fait, le JECFA se saisit de l'avènement de ce standard au Codex, qui justifie un vaste programme de réforme, pour mettre en valeur des pratiques déjà bien intériorisées par les experts. Dans les années 1990, en effet, les évaluations du JECFA avaient intégré les directives de l'analyse des risques sans qu'il soit procédé à une réécriture des procédures du comité.

> The whole idea of saying: "we do a Risk assessment" is really part of doing risk analysis. So, honestly…that had evolved over time. But what that did was providing a structured approach for those questions. And so, [Risk analysis] gives you a framework upon which to go to that process and put it in a repeatable manner. You know: "what is my hazard? What is actually identified? How do I characterize it? What is the exposure?" And then, come up with some estimate on risk. […] Well, what the WTO taught me is that people didn't know – or they acted like they didn't know – how the risk analysis process works, for JECFA. So, what I tried to do, with my colleagues in WHO and also with the experts, was to update the risk analysis procedures. To make them very transparent, even if there wasn't a lot of new things arising in that update. That's what we've been working on for several years now. And I think we achieved that: JECFA risk assessment's is the very reference for anyone who is willing to learn how to assess vet drugs.

---

[625] [OMS, A Risk-Based Decision Tree Approach for the Safety Evaluation of Residues of Veterinary Drugs, work in progress, Avril 2009]

Le principe de dire « on fait une évaluation des risques » fait partie intégrante du processus de l'analyse des risques. Alors honnêtement…ça a évolué dans le temps. Mais ça a eu pour effet de fournir une approche structurée pour toutes ces questions. Et donc, [l'analyse des risques] donne un cadre pour cette procédure, de manière à ce qu'elle soit reproductible. Vous savez : « quel est mon danger ? qu'est-ce qui est concrètement identifié ? comment le caractériser ? quelle est l'exposition ? » Et après, être en mesure de donner une estimation du risque. [...] Et ce que l'expérience de l'OMC m'a enseigné, c'est que les gens ne savaient pas – ou faisaient mine de ne pas savoir – comment le processus de l'analyse des risques est mis en œuvre of JECFA. Donc, ce que j'ai essayé de faire, avec mes collègues de l'OMS et les experts, ça a été de mettre à jour les procédures de l'analyse des risques. Pour les rendre très claires, même si, au fond, il n'y avait pas grand-chose de nouveau dans cette mise à jour. C'est sur ça qu'on travaille depuis plusieurs années maintenant. Et je pense qu'on a réussi cela : l'évaluation des risques du JECFA, c'est LA référence pour quiconque cherche à comprendre comment évaluer les médicaments vétérinaires.[626]

Les contentieux sur les hormones ont ainsi justifié une mise à jour des procédures du JECFA, qui sanctionne après coup des évolutions de pratique déjà bien intériorisées par les experts. Ceux-ci, familiarisés aux principes de l'analyse des risques, en ont forgé une version spécifique au JECFA, qui correspond à une interprétation particulière du protocole général de l'analyse des risques. [627]

Pour finir, le conflit sur les hormones a à la fois été l'un des principaux leviers de l'importation des principes de l'analyse des risques au JECFA, l'un des exemples qui en ont guidé la mise en œuvre immédiate et, après coup, l'occasion d'opérer une mise à jour procédurale plus. Ceci indique que formellement, l'institutionnalisation du JECFA manifestée par la validation des principes de l'analyse des risques intervient tardivement, après que, sous l'effet notamment de la mise en cause à l'OMC sur le cas des hormones, le comité d'experts a

[626] [Entretien, Secrétaire OMS du JECFA, 29 avril 2015]

[627] Il existe en effet une grande variété de déclinaisons du standard de l'analyse des risques. Certaines divergences peuvent survenir entre les diverses versions. Par exemple, le Codex s'engage dans une incorporation littérale des directives du Red Book (terminologie d'analyse des risques, succession des étapes et contenu de chacune d'entre elles) tandis que l'accord SPS de l'OMC ne parle que d'une « évaluation des risques ». Quoique cette expression soit identique à celle employée pour désigner la première étape de l'analyse des risques (« Red book »), les juges du premier contentieux Hormones ont estimé qu'elles n'étaient pas synonymes [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), Rapport du GS, 30 juin 1997]. Autrement dit, « l'évaluation des risques » version OMC ne recouvre ni l'ensemble du processus de l'Analyse des risques (Red book et Codex) ni sa première étape d'évaluation des risques. Il n'y a donc pas de correspondance textuelle entre l'OMC et le Codex sur ce point, même si dans un cas comme dans l'autre, c'est le même type de démarche quantitative qui est à l'œuvre.

déjà modernisé ses pratiques. Lorsqu'il modifie ses procédures, le JECFA a déjà fait sienne une culture épistémique sous-tendue par les statistiques et la toxicologie réglementaire[628].

Comme nous l'avons souligné plus haut, le standard générique de l'analyse des risques relève d'une conception statistique du risque (Bourg et al., 2013, Demortain, 2012, Golding et Krimsky, 1992), défini comme la probabilité de survenue d'un évènement néfaste clairement circonscrit. Or, cette représentation du risque n'est pas la seule à avoir cours au sein de la communauté scientifique. Arcuri (2007) identifie au moins une alternative à ce « knowledge-based group » quantitativiste[629] : une vision holiste du risque, soutenue par des scientifiques provenant d'horizons disciplinaires variés, et qui défendent une définition du risque intégrant la prise en compte de valeurs et de contingences économiques, sociales et politiques dans un contexte situé. En somme, la position défendue par les avocats européens à l'OMC relève de cette perspective alternative.

Le contentieux sur les hormones à l'OMC, dès 1997, a mis en scène l'affrontement de ces deux épistémologies du risque, forçant le JECFA à clarifier sa position. En effet, les premiers avis du JECFA sur les hormones, dans les années 1980, qui estimaient « qu'il ne paraissait pas y avoir lieu de s'inquiéter lorsque [le produit] est correctement utilisé[630] », témoignent de ce que les experts se représentaient alors le risque de manière plus holiste, puisqu'ils incorporaient eux-mêmes des appréciations subjectives en plus des données

---

[628] Knorr-Cetina (1999) a introduit cette notion de culture épistémique pour mettre en discussion l'idée de l'unité des sciences. A partir de divers cas d'études de laboratoires ou d'autres types d'expertise ne relevant pas des sciences biologiques (finances, notamment), elle montre que la connaissance est le fruit de cultures spécifiques à un domaine d'études, impliquant le partage de pratiques et d'approches de la recherche. Pour elle, le savoir scientifique résulte de cultures déterminant la création et la certification des connaissances.

[629] L'auteure distingue cette notion de « knowledge-based group » de celle de « communauté épistémique » telle que la définit Haas (1990), biaisée par le parti pris de l'existence d'une communauté soudée par le partage de croyances ou d'un dessein politique et normatif. Plus simplement, elle s'intéresse au contenu des représentations promues par l'un et l'autre de ces groupes d'acteurs à propos du risque.

[630] [OMS, Evaluation des résidus de certains médicaments vétérinaires dans les aliments, Rapport de la 32e réunion du JECFA, TRS 763, 1988]

strictement toxicologiques. Simplement, le résultat de cette appréciation ne les a pas conduits à adopter les mêmes provisions protectrices que les législateurs européens.

Mis en cause à l'OMC, le JECFA s'engage dès la fin des années 1990 dans la perspective de l'analyse des risques, qui est en train de devenir le paradigme dominant dans les instances internationales. Intervenue dans un second temps, la réponse institutionnelle du comité a consisté à acter la mise en œuvre des principes de l'analyse des risques, grâce à la publication de plusieurs textes de lignes directrices à partir de 2009. Sous couvert d'une recherche de transparence, et alors que la démarche de l'analyse des risques est déjà mise en œuvre par les experts eux-mêmes, cette réponse marque néanmoins formellement le choix de s'engager du côté des « probabilistes ».

(ii) Le leitmotiv de la transparence pour faire accepter des réformes de fond

Au cours des années 1990 et 2000, le Codex entreprend une réforme de grande ampleur pour adapter ses procédures aux principes de l'analyse des risques. Le JECFA est, de fait, partie prenante dans cette entreprise, dans la mesure où il est identifié comme le pourvoyeur officiel d'expertise au Codex dans son domaine de compétence. Pourtant, pour le comité d'experts, le paradigme de l'analyse des risques a déjà été intégré aux pratiques de travail. Dans ces conditions, il ne s'agit pas tant d'une réforme de fond que d'une opération de communication sur le travail d'expertise scientifique dans le cadre du Codex. De façon plus subtile, le JECFA utilise ce temps de mise à plat procédurale pour présenter son interprétation de l'analyse des risques comme un simple effort de transparence en ligne avec les prescriptions de l'analyse des risques.

> But I think that my predecessor put – the way I saw JECFA from the outside – that he put to a very solid respected independent scientific expert body. So, by improving some of the procedural aspects of developing guidelines, procedural guidelines, publicly available. So making a little bit more transparent how the committee works and operate. And this was really, I think, the success of my predecessor.
> *Mais je pense que mon prédécesseur – du moins, c'est ainsi que je percevais le JECFA de l'extérieur – il en a fait un organe d'expertise scientifique indépendant très solide et*

respecté. En améliorant les aspects procéduraux de développement de lignes directrices, des directives procédurales, accessibles publiquement. C'est-à-dire, en rendant la façon dont le comité travaille un peu plus transparente. C'est ça, je pense, la grande réussite de mon prédécesseur.[631]

Cette stratégie s'avère judicieuse. Les choix relatifs à la conduite de l'évaluation des risques par le JECFA ne sont ainsi pas questionnés, alors même qu'ils font écho à un programme auquel s'oppose l'UE dans d'autres instances. Ainsi, à l'OMC, l'UE avait pris parti contre l'avènement d'une régulation sous-tendue par une vision restrictive de la science (Christoforou, 2000). Le conflit sur les hormones avait conduit à remettre en cause une vision limitée du risque, qui s'en tenait strictement aux impacts toxiques de l'absorption d'hormones de croissance par les consommateurs humaines. Ainsi, l'UE avait mis en question l'approche du JECFA et son inscription dans la mise en œuvre de l'analyse des risques à l'échelle mondiale. La réforme procédurale survient ainsi à un moment où le JECFA, mis en contestation à l'OMC, peut tirer un certain bénéfice d'un effort de clarification de ses procédures :

The Codex alimentarius Commission emphasized the importance of transparency in the food safety evaluations performed by JECFA, as an independent, scientific, advisory body to the parent organizations and their member governments. […] This manuscript, […] in consolidating the pertinent evaluation procedures, is intended to provide transparency on how the food safety assessments performed by JECFA for residues of veterinary drugs in food are conducted.
La Commission du Codex alimentarius a souligné l'importance de la transparence des évaluations relatives à la sécurité sanitaire des aliments effectuées par le JECFA, en tant qu'instance indépendante, scientifique et consultative, à destination des organisations-mères et des gouvernements membres. Le présent document, [...] qui consolide les procédures d'évaluation, est destiné à améliorer la transparence de l'élaboration des évaluations entreprises par le JECFA pour les résidus de médicaments vétérinaires présents dans les aliments.[632]

Ainsi, les orientations désormais explicitement probabilistes des travaux du JECFA, dont sont porteuses les transformations de ses procédures, sont introduites comme s'il s'agissait d'une simple opération de communication du comité. Les responsables administratifs du JECFA cherchent en outre à minimiser le rôle qu'a pu jouer le contentieux

[631] [Entretien, Secrétariat du JECFA, 29 avril 2015]
[632] [FAO/OMS, Procedures For Recommending Maximum Residue Limits Residues Of Veterinary Drugs In Food, Rome, 2000]

sur les hormones à l'OMC : convoquées pour détailler le mode opératoire du comité, ces personnes ont été violemment prises à parti par les avocats européens, opposés aux conclusions du JECFA sur l'innocuité des hormones de croissance. Ces derniers, pour tenter de décrédibiliser le JECFA mais aussi pour renier l'éventuelle légitimité du comité à participer au jugement de la politique européenne anti-hormones, n'ont pas hésité à s'en prendre individuellement aux secrétaires du JECFA. Pour cette raison, ces derniers sont d'autant plus réticents à reconnaître qu'autour du conflit sur les hormones de croissance, s'est jouée l'orientation générale de la conduite de l'évaluation des risques par le JECFA.

> I don't think [the WTO hormones case] changed anything. Other than…if anything, we have to use more transparent risk assessment processes. So it's even more important to document, very clearly, what the experts did. […] It's more important than ever, to have a very clean, transparent, public process.
> *Je ne crois pas que [le contentieux sur les hormones à l'OMC] ait changé quoi que ce soit. A part que…disons qu'on doit mettre en œuvre des procédures d'évaluation des risques plus transparentes. Donc il faut encore plus documenter, très précisément, ce qu'ont fait les experts. [...] C'est plus important que jamais d'avoir une procédure publique extrêmement claire et transparente.*[633]

Les réformes des procédures du JECFA sont ainsi communément acceptées, dans la mesure où elles sont introduites comme des améliorations de la communication du comité. En publiant des rapports plus détaillés, où sont notamment exposés les raisonnements et interprétations des experts, le JECFA entend s'ouvrir au débat scientifique. D'un autre côté, le renforcement des procédures du comité rend ses recommandations peu attaquables, puisqu'elles résultent d'une application à la lettre d'un cadre formel bénéficiant d'une reconnaissance multilatérale :

> It [improving the procedures] provided a ground where everybody can, clearly, you know, retrace the discussion, and the decisions steps. Science is not black and white, you never have all the data. You always need to interpret the data […]. That's totally legitimate as long as it is very clearly documented. On the other side, there are also some rules with the risk analysis principles in CCRVDF, in Codex. You can ask for reevaluation when there is an indication on new data. […] Then, it depends on the CCRVDF, if they want to request. That's really not up to me…to say « no ». But I do participate in the discussion.
> *Ça [la révision des procédures] a fourni une base à partir de laquelle tout un chacun peut, en quelque sorte, retracer les discussions, et les étapes de la décision. La science n'est*

[633] [Entretien, Secrétaire OMS du JECFA, 11 mars 2015]

jamais noire ou blanche, vous n'avez jamais toutes les données. Il faut toujours interpréter les données. [...] C'est totalement légitime, du moins pour autant que c'est très clairement traçable. D'un autre côté, il y a aussi les règles de l'analyse des risques au CCRVDF, au Codex. Vous pouvez demander la réévaluation seulement s'il y a de nouvelles données. [...] Après, c'est le CCRVDF qui choisit ou non de soumettre cette demande. Ce n'est bien sûr pas à moi de dire « non ». Par contre, je participe à la discussion.[634]

En réalité, la mise en transparence des débats du JECFA reste très timide[635]. L'amélioration de la transparence des travaux du comité demeure essentiellement à l'appréciation de son secrétariat, qui conserve une grande latitude quant au choix des experts ou à l'ordre du jour des réunions. La formulation générique du standard de l'analyse des risques permet donc au JECFA, en tant qu'institution, de réaliser dans un même temps deux exigences contradictoires. D'un côté, le processus d'évaluation des médicaments vétérinaires est, en théorie, rendu plus prévisible du fait d'une adhérence stricte à des procédures détaillées. De l'autre, les membres du JECFA, experts comme secrétaires, se conservent une importante marge de manœuvre quant à l'acceptation des saisines et les modalités d'examen des questions scientifiques qui leur sont posées. Enfin, il est difficile pour d'éventuels contestataires de questionner, dans le cadre du Codex par exemple, la façon dont opère le JECFA : comme le Codex a lui-même intégré les principes de l'analyse des risques, ses membres souscrivent implicitement à la représentation processuelle de la science qu'ils sous-tendent[636].

---

[634] [Entretien, Secrétaire OMS du JECFA, 11 mars 2015]

[635] Antoine Debure explique par exemple qu'il n'a pu accéder à aucune réunion ou document pour la réalisation de sa thèse sur les comités d'experts FAO/OMS (2012). Il n'existe aucune archive du JECFA, les dossiers ayant permis l'évaluation des composés sont détruits après leur examen, ainsi que tous les documents intermédiaires.

[636] En analysant trois exemples relatifs à la régulation internationale de technologies innovantes, dont celui de la BST, Kinchy et Kleinman (2008) soutiennent que la pratique du raisonnement scientifique a permis la mise en œuvre mondiale de l'agenda néolibéral dans le domaine agricole. Pour ce faire, une certaine représentation de la science a pris corps dans les institutions internationales : fondée sur les preuves, la science est destinée à démontrer un lien effectif et quantifiable entre les observations factuelles et les processus biologiques à l'œuvre. Dans la mesure où les pays acceptent ces « règles du jeu », ils ne peuvent s'écarter des prescriptions des scientifiques, relayées par les organisations internationales, sous peine d'être qualifiés « d'anti-science ». Ainsi, le recours rhétorique au standard de l'analyse des risques, dans l'air du temps des institutions (le Codex, mais aussi d'autres instances d'expertise et de réglementation), permet au JECFA de contrer les contestations de sa méthode de travail.

Sous la pression de l'interrogatoire par les juges de l'OMC lors des deux procédures contentieuses, les responsables du JECFA mettent en œuvre un programme de réformes des procédures de travail du comité. Cette révision acte l'adoption d'une perspective qui n'est pas neutre en matière de politique du risque : conformément aux principes de l'analyse des risques, la science, pour le JECFA, sera dorénavant conditionnée par la démonstration quantitative et statistique de la toxicité des produits. La résultante de cette longue entreprise de procéduralisation scientifique est cependant introduite comme un effort de communication et d'ouverture du comité aux États membres de la communauté internationale, ce qui dissimule en partie l'épistémologie engagée dont elle est porteuse.

(iii) Une « sound science » réglementaire ?

Au cours des années 1990 et 2000, le JECFA a été le siège d'une évolution de la conduite de l'expertise d'envergure mondiale. Le contentieux sur le bœuf aux hormones a mis en évidence la faible formalisation qui, jusqu'alors, avait suffis aux experts à conduire leur tâche d'évaluation des risques liés aux médicaments vétérinaires, faisant évoluer leurs pratiques de facto. Dans un second temps, dans le cadre plus large du ralliement du Codex au standard de l'analyse des risques, le JECFA a opéré une mise à jour de ses procédures, validant après coup les changements de pratiques de ses experts. Présentée comme un simple effort de communication, cette opération a en réalité entériné un cadrage spécifique de l'expertise en contexte d'élaboration réglementaire.

Cette évolution permet de mieux comprendre comment le JECFA trouve sa place dans la production d'une science réglementaire à l'échelle mondiale. Depuis Jasanoff (1990), la sociologie des sciences s'est particulièrement intéressée à l'articulation entre science et décision politique, montrant notamment que, dans l'épaisseur de cette interface, prennent corps des interactions nombreuses, voire des hybridations (Boudia, 2008.) Ce constat contredit pourtant la rhétorique fréquemment mobilisée, qui affirme l'existence d'une

démarcation franche entre évaluation et gestion des risques et dont relèvent par exemple les créations d'agences sanitaires (Benamouzig et Besançon, 2005) ou l'élaboration de principes législatifs tels que la précaution (Langston, 2013.) La science réglementaire se caractérise ainsi à la fois par son objet (l'élaboration de réglementations), qui la distingue par exemple de la recherche fondamentale (Borraz et Demortain, 2015), et par ses propriétés d'intermédiaire entre science et décision politique (registre de traduction de concepts scientifiques à destination de décideurs administratifs ou politiques, définition de seuils et attribution de limites quantitatives.) Pour ces raisons, les activités relevant de la science réglementaire sont rigoureusement procéduralisées ; notamment grâce à un cadre destiné à assurer la reconnaissance des standards de preuves ou d'expression des incertitudes scientifiques en vue de leur interprétation par les législateurs et les responsables politiques. Dans ce cadre, les experts s'attachent à produire des recommandations directement utilisables par les décideurs, par exemple en exprimant en termes statistiques les probabilités de survenue de tel ou tel scenario en situation de risque.

Avec les contentieux sur les hormones, le JECFA, comité d'experts méconnu et au mode de travail informel, voire peu rigoureux, est devenu une référence incontournable en matière d'évaluation des risques sanitaires. Pressé de produire des avis sans équivoque quant à la sécurité de l'utilisation d'hormones de croissance, le JECFA s'est ainsi engagé dans une épistémologie presque exclusivement fondée sur la preuve de la toxicité des médicaments vétérinaires pour le consommateur. Le comité a donc fourni une caisse de résonance à partir de laquelle diffuser la toxicologie réglementaire.

Cette orientation de la pratique scientifique du JECFA rejoint une représentation de la science fréquemment mobilisée par certains acteurs en recherche de critères stables permettant de prévoir les décisions que vont adopter les autorités législatives confrontées à de nouveaux produits. Les industriels impliqués dans le développement de médicaments

vétérinaires, mais aussi ceux des domaines de la pétrochimie ou de l'agrochimie, militent ainsi pour que les administrations ne prennent en considération que des données scientifiques objectivées selon des critères supposés être approuvés au niveau mondial. Ce schéma de décision sous contrainte d'études scientifiques rigoureusement paramétrées est souvent résumée par l'expression de « sound science » (Boudia et Jas, 2013).

Encadré 23: Qu'est-ce qui rend « sound » la « sound science » ?

La réglementation des risques sanitaires, et les affaires judiciaires auxquelles elle a donné lieu, ont vu, depuis les années 1980, se développer une terminologie nouvelle : celle de la « sound science ». Cette notion n'est pas spécifique au cas de la sécurité sanitaire des aliments : les enjeux de santé publique (Neff et Goldman, 2005) ou ceux de protection de l'environnement (Pontius, 2000) ont également été envahis de références à cette « sound science » dont on peine à trouver une traduction satisfaisante (certains auteurs, dont Pestre (2012)) suggèrent d'utiliser l'expression de « science faite)).

Au Codex, comme ailleurs, nombreux sont les acteurs qui exigent que les directives ne soient adoptées que si elles reposent sur la « sound science », qu'ils opposent à la « junk science » sans pour autant être en mesure d'expliquer ce qu'ils entendent par là. La « sound science » entraîne dans son sillage la reconnaissance de critères de scientificité précis : réfutabilité, revue par les pairs, démonstration quantifiable d'un risque (vs. l'absence de démonstration de l'absence de risque, qui caractériserait plutôt une science de la précaution). Rien d'absolument spécifique à une « science » particulière, ces critères étant partagés dans la plupart des épistémiques scientifiques. Il est en fait sans doute vain de chercher à caractériser une démarche spécifique à la « sound science ». Comme le suggère les travaux à ce propos (Pontius, 2000), la « sound science » fait autant référence à une démarche rhétorique qu'à une pratique scientifique. Autrement dit, l'expression de « sound science » doit plutôt être comprise comme l'exigence d'un automatisme de l'examen des données produites par la science réglementaire (toxicologie réglementaire essentiellement), donc comme un modèle d'élaboration réglementaire, que comme une discipline scientifique ou une épistémique en tant que telle.

L'orientation ébauchée par le JECFA depuis les années 1990, qui consacre la légitimité de la toxicologie réglementaire comme paramètre quasi exclusif de l'adoption des réglementations du médicament vétérinaire, permet donc d'articuler le standard-cadre de l'analyse des risques et la demande de certains acteurs – notamment les professionnels de l'agroalimentaire – du respect strict de critères de scientificité prédéfinis (sound science). Ce constat laisse entendre que le JECFA concilie des aspirations idéologiques à une entreprise de réglementation mondiale et des exigences en termes de prévisibilité des décisions d'envergure internationale. Cette interface suggère l'intérêt d'une grande variété d'acteurs, prêts à consacrer d'importantes ressources aux travaux du Codex, ce qui pose avec une acuité

renouvelée la question de l'intégration de l'organisation dans la régulation des échanges. En ce qui concerne la légitimation de son raisonnement scientifique, tout d'abord, comment expliquer que certains acteurs investissent-ils de façon massive pour rendre cette représentation de la science, et le modèle de gouvernement qu'elle sert, incontestables à l'échelon international ? Il est en effet en apparence paradoxal de constater dans le même temps l'institutionnalisation croisée du JECFA, du Codex et de l'OMC, et un démenti relatif, dans les faits, de l'intangibilité des prescriptions de ces organisations. Le JECFA, même s'il alimente de son expertise le Codex et, plus indirectement, l'OMC, ne cristallise pas une science unifiée. En effet, comme l'indique le cas du bœuf aux hormones, les agences nationales continuent de réaliser leurs propres évaluations, parfois divergentes de celles du JECFA. Les pays appliquent, dans des circonstances diverses, des normes plus strictes que celles estimées nécessaires par le Codex. Malgré un taux de mise en œuvre élevé (95% selon le secrétariat de l'ORD), les arbitrages de l'OMC ne règlent pas toujours les différends commerciaux. Pourquoi alors les institutions – et le Codex en particulier – sont-elles autant l'objet de tensions autour de leur production à visée régulatoire ? Dans la section suivante, nous allons montrer que l'expérience du « bœuf aux hormones » a entraîné une nouvelle répartition des rôles entre les institutions, telle que la perçoivent les opérateurs de marché. Plutôt qu'une instance productrice de normes garantissant la sécurité tel ou tel produit, le Codex constitue un espace de promotion des principes de la « sound science. »

Section C : « Do we really need a standard on ractopamine ? » : adopter des normes, réaffirmer les principes universels des politiques sanitaires

Le conflit sur le bœuf aux hormones a participé à forger une science réglementaire propre au Codex et susceptible d'arbitrer aussi bien dans l'élaboration de normes internationales que dans le règlement des différends. Pourtant, la question fondamentale

demeure : pourquoi le cas du « bœuf aux hormones » a-t-il, depuis près de trois décennies, passionné les politiques et mobilisé les acteurs, des deux côtés de l'Atlantique ?

La première partie de notre travail a indiqué que le contexte de la fin des années 1980, marqué notamment par l'imminence de la création d'un marché unique européen et par l'investissement du secteur agroalimentaire par les négociateurs du GATT, avait joué un rôle bien plus crédible que la confrontation objective des intérêts économiques dans la survenue du conflit sur le bœuf aux hormones. Dans la deuxième partie, nous avons montré (chapitre III) qu'en matière sanitaire, l'Europe s'était faite aussi grâce au conflit avec ses partenaires commerciaux sur l'utilisation d'hormones de croissance, conférant au « bœuf aux hormones » un statut particulier dans la construction européenne. Dès lors, (chapitre IV), les membres de la Communauté internationale ont perçu dans l'enjeu des hormones un espace d'élaboration politique d'où pourraient émerger les fondements de la régulation internationale. La pratique de l'expertise scientifique a, dans ce contexte, été constituée en enjeu-clé de la confrontation : les évaluations du JECFA ont été redessinées pour adopter un format conforme aux exigences spécifiques d'une « science réglementaire ». Mais surtout, comme l'ont démontré les deux premières sections de ce chapitre, le JECFA lui-même est devenu le centre à partir duquel se diffuse un modèle de régulation déterminée par la science.

La trajectoire historique du cas du bœuf aux hormones apparaît ainsi plus nettement : de manière générale, la dispute autour de l'utilisation d'hormones de croissance a permis au commerce mondial des aliments de se structurer, grâce à la fois aux organisations internationales en cours d'institutionnalisation et à la consécration progressive d'une science standardisée et dépolitisée. Il est donc possible de « suivre » le cas du bœuf aux hormones dans l'histoire des institutions qu'il traverse. Pourtant, la dynamique qui maintient dormant, et réactive parfois, le conflit sur les hormones de croissance, demeure, à ce stade, imprécise. De temps à autre, mais de manière assez fréquente, le problème des hormones de croissance

réapparaît à l'agenda d'une instance internationale : au Codex, à l'OMC ou dans le cadre de dialogues bilatéraux.[637] Comment expliquer le maintien des acteurs en permanence « au bord de la crise » ? Pourquoi, si l'on se saisit de la question par le biais des institutions, et non sous l'angle de la crise, certains acteurs s'investissent-ils autant pour que soient adoptées des réglementations formelles « tamponnées » par les organisations internationales (normes du Codex ou arbitrage de l'ORD) alors que leur efficacité économique est, au mieux, très limitée ? Quel est le pouvoir des institutions du point de vue des marchés et de celui du politique ?

La solution de cette énigme pourrait être détenue par « les privés »[638], ces acteurs parfois questionnés (Orsini et Compagnon, 2010), souvent dénoncés (Abraham et Reed, 2001), la plupart du temps difficilement visibles (Guilbaud, 2010). Ce sont pourtant eux qui, en amont du processus d'expertise, soumettent un dossier au JECFA, rassemblant les données qu'ils ont obtenues au cours du développement d'un nouveau médicament vétérinaire. Ce sont également eux qui, au bout du compte, mettront en œuvre les normes du Codex en s'assurant que l'utilisation des hormones en élevage permettra de respecter les LMR dans les produits animaux échangés sur les marchés mondiaux. Ce sont eux, enfin, qui bénéficieront des avantages (ou, inversement, des handicaps) concédés dans l'arbitrage par l'OMC d'éventuels contentieux. Même si les directives des organisations internationales ne sont pas directement contraignantes, elles représentent à leurs yeux un enjeu suffisamment décisif pour investir les lieux de décision et y œuvrer à l'adoption de résolutions formelles.

---

[637] Dernier épisode en date, on notera que l'administration Etats-unienne a menacé, dans la période troublée qu'ouvre l'élection de Donald Trump à la Présidence des États-Unis, de réactiver à l'OMC le contentieux commercial en dormance depuis la notification d'un accord bilatéral entre l'UE et les États-Unis. Source : [24h online, 24 décembre 2016, http://www.24heures.ch/economie/bruxelles-washington-fchent-boeuf/story/15379316, dernière consultation le 19 février 2017]

[638] Nous reprenons ici l'étiquetage autochtone des professionnels du (des) secteur(s) agroalimentaire(s) tels qu'ils sont désignés dans les institutions internationales, notamment au Codex.

Dans cette dernière section, nous allons d'abord montrer qu'en maîtrisant la production de données scientifiques, les industriels se placent dans une relation ambivalente vis-à-vis des institutions internationales : d'un côté, sans ces informations, l'expertise internationale – et donc l'entreprise de régulation dans son ensemble – est impossible. Les acteurs privés exercent donc une certaine emprise sur l'ensemble du processus. De l'autre, la constitution d'un dossier d'évaluation en bonne et due forme implique un investissement financier et temporel notable ; les industriels prennent donc un risque en s'exposant à un retour sur investissement nul au cas où les recommandations ne sont pas adoptées. Cette relation de pouvoir « réversible » entre les acteurs privés et les organisations internationales est rendue encore plus ambigüe du fait de la circulation des individus. D'ailleurs, représentations et intérêts ne semblent jamais fixés de façon définitive. Dans ces conditions, nous verrons ensuite que la régulation commerciale se joue sur deux fronts : la régulation formelle, d'une part, et les arrangements pragmatiques grâce auxquels le commerce se pérennise de manière autonome, de l'autre. L'articulation entre ces deux modes de régulation questionne, comme nous le verrons dans un troisième temps, la façon dont les institutions « tirent leur épingle du jeu » de la régulation mondiale : leur pouvoir de contrainte, leur capacité à « gouverner » les affaires sanitaires à l'échelle mondiale, sont certes limités. En revanche, elles occupent une fonction déterminante dans la formulation des principes sur la base desquels les pays peuvent légitimement établir leurs politiques nationales. Face à un règlement institutionnel des conflits par l'OMC difficilement prévisible, les opérateurs de marché reportent leur vigilance vers une le Codex. Que ce soit en agissant directement sur la réglementation du commerce mondial, ou en influençant les orientations de l'OMC, le Codex permet le maintien d'un paradigme toxicologique prévisible pour réguler les échanges de produits alimentaires.

1. L'information maîtrisée : une épistémologie stable comme enjeu de la normalisation internationale

> We need predictibility. Frankly, if I have to choose between a Codex standard adopted with a one-country majority and nothing at all, I pick the standard!
> *Ce dont on a besoin, c'est de prévisibilité ! Franchement, si vous me faîtes choisir entre une norme du Codex adoptée avec une majorité d'une seule voix ou rien, je prends la norme !*[639]

Lorsqu'ils se lancent dans le long processus (quatre à cinq ans dans le meilleur des cas) de l'élaboration de LMR par le Codex, les responsables des laboratoires pharmaceutiques n'envisagent pas qu'au bout du compte, les normes ne soient pas adoptées. A la limite, et même si cette solution leur paraît comme la moins favorable, il vaut mieux laisser le projet sommeiller à l'ultime étape de procédure que d'abandonner un projet de norme avant son adoption. A condition, toutefois, qu'il ne s'agisse que d'une (non)-décision intérimaire. Quoi qu'il en soit, quand elle se présente, la situation du blocage des normes (dont le cas des hormones de croissance constitue le principal exemple)[640] permet de constater le circuit singulier de la production de données scientifiques au Codex et les rapports de pouvoir qu'il occasionne entre les acteurs. Les laboratoires pharmaceutiques y occupent notamment une place ambivalente, grâce à laquelle ils maîtrisent, dans une certaine mesure l'efficacité de l'entreprise de normalisation par le Codex. Surtout, la circulation contrôlée de l'information scientifique souligne la proximité relationnelle qu'entretiennent les acteurs, et leur capacité à changer de statut. In fine, une analyse sous-tendue par des intérêts considérés comme prédéfinis semble peu opérante.

---

[639] [Entretien, représentant d'un laboratoire, 9 mars 2015]
[640] [Codex alimentarius, Rapport de la 27e session du CCGP, 2-7 avril 2012, REP12/GP]

a. *Accès à l'information et jeux de pouvoir* institutionnels : les « privés » à la *manœuvre*

Le multilatéralisme, défini comme un mode de gouvernance partagé entre les représentants des États, n'implique pas, sauf exception[641], la participation d'acteurs non gouvernementaux à la prise de décision. Pour autant, ceux-ci peuvent s'implique dans l'action des organisations intergouvernementales de façon plus informelle. L'étude des négociations multilatérales (Placidi-Frot, 2013) montre que, au sein même des organisations internationales ou dans leur voisinage immédiat, l'action publique mobilise une diversité d'acteurs, souvent présentés en termes de groupes d'intérêts ou « stakeholders. »[642]

Les activités du Codex sont observées de près par les représentants de diverses organisations ou fédérations. Notamment, les entreprises du secteur agroalimentaire sont très présentes dans toutes les instances dont l'accès leur est ouvert : comités, Commission, groupes de travail physiques et électroniques. Parmi elles, un secteur se distingue par sa capacité à prendre part aux travaux de normalisation : l'industrie de la pharmacie vétérinaire.

La réglementation des produits pharmaceutiques est en effet particulièrement propice aux interactions entre acteurs publics et privés, qui co-construisent à divers échelons d'action publique le socle réglementaire. En ce qui concerne le médicament humain, la production réglementaire favorise ainsi une relation particulièrement étroite entre les autorités décisionnaires nationales et les représentants des laboratoires (Urfalino, 2001). Le dispositif central de la réglementation du médicament, l'AMM, suppose en effet que les promoteurs des médicaments soumettent un dossier aux administrations ministérielles, qui le transmettent

[641] Comme le cas de l'OIT(Organisation Internationale du Travail), où sont représentés les « travailleurs », les « dirigeants » et les gouvernements (voir Louis, 2016).
[642] A ce propos, on soulignera l'aspect novateur d'un ensemble de travaux qui s'efforcent de comprendre de quoi ces groupes sont-ils les représentants et quels sont leurs intérêts à prendre part à l'action collective internationale (Ruwet, 2010).

elles-mêmes aux agences ou comités d'évaluation. Ce dossier contient les caractéristiques chimiques du produit, ainsi qu'un ensemble de résultats d'expériences qui permettent de garantir son efficacité (testée contre placébo ou contre traitement de référence), sa sécurité (effets indésirables, doses toxiques déterminées chez l'animal, résultat d'essai clinique) et sa qualité (méthodes de production).[643] Transposée dans le contexte européen, cette relation se double d'un jeu de mise en concurrence des agences des États membres, qui fournissent les avis sur la base desquels pourra être délivrée une AMM européenne (Hauray, 2009). Il n'est donc pas surprenant de constater que des interactions similaires se nouent autour de l'adoption des LMR du Codex, ni qu'elles occasionnent une relation de pouvoir à double sens entre le secteur pharmaceutique et l'autorité décisionnaire.

(i) Des intérêts privés définis par les plus grandes entreprises, portés par des Etats alliés

Tout d'abord, la trajectoire d'un dossier destiné à la normalisation par le Codex est indirecte, du fait du contexte intergouvernemental : les laboratoires n'ont pas la capacité de demander en propre l'élaboration de normes internationales. Quand un laboratoire souhaite l'établissement de LMR Codex, il fait porter cette requête, via la fédération internationale de l'industrie du médicament vétérinaire (IFAH) par un État membre du Codex qui demande l'inscription de la molécule sur la « priority list » soumise à l'examen du CCRVDF. Un groupe de travail se réunit pour valider celle-ci, qui conditionnera l'agenda des évaluations futures du JECFA. Cette procédure a des implications directes sur la sélection des dossiers qui pourront accéder aux instances du Codex : d'une part, seuls les « grands » laboratoires, de dimension multinationale, sont susceptibles de bénéficier d'une écoute suffisante de la part de

[643] Pour une présentation complète de ces différents dispositifs expérimentaux, on se reportera par exemple à Fournier et al. (2014) qui détaillent entre autres les exigences auxquels sont soumis les laboratoires en termes d'expérimentations.

leur fédération pour s'engager dans la normalisation internationale. D'autre part, fédérations et laboratoires doivent s'assurer de bénéficier du soutien de pays alliés pour obtenir la mise à l'agenda effective d'un produit. Dans ce contexte, les entrevues entre représentants européens et les responsables des laboratoires privés tendent à se focaliser spécifiquement sur les négociations en cours au Codex, plutôt que sur des enjeux proprement communautaires. En dépit de leur hostilité à l'égard des hormones de croissance, les dirigeants européens peuvent rencontrer les représentants des laboratoires promoteurs de certaines de ces substances. Ces entretiens, minutieusement préparés par les équipes en charge des travaux du Codex, offrent un cadre plus confiné aux négociations, et laissent entrevoir l'éventualité de parvenir à un compromis. Ainsi, les rencontres informelles entre dirigeants de la Commission européenne et du laboratoire Elanco, qui commercialise la ractopamine, ont projeté concrètement un arrangement pour que la norme du Codex puisse être adoptée sans recourir au vote – arrangement qui ne pouvait pas être soutenu dans les arènes officielles du Codex, au sein desquelles l'UE est tenue de marquer son opposition implacable aux hormones de croissance. Mais les contacts entre les acteurs, en dehors des sessions plénières du Codex, indiquent une volonté partagée de parvenir à un compromis légal et technique favorable à une conduite pacifiée des travaux du Codex.

> Jeff Simmons is the President of ELANCO. […] He already met you in May to present ELANCO and its global strategy and the importance of Europe within the overall ELANCO strategy. […] A conference call with Mr. Simmons on Ractopamine was organized on 1st July. The object of this meeting is to have an exchange of views on global food safety topics and the Codex process. However, […] it is expected that the discussions will be focused on Ractopamine. The interests of ELANCO at the FOTC meeting will be defended by the International Federation for Animal Health (IFAH). […] In a spirit of compromise, the EU could be open to negotiate on the inclusion of some language in the text of the standard which would allow the EU to keep its ban on the use of ractopamine and on the imports of treated meat.
> *Jeff Simmons est le Président d'ELANCO. [...] Il vous a déjà rencontré en mai pour présenter ELANCO et sa stratégie générale, notamment l'importance de l'Europe dans la stratégie de l'entreprise. [...] Une conférence téléphonique avec M. Simmons au sujet de la ractopamine a été organisée le 1e juillet. L'objet de cette réunion est d'avoir un échange sur les questions de sécurité des aliments et de procédures du Codex. Cependant, [...] il faut s'attendre à ce que les discussions se focalisent sur la ractopamine. Les intérêts d'ELANCO lors de la réunion des Amis de la Présidente seront représentés par l'IFAH. [...] dans un esprit de compromis, l'UE pourrait être ouverte à négocier l'inclusion d'une*

formule dans le texte de la norme qui l'autoriserait à conserver son embargo sur l'usage et l'importation de produits traités à base de ractopamine[644].

La participation des industriels lors des réunions Codex ne rend donc pas compte de la richesse de leur collaboration avec les représentants de gouvernement en marge ou entre les sessions officielles. La préparation des travaux effective, telle qu'elle s'organise dans les différentes administrations est en réalité beaucoup plus intégrative : elle tend à gommer les différences de statut entre « public » et « privé » en vue de la réalisation d'un projet commun. L'efficacité et la progression de l'entreprise de normalisation constituent des objectifs partagés, justifiant d'aplanir les divergences de point de vue. Par contraste, les temps de session plénière sont des moments où les industriels sont en recherche de soutiens effectifs et fiables : la rapidité des négociations favorise une mise en confrontation des points de vue. Dans ce contexte, les laboratoires désireux d'enclencher la normalisation internationale d'un produit qu'ils détiennent cherchent à s'assurer de bénéficier de l'appui des fédérations professionnelles, mais surtout des Etats, qui ont le pouvoir formel de déterminer l'agenda du JECFA.

(ii) La propriété de l'information confère-t-elle le contrôle de l'agenda intergouvernemental ?

Parallèlement à l'influence que les laboratoires cherchent à exercer au niveau des comités décisionnaires du Codex pour obtenir les décisions formelles de mettre à l'agenda tel ou tel médicament vétérinaire, les modalités de présentation des dossiers conduisent à l'établissement d'une relation directe entre le JECFA et le laboratoire promoteur, notamment dans le cas où, le produit ayant été développé récemment, les données sont encore protégées par des brevets industriels. Loin de se résumer à la simple transmission d'un ensemble de résultats scientifiques, il s'agit en fait d'un processus interactif qui se prolonge pendant la

[644] [Archives privées, note à l'attention du DG SANCO, préparation d'une entrevue avec le Président du laboratoire ELANCO, novembre 2011]

phase d'évaluation dans son intégralité. Si les interactions sont en principe limitées par le Secrétariat du JECFA, les représentants des laboratoires peuvent dans les faits intervenir au cours du processus, par exemple, en fournissant les compléments d'information susceptibles de permettre à l'évaluation d'aboutir.

> Voilà ce qu'on a pour travailler : on récupère tout ce que l'industriel…tout ce que le Secrétariat du JECFA peut collecter. Tout ce que l'industrie peut nous donner, tout ce qu'on peut trouver dans la biblio par nos propres recherches. [...] La grosse difficulté, c'est que le travail demandé aujourd'hui peut être très très conséquent en termes de dossier à analyser. [...] Après, quand on rédige le draft…On peut téléphoner. On peut les appeler. [...] on peut lever des questions, si on a des questions, le secrétariat du JECFA envoie les questions. Et donc pendant la [réunion] du JECFA – même avant – on peut consulter l'industrie, pour avoir des éléments de réponse complémentaires. [...] Et puis, pendant la semaine de réunion, très rapidement, - c'est notre premier travail – on devait identifier vis-à-vis des dossiers, les cinq ou six étudiés lors de la session, les manques. On doit identifier les questions rapidement pour les envoyer aux industriels qui étaient responsables des molécules, qui étaient d'ailleurs à Rome quand ça se passait à Rome ou à Genève quand c'était à Genève. Et on les reçoit dans la semaine.[645]

En un sens, les firmes pharmaceutiques maîtrisent ainsi la production de la science réglementaire dans le cadre du Codex, en impulsant la mise sur agenda de nouvelles substances et en intervenant au cours du processus de normalisation. Ils sont d'ailleurs prêts à engager de nouvelles expériences ; ainsi, le laboratoire ELANCO a proposé en 2010 de collaborer avec les autorités chinoises pour explorer la problématique posée par les résidus de ractopamine dans le poumon de porc.[646] Cette diffusion de l'information est l'objet d'un véritable marchandage dans la mesure où les laboratoires ont tendance à considérer que l'adoption des normes constitue un juste paiement pour les efforts de recherche et développement qu'ils consentent sur telle ou telle substance.

> You know, we are more and more reluctant to submit data to JECFA. Well, reluctant is not the right word. As a matter of fact, it would be more appropriate to say that we don't want to achieve all that work, to invest all that money, for nothing. When we make the decision to ask for a Codex standard, we accept the fact that we will have to wait for years before completing the whole procedure yet. We at least can legitimately expect that at the end, we'll get the standard adopted.
> *Vous savez, nous, on est de plus en plus réticents à l'idée de transmettre nos données au JECFA. Enfin, réticents, ce n'est pas le mot. Disons qu'on ne veut pas consentir de faire tout ce travail, d'investir tout cet argent, pour rien. Quand on prend la décision de*

---

[645] [Entretien, expert du JECFA, 25 juillet 2014]
[646] [FAO/OMS, REP11_RV, Compte-rendu de la 19e session du CCRVDF, 30 août-3 septembre 2010]

demander l'établissement d'une norme du Codex, on accepte déjà de devoir attendre des années avant que l'ensemble de la procédure soit rempli. Au moins, on peut attendre légitimement qu'à la fin, la norme soit adoptée.[647]

Le processus de normalisation du CCRVDF conduit ainsi à valider l'adoption annuelle de LMR pour deux ou trois substances, après environ trois à quatre années de négociation (à raison d'une réunion du comité tous les dix-huit mois.) Les difficultés sont relativement fréquentes, surtout lorsque le CCRVDF entreprend la normalisation de médicaments vétérinaires anciens, pour lesquels les études scientifiques ne correspondent pas aux exigences actuelles. Comme ces molécules ne sont plus protégées par la propriété industrielle, aucun laboratoire n'est en général volontaire pour entreprendre des expériences complémentaires. Les enjeux posés par des médicaments récents sont plus centraux pour les laboratoires pharmaceutiques : dans ce cadre, il est nécessaire que les experts soient en mesure d'achever positivement leur évaluation, mais aussi que celle-ci soit plus ou moins automatiquement entérinée par les instances décisionnaires que constituent les Comités du Codex. Lorsque ce n'est pas le cas, c'est l'industrie dans son ensemble qui considère que le processus est imprévisible :

Vet drugs industry doesn't like Codex, so they don't want to provide data. They don't like it because they need to provide a lot of data. It's much more difficult to get a Codex standard than a national standard. The whole process is much more complicated than it is for pesticide residues, for instance. So you have a completely different situation: as a whole, the vet drug industry, they're not cooperative with JECFA. They're always suspicious that despite the huge amount of data, the MRLs could not be adopted.
L'industrie du médicament vétérinaire n'aime pas le Codex, et du coup, ils ne veulent pas nous fournir les données. Ils n'aiment pas le Codex parce qu'ils doivent produire beaucoup de données. C'est beaucoup plus dur d'obtenir une norme du Codex qu'une norme nationale. L'ensemble du processus est beaucoup plus compliqué que pour les résidus de pesticides par exemple. Donc, la situation est totalement différente : l'industrie des médicaments vétérinaires, de manière générale, n'est pas coopérative avec le JECFA. Ils ont toujours l'impression que malgré tous les efforts qu'ils consentent, les LMRs pourraient ne pas être adoptées.[648]

La relation entre le JECFA, le Codex et les acteurs privés est donc marquée de nombreuses ambivalences. Les rapports de force sont particulièrement marqués : par exemple,

[647] [Entretien, représentant d'un laboratoire, 6 juillet 2015]
[648] [Entretien, Secrétariat du JECFA, 29 avril 2015]

les représentants de l'industrie n'hésitent pas à utiliser leur contrôle de l'information scientifique pour participer de fait à l'élaboration des normes ; d'un autre côté, la possibilité que la procédure n'aboutisse pas les expose au pouvoir de décision formel des États membres du Codex. Cette ambivalence inconfortable souligne avec d'autant plus d'acuité l'implication en apparence disproportionnée que les « privés » accordent au Codex : si la commercialisation de leurs produits repose in fine sur des AMM d'implémentation nationale, pourquoi les LMR du Codex leur semblent-elles aussi déterminantes ? Le contrôle de l'information scientifique ne suffit pas à les mettre à l'abri des aléas de l'établissement des politiques publiques internationales.

b. Qui représente quoi *? De l'impossibilité à s'en tenir à des catégories d'acteurs* prédéfinies

Dans le paragraphe précédent, nous avons montré que, si la production scientifique constitue une ressource exclusive des firmes pharmaceutiques intéressées à la régulation du commerce international agroalimentaire, la diffusion des informations témoigne de rapports ambigus entre les acteurs. La complexité de ces relations – qui contraste avec l'idéal-type d'une hiérarchie « principal-agent » telle qu'elle a été décrite initialement par les théoriciens de la gestion d'entreprise (Jensen et Meckling, 1976) – esquisse, à première vue, le tableau d'un secteur privé aussi exposé à la régulation internationale qu'il la conditionne. Dans cette perspective, leur engagement au sein des institutions intergouvernementales demeure difficilement explicable.

(i) Entre public et privé : fluidité des statuts, cumul des représentations

Pour comprendre l'implication de certains acteurs dans l'entreprise de normalisation internationale – en particulier celle des représentants de l'industrie des médicaments vétérinaires, qui semble en contradiction avec l'aléa que constitue, pour eux, la possibilité de

non-adoption des LMR du Codex -, il est nécessaire de s'intéresser à leurs carrières individuelles. Une partie de la solution à ce paradoxe apparent se trouve en effet dans le rapport des individus aux institutions, et plus précisément à l'inscription dans le temps long de leur implication qu'ils y consacrent. En fait, la plupart des délégués ont occupé divers statuts comme participants aux réunions du Codex, circulant entre les sphères publique et privée. Ainsi, les acteurs privés ne l'ont pas toujours été, et, pour une bonne part d'entre eux, ne le seront pas toujours.

D'ailleurs, la section de la salle consacrée aux « observateurs », lors des réunions du Codex, illustre bien la fluidité des fonctions occupées par les délégués : on y trouve des individus aux rattachements institutionnels variés. En outre, les personnes n'occupent pas les mêmes fonctions d'une réunion à l'autre. Ainsi, nous avons pu observer qu'un salarié d'un grand laboratoire pharmaceutique était intégré à la délégation de l'IFAH lors d'une session du CCRVDF, puis membre de la délégation des États-Unis lors de la session suivante. En outre, cette personne assistait aux négociations de l'OIE, du VICH, et du projet d'accord de libre-échange transatlantique (TTIP). En outre, les individus ont tendance à se déplacer librement pendant les séances plénières elles-mêmes : ils n'hésitent pas à quitter leur place pour aller s'asseoir pendant un temps auprès d'une autre délégation, étatique ou non[649]. Les trajectoires des individus sont donc hautement variables. Elles ont néanmoins pour point commun de graviter autour du triangle institutionnel OMC-Codex-JECFA[650]. Ainsi, un ancien président

[649] [Carnet d'observations, 28e et 29e session du CCGP, 38e et 39e session de la CAC, 22e et 23e session du CCRVDF, années 2014-2016]

[650] Notre objectif n'est pas ici de produire un recensement systématique des parcours professionnels des acteurs et des phénomènes de « revolving doors » (pantouflage), c'est-à-dire des allers-retours entre des fonctions de représentation publique et privée, ni d'analyser les occasions d'échanges attestés sur une base quantitative. D'une part, notre enquête ne nous en donne pas les moyens, et de l'autre, une telle démarche ferait fi de la multitude de situations intermédiaires entre ces deux pôles, que nous cherchons précisément à mettre en valeur ici.

du Codex continue de participer aux travaux de l'organisation en tant que consultant free-lance pour l'industrie agroalimentaire :

> When I began to understand how Codex works, actually, I got interested. And, in the process, I got to a point that I learnt to love it. To love it, really; and as you can see, that's the reason why I'm still involved. I really believe in the work we're doing here. Well, my current position is I am an independent consultant. […] I retired. I mean, I left the government, didn't quit working, but I left the government. I provide advice and analysis to the agri-food business, on how things are getting in here, and sometimes in WTO.
> *Quand j'ai commencé à comprendre comment le Codex marche, concrètement, je m'y suis intéressé. Et de fil en aiguille, j'ai appris à adorer ça. Vraiment ; d'ailleurs, c'est la raison pour laquelle je suis toujours impliqué. Je crois vraiment au travail qu'on fait ici. Bon, ma situation actuelle est consultant indépendant. [...] J'ai pris ma retraite. Enfin, j'ai quitté le gouvernement, mais pas arrêté de travailler. Je donne des analyses et des conseils aux entreprises, sur ce qui se passe ici, et aussi à l'OMC.*[651]

Les carrières alternent ainsi des postes dans les administrations gouvernementales et dans la représentation des grandes entreprises. Un tel constat n'est pas particulièrement exceptionnel : les phénomènes de circulation et de « revolving doors » sont décrits dans divers contextes nationaux ou internationaux[652]. Plus surprenant est le franchissement de la frontière entre les sphères de décision (administratifs et salariés du secteur privé) et d'expertise scientifique. Sa transgression est attestée par de nombreux exemples. Ainsi, au cours de notre enquête, nous avons pu interroger la même personne successivement en tant que chef de délégation des États-Unis au CCRVDF, puis comme expert du JECFA, avant qu'il soit nommé par l'administration américaine comme président du CCRVDF[653].

Le cas n'est pas unique : de nombreux experts du JECFA occupent des fonctions de décisionnaires au sein d'agences nationales ou de ministères dans leur pays d'origine. Le secrétariat du JECFA lui-même n'exclut pas, du reste, de recourir aux compétences de scientifiques employés par des entreprises du secteur agroalimentaire si leurs connaissances

---

[651] [Entretien, consultant pour l'industrie agroalimentaire, ancien chef de la délégation américaine ayant également exercé des fonctions d'élu au Codex, 29 avril 2015]

[652] Même si les pratiques ayant cours aux États-Unis, et qui matérialisent les liens entre finance et pouvoir politique, ont été au cœur de nombreux écrits (voir par exemple Darviche et al., 2013, ou DeGregorio, 1988). En ce qui concerne le cas de la France (et, de façon plus ou moins directe, l'UE), on se reportera à la synthèse rédigée par Genieys (2011).

[653] [Carnet d'observations, 39e session de la CAC, 22e et 23e session du CCRVDF, années 2015-2016]

peuvent bénéficier au processus d'expertise dans son ensemble. Ce sont alors les secrétaires eux-mêmes qui veillent à limiter les conflits d'intérêts potentiels, en examinant la situation au cas par cas :

> Industry experts in JECFA, for example, we don't have. But sometimes, we do have experts meeting on specific topics. Where specific industry experience is needed. So they… If they bring expertise, that other experts cannot bring in, then we can have industry experts invited, but they are not participating. They're bringing their expertise, but in the end, they leave and they are not participating in the decision. […] Something else is that, sometimes, you have…for example, you have many different compounds on the agenda, and it rarely can happen that…some of the experts have some interactions with the company consulting on the subject, and something like this. Then, they need to declare that, then you can deal with…Most of the time, the expert is excluded from the discussion on this compound, now. So, there are different ways.
> *Au JECFA, par exemple, on n'a pas d'experts de l'industrie. Par contre, il arrive qu'on ait des réunions sur des sujets précis, où l'expertise de l'industrie est nécessaire. Donc…s'ils apportent un plus, une expertise que les autres n'ont pas, dans ce cas on peut inviter des experts de l'industrie, mais ils ne participent pas. Ils apportent leur expertise mais à la fin, ils s'en vont et ne participent pas à la décision finale. Dans un autre registre, ce qui peut arriver c'est que, quand vous avez plusieurs composés à l'agenda, il peut arriver de façon exceptionnelle que…certains des experts aient des relations avec le laboratoire promoteur. Ils doivent le déclarer, et c'est à vous de voir comment faire. La plupart du temps, maintenant, l'expert ne participe pas aux discussions sur ce composé. Donc il y a plusieurs façons de gérer ce genre de situations.*[654]

Quoi qu'il en soit, les acteurs ne sont donc pas tenus par des statuts immuables. La fluidité des circulations est facilitée par le haut niveau d'interconnaissance des individus, qui se rencontrent dans diverses réunions de configuration plus ou moins privée : ainsi, le Secrétariat du JECFA s'efforcera de trouver une solution pour permettre à un expert de participer à l'évaluation d'un produit s'il a déjà été amené à travailler efficacement avec cette personne, qu'elle côtoie régulièrement au Codex, dans des colloques scientifiques ou autres.

> I do think that you do need a expert scientific network. That you can step into. […] If you don't have the scientific background, you cannot do this, as proper job. And also, an important aspect is having the credibility as a scientist, 'cause this allows really to attract scientist that are willing to work. […] To take up new scientific knowledge into our risk assessment process, it's myself that identifies, the Secretariat identifies, when I go to scientific meetings.
> *Je suis convaincue qu'il faut avoir un solide réseau scientifique. Sur lequel compter. [...] Si vous n'avez pas ce niveau scientifique, vous ne pouvez pas faire le boulot correctement. Et aussi, il faut avoir une certaine crédibilité scientifique, parce que ça permet d'attirer des scientifiques qui veulent travailler. [...] Pour intégrer de nouvelles connaissances au*

[654] [Entretien, secrétariat du JECFA, 29 avril 2015]

processus d'évaluation des risques, c'est moi, c'est le Secrétariat lui-même qui identifie, quand je vais à des conférences scientifiques.[655]

Les individus qui sont identifiés comme des experts dans le cadre de la régulation sanitaire mondiale ne sont donc pas nécessairement des universitaires, mais plus certainement des personnes repérées pour leur implication dans diverses scènes internationales. De cette façon, tout en occupant les mêmes fonctions, ou au cours d'une carrière qui comprend des passages entre sphères publique et privée, les individus sont successivement en position de défendre des intérêts en apparence divergents. En fait, les motivations des individus, plus probablement liées à une foi en la régulation internationale qu'à la défense stricte d'intérêts économiques, invitent à interroger la mise en opposition d'un intérêt privé et d'un intérêt public.

(ii) Public et privé : des objectifs vraiment disjoints ?

La facilité avec laquelle les individus circulent d'une représentation à l'autre suggère que les catégories d'acteurs qu'on a l'habitude de les envisager (public, privé, expert) ont peut-être plus en commun qu'il n'y paraît. Il semble ainsi nécessaire de déterminer les différences fondamentales entre les intérêts que ces catégories s'efforceraient de défendre en vue de la régulation sanitaire mondiale. Il nous semble que ni les intérêts, ni les groupes d'acteurs qu'ils sous-tendent, ne correspondent à une réalité effective dans ce contexte.

Nous avons dit dans le chapitre II que les gouvernements des États membres du Codex ont toute latitude quant à la désignation des individus formant leur délégation officielle. En raison d'un déficit de moyens ou de compétences, il arrive que certains pays soient en fait représentés par des salariés du secteur privé, et il faut alors se demander si l'intérêt des populations ne rejoint pas l'enjeu de la bonne santé du secteur industriel.

Après, si vous prenez une grande entreprise suisse qui est presque un canton à elle toute seule, [...] vous aurez la surprise de constater, dans la délégation guatémaltèque : Nestlé

[655] [Entretien, secrétariat du JECFA, 29 avril 2015]

> Guatemala, dans la délégation Costa ricaine : Nestlé Costa Rica, dans la délégation du Kiribati : Nestlé Kiribati, dans la délégation Sud-Africaine : Nestlé Sudafrica. Sachant que ces pays n'ont pas de fonctionnaires capables de suivre les comités du Codex, c'est peut-être mieux que pas de représentant du tout, non ? D'autant que des entreprises de cette taille ont un très bon niveau de connaissance, d'expérience…[656]

Il semble finalement plus pertinent de placer les enjeux de normalisation internationale sur un continuum entre un pôle public et un pôle privé que d'opposer ces derniers en considérant a priori qu'ils défendent des intérêts divergents. Ainsi, la superposition partielle des intérêts publics et privés à la régulation internationale s'ajoute au partage des pratiques et des façons de travailler que nous avons mise en évidence dans le chapitre IV. Du fait de la circulation des individus eux-mêmes, les réseaux d'interconnaissance et les méthodes de travail ont tendance à se reproduire de manière générale dans l'institution et autour d'elle. Lorsqu'ils changent de fonctions ou de position, les acteurs emmènent avec eux leur carnet d'adresses. De plus, les forums où ils se croisent constituent autant de creusets pour promouvoir de nouvelles méthodologies – par exemple en ce qui concerne l'évaluation des médicaments vétérinaires – qui sont dès lors mises en œuvre à l'échelle internationale avant même d'avoir été intégrées dans les procédures nationales.

> Before I joined WHO, I was also involved in expert groups, as an expert. I am a toxicologist. I used to work for [multinationale agroalimentaire]. […] To me it's critically important to actually have the scientific background, because only like this, you can identify what the actual issues are, make sure they're properly addressed. You know where the experts are, you know what diverging scientific views are. […] We have a lot of experts involved, and going there and there, attending scientific conferences, as soon as something new appears in terms of methodology or risk assessment, we are aware. Experts also alert the Secretariat that there are new scientific developments that should be taken into account. […] Compared to regulatory authorities, we are even faster than regulatory authorities. To take up new scientific knowledge into our risk assessment process.
> *Avant d'être recrutée à l'OMS, j'ai été impliquée dans des groupes d'experts, en tant qu'expert. Je suis toxicologue, je travaillais chez [multinationale agroalimentaire]. [...] Pour moi, il est primordial d'avoir un bagage scientifique, c'est la seule façon de comprendre quels sont les problèmes et de s'assurer qu'ils sont correctement traités. Vous savez où sont les experts, vous savez où il y a des divergences de point de vue. [...] On a plein d'experts impliqués, et qui vont à droite et à gauche dans les conférences, donc dès que quelque chose de nouveau apparaît en termes de méthodologie ou d'évaluation des risques, on est au courant. […] Les experts alertent le Secrétariat quand il y a des nouveautés [...]. Comparé aux autorités nationales, on est encore plus rapides. Pour*

[656] [Entretien, ancien point de contact pour le Codex, 04 avril 2014]

intégrer des connaissances scientifiques nouvelles dans nos procédures d'évaluation des risques.[657]

Les acteurs partagent donc à la fois un ensemble de méthodes de travail spécifiques au contexte international, et une représentation commune de l'intérêt de la régulation internationale, que ce soit pour les professionnels du secteur agroalimentaire ou pour les populations des différents États membres. De cette façon, la distinction entre secteur public et privé s'efface au profit de l'insertion dans un même réseau : fonction, statut et représentation ne sont pas figés. Il semble ainsi peu opérant d'identifier les acteurs selon les catégories prédéfinies de « public » et de « privé » ; d'ailleurs, l'étiquette de « secteur privé » ne recouvre pas, dans les faits, un groupe d'individus homogène.

D'une part, comme on l'a dit dans le paragraphe précédent, les « privés » qui ont accès aux arènes internationales doivent attester de la dimension internationale de leur activité, et sont donc peu représentatifs de l'ensemble des entreprises agroalimentaires. D'autre part, de façon cette fois plus spécifique au cas des hormones de croissance, les firmes pharmaceutiques se distinguent de celles impliquées dans les filières de production de viande. Nous n'avons parlé jusqu'ici que des premières, beaucoup plus proactives à demander l'établissement de LMR. Cette implication appuyée est surprenante, dans la mesure où les LMR n'ont pas d'effet direct sur l'autorisation des produits, laquelle reste une décision incombant aux autorités nationales. Les filières des professionnels du porc ou du bœuf, en charge de la mise en œuvre des LMR, sont elles aussi présentes dans les instances internationales. Nous allons voir dans le paragraphe suivant qu'elles s'accommodent des difficultés d'une réglementation mondiale contraignante en établissant des cadres pragmatiques pour maintenir les flux commerciaux.

---

[657] [Entretien, Secrétariat du JECFA, 29 avril 2015]

2. Entre décision intergouvernementale et arrangement pragmatique : les acteurs privés intéressés à l'adoption de normes sanitaires universelles

Dans le paragraphe précédent, nous avons souligné le paradoxe apparent que constitue la grande proactivité de certains acteurs privés pour l'adoption de réglementations formelles par les instances internationales, alors que l'effectivité concrète de ces normes ou résolutions est pour le moins douteuse. Un premier paramètre à considérer est le peu de pertinence à opposer a priori deux catégories d'acteurs publics et privés. La plasticité des fonctions occupées dans des périodes resserrées permet en effet de supposer que les « privés », dans la mesure où ils ne sont peut-être que d'anciens ou de futurs « publics », ont un intérêt à l'établissement de règles internationales. Circulant d'une arène à l'autre, la plupart des individus se rencontrent à diverses occasions, et sous diverses « casquettes », représentant parfois des intérêts plus ou moins particuliers (laboratoire pharmaceutique individuel, fédération transnationale, Etat.) Au cours de leur fréquentation des instances internationales, ils ont acquis la conviction que l'établissement d'un socle réglementaire partagé à l'échelle mondiale apporte un bénéfice supplémentaire aux négociations directes entre opérateurs de marché.

S'ils organisent l'effectivité du commerce de produits alimentaires variés, les industriels accordent beaucoup d'importance aux activités des organisations internationales. Dans ce paragraphe, nous allons montrer que l'action des organisations internationales a des implications concrètes sur les activités des opérateurs commerciaux. Tout d'abord, nous allons montrer comment ces derniers s'accommodent de décisions contestées : nous verrons que des arrangements pragmatiques impliquant acteurs économiques et représentants étatiques trouvent leur place dans la régulation commerciale, aux abords immédiats des arènes intergouvernementales. Réciproquement, nous montrerons que, même lorsqu'elles ne sont pas

littéralement effectives, les règles formelles fournissent un socle pour le développement économique des entreprises du secteur agroalimentaire.

a. Une régulation par le marché qui supplée à des accords intergouvernementaux inapplicables

Un de motifs récurrents de notre travail a été, jusqu'ici, l'étonnement vis-à-vis de l'obstination manifestée par de nombreux acteurs pour obtenir l'adoption formelle de règles – normes du Codex ou arbitrage de l'OMC – qui ne sont pas, dans les faits, suivies des effets attendus. Les normes du Codex sur les hormones sont ainsi présentées comme indispensables tandis que le coût humain, financier et temporel d'un contentieux à l'OMC passe pour acceptable. Pourtant, les Etats opposés aux hormones n'ont jamais changé l'orientation de leurs politiques « anti-hormones » sous la pression de ces règles internationales, bien au contraire. Mais, malgré cela, ces pays ne se sont pas mis hors du commerce de produits animaux. A mesure que le conflit transatlantique sur les hormones a pris de l'ampleur, les opérateurs commerciaux ont trouvé des solutions pragmatiques pour permettre aux échanges d'avoir lieu.

(i) La non-mise en œuvre de l'arbitrage de l'OMC : échec institutionnel ou opportunité commerciale ?

L'OMC joue un rôle déterminant dans l'ultrastructure du commerce d'aliments. Les recommandations des deux panels sur les hormones n'ont certes pas été mises en application en tant que telles. Mais elles ont permis aux acteurs industriels et commerciaux Etats-uniens et Canadiens d'imposer en toute légitimité l'ouverture de filières d'exportation à destination de l'UE. Nous avons dit dans le chapitre II que la convocation d'une procédure formelle en 1996 relevait avant tout du contexte politique induit par le renforcement du marché unique européen et la création de l'OMC. Sans doute, les décideurs américains pensaient-ils alors

parvenir à « faire plier » leurs adversaires européens et les contraindre à accepter l'usage d'hormones de croissance :

> Pourquoi les Américains ont initié cette bataille ? Je pense que les Américains pensaient gagner. [...] Alors, les Américains, je pense que de bonne foi, eux, ils ont commencé « hormones » en disant : c'est quoi ces conneries-là, les hormones, c'est pas dangereux. [...] Les Américains, ils veulent contrôler les règles. [658]

Le scenario qu'auraient envisagé les décideurs américains n'est cependant pas celui qui s'est déroulé dans les faits. Mais, d'un certain point de vue, la non-mise en œuvre du jugement de l'ORD enjoignant l'UE à lever son embargo, a ménagé des conditions encore plus favorables à certaines filières commerciales nord-américaines. Elle a dans un premier temps rendu légales les mesures de rétorsion, appliquées de facto sous la forme de surtaxations à toute une liste de produits européens. Dans la mesure où les Américains ont essentiellement ciblé des produits agroalimentaires, ces mesures ont permis de renforcer l'économie des filières domestiques états-uniennes et canadiennes.

Puis, quand en 2009, les parties notifient à l'OMC un accord convenu entre les diplomates européens avec leurs homologues des États-Unis d'une part et du Canada de l'autre, un nouveau marché transatlantique commence à se structurer : sur la base d'un engagement du secteur de production des viandes bovines à ne pas recourir aux hormones de croissance, l'UE a en effet accepté d'autoriser ces deux pays à commercialiser sur son territoire à un contingent de « viandes de haute qualité ». Au bilan, alors que dans les années 1980, les exportations depuis les États-Unis et le Canada se résumaient à quelques milliers de tonnes annuels, essentiellement sous la forme d'abats destinés au « petfood », l'accord consacre l'autorisation d'un contingent annuel d'importation en Europe de 20 000 tonnes puis, à partir de 2012, de 45 000 tonnes de viande bovine de qualité supérieure. Or, à ce moment-là, les controverses sur les hormones justement suscitées par le conflit dans les

[658] [Entretien, Secrétariat de l'ORD, 2 février 2015]

organisations intergouvernementales avaient déjà incité les producteurs de viandes nord-américains à créer des filières sans hormones destinées au marché domestique. Par conséquent, ils n'ont pas à supporter les coûts liés à la création de ces filières.

> We must recognize that part of this was related to the bad publicity we got from WTO and Codex. I mean, in the US, part of the population became very suspicious about GMOs, about BST and hormones. So, we had to face some petitions, addressed to the FDA, and also some unilateral initiatives from agribusinesses that decided to claim they were "hormones-free", which, by the way, does not make any sense from a scientific point of view. […] Anyway, we settled those farms, and those slaughterhouses, with a "hormones-free" certification and we put ourselves in the position to export. To the EU.
> *On doit bien reconnaître qu'en partie, nous devons d'avoir consenti cet effort à la mauvaise publicité qu'on a eue à l'OMC et au Codex. Je veux dire qu'aux États-Unis, il y a une partie de la population qui est devenue méfiante à l'égard des OGM, de la BST et des hormones. On a dû faire face à des pétitions adressées à la FDA, et à des initiatives unilatérales de grands groupes qui ont décidé de se déclarer « sans hormones », ce qui au passage, n'a aucun sens d'un point de vue scientifique. [...] Bref, on a installé ces exploitations, et ces abattoirs, avec une certification « sans hormones » et on a été en position d'exporter. Vers l'UE.*[659]

En somme, même s'il reste hasardeux de tenter de quantifier l'impact commercial des procédures contentieuses de l'OMC, tant l'équation comporte d'inconnues (chiffrage des flux avant l'embargo, projections de développement commercial si celui-ci n'avait pas existé, coûts directs et indirects de la procédure, etc.), les opérateurs commerciaux ont su tirer parti des difficultés posées par l'embargo européen. L'OMC a fourni, dans cette opération, les avantages de sa légitimité d'institution multilatérale.

(ii) Sous le parapluie de l'OMC

Si de tels arrangements ne prennent pas corps directement au sein de l'OMC, ils n'en sont pas non plus totalement indépendants. D'une part, ce n'est qu'en raison de l'historique d'un contentieux formel entre l'UE, et les États-Unis/Canada que de tels avantages ont été reconnus. En effet, la procédure contentieuse de l'OMC ne donne pas lieu à des sentences d'application générale. Ainsi, l'ORD a bel et bien constaté l'illégalité de l'embargo de l'UE sur les viandes traitées aux hormones, mais uniquement dans le cadre du commerce avec les États-Unis et avec le Canada. Le préjudice « collectif » causé par cette mesure d'interdiction

[659] [Entretien, responsable d'une fédération transnationale de producteurs de viandes bovines, 7 décembre 2015]

n'a pas fait l'objet de recommandation de l'OMC, qui n'est habilitée qu'à traiter des différends entre les pays. Ainsi, si d'autres pays contestent l'embargo européen, ils ne peuvent prétendre à la négociation de contingents similaires à ceux accordés aux États-Unis et au Canada sans s'astreindre à convoquer à leur tour une procédure de règlement des différends devant l'ORD.

> Mais là, ce qu'il se passe, c'est que nous on reçoit ce traitement à l'amiable [...]. Effectivement, la presse, les profs, les gens appellent et disent : « mais pourquoi vous faites rien ? » Mais on n'a absolument pas le droit de faire quoi que ce soit. On vérifie pas, dans le traité, c'est dit mot pour mot : les règlements à l'amiable doivent respecter les règles de l'OMC et notamment la clause de la nation la plus favorisée. Mais si c'est pas respecté, [...] quelqu'un peut se plaindre, tous les pays peuvent se plaindre. Alors, est-ce qu'ils se sont plaints ? Oui, ils se sont plaints. On a eu deux/trois réunions, où le Brésil, l'Argentine, tout ça, se plaignaient que ces quotas de bœuf propre, qui avaient été donnés aux Américains…Eux, ils en voulaient, pour eux. [...] OK. Mais il faut poursuivre à l'ORD ! Mais on sait pas ce qui s'est passé, ça n'est jamais allé plus loin. [...] L'OMC, c'est la glorification du litige. Mais c'est aux pays à initier. Il faut qu'ils se battent. Tout ce qui est non litigieux, c'est la diplomatie traditionnelle. On règle ça dans les corridors, au coin des toilettes.[660]

La solution de l'arrangement amiable protège donc les Nord-Américains de la concurrence des autres pays sur le marché européen de la viande bovine (sans hormones). D'autre part, la menace d'une réactivation de la procédure contentieuse, qui n'a jamais été formellement clôturée, constitue une ressource dans la négociation des volumes du contingent de viandes sans hormones. Dans ce cadre, le comité SPS constitue un site privilégié pour pointer les pays qui ne se conforment pas au « mainstream » mondial en matière de réglementation sanitaire : l'OMC, comme c'est le cas d'autres institutions vis-à-vis des droits de l'homme (Murdie et Davis, 2012) remplit les fonctions d'arène pour le « blaming and shaming » multilatéral.

> It's always difficult to start a war before WTO. Well, so to say, it's not our decision. If we were those making this decision, it's likely that you would note a very much higher number of formal litigations, but we are doing our best to convince our contacts within the USTR. For ractopamine, for instance, we successfully agreed with some countries to formally ask before the SPS committee for the enforcement of the newly-adopted standard. And sometimes, you don't need to go further than that: just talk about the possibility to settle a panel. Say a declaration during a SPS meeting, or ask for preliminary consultations. Pre-

[660] [Entretien, Secrétariat de l'ORD, 2 février 2015]

consultations are very effective, generally, when you point out a country, it is prone to suppress its measure.
C'est toujours difficile de déclencher une bataille à l'OMC. D'ailleurs, ce n'est pas vraiment notre décision. Si c'était le cas, il y aurait probablement un nombre bien plus élevé de contentieux, mais on fait de notre mieux pour convaincre nos contacts au sein de l'USTR [équivalent américain du ministère du commerce extérieur]. Avec la ractopamine, par exemple, on a convaincu quelques pays de demander formellement au comité SPS l'application de la norme nouvellement adoptée. Et parfois, vous n'avez pas besoin d'aller plus loin : juste parler de la possibilité de former un panel. Faire une déclaration pendant un comité SPS, ou demander des consultations préliminaires. Les pré-consultations sont un outil efficace, en général, quand vous pointez un pays du doigt, il se dépêche de supprimer sa mesure.[661]

Face à l'échec d'une mise en œuvre directe des décisions prises par les organisations intergouvernementales de la part des pays qui n'y sont pas favorables, les opérateurs de marché ont ainsi trouvé divers moyens de développer le commerce de produits alimentaires. Innovantes et pragmatiques, ces entreprises ne sont pourtant pas autonomes des organisations internationales dont elles s'efforcent de pallier les insuffisances. L'exemple du bœuf aux hormones montre bien que c'est dans l'ère d'influence directe de l'OMC que la négociation amiable de contingents de bœuf sans hormones a pris corps. Les institutions internationales offrent donc un support aux arrangements trouvés entre les acteurs. Plutôt que de produire des règles objectivement contraignantes, les organisations internationales tendent à déclencher des effets d'appel à l'égard des Etats[662]. Ainsi, parce qu'elles contribuent à diffuser des messages intégrés par les autorités régulatoires nationales dans leur organisation des contrôles exercés sur le terrain, les institutions internationales sont des enjeux de premier ordre dans la stratégie de développement des entreprises agroalimentaires.

---

[661] [Entretien, représentant d'une multinationale de l'agroalimentaire rencontré en marge du comité SPS, juin 2013]

[662] Ce point rejoint l'analyse de Fontanelli (2011) selon qui l'hypothèse d'un « renforcement » des normes internationales après l'entrée en vigueur des accords de l'OMC mérite d'être précisément analysée. Même si l'auteur va sans doute un peu loin lorsqu'il estime que les normes internationales constituent une simple référence dans le traitement des litiges, son analyse a le mérite de ne pas prendre comme présupposé le mythe de normes internationales devenues de facto contraignantes avec la création de l'ORD.

b. Donner le la des évaluations nationales : à propos de la diffusion des normes internationales

A première vue, les organisations internationales semblent avoir échoué dans la mission régulatoire qui avait présidé à leur création. Pour les acteurs du commerce international, elles ne constituent pas toujours les prescriptrices de réglementation internationale univoque qu'ils attendaient : leurs recommandations ne sont des conditions ni nécessaires (on peut les contourner) ni suffisantes (un Etat peut choisir de ne pas les suivre et émettre ses propres exigences) pour s'assurer des débouchés commerciaux. Les normes du Codex sur les hormones de croissance, pas plus que les arbitrages de l'OMC, n'ont permis de lever les barrières fermant l'accès au marché européen. L'impossibilité à transférer[663] à l'échelon mondial des normes déjà énoncées, que ce soit depuis une instance internationale ou directement à partir d'un contexte national[664], contredit ainsi l'idée selon laquelle une norme pourrait s'imposer à l'échelle planétaire en dépit des préférences culturelles locales.

L'action des organisations intergouvernementales s'imprime de façon insidieuse dans les politiques décidées au niveau national. En effet, elle contribue à indiquer aux autorités gouvernementales comment orienter leurs réglementations de manière à ne pas être contestées par leurs partenaires commerciaux. Ce signal peut aussi bien être dissuasif – c'est-à-dire pointer les politiques considérées comme illégitimes – que persuasif, lorsque les messages contribuent à valoriser la protection des populations. En outre, il fonctionne à double sens : autant les décisions validées institutionnellement engendrent des effets « cliquet » pour les

[663] Les études sur le phénomène utilisent la désignation de « transfert » de manière hétéroclite, ce qui pose des problèmes de compréhension accentués par le fait que divers courants de recherche parfois peu compatibles ont développé cette terminologie. Pour simplifier, on soulignera surtout que, quelle que soit l'approche privilégiée, l'idée d'une transposition à l'identique d'une politique et/ou de ses instruments, est plus ou moins abandonnée par la plupart des auteurs. Pour un résumé de la question, voir Delpeuch (2008).

[664] D. L. Post (2006) mentionne la thèse d'un « impérialisme » en matière agroalimentaire : les États-Unis seraient, selon cette perspective, engagés pour faire adopter leur propre réglementation sanitaire à l'échelle mondiale pour organiser la domination de ses entreprises sur le marché agroalimentaire. L'expérience pratique depuis deux décennies tend à démentir cette thèse.

autorités nationales, autant l'impossibilité à achever le processus multilatéral suscite la méfiance de ces dernières vis-à-vis de la substance concernée.

(i) L'effet dissuasif de la condamnation européenne

Même si l'UE ne s'est pas rangée aux arbitrages de l'ORD à l'encontre de son embargo sur les viandes aux hormones, ses ennuis judiciaires ont eu dissuadé les autres pays à adopter un comportement similaire.

> C'est sûr que les contentieux « hormones » ont eu cet effet, vis-à-vis de l'ensemble de la Communauté internationale : l'UE, elle a pu tenir tête aux États-Unis, les fatiguer. Soutenir un contentieux à l'OMC, ce qui n'est pas rien, politiquement. Et finalement, l'UE a pu se permettre de ne pas suivre le jugement. [...] Mais ce n'est pas le cas des autres pays, qui d'autre peut se permettre de ne pas se ranger à l'ORD ? Donc je pense que c'est un point positif pour les États-Unis et le Canada : après ça, il n'y a plus tellement de volontaires pour prendre un tel risque.[665]

Les contentieux sur les hormones, ainsi que celui sur les OGM (à en croire les représentants de l'agrochimie) ont sans doute dissuadé de nombreux pays d'adopter une attitude similaire à l'UE, et donc de choisir des politiques comparables en matière sanitaire. On constate d'ailleurs qu'en dehors de la Russie et de la Chine, qui n'ont adhéré que récemment à l'OMC[666], les autres États membres de l'organisation n'ont pas renoncé à utiliser les hormones de croissance (par exemple, en raison des doutes soulevés sur leur innocuité), ce qui leur aurait pourtant permis de commercialiser des viandes de bœuf sur le marché européen.

(ii) Des normes internationales comme instruments de négociation transnationale

Les difficultés qu'a dû affronter l'UE avec l'affaire des hormones ont probablement constitué un exemple-repoussoir, pour dissuader les Etats d'adopter des politiques similaires à l'échelon national. En ce sens, la condamnation de l'ORD a pris un sens dissuasif à l'échelle mondiale. De façon symétrique, les acteurs industriels envisagent la publication des normes

---

[665] [Entretien, représentation permanente de l'UE à l'OMC, juin 2013]
[666] En 2001 pour la Chine et en 2010 pour la Russie.

du Codex comme des garanties de la sécurité de leurs produits, à faire valoir dans leurs négociations avec les autorités de régulation nationale. Ce constat vaut aussi bien pour les évaluations du JECFA que pour les normes adoptées formellement par le Codex.

> The vet drugs industry, they're really perceiving JECFA assessment as a consensual universal benchmark. Once we publish the report, which is the final outcome of a JECFA meeting, they can go to the Korean agency, or to the South-Africa ministry and say: "Well, look. JECFA has issued the recommendation. You can trust the claim that this product is safe. And it's only a matter of one or two years before the Codex MRLs are adopted."
> *L'industrie du médicament vétérinaire perçoit les évaluations du JECFA comme des références universelles et indiscutées. Une fois qu'on publie le rapport, qui est la production finale des réunions du JECFA, ils peuvent aller voir l'agence coréenne, ou le ministère sud-africain et dire : « Voilà, le JECFA a publié ses recommandations. Vous pouvez être confiants dans le fait que le produit est sûr. Et ce n'est qu'une question d'un an ou deux avant que les LMR du Codex soient adoptées. »*[667]

Les avis du JECFA comme les normes du Codex apportent une plus-value par rapport aux décisions, pourtant très observées, des agences européennes et nord-américaines :

> Les avis du JECFA sont plus convaincants que le fait qu'un produit ait été approuvé aux États-Unis ou même en Europe. [...] D'abord, parce que les experts du JECFA auront fait une synthèse de tout ce que les agences nationales ont dit sur un composé. Parce que, quand on fait un dossier JECFA, bien sûr, le produit est déjà commercialisé dans plusieurs pays, donc il a été vu par plusieurs agences. [...] Et puis, surtout… il y a toujours une part de politique dans les évaluations des comités nationaux. L'EFSA, ils sont indépendants…mais pas complètement indépendants non plus. Pareil, la FDA… Il n'y a pas de politique, au JECFA. Donc ça a plus de valeur. Sauf, bien sûr, si les normes sont bloquées – là, les agences des petits pays ne comprennent pas ![668]

Les organisations internationales ont donc plutôt un rôle de prescription diffuse qu'elles n'imposent des réglementations contraignantes pour leurs membres (voir sur ce point le travail de Demortain sur la diffusion de la norme HACCP (2009)). Elles constituent de ce fait un soutien précieux dans les stratégies de commercialisation des industriels du médicament vétérinaire, qui doivent cependant procéder eux-mêmes à la négociation avec les autorités compétentes au niveau national. Des initiatives ont d'ailleurs été engagées, pour faciliter la convergence des modalités d'examen des médicaments vétérinaires : on peut par exemple citer le VICH (Veterinary International Convergence on Harmonization), une organisation imaginée et administrée par les représentants de l'industrie pharmaceutique, qui

---

[667] [Entretien, expert du JECFA, 27 avril 2015]
[668] [Entretien, représentant d'une fédération transnationale, 7 juillet 2015]

regroupe l'UE, le Japon, les États-Unis et l'IFAH[669]. Ces organisations « semi-publiques » conduisent à s'interroger sur les limites aux capacités d'action des organisations intergouvernementales : sont-elles mises en péril par des crises telles que celle sur le bœuf aux hormones ? Est-ce parce que leurs pouvoirs sont trop limités que sont créés des instances de négociation d'accès plus restreint ?

3. Crise sur les hormones, institutions en crise ? Des organisations multilatérales réinvesties dans une visée mondialisatrice

On s'accorde aujourd'hui pour reconnaître que les organisations intergouvernementales ne forment pas un gouvernement supranational (Graz, 2004). L'ambition de reproduire à l'échelon mondial une organisation en « secteurs » d'action publique, qui avait inspiré la constitution des principales organisations après-guerre (notamment celles relevant des Nations-Unies) n'a pas été remplie (Schemeil, 2013). Le cas du bœuf aux hormones a, parmi d'autres, démontré l'existence de limites à l'ingérence des institutions intergouvernementales dans l'action des Etats, y compris lorsque celle-ci porte ses conséquences à l'international. Ce constat implique-t-il un affaiblissement des organisations internationales ?

Dans ce dernier paragraphe, nous montrons que les institutions souffrent effectivement du climat d'affrontement suscité par le problème du bœuf aux hormones, comme sans doute par d'autres sujets de désaccord entre leurs membres. En fait, le repositionnement de l'OMC depuis le rôle de « juridiction internationale » vers une fonction de diffusion insidieuse de modèles de politiques publiques, a été d'autant plus difficile à cerner par les opérateurs de marché que son appréciation de notions telles que l'évaluation des risques ou la précaution a

[669] La Nouvelle-Zélande, l'Australie, le Canada, l'Afrique du Sud et l'OIE disposent du statut d'observateurs au VICH.

été hésitante[670]. Du coup, les acteurs ont focalisé leur attention sur les étapes les plus précoces de la régulation internationale, telles que l'établissement des normes internationales, voire la définition de la science pertinente pour l'élaboration du cadre réglementaire. Concrètement, ce phénomène se traduit par un report de l'intérêt accordé à l'OMC vers les institutions qui y sont plus ou moins formellement rattachées. Si l'OMC n'a pas de pouvoir de contrainte indiscutable, la reconnaissance qu'elle offre aux institutions normalisatrices renforce la légitimité de ces dernières. Ainsi, les industriels du secteur agroalimentaire se sont engagés dans les actions du Codex. Alors que l'OMC offre une perspective ambigüe en ce qui concerne le choix des politiques sanitaires, le Codex semble plus enclin à produire des directives concordantes encourageant au strict examen des considérations toxicologiques. Par conséquent, du point de vue des industriels, il est très important de veiller à préserver les principes de travail du Codex. Le maintien des tensions quant à la normalisation des hormones de croissance montre bien que les acteurs privés sont en demande d'un socle réglementaire pour organiser le commerce international même s'ils cherchent à maintenir un programme de libéralisation commerciale. Loin de promouvoir une dérégulation, ils entendent bien combattre les barrières aux échanges sur la base technocratique que leur fournit la « sound science. »

a. Aux prises avec la crise : des institutions *ébranlées par le bœuf aux* hormones

Si les institutions sont des acteurs importants pour la régulation du commerce international, pourquoi leurs membres n'ont-ils pas su les protéger des fragilisations que représente la succession de crises provoquées par le bœuf aux hormones. Avant tout, il faut souligner que celles-ci n'ont pas eu un impact comparable au Codex et à l'OMC. Au Codex,

[670] Cette remarque, vraie dans une analyse générale des jugements effectués par l'OMC, vaut aussi dans le cadre plus limité du contentieux sur le bœuf aux hormones.

les crises ont engendré une profonde contestation, au moment où l'organisation était en train d'acquérir une véritable envergure internationale. Cette contestation perdure, sans pour autant donner naissance à des perspectives de réforme de procédures pourtant présentées comme obsolètes. A l'inverse, les arbitrages non appliqués de l'OMC sont intervenus dans un contexte plus général « d'essoufflement » institutionnel : à la fin des années 1990, et surtout après la conférence ministérielle de Seattle en 1999, l'objet même de l'encadrement par l'OMC de la libéralisation commerciale est contesté par des mouvements dits « altermondialistes » (Siroën, 2009). La difficulté à faire aboutir les négociations sur certains enjeux (douane, services) limite elle aussi les marges de manœuvre de l'OMC. Dilués dans une organisation au large mandat et dans un contexte de contestation générale, les différends sur le « bœuf aux hormones » ont participé au réajustement des ambitions de l'OMC.

(i) Au Codex, des contestations persistantes mais plus ou moins jugulées

La crise sur le bœuf aux hormones à participé à rendre publique l'activité des organisations internationales. Pour le Codex, la structuration du conflit transatlantique a certes été un levier dans la mise en visibilité de l'organisation, mais elle l'a du même coup rendue accessible aux critiques concernant son mode de gouvernance [671]. Celles-ci se sont majoritairement focalisées sur le recours au vote, jugé inacceptable dans une perspective de normalisation technique. En effet, l'examen par les panélistes du conflit sur les hormones a souligné que les normes du Codex faisaient référence en la matière, sans prendre en considération le contexte controversé dans lequel elles avaient été adoptées (vote emporté avec une majorité de seulement quelques voix.) D'où les demandes récurrentes des Européens

[671] Veggeland et Ole Borgen (2005) montrent bien que le nouveau contexte multilatéral qui se met en place avec la création de l'OMC constitue un tournant dans l'institutionnalisation du Codex. L'Accord SPS et l'arbitrage de contentieux au titre de cet Accord renforcent considérablement le statut des normes du Codex. Pourtant, d'après leur analyse, les procédures de l'organisation ne sont pas nécessairement modernisées, d'où une fracture entre le rôle effectif de l'organisation et les modalités de son fonctionnement.

pour changer les dispositions en termes de recours au vote et de majorité ; doléances qui ont d'ailleurs été reprises par une commission d'évaluation générale du Codex en 2002[672].

> C'est le moment, là, avec le vote sur le ractopamine. Il faut battre le fer tant qu'il est chaud…bon là, il a déjà refroidi mais…Mais de toute façon, on sait bien que des crises naissent des choses qui peuvent être positives ! Donc ça permettra à la grosse machine Codex de se remettre en question, de revoir son *Manuel de Procédures* et notamment d'empêcher que… Ce qui est choquant…moi, je suis d'accord que, au Conseil de sécurité de l'ONU, par exemple, on puisse avoir des votes. Et avec 49 voix pour, 130 contre ou 50/50, ça me choque pas. C'est une décision politique. Mais là, quand on a une instance qui se veut être une instance à vocation technique, comment est-ce qu'on peut imaginer qu'on adopte une norme technique, fondée sur de la science… sur laquelle on a un vote sur lequel on a la moitié du monde d'un côté, la moitié de l'autre ? Mais, ça n'a, tout simplement aucun sens ! [...] C'est anti-démocratique, comme système. C'est totalement anti-démocratique ! Au moins, il faudrait une majorité qualifiée, comme à l'OIE, avec un vote aux 2/3. Donc c'est pour ça que moi, je pense qu'il fallait taper. [...] C'était l'occasion.[673]

La procédure d'élaboration des normes du Codex est donc vivement critiquée au travers du conflit sur les hormones : les crises provoquées par les votes de 1995 (hormones) et de 2012 (ractopamine) cristallisent les failles du fonctionnement d'une organisation qui se veut « gestionnaire des risques ». A cette occasion, la rhétorique du standard de l'analyse des risques a donc été reprise, y compris par les partisans d'une évaluation scientifique plus « holiste » eux-mêmes. Ces revendications insistent sur les responsabilités décisionnaires des comités du Codex, qu'ils souhaitent plus indépendants des avis du JECFA :

> Moi ce qui m'a toujours posé difficulté, c'est le rôle du CCRVDF. Le CCRVDF a du mal à trouver sa place en tant qu'organisme gestionnaire. C'est qu'on a toujours l'impression que le CCRVDF, on est là pour évaluer les travaux du JECFA. Or, le travail du CCRVDF c'est pas ça, c'est vraiment de faire de la gestion par rapport aux évaluations qui sont faites par le JECFA. [...]Il y a des Etats, des groupes d'Etats, qui veulent placer des notions qui les concernent eux. Par exemple, au hasard, en Europe, et bien on n'utilise pas la BST. On va faire en sorte de pas le mettre sur la liste du JECFA. Et ça, le Président du CCRVDF, regrette et estime qu'on n'est pas dans notre devoir. Or, il y a quand même un lien : on va fixer des LMR donc ça aura des conséquences énormes sur le commerce, sur les régulations avec l'OMC. Donc, on ne peut pas dire qu'on ne va faire que de la science. Ou alors, on estime qu'on est un super JECFA, donc là, on supprime le CCRVDF, hein. On n'a pas besoin d'avoir deux instances, le JECFA fait son travail.[674]

---

[672] [FAO / OMS, Report of the Evaluation Of The Codex Alimentarius And Other FAO And WHO Food Standards Work, 15 novembre 2002]. Cette évaluation, conduit par une équipe de consultants externes et de membres du personnel FAO/OMS a eu lieu à la demande des directeurs de la FAO, de l'OMS, et de la Commission du Codex alimentarius, avec pour objectif d'évaluer les méthodes d'élaboration normative au sein du Codex en vue de proposer des actualisations induites par l'évolution du contexte international depuis la création du programme FAO/OMS.

[673] [Entretien, Ministère de l'Agriculture, 09 septembre 2014]

[674] [Carnet d'observations, réunion au SGAE sur la stratégie générale de l'UE au Codex pour 2015, 29 octobre 2014]

Pour les acteurs du Codex, les crises sur les hormones ont montré que la perspective selon laquelle l'institution fonctionnait était obsolète : ils regrettent ainsi l'absence de contrôle politique de son action et des procédures jugées peu démocratiques[675]. Ils insistent sur l'impact des décisions de l'organisation sur l'ensemble d'un système régulatoire, devenu plus sensible avec la création de l'OMC.

(ii) Le repositionnement de l'OMC comme l'instrument d'une convergence réglementaire implicite

Du côté de l'OMC, justement, l'impact du conflit est plus difficile à saisir si l'on s'exonère de la prise en compte de la contestation plus générale de l'organisation. En effet, à la fin des années 1990, l'OMC a été confrontée à des désaccords sur le contenu des négociations (accords sur les douanes, sur les services, sur la propriété industrielle) et à des controverses externes, portées par des mouvements issus de la société civile opposés au projet de libéralisation commerciale (Petiteville, 2004). Dans ces conditions, le fonctionnement de l'organisation est attentivement scruté, par exemple au travers de la jurisprudence produite par l'ORD, dont la création est considérée comme l'une des transformations les plus importantes par rapport à l'ère du GATT (voir par exemple Graz, 2004 et Rainelli, 2011). L'intérêt suscité par le fonctionnement de l'OMC est également relayé sur un mode engagé : une partie de la société civile, opposée au projet même de libéralisation commerciale qu'incarne l'OMC, n'hésite pas à lancer des opérations visant à dénoncer publiquement l'organisation. Ainsi, l'échec de la conférence ministérielle de Seattle en 1999, paralysée par d'importantes manifestations altermondialistes, a conduit à constater une « crise de l'OMC », motif qui, depuis lors, est devenu un leitmotiv des analyses produites sur l'organisation (Siroën, 2008).

---

[675] Précisons que cette remarque vaut en fait pour les acteurs qui qualifient de « crises » le traitement des hormones par le Codex, et en particulier les épisodes de vote. En vérité, les autres acteurs, notamment ceux qui ont poussé l'adoption des LMR, ne considèrent pas les épisodes de tensions comme des « crises ».

L'OMC, sous le coup de contestations diverses, a vu sa légitimité remise en cause au travers du contentieux sur les hormones et d'autres affaires retentissantes pour lesquelles l'arbitrage institutionnel a donné lieu à des interprétations diverses (OGM notamment), même si les responsables institutionnels tentent de minimiser ce constat :

> Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'il y a des règles mais il y a pas de police à l'OMC. [...] Donc tant qu'il y a personne qui se plaint, ben ça passe par pertes et profits, même quand la résolution du conflit se fait, comme pour les hormones, à côté de l'OMC. [...] Après, les jugements de l'ORD sont quand même assez suivis. [...] Si on regarde tous les cas où il y a eu une procédure complète de litige [...] le pourcentage de non-mise en œuvre passe à 4,8. [...] C'est quand même un mécanisme qui fonctionne relativement bien. Là, ce qu'il se passe, ce qui menace le système, c'est qu'il y a en ce moment de gros gros litiges comme entre l'Europe et les Etats-Unis, comme Boeing-Airbus. Ou comme les hormones, où là, c'est des batailles de principe. [...] Ca fragilise mais c'est très très rare. Très très rare. [...] Pour moi, le perdant c'est le système et les règles. A la fois le Codex, l'OMC. Moi, je crois que c'est difficile de savoir qui a gagné, à part l'institution qui a vraiment été perdante.[676]

Le conflit sur les hormones a en effet conduit l'ensemble de la communauté internationale à acter le fait que l'OMC n'était pas omnipotente. L'Accord SPS avait été dessiné spécifiquement pour mettre fin à l'embargo européen sur les hormones, mais il n'a pas été suffisamment contraignant pour y parvenir. Même du point de vue européen, ce constat en tant que tel n'est pas forcément une bonne nouvelle : l'UE a en effet échoué à transformer le questionnement en une discussion en termes de préférences collectives vis-à-vis des méthodes de production, qui continuent d'être régulées « sur le tas. » L'enjeu de leur convergence, ou au moins de leur mise en compatibilité, pourrait d'ailleurs constituer le principal défi auquel l'organisation devra faire face dans les années à venir. Au-delà d'un registre alarmiste autour d'une « crise » de l'OMC, ses dirigeants estiment que l'affaire des hormones doit faire réfléchir au renouvellement éventuel du mandat de l'OMC, afin d'équiper l'organisation pour qu'elle soit en mesure de participer au gouvernement mondial :

> Nooon. Elle n'est pas en difficulté, l'OMC ! Ça, c'est des conneries de journalistes, ou d'universitaires qui ont jamais mis les mains dans le cambouis, et qui interprètent des cas comme le vôtre, c'est-à-dire des cas très intéressants… Mais totalement exceptionnels [...] Si vous voulez, ce qui marche à l'OMC, c'est cette énorme machinerie que personne ne connaît, et notamment, par exemple, le Comité SPS. Ou le comité TBT [...] Parce que c'est

[676] [Entretien, Secrétariat du comité SPS, 6 mi 2014]

> compliqué, c'est trop technique du point de vue d'une sociologie de diplomates. Sur ce sujet, l'enjeu à venir de l'OMC, c'est de savoir s'il y aura un mandat quelconque pour l'OMC dans l'organisation, le suivi, le monitoring de la convergence réglementaire, qui aille au-delà des principes du SPS et TBT. Et ça c'est une question qui reste ouverte, parce qu'évidemment, la convergence réglementaire, elle ne se négocie pas à l'OMC. [...] Mais si vous voulez, personne n'a dit que le mandat du Comité SPS c'est d'assurer la convergence réglementaire. Personne n'a dit ça. Mais il faudra le dire un jour, si on veut garder une préférence pour le multilatéral. Tout en sachant que c'est un dialogue de régulateurs qui est organisé.[677]

Une telle interprétation corrobore l'idée d'une interdépendance intime entre l'OMC et le Codex, puisqu'elle en appelle à un processus de convergence réglementaire mondial. Implicitement, cette convergence deviendrait l'objectif commun, visé par des moyens complémentaires, des différentes organisations internationales.

En tout état de cause, la crise a constitué un élément important dans l'essor des institutions. Le déroulement des processus d'institutionnalisation a été infléchi, ralenti, modifié par rapport au programme envisagé par ses initiateurs. Les institutions « physiques » telles qu'elles existent actuellement, et bien qu'elles ne puissent être considérées comme achevées, sont marquées par le conflit sur les hormones. Surtout, la difficulté à tirer des conclusions univoques de l'affaire pour planifier leurs décisions futures, accentue le sentiment d'imprévisibilité qu'éprouvent les opérateurs impliqués dans la régulation commerciale. A l'OMC, le cas du bœuf aux hormones a été bien sûr dilué dans un ensemble de sujets et de préoccupations. Pourtant, si les acteurs tentent de nier le diagnostic de crise ou de le dépasser par un tableau prescriptif de ce que pourrait devenir l'organisation, sa capacité à combiner un objectif de libéralisation commerciale à des contingences liées aux divergences culturelles pose question. Les hésitations dont a fait preuve l'ORD dans son traitement des contentieux sur les hormones rendent l'organisation difficilement lisible, donc peu prévisible, pour les opérateurs commerciaux. De son côté, le Codex a certes gagné en visibilité, mais il apparaît comme une organisation aujourd'hui contestable en raison de la vétusté de son mode de

[677] [Entretien, Pascal Lamy (ancien DG de l'OMC), 16 décembre 2014]

fonctionnement. Malgré cette limite, nous allons voir que les acteurs économiques tendent à renforcer leur attention aux processus à l'œuvre au Codex, dont le programme de travail leur semble mieux défini.

b. Le Codex, un site stratégique de promotion de la sound science ?

Qu'elle mérite ou non le diagnostic de « crise », l'OMC n'a, quoi qu'il en soit, pas fourni de réponse jurisprudentielle univoque aux enjeux les plus fondamentaux de l'Accord SPS. Afin d'atteindre le consensus lors de l'Uruguay Round, celui-ci avait été rédigé de façon suffisamment souple pour que son déploiement soit du ressort de la jurisprudence à venir, établie à partir du traitement des contentieux successifs. Cependant, les panels n'ont pas rendu une interprétation concordante des exigences de scientificité attachées aux mesures prises par les pays selon l'accord SPS. Notamment, la nécessité de décider de ces dernières « sur la base d'une évaluation scientifique des risques » a suscité beaucoup de discussions : « sur la base de » signifie-t-il « en tenant compte » ou « conforme à » ? Qu'entend-on par « évaluation scientifique des risques » dans le cadre de l'OMC[678] ? La jurisprudence de l'ORD n'offre en effet pas de réponse définitive à ces questions.

(i) Une ligne épistémique fluctuante sur la question du risque sanitaire

Le traitement de l'affaire des hormones ouvre, comme on l'a vu dans le chapitre IV, une certaine tolérance quant à la prise en compte de préférences collectives. En effet, l'organe d'appel reconnaît que les gouvernements doivent décider dans un contexte socio-politique global :

> Il est essentiel de ne pas perdre de vue que le risque qui doit être évalué [...] n'est pas uniquement le risque qui est vérifiable dans un laboratoire scientifique fonctionnant dans des conditions rigoureusement maîtrisées, mais aussi le risque pour les sociétés humaines telles qu'elles existent en réalité, autrement dit, les effets négatifs qu'il pourrait

[678] Pour une discussion de ces notions au travers des contentieux traités au titre de l'Accord SPS, voir Peel (2012).

effectivement y avoir sur la santé des personnes dans le monde réel où les gens vivent, travaillent et meurent.[679]

De la même façon, comme on l'a vu dans la première section de ce chapitre, le traitement du second contentieux « Hormones » à partir de 200, en remettant en cause la nomination de membres du JECFA parmi les experts interrogés par les panélistes, reconnaît que la loyauté des experts vis-à-vis de leur institution peut menacer leur neutralité et leur indépendance (Arcuri, 2010.)

Cependant, entre les deux contentieux « hormones » s'intercalent plusieurs affaires SPS au cours desquelles l'OMC a interprété l'Accord SPS en appliquant de manière beaucoup plus rigoureuse le paradigme de l'analyse des risques. Dans le cas « Australie-Pommes », la méthodologie pourtant quantitative de l'agence australienne (qui avait établi des classes de risque sous-tendant un embargo sur les pommes en provenance de Nouvelle-Zélande, en raison du risque d'introduction de parasites) a été jugée peu pertinente d'un point de vue scientifique par le groupe spécial (Peel, 2012). De la même façon, la définition des risques pertinents liés aux OGM dans le conflit déclenché par le moratoire européen sur la quasi-totalité des végétaux produits au moyen de la biotechnologie, témoigne d'une lecture « toxicologique » de l'Accord SPS : les OGM ont en effet été catégorisés comme de potentiels « agents infectieux », d'où la seule prise en compte de leurs effets potentiels sur la santé des consommateurs (Bonneuil et Levidow, 2012). Au bilan, il est donc malaisé de décrire une approche générale de l'OMC vis-à-vis des enjeux sanitaires du commerce de produits agricoles. C'est ce que constate Arcuri (2009) dans le cadre de sa « juggling hypothesis » : selon cette auteure, l'ORD n'a cessé d'hésiter entre une interprétation de l'Accord SPS en stricte conformité avec les tenants statisticiens de l'analyse des risques et la vision défendue par les partisans d'une perspective holiste de la science.

---

[679] [OMC : Communautés européennes - Mesures communautaires concernant la viande et les produits carnés (Hormones), rapport de l'OA, WT/DS26/AB/R, p.85]

Hésitante sur les questions de définition de la science, l'OMC apparaît par conséquent peu fiable. Les opérateurs commerciaux sont ainsi incapables de prédire si le règlement d'un différend leur sera ou non favorable. En revanche, le cadre institutionnel que fournit l'OMC dans son ensemble met en avant d'autres instances qui peuvent être réinvesties pour mieux prévoir l'orientation des régulations internationales. La création de l'OMC a eu, en effet, des conséquences institutionnelles qui dépassent les contours de l'organisation.

(ii) Recentrer les efforts sur le Codex pour y assurer la promotion de la « sound science »

Les dispositions introduites par la création de l'OMC ont sensiblement renforcé la légitimité d'un ensemble d'autres organisations intergouvernementales dans leur secteur d'activité spécifique. C'est le cas du Codex, qui sort littéralement de l'anonymat du moment où il est cité comme l'organisation de référence en matière de sécurité sanitaire des aliments (Veggeland et Ole Borgen). Plusieurs auteurs ont ainsi noté que la « découverte » de l'organisation par les universitaires dans les années 1990 avait coïncidé avec un regain d'investissement de la part des acteurs, qu'il s'agisse des représentants des gouvernements ou des professionnels du secteur agroalimentaire (voir Arcuri, 2014 ; Dawson, 1997 ; Fontanelli, 2011). Une telle focalisation de l'attention se justifiait avant tout par l'interprétation des normes du Codex comme des équivalents aux réglementations d'envergure mondiale. Dans une large mesure, les représentants de gouvernements restent attachés à cette perception, notamment en Europe :

> Effectivement, le principe, c'est qu'après l'Accord SPS, la norme Codex est le point de référence pour l'OMC. Mais en réalité, c'est plus que le point de référence, c'est…en pratique, jusque maintenant, ça a été la Bible. Le Codex, c'est devenu l'alpha et l'oméga de la régulation.[680]

Cette représentation, quoique schématique, justifie le suivi attentif du Codex par les représentants des Etats. Pourtant, le recul acquis après plus de vingt ans de fonctionnement de

[680] [Entretien, ancien chef de délégation européenne au Codex, 12 août 2014]

l'OMC montre que dans les faits, les normes du Codex sont loin d'être aussi univoques. Le cas du bœuf aux hormones et le refus des pays européens de reconnaître le bien-fondé des normes du Codex l'ont prouvé de façon spectaculaire, mais d'autres enjeux attestent que plusieurs réglementations peuvent coexister sans nécessairement donner lieu à des conflits commerciaux[681]. L'attitude pragmatique des opérateurs économiques souligne bien que, de leur côté, ils ne considèrent pas les normes du Codex comme des règles intangibles.

> Vous savez, nous, on n'a absolument pas besoin d'une norme sur la BST, en tout cas pas d'un point de vue commercial. 1- Parce qu'une « LMR non spécifiée », ça n'a pas grand sens, du point de vue des contrôles aux frontières…on peut pas vraiment parler de barrière sanitaire, quoi. [...] Et 2- Parce qu'il n'y a pas, de toute façon, de réel enjeu commercial. Pas directement, en tout cas. Même en UE, on peut commercialiser du lait produit avec de la BST, ils n'ont pas les moyens de vérifier, de toute façon ![682]

Ce n'est donc pas pour leurs débouchés commerciaux directs que les normes du Codex mobilisent l'attention des acteurs privés. Ceux-ci admettent pourtant que l'adoption effective des normes constitue pour eux un enjeu important, raison pour laquelle ils jouent un rôle actif dans la mise à l'agenda des projets de normalisation. Dans les deux cas les plus récents, celui de la ractopamine et celui de la BST, c'est sous la pression du secteur privé (aussi bien les firmes pharmaceutiques que les fédérations de producteurs de viandes) que les procédures d'élaboration des normes, alors bloquées à la dernière étape, ont été relancées dans le cadre du CCRVDF. Le laboratoire promoteur de la BST reconnaît notamment avoir négocié avec le Chili, qui a formellement déposé la requête au Codex, la remise à l'agenda de la BST en 2003, juste après avoir racheté les parts jusqu'alors détenues par son unique concurrent sur le marché international[683].

---

[681] On observe par exemple de façon fréquente l'existence de LMR du Codex pour les résidus de pesticides dans les produits d'origine végétale, alors que les pays demandent l'application de leurs propres LMR (souvent plus protectrices que celles du Codex). La plupart du temps, l'existence de ces doubles systèmes de réglementations ne pose pas d'entrave au commerce international (peu de notifications à l'OMC par exemple).
[682] [Entretien, Représentant de l'industrie du médicament vétérinaire, 8 juillet 2015]
[683] [Carnet d'observations, discussions avec les délégués, 9 juillet 2015]

Deux observations peuvent être tirées de ce constat. Tout d'abord, la mise à l'agenda régulière de substances « problématiques », dont on sait d'emblée que leur normalisation sera contestée, repose sur une communauté de vues entre les représentants des multinationales agroalimentaires et les représentants de pays dont la politique commerciale est offensive en matière agroalimentaire (pays d'Amérique latine et caraïbe, Afrique du Sud notamment). Cette observation converge avec nos observations lors des sessions du Codex :

> 8 juillet 2015 – pause café du matin
> J'aperçois [X, nom anonymisé, représentant d'un laboratoire] qui, bien qu'il ne m'accorde toujours pas d'entretien formel, est devenu au cours du temps un de mes meilleurs « pilotes » au Codex. Il me présente partout et à tout le monde, toujours de façon valorisante. [...] Il me présente cette fois au délégué d'Afrique du Sud, [Y, nom anonymisé] avec qui il partage une table un peu à l'écart, et qu'il introduit ainsi : « Voilà [Y] – qui est vétérinaire - est un des meilleurs délégués du Codex, un de ceux qui a la meilleure formation scientifique. On travaille beaucoup ensemble, je pense qu'on peut dire qu'on a la même compréhension des choses. [...] On discute beaucoup du Codex, mais on travaille aussi directement, avec l'administration d'Afrique du Sud. » Lors de cette session de la Commission, l'Afrique du Sud est le seul pays à avoir formellement demandé d'adopter les LMR sur la BST.[684]

Ces pays et les représentants des industries les plus puissantes du secteur œuvrent donc conjointement à pousser l'adoption de normes par le Codex, même si celles-ci ne leur ouvrent pas de nouveaux marchés. En fait, cette démarche n'est pas déterminée par la perspective de profits immédiats imputables à l'adoption d'une nouvelle norme. Il semble plutôt que ces acteurs cherchent à ce que le Codex, en adoptant ces normes controversées, confirme son mode de fonctionnement fondé sur la « sound science » - sur une représentation de la science qui croise calcul statistique du risque et toxicologie réglementaire. Ainsi, les normes du Codex sur les hormones de croissance ne valent-elles pas tant pour les garanties de sécurité qu'elles offrent, que pour la confirmation des principes de régulation que l'organisation met en œuvre.

> Frankly, I am from a Canadian beef producers' association. I don't care a damn shit about BST, beef producers – they don't use BST. And, anyway, BST is not allowed in Canada. But I am here – and I should say, we're all here – to see what will be decided for BST. As a benchmark. This is the ONLY reason I made it to Geneva, this year. To see what the weather

[684] [Carnet d'entretien, observation lors de la Commission du Codex, Genève, 8 juillet 2015]

> looks like in Codex. […] BST is not an isolated case, you know, zilpaterol will be the next one, and after that, who knows... So, I made it to Geneva, and I must say we're quite disappointed. Because we thought we would be more vocally supported, from those governments that used to fight for free-trade. But they kept silent. I don't know if they are afraid from emerging countries or something. […] Sound science in Codex, it's a fight that we're not about to give up.
> *Franchement, moi je viens d'une association de producteurs de viande de bœuf canadienne. J'en n'ai rien à foutre de la BST ! Les producteurs de viandes n'utilisent pas de BST, et de toute façon, la BST est interdite au Canada. Mais je suis là – et je crois pouvoir dire qu'on est tous là – pour voir ce qui va être décidé pour la BST. Comme référence. C'est la SEULE raison de ma présence à Genève, cette année : prendre la température du Codex. [...] La BST n'est pas un cas isolé. Le prochain, ce sera le zilpaterol, et après, qui sait…Donc je suis venue pour ça à Genève et je dois dire qu'on est pas mal déçus. Parce qu'on pensait être plus vigoureusement soutenus par les pays qui jusqu'ici, prônaient le libre-échange. Mais ils sont restés silencieux. Je ne sais pas s'ils ont peur des pays émergents, ou quoi. [...] La « sound science », au Codex, c'est un combat qu'on n'est pas prêts d'abandonner.*[685]

Cette perspective, qui explique l'activisme d'une partie des acteurs à faire adopter les normes du Codex en dépit des contestations qu'elles soulèvent (si ce n'est précisément, en raison de ces contestations), mais aussi de leur peu d'impact commercial immédiat, infléchit de façon notoire la façon d'appréhender l'implication des acteurs privés dans l'action des organisations intergouvernementales. Il ne s'agit pas (ou, en tout cas, ce n'est pas le but principal de leur investissement) d'un lobbying simple visant à la maximisation des profits à courte échéance : le retour sur investissement de leur activisme vis-à-vis de la BST et de la ractopamine est par exemple pratiquement nul, voire négatif. C'est d'ailleurs ce que signifiait la déclaration du président du CCRVDF qui fait l'exergue de cette dernière section : « On n'a pas besoin d'une norme sur la ractopamine ». En revanche, ils entendent bien déterminer les principes des politiques publiques internationales[686].

---

[685] [Représentant d'une fédération de producteurs de viandes bovines, Entretien en marge de la Commission du Codex, juillet 2015]

[686] A ce titre, notre analyse confirme l'hypothèse de chercheurs tels que Cornelia Woll. Dans son ouvrage Le lobbying à rebours (2011), l'auteure discute, à partir de ses travaux, l'engagement politique des acteurs privés lorsqu'ils tentent d'influencer les décideurs administratifs ou politiques. Selon elle, ce travail d'influence ne vise pas uniquement à obtenir des modalités avantageuses pour les intérêts particuliers de tel ou tel grand groupe ou secteur productif. Ces derniers ont en réalité développé leur propre modèle d'action collective et les principes de régulation qu'il doit promouvoir. Leurs rapports aux décisionnaires ont donc pour objectif d'infléchir les politiques publiques. L'auteure appelle en outre à des études empiriques précises et circonscrites qui permettraient d'étayer ce champ d'investigation. La nôtre pourrait y trouver sa place.

Enfin, force est de constater que, sur le dernier cas de crise suscité par l'élaboration de LMR du Codex, l'OMC n'a pas été investie comme une véritable arène. Une ou deux déclarations ont bien été faite(s) pour réclamer l'adoption des normes du Codex sur la ractopamine [687], mais aucune démarche approfondie d'établissement d'un GS contre l'embargo européen à l'encontre des viandes traitées par cette substance ne semble avoir été envisagée sur le sujet, alors même que les dirigeants européens assuraient que « les États-Unis ne manqueront pas de déclencher [un contentieux à l'OMC] dès le lendemain de l'adoption[688]. »

Cette tendance ne peut être interprétée que dans le contexte précis de la régulation des hormones, et devra, autant que possible être confirmée à l'avenir. Mais elle suggère qu'en ce qui concerne l'investissement des opérateurs commerciaux dans les arènes de régulation, un glissement s'opère depuis l'OMC vers une organisation au dimensionnement bien plus modeste mais qui constitue un enjeu stratégique en connexion avec cette dernière. En reprenant la « juggling hypothesis » d'Arcuri (2010), cette analyse permet de penser que, confrontés à l'imprévisibilité des directives de l'OMC, les acteurs privés redoublent d'efforts pour que la ligne de la « sound science » soit maintenue au Codex. Introduire des considérations socio-économiques dans le processus de normalisation internationale, c'est s'exposer à la multiplication des exceptions et des particularités locales, contre laquelle avait été initié le projet même de l'OMC :

> On peut appeler ça « autres facteurs légitimes », « valeurs », « préférences du consommateur », tout ça, c'est [fait mine de jouer du pipeau]. Des belles paroles, mais rien de concret, pour construire un marché stable et fiable. Et ces fadaises, il n'y a pas de place pour ça au Codex.[689]

---

[687] Par le Costa Rica lors du Comité SPS en juillet 2011.
[688] [Archives privées, mail interne à l'administration française, 23 juin 2011]
[689] [Entretien, représentant d'une fédération internationale, octobre 2016]

Finalement, les crises sur les hormones apparaissent comme des évènements qui ont balisé l'histoire des institutions, ont modifié le processus d'institutionnalisation, sans menacer directement leur existence ni remettre en cause leurs modalités de fonctionnement. En ce sens, elles soulignent les capacités « hybrides » et « ambidextres » des organisations internationales, prises entre les contraintes que leur imposent leurs États membres et la nécessité de se renouveler dans le cadre prévu par leur mandat et leurs statuts (Schemeil, 2013). Les crises du bœuf aux hormones ont en effet poussé les institutions à maintenir des procédures héritées du contexte de leur création : ainsi, même sous le feu de contestations - qui demeurent, il est vrai, confinées à un cercle d'acteurs limité – le Codex résiste aux crises plus qu'il n'en tire des évolutions. Sans doute faut-il y voir l'emprise d'une bonne part de ses acteurs, soucieux de se préserver des principes fiables et reproductibles dans le milieu international. Ce constat constitue, quoi qu'il en soit, un prolongement intéressant à la « juggling hypothesis » d'Arcuri (2010).

Conclusion du chapitre V

Ce dernier chapitre avait pour parti pris d'explorer l'alimentation en « matière première » scientifique de la régulation mondiale du commerce de produits agricoles. Pour ce faire, nous nous sommes attachée à mettre en relief la singularité de l'expertise destinée à justifier l'action collective à l'échelle mondiale : nous avons d'abord détaillé le contexte et les modalités en vertu desquelles la science avait été convoquée, devant l'OMC, pour « régler » le conflit transatlantique sur le « bœuf aux hormones ». Ce procédé a mis sous les projecteurs la façon dont l'entreprise de normalisation mise en œuvre dans une organisation technique comme le Codex sélectionne et traite des données scientifiques bien précises.

Ces observations nous ont donné l'occasion de développer plusieurs points : d'une part, nous avons pu comprendre comment se forment les avis scientifiques à la base des régulations internationales. Nous avons montré qu'en ce qui concerne le règlement des

différends commerciaux un petit groupe d'experts, principalement des toxicologues, avaient été sélectionnés pour éclairer les panélistes au sujet du problème des hormones de croissance. Or, il s'agissait des mêmes personnes que celles ayant produit les avis du JECFA, qui servent de justifications scientifiques aux normes du Codex. Ainsi, une perspective scientifique unique est sélectionnée à la fois pour l'entreprise de normalisation et pour celle de règlement des différends : l'accès au débat scientifique est donc étroitement verrouillé. D'autre part, au-delà de la description du contenu de cette toxicologie réglementaire, l'alimentation des deux « chambres » institutionnelles impliquées dans la régulation internationale – le Codex et l'OMC – par une même source d'expertise signale l'étroitesse des liens noués par ces deux institutions à mesure que se structure le panorama de régulation du commerce international. Tout en notant l'asymétrie entre les deux chambres (dimensions, mandat, objectifs dissemblables), nous avons donc proposé que les avantages réciproques de la répartition des tâches entre l'OMC et le Codex, qui partagent les mêmes principes cognitifs (notamment ceux de la « science de gouvernement » du JECFA) justifiaient de requalifier leur coopération en solidarité.

L'OMC et le Codex semblent ainsi reliés par des liens institutionnels intimes et stables. Les deux institutions procèdent bien, en effet, d'un même paradigme en ce qui concerne les politiques du risque. Celles-ci, sous-tendues par une représentation quantitative de la science, reposent sur la démonstration d'un lien de causalité statistique entre une substance chimique (ici, les hormones) et la survenue d'effets néfastes rigoureusement définis. Ce modèle exclut de fait de nombreux possibles en termes de conséquences (environnementales, sociales) des innovations agroalimentaires et pose d'importantes difficultés pour s'accommoder des limites de la connaissance scientifique lorsque celles-ci interfèrent avec les décisions de politiques publiques. Il concorde avec la diffusion d'un

paradigme spécifique du cadrage des politiques du risque à l'échelle mondiale : celui de l'analyse des risques.

Toutefois, l'OMC et le Codex semblent avoir connu des évolutions en partie divergentes : l'OMC semble avoir reconsidéré la perspective dans laquelle les avis d'experts sont mobilisés pour l'arbitrage des conflits commerciaux. Les procédures de nomination des experts sont devenues plus attentives aux conflits d'intérêts et aux particularités de l'information scientifique produite dans le cadre judiciaire (Jasanoff, 1995). L'intégration de paramètres socio-économiques s'est aussi faite plus tolérante à l'égard des contraintes qui pèsent sur les processus d'élaboration réglementaire par les Etats. Les jugements de l'ORD ont ainsi parfois pris des distances vis-à-vis des expertises scientifiques convoquées. De ce fait, l'OMC a pu produire des indications apparemment peu cohérentes dans le temps long à propos des mesures que les Etats sont jugés légitimes à adopter.

Les experts eux-mêmes ont été marqués par cette distanciation de l'expertise scientifique dans le cadre de l'OMC. En témoignent les efforts du JECFA pour circonscrire la prise en compte des incertitudes scientifiques : l'amélioration des procédures du comité, réalisée tardivement, et en vérité après la mise en œuvre des changements de pratiques, est ainsi présentée comme un simple effort cosmétique d'explication de ce qui n'est que du « bon sens scientifique ». Mais cette procéduralisation semble avoir renforcé la légitimité du JECFA essentiellement dans le contexte de son lien avec le Codex. Les dernières évolutions de l'OMC (affaire « Hormones 2 ») indiquent plutôt un repositionnement de l'organisation comme outil de convergence réglementaire de long terme. Dans le même temps, l'OMC et ses arbitrages apparaissent comme faiblement prévisibles. Pour cette raison, les opérateurs de marché multiplient les initiatives de planification : ils négocient entre eux et avec les gouvernements impliqués des arrangements à simple visée commerciale, « à l'ombre » de l'OMC (qui demeure ainsi un pilier de la régulation commerciale). Mais aussi, ils redoublent

d'attention à l'égard d'autres institutions qui, comme le Codex, sont situées en « amont » de l'OMC. Plus confidentielles, d'ambition plus limitée, elles sont aussi plus facilement influençables par les projets politiques de ces acteurs de marché. De ce fait, ils en font des sites stratégiques de promotion de la « sound science », qu'ils espèrent constitutive d'un mot d'ordre sanitaire mondial.

CONCLUSION DE LA PARTIE II

Cette seconde partie avait pour objet de comprendre de quelle façon le conflit sur le « bœuf aux hormones » s'insérait dans le fonctionnement effectif des institutions internationales. Si la mise en crise des divergences entre les positions des pays vis-à-vis de l'utilisation d'hormones de croissance a permis de projeter les contours des organisations chargées de la régulation sanitaire mondiale à une période – les années 1980 et jusqu'en 1995 – marquée par une intense création institutionnelle, la persistance du conflit au sein de ces institutions a permis d'observer leur fonctionnement concret.

Le premier bouleversement du paysage institutionnel lié à la libéralisation du commerce mondial survient avec l'approfondissement du projet européen à la fin des années 1980. La relance de l'ambition de créer un grand marché européen, sans barrières frontalières internes, par l'Acte unique de 1986, ménage une opportunité de constituer une réglementation commune vis-à-vis des hormones. Alors que celles-ci étaient un objet de zizanie entre les institutions européennes, les attaques que subit la Communauté dans son ensemble dans les instances internationales vont transformer les « hormones de croissance » en objet de solidarité européenne. A ce titre, le conflit international sur le bœuf aux hormones fait advenir une Europe du sanitaire. D'une part, il soude les Etats européens et la Commission en devenant un point de cristallisation d'un modèle agricole européen. Le rejet des hormones de croissance participe d'une représentation d'une agriculture sociale, également destinée à

fournir des services (organisation de la ruralité, maintien de la profession agricole, protection animale, etc.) Il s'inscrit ainsi dans une représentation culturelle européenne. D'autre part, il implique l'énonciation de principes sensés présider à l'élaboration réglementaire : principe de précaution, « quatrième critère », autres facteurs légitimes. En poussant à l'explicitation de ces concepts, le conflit sur les hormones structure l'identité d'une Europe législatrice. L'Europe acquiert ainsi une dimension internationale. Le conflit lui permet, en outre, de faire accepter, à la fois par ses États membres et par ses partenaires de négociation, l'idée d'une représentation européenne centralisée entre les mains de la Commission européenne. Ainsi, le conflit sur le « bœuf aux hormones » accompagne une transformation des configurations de négociation internationale : au sein de l'UE, les modalités de participation aux organisations internationales se transforment. Une étape de coordination européenne formelle s'ajoute au processus, qui implique un filtre aux perspectives nationales en vue de l'élaboration des positions communautaires. De facto, la Commission européenne a pris le pilotage de la gouvernance interinstitutionnelle, en assurant une expertise approfondie et transversale aux différents comités du Codex et à l'OMC. Par ailleurs, c'est désormais essentiellement la Commission européenne qui ordonne la participation de ses États membres lors des réunions intergouvernementales (orchestration des prises de paroles, relations avec les autres délégations, présentation des éventuels rapports scientifiques de l'EFSA). L'accession de l'UE au statut d'organisation membre des instances intergouvernementales a donc transformé les négociations internationales aussi bien au plan interne que du point de vue des organisations intergouvernementales elles-mêmes.

Cependant, cette nouvelle configuration n'a pas remis en question les principes fondamentaux de travail des organisations. Au Codex, notamment, même si elle s'oppose régulièrement aux modalités de gouvernance jugées peu démocratiques, la Commission semble avoir intégré les codes d'une prise de décision « entre soi ». Elle s'est, de fait, insérée

dans un mode de décision en partie autonome des injonctions hiérarchiques. Le conflit sur le « bœuf aux hormones » révèle ainsi l'existence d'une « communauté de pratiques » internationales : les acteurs partagent une représentation positive de la régulation internationale et des principes de participation aux organisations internationales. Ils se sont constitués collectivement un ensemble de procédures formelles ou non qui organisent les rapports entre les individus. Parce qu'elles sont présentées comme hautement techniques, complexes, et spécifiques aux travaux du Codex, ces règles du jeu permettent aux délégués de s'affirmer comme les plus légitimes à décider des orientations prises par « leur » organisation. Le « bœuf aux hormones », constitue, dans cette perspective, un ancrage concret aux rapports de force entre les membres de cette communauté. Il souligne ainsi une tendance générale à la confiscation des négociations par les délégués des Etats, mais aussi par certains acteurs privés.

Cela dit, les acteurs ont raison de considérer que les négociations sanitaires sont techniques et nécessitent une compréhension poussée des problématiques scientifiques. La place importante accordée à l'expertise technoscientifique permet de s'en convaincre : la résolution des deux contentieux sur le bœuf aux hormones par l'OMC a consacré le rôle déterminant des experts scientifiques dans l'arbitrage des différends commerciaux. Par conséquent, les étapes précoces de cadrage sanitaire des différends et de recensement des risques conditionnent dans une large mesure l'appréciation des enjeux par les juges de l'ORD. Ces observations ont d'ailleurs conduit les Européens à contester les modalités de recours à l'expertise par l'OMC : en effet, l'évaluation des risques liés aux hormones de croissance sur laquelle ils s'étaient appuyés contredisait celle réalisée par le JECFA, et qui avait permis l'adoption des normes par le Codex. Or, c'était précisément ces experts du JECFA qui avaient été sollicités par l'OMC, conduisant à disqualifier l'expertise alternative de l'UE. Le conflit a donc mis en scène un affrontement épistémologique entre des représentations divergentes de

la science en contexte d'élaboration réglementaire. Il permet ainsi de retracer la construction de la connaissance sous-tendant la régulation du commerce des aliments dans divers contextes. Le paradigme de l'analyse des risques, qui s'est imposé à l'échelle mondiale dans les années 1990/2000, semble avoir été intégré par les différentes institutions impliquées dans la régulation sanitaire mondiale, mais il a été interprété de diverses manières.

L'OMC mentionne uniquement la nécessité de fonder les mesures sanitaires nationales sur une évaluation des risques, mais l'organisation s'en remet, dans les faits, au processus d'évaluation tel qu'il est réalisé par le JECFA. Ce comité s'est doté d'une définition exigeante des risques pertinents pour établir l'acceptabilité des médicaments vétérinaires : seule leur innocuité, établie grâce aux standards de preuve de la toxicologie réglementaire, sont susceptibles d'être intégrés dans le processus d'élaboration des LMR. Après les premières évaluations consacrant l'innocuité des hormones dans les années 1970/1980, qui furent contestées en raison de leur faible formalisme, le JECFA a opéré un effort important pour organiser par des procédures ses pratiques d'évaluation scientifique. Cependant, une large partie de celles-ci demeurent implicites et prolongent les pouvoirs effectifs des individus (Secrétariats de la FAO et de l'OMS, et experts eux-mêmes). Le recours rhétorique à la transparence, mis en œuvre pour justifier après coup ces choix et les intégrer dans le programme de réforme engendré par le passage à « l'analyse des risques » au Codex dans les années 2000, n'empêche pas l'intimité des relations entre les experts et les représentants de l'industrie agroalimentaire. Cette interconnaissance étroite, ajoutée au large degré d'autonomie du Codex, contribuent à expliquer que ces derniers focalisent de plus en plus leur travail d'influence vers le Codex. L'organisation leur semble en effet plus aisément maîtrisable, devenant un site privilégié de promotion de la « sound science » à l'échelle mondiale.

CONCLUSION GENERALE

Notre travail avait pour ambition de comprendre dans quelle mesure le conflit sur le « bœuf aux hormones » participait à l'institutionnalisation du commerce international des produits alimentaires. Nous avons montré qu'en premier lieu, la mise en crise du conflit avait pris corps dans le cadre d'une modification d'envergure du paysage institutionnel à la fin des années 1980. En retour, l'objectif de résolution de la crise a justifié le choix des instruments spécifiques dont ces institutions ont été dotées. Après une phase d'intense création institutionnelle, le cas des hormones a permis aux acteurs d'ajuster leur perception des institutions à l'action que ces dernières réalisent effectivement. Le « bœuf aux hormones » s'inscrit donc également dans une réflexion quant aux objectifs et aux modalités de la négociation internationale. Après avoir résumé nos conclusions, nous reviendrons sur nos principales hypothèses de recherche puis nous discuterons des pistes de réflexion auxquelles ouvre notre travail.

Le « bœuf aux hormones » : moyen pérenne d'ajustement entre pratiques et idéologies à l'usage des États

Notre démarche avait pour parti pris de postuler que le problème des hormones de croissance occupait une place singulière dans la négociation sanitaire mondiale. C'est dans cette perspective que nous avions pris comme point de départ à notre enquête socio-historique le moment où la crise se noue dans les arènes internationales. Nous avons montré que l'utilisation des hormones de croissance avait, au tournant des années 1980, été à l'origine de scandales sanitaires dans certains pays européens (et singulièrement en France). Plus que les dangers potentiels pour les consommateurs de viandes, les hormones de croissance avaient suscité l'indignation des populations pour des raisons éthiques (bien-être animal) mais surtout, parce qu'elles révélaient l'existence de fraudes organisées dans le milieu de l'élevage.

Requalifié en enjeu de compétition économique entre les filières agroalimentaires des États membres des Communautés européennes, le scandale était devenu une crise réglementaire européenne. C'est parce que les Européens, dans le cadre de l'Acte Unique de 1986, étaient sur le point de réaliser une convergence réglementaire, que leurs partenaires commerciaux avaient attaqué sur le plan scientifique la politique anti-hormones de l'Europe.

Le GATT n'avait pas été capable de prendre en charge le conflit transatlantique en émergence, qui lui avait été soumis en 1986. Le constat de cette incapacité avait ainsi justifié de consacrer un volet de la négociation agricole de l'Uruguay Round aux obstacles sanitaires au commerce. Les spécificités du conflit sur les hormones ont ensuite structuré l'élaboration de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) de l'OMC, notamment en instaurant un régime de justification scientifique pour les politiques sanitaires des États. En outre, l'Accord SPS avait établi un lien institutionnel explicite entre l'OMC et le Codex alimentarius : le pouvoir de contrainte des normes produites par le Codex s'est accru de facto, engendrant des transformations au sein de l'organisation elle-même. Jusqu'alors décrit comme un « club de gentlemen » technique et quasiment inconnu, le Codex est devenu une arène politique à part entière. Le cas des hormones illustre ce changement, en justifiant la création en 1986 d'un nouveau comité consacré aux médicaments vétérinaires dans le cadre duquel les négociations sont particulièrement intenses. Pourtant, ces différentes institutions ne suffisent pas à mettre fin au conflit sur les hormones. En réalité, après la phase de création institutionnelle proprement dite, le « bœuf aux hormones » permet aux acteurs de comprendre comment l'OMC et le Codex agissent pour réguler le commerce international. Leur pouvoir de contrainte direct est limité : en dépit de leur compétence formelle, les organisations intergouvernementales ne peuvent pas forcer un pays à modifier les politiques dont il s'est souverainement doté lorsqu'elles représentent un enjeu trop central aux yeux des dirigeants. En revanche, ces organisations exercent une influence plus diffuse en produisant des

directives permettant de certifier la légitimité des mesures nationales. Celles-ci tirent leur efficacité d'une formulation lâche, qui laisse en apparence de multiples possibilités d'interprétation aux États. De son côté, l'OMC fournit une structure sur laquelle peuvent s'adosser des négociations qui se développent à ses marges : même lorsqu'ils ne sont pas mis en œuvre, comme dans le cas du « bœuf aux hormones », les rapports de l'ORD donnent une base formelle à la mise en place de rétorsions commerciales décidées directement entre les États. En outre, ils participent de la production d'une jurisprudence qui définit concrètement les critères d'acceptabilité des politiques choisies par les pays. Les contentieux sur le « bœuf aux hormones » ont ainsi élargi l'éventail des paramètres légitimes entrant en considération dans les décisions sanitaires : outre les garanties de l'innocuité des aliments, les préférences culturelles ou sociales, dans un cadre national donné, sont reconnues explicitement comme des contraintes à l'adoption de politiques agroalimentaires. Ces arbitrages non mis en œuvre agissent donc sur la régulation du commerce mondial. D'autant plus que, en dénonçant les pratiques de certains États – en l'occurrence, l'embargo non scientifique de l'Europe sur les hormones de croissance – le jugement de l'OMC dissuade les autres gouvernements de se choisir des approches similaires.

Le « bœuf aux hormones » n'a pas engendré la réponse institutionnelle attendue : le jugement de l'ORD, en concordance avec les normes du Codex, n'est pas formellement entré en vigueur. Il a pourtant eu un effet régulatoire. En particulier, il a permis à l'UE d'affirmer la spécificité de ses décisions en matière sanitaire. C'est l'un des effets inattendus que notre travail a mis à jour : en résistant aux injonctions des organisations multilatérales, l'UE contribue à se forger une stature internationale. Plus précisément, l'Union tire de l'échec de sa stratégie visant à faire abandonner le projet de normalisation des hormones de croissance au Codex – qui se solde en réalité par l'adoption par vote de ces projets – les ferments d'une solidarité entre ses États membres. Jusqu'alors profondément opposés vis-à-vis des hormones

de croissance, les représentants des États s'accordent, après l'épisode du vote et le déclenchement du contentieux sur les hormones à l'OMC, pour présenter un front européen uni dans son opposition aux hormones. Au plan cognitif, s'enclenche une phase de construction des principes sensés diriger le choix des politiques sanitaires, mais qui, en réalité, parachèvent après coup des décisions déjà prises : ainsi, le « principe de précaution » n'est pas un déterminant préexistant à l'adoption d'une politique européenne de rejet des hormones de croissance. Il n'est formulé explicitement qu'après que l'embargo sur les hormones a été affirmé comme une façon de gérer l'incertitude relative aux risques que poseraient ces dernières. Ces efforts de reformulation de ses choix politiques attestent de la dimension quasi-étatique acquise par l'UE comme acteur de la communauté internationale. Ce constat se confirme concrètement par son accession au statut de membre des organisations intergouvernementales. Alors qu'elles suscitent initialement d'importantes résistances, les spécificités de l'approche européenne en matière sanitaire sont peu à peu reconnues implicitement par les partenaires commerciaux de l'UE. D'une part, ces derniers cherchent à maintenir leur accès au marché communautaire et raisonnent de manière pragmatique. De l'autre, ils sont eux aussi confrontés à des circonstances dans lesquelles l'adoption réglementaire intègre des considérations extrascientifiques. Ainsi, sans approuver explicitement les principes des politiques sanitaires européennes, les acteurs impliqués dans la régulation commerciale trouvent des accommodements avec leurs exigences.

En fait, les solutions de compromis trouvées directement par les individus impliqués dans les organisations intergouvernementales révèlent un mode de fonctionnement très autonomisé de ce secteur d'action publique. Les délégués et les fonctionnaires des organisations internationales forment une communauté, unie par le partage de références historiques (telles que le cas du bœuf aux hormones), d'une perception positive de la régulation multilatérale et des modalités permettant de l'élaborer de façon concrète. Par

exemple, le travail de construction normative met en œuvre des groupes électroniques qui associent fréquemment un pays développé, au secteur agroalimentaire commercialement puissant et dont les autorités administratives sont structurées et suffisamment dotées, à un pays en développement, membre relativement récent du Codex. D'autres références, notamment d'ordre cognitif et symbolique, conditionnent l'approche que les individus partagent vis-à-vis des problématiques de normalisation : le renvoi périodique au « Manuel de Procédures » du Codex témoigne par exemple d'une tentative de dépolitisation de la régulation internationale. Dans un autre registre, l'espace ménagé à l'expertise scientifique contribue elle aussi à cette recherche d'une régulation apolitique.

Une contribution aux métamorphoses de l'expertise en contexte international et régulatoire

Le cas du bœuf aux hormones a d'ailleurs accompagné d'importantes transformations des modalités d'évaluation scientifique. Les contentieux successifs à l'OMC ont défini la place à réserver aux avis d'experts dans le règlement des différends commerciaux : ainsi, les experts officiels, issus du Codex, ont fait preuve d'une remarquable capacité à influencer les juges de l'ORD et, notamment en imposant un cadrage scientifique déterminés des problèmes commerciaux, à orienter l'arbitrage institutionnel. En retour, a fortiori en raison du rôle régulatoire déterminant joué par l'expertise, les choix scientifiques de l'OMC ont été contestés. L'UE elle-même, condamnée par l'arbitrage de l'ORD dans le contentieux sur les hormones, a été la première à mettre en cause la légitimité de l'OMC en matière scientifique. À cette évolution spécifique au conflit sur le bœuf aux hormones s'ajoute une tendance de plus grande ampleur : la diffusion, à l'échelle mondiale, du paradigme de l'analyse des risques et la création d'agences spécifiquement dédiées à l'évaluation scientifique, qui constitue une déclinaison de ce paradigme. Ces deux facteurs interdépendants (le conflit sur le « bœuf aux hormones » contribue à l'adhésion des organisations internationales au paradigme

de l'analyse des risques) impulsent une réforme des procédures qui touche, dans un temps resserré, les différentes institutions. La mise en conformité avec les préceptes de l'analyse des risques occupe l'agenda du Codex jusqu'au milieu des années 2000 et justifie, au JECFA, une mise à plat des modalités d'évaluation scientifique intervenant là encore après la réalisation effective des réformes. Dans ce mouvement, deux tendances s'affrontent : une perspective holiste, qui revendique l'intégration explicite des considérations sociales, des contraintes politiques et des préférences culturelles dans l'élaboration de régulations mondiales, et une perspective scientiste qui affirme au contraire qu'il est possible (et souhaitable) d'établir des politiques sanitaires internationales complètement apolitiques et sous-tendues par des preuves scientifiques reconnues par tous. Là encore, les institutions ne se sont pas positionnées exactement de la même façon : le Codex a développé une rhétorique fondée sur une vision de la science pure, susceptible de légitimer une régulation à vocation mondiale. L'OMC a, pour sa part, fourni une réponse plus ambigüe. Par ses arbitrages sur le conflit des hormones (mais aussi au travers d'autres jurisprudences, telles que celles sur les OGM ou l'affaire Australie/pommes), elle a accordé une place variable aux considérations « extrascientifiques » pour juger de la légitimité des politiques nationales. Cette hésitation a pu être interprétée comme un signe d'imprévisibilité de l'OMC, en particulier de la part des professionnels de l'agroalimentaire. Désireux de disposer d'une régulation internationale fiable, ces derniers se sont ainsi concentrés préférentiellement sur le Codex, dont l'attachement épistémologique à la toxicologie réglementaire est apparu plus aisément contrôlable.

Comprendre l'institution en s'identifiant aux acteurs : retour sur une approche méthodologique prédéfinie

Le premier parti pris à l'origine de notre travail est d'ordre méthodologique. C'est en tant que fonctionnaire français du ministère de l'agriculture que nous nous sommes engagée dans l'étude du conflit sur le bœuf aux hormones. Ce cadre a influencé l'approche que nous

avons développée à l'égard de notre objet d'enquête. Notre statut, à la frontière entre recherche et action, nous a donné accès à un riche corpus empirique : en tant que fonctionnaire, il nous était possible d'accéder à la plupart des arènes internationales, aux documents, aux acteurs parfois difficilement accessibles impliqués dans la régulation sanitaire. Nos connaissances techniques ont rendu plus facile la compréhension des enjeux scientifiques liés aux hormones de croissance. Mais surtout, notre situation singulière a été l'occasion d'éprouver l'emprise de notre terrain de la même façon que les acteurs eux-mêmes. Cette démarche, tout en exigeant un effort constant afin de limiter notre implication vis-à-vis de notre objet d'étude (notamment, surestimation de son importance relative) s'est avérée fructueuse pour faire émerger des hypothèses de recherche. En particulier, nous avons pu repérer une organisation sociale propre au Codex, impliquant un fort investissement émotionnel des acteurs. C'est aussi parce que nous l'avons nous-même éprouvé que le sentiment d'appartenance communautaire nous y est apparu plus fort que dans d'autres organisations.

Le cas particulier : confirmation et précision des tendances générales des relations internationales

Notre postulat principal, en entamant ce travail de thèse, était que le cas du « bœuf aux hormones » avait eu un impact sensible sur la structuration du milieu international, en contribuant à impulser la création d'institutions dans les années 1980-1990 et en marquant durablement les acteurs jusqu'à la période actuelle. Notre travail dépasse cette hypothèse : le cas des hormones a non seulement été un facteur décisif dans le choix de rédiger l'accord SPS de l'OMC, mais il a, en outre, contribué à la transformation du Codex en véritable arène de négociation intergouvernementale. Le CCRVDF, créé pour établir une base réglementaire commune sur les hormones de croissance, mobilise les acteurs étatiques et les représentants des firmes pharmaceutiques multinationales dans le cadre de négociations souvent intenses.

Surtout, le souvenir du conflit originel sur les hormones (vote de 1995 et contentieux à l'OMC) n'explique que de façon marginale le maintien du conflit à l'agenda des organisations. Ce dernier révèle donc une portée institutionnelle supérieure à ce que nous avions projeté : au plan cognitif, il est la manifestation concrète d'un antagonisme fondamental sur la façon d'ancrer scientifiquement la régulation internationale. Le désaccord sur la nécessité d'établir des normes mondiales sur les hormones témoigne ainsi d'une confrontation plus globale sur la définition d'une science à visée réglementaire (opposant une conception de la régulation commerciale superposable aux garanties de l'innocuité des aliments, certifiées par la toxicologie réglementaire telle que les experts officiels du JECFA la pratiquent à un modèle plus holiste, incluant la possibilité de déclinaisons particulières aux lignes directrices internationales lorsque des contraintes sociales ou économiques le suggèrent.)

L'entrée par le cas particulier s'est donc révélée plus heuristique que nous l'avions initialement envisagé. Elle met ainsi en évidence la façon dont s'articulent, dans une perspective régulatoire, les idéologies qui guident l'établissement des réglementations et les considérations concrètes concernant leur mise en œuvre. Le cas du bœuf aux hormones a permis l'élaboration d'instruments spécifiques (Accord SPS, déclarations de principes sur le rôle de la science intégrées dans le Manuel de Procédure du Codex, groupe des Amis de la Présidente établi lors de la crise sur la ractopamine) matérialisant les ambitions des acteurs qui s'impliquent dans la régulation internationale.

Une preuve établie par la sélection, la continuité et la convergence des données empiriques

Cette approche pose néanmoins des difficultés relatives à l'administration de la preuve face au défi posé par la variabilité du matériau d'enquête mobilisé et du crédit qu'on peut lui accorder. On n'enquête pas de la même façon sur des faits qui se sont déroulés plus de trente

ans avant la collecte des données que sur la période contemporaine. Il faut donc trouver un moyen d'assurer la cohérence en termes de quantité, de qualité, et de diversité des éléments de preuve. Cela implique de mettre en continuité des sources en apparence hétéroclites : archives institutionnelles déjà ordonnées et classées (et ayant, de ce fait, subi une sélection), documents personnels d'individus impliqués anciennement ou de manière contemporaine dans les faits décrits, données d'observation directe, et entretiens sociologiques ayant trait à la fois à des faits anciens et à des éléments actuels. À notre sens, cet éclectisme méthodologique a été rendu valable du fait que l'enquête s'en est tenue au cas des hormones de croissance. En effet, la circonscription rigoureuse de l'objet d'étude a permis de sélectionner uniquement les éléments les plus pertinents. Nous avons exclu les documents ou les propos qui n'étaient pas explicitement liés au cas des hormones de croissance, pour ne retenir que les éléments de preuve les plus significatifs. Ceux-ci ont fait émerger une continuité : continuité d'individus (ceux concernés par les premières étapes du conflit étant encore disponibles pour des entretiens, voire encore impliqués dans la régulation sanitaire), continuité de registres (par exemple, apparition de la terminologie de la « sound science » contemporaine dans les documents et les propos d'acteurs des années 2000), continuité de références cognitives (par exemple, les « autres facteurs légitimes », que mentionnent les documents du Codex à partir de 1995, sont encore au cœur des réflexions d'acteurs interrogés aujourd'hui.) Autrement dit, la focalisation sur un cas spécifique révèle plus aisément le chevauchement des différents matériaux d'enquête : lorsqu'une thématique était identifiée, elle pouvait être pistée dans les documents écrits et dans les propos d'acteurs. En ce sens, c'est la continuité des indices qui fait preuve.

Si le temps long imposé par l'étude du cas des hormones peut être problématique pour le chercheur, il est en revanche l'occasion d'apporter un éclairage original des questions de temporalité de l'action publique. Le conflit sur les hormones occupe les scènes internationales

depuis une trentaine d'années : son évolution souligne, en creux, celle du contexte des relations internationales dans lequel il s'inscrit et qu'il est difficile d'étudier de façon rigoureuse en termes généraux. Il est malaisé de mettre en évidence les preuves de la prégnance d'un paradigme à l'échelle mondiale, tout autant que celles de la portée d'une création d'une institution telle que l'OMC sur un secteur d'action publique (la sécurité sanitaire des aliments.) Le conflit sur les hormones, par contraste, évolue de manière mesurable. En réalité, en dehors de son existence même, il présente peu d'éléments de continuité. Les problématiques institutionnelles qu'il mobilise disparaissent plutôt par essoufflement, à mesure qu'elles perdent de leur prégnance globale. De manière particulièrement démonstrative, les enjeux de ralliement entre les pays européens sur le projet de convergence réglementaire aussi bien que sur son contenu (i.e. le rejet des hormones de croissance), aux racines mêmes du problème des hormones, se sont totalement effacés et ont d'ailleurs été oubliés par les acteurs contemporains. D'un autre côté, le cas des hormones ne suscite pas de rupture dans l'histoire des institutions. Même les crises (votes au Codex, arbitrage des contentieux par l'OMC) s'intègrent dans des inflexions progressives, qu'il s'agisse des stratégies d'États ou de la diffusion de modèles d'expertise scientifique. Ainsi, le conflit prolongé sur les hormones de croissance a été l'objet d'un processus continu de reformulation selon les enjeux dominants l'agenda des institutions internationales : problème d'harmonisation européenne dans un premier temps, puis préoccupation liée à la concrétisation du marché unique et mètre-étalon pour négocier au concret les Accords de Marrakech, avant de s'incorporer à l'agenda de réformes de l'expertise en lien avec le paradigme de l'analyse des risques. Les dernières étapes du conflit suggèrent une reconfiguration des alliances, influencée par la montée de nouvelles puissances exportatrices dans le secteur agroalimentaire.[690]

---

[690] Les opposants historiques à l'UE (États-Unis, Canada, Australie notamment), se sont montrés plus conciliants

Autrement dit, l'étude d'un cas précisément circonscrit comme celui des hormones donne l'occasion d'une lecture indirecte des évolutions macro du contexte international. En l'occurrence, le conflit sur les hormones met en valeur les transformations du paysage institutionnel, notamment au travers d'indications plus masquées comme l'ajustement du rôle projeté des organisations internationales dans le cadre d'une régulation internationale formellement moins directive. Cependant, cette mise en parallèle de la trajectoire du conflit sur les hormones et de l'évolution du panorama institutionnel met en jeu des causalités complexes : il est ainsi particulièrement malaisé de déterminer si le conflit enclenche des transformations ou si sa reformulation est la conséquence des évolutions plus générales. Plus certainement, le processus évolutif croise des tendances de grande ampleur et des éléments très spécifiques à tel ou tel enjeu singulier. La multiplicité des cas particuliers occupant l'agenda international, dans un secteur d'action publique déterminé, à un moment donné, rend ce processus particulièrement complexe. Par exemple, si on s'intéresse aux reconfigurations de l'expertise internationale dans le domaine sanitaire au cours des années 1990, il faudra soupeser l'impact de tendances générales telles que l'agencification de l'action publique, les conséquences du contentieux sur les hormones (mécanisme déjà complexe puisqu'il met en jeu à la fois les procédures de l'OMC, celles du Codex et du JECFA), mais aussi une myriade d'autres cas singuliers (maladie de la vache folle, contentieux sur les OGM, contestations à l'encontre des brevets sur les médicaments contre le SIDA, etc.). Malgré cette indétermination, l'étude du cas particulier fournit des preuves des évolutions tendancielles des négociations internationales.

---

lors des réunions internationales (l'Australie a par exemple désamorcé la tenue d'un vote sur la somatotropine bovine lors de la CAC de 2015). A l'inverse, les pays d'Amérique du Sud (Brésil, Argentine, Costa Rica) ont fait entendre leurs contestations, aussi bien à l'OMC qu'au Codex, et leurs délégués se sont rapprochés des représentants de l'industrie agroalimentaire auprès de ces institutions.

Crises et institutions internationales : opportunités ou menaces ?

Un autre enjeu de notre travail consistait à déterminer si, et dans quelle mesure, la crise institutionnelle constituait un échec des négociations multilatérales. Les crises sur les hormones de croissance ont été des épreuves pour les organisations internationales. En premier lieu, la mise en visibilité d'institutions qui s'efforcent de se présenter comme techniques a provoqué une rupture de leur mode de travail. Cet évènement peut, à certains égards, être considéré comme négatif du point de vue des institutions : leur travail routinier, à l'abri des contestations politiques, leur permet d'élaborer une régulation globalement non contestée. Le déconfinement qui s'opère à l'occasion des crises menace ainsi l'efficacité du fonctionnement des organisations internationales. Il montre que l'adoption des normes du Codex peut être menacée, tout autant que les arrangements entre opérateurs qui apportent des solutions pragmatiques lorsque surviennent des obstacles au commerce.

Les crises constituent également des échecs des institutions internationales dans la mesure où elles prouvent que leur pouvoir de contrainte est limité. Contrairement aux théories de la hiérarchie des normes, qui postulent la suprématie des accords et traités internationaux, c'est la législation nationale qui l'emporte en cas de conflit : nous avons montré qu'aucune des formes de régulation internationale n'avait pu contraindre l'UE à lever son embargo sur les hormones de croissance. À cet égard, le cas des hormones contredit l'existence d'un régime sanitaire international et permet d'affiner l'hypothèse de politiques publiques internationales dans ce domaine. Le refus des hormones par l'Europe ne constitue pas une exception : il donne au contraire lieu à de nouvelles structures grâce auxquelles les acteurs trouvent des arrangements sur un mode bilatéral. Si on assimile les politiques publiques à des injonctions fermes et à leur encadrement par des instruments contraignants, alors il n'existe probablement pas de politique publique sanitaire internationale. En revanche, il existe bel et bien des messages à la fois moins explicites et d'emprise plus diffuse, relayés, entre autres,

par les organisations du secteur. La nécessité de fonder les décisions nationales exclusivement sur les données de la toxicologie réglementaire en est un exemple.

Enfin, les crises sur les hormones constituent simultanément un échec et une réussite de l'institution européenne. Les votes sur les hormones sanctionnent sans équivoque la stratégie européenne d'opposition à la normalisation internationale de ces produits, fondée sur la présomption d'alliances avec les autres États membres de l'organisation démenties par les faits. De la même façon, les arbitrages rendus par l'OMC dans le contentieux « Hormones 1 » disqualifie l'argumentation européenne élaborée pour défendre son embargo. En revanche, ces évènements ont permis de faire advenir une Europe globalement unie sur le plan sanitaire, d'abord au plan de ses institutions domestiques (États membres, Commission, agences), puis au plan international (centralisation de la négociation et tendance des pays tiers à entendre les demandes spécifiques de l'UE). Il existe désormais peu de dissensions intra-européennes quant au choix des options à défendre à l'international et à la manière de le faire.

D'un autre point de vue, l'analyse sociologique de la crise sur les hormones montre que celle-ci a permis la constitution d'un groupe cohésif d'individus impliqués dans la régulation du commerce international des aliments. De façon contre-intuitive, la crise n'a pas provoqué de fracture entre les individus, qui partagent dans l'ensemble un projet commun et des pratiques de travail. Nous avons d'ailleurs montré que les catégories usuelles d'acteurs étaient problématiques : la nature des fonctions exercées par les individus ne présage pas des intérêts qu'ils défendent. D'une part, les trajectoires professionnelles impliquent fréquemment la transgression des frontières entre secteur public, secteur privé et expertise scientifique. D'autre part, un acteur peut, d'une réunion internationale à l'autre, représenter une industrie du secteur agroalimentaire, un État, ou une autre institution, ou être formellement astreint à la neutralité du scientifique sans que changent les fonctions professionnelles qu'il exerce. Enfin, la catégorie pré-construite « d'acteurs privés » rassemble artificiellement des acteurs peu

comparables. Homogénéisante, cette catégorie ne rend pas compte de la diversité des industries qui ne partagent pas nécessairement les mêmes intérêts économiques ou commerciaux.

Cependant, nous avons pu relever certains traits communs à la majorité des acteurs privés. En particulier, ceux-ci sont attente d'instruments de régulation du commerce mondial les plus directifs possibles. Le respect des normes internationales constitue le moyen privilégié de l'effectivité des échanges commerciaux à l'échelle mondiale. De façon plus générale, les organisations multilatérales permettent aux opérateurs commerciaux d'agir pour l'établissement d'un cadre prévisible dans lequel inscrire chaque décision sanitaire particulière. Elles constituent de ce fait des sites stratégiques pour diffuser une représentation de la science pure, fondement idéalisé des réglementations sanitaires. Parce que leurs structures permettent uniquement d'évaluer les caractéristiques toxicologiques des aliments, les institutions multilatérales du secteur sont des relais de choix pour promouvoir la sound science. Les organisations internationales ne sont donc pas impuissantes. En outre, même non respectées, leurs directives fournissent une trame permettant de négocier au cas par cas des accords impliquant un nombre limité d'acteurs. Leur capacité à mettre en scène les conflits entre les États est également à l'origine de mécanismes de dénonciation publique (« blaming and shaming ») persuasifs.

Les ressorts institutionnalisants du cas des hormones de croissance

Le présupposé selon lequel le cas du bœuf aux hormones a occupé une place singulière dans l'institution de la régulation du commerce de denrées alimentaires à l'échelle mondiale peut ainsi être validé. Notre travail a montré que le « bœuf aux hormones » a contribué à un mouvement de création institutionnelle à la fin des années 1980 et a accompagné l'évolution des institutions (y compris l'ajustement de leurs instruments) jusqu'à la période actuelle. Même si, comme nous l'avons évoqué, d'autres cas particuliers et des

éléments plus généraux ont participé à l'institutionnalisation de la régulation internationale du commerce des aliments, il est sans doute utile de préciser les mécanismes qui ont permis au cas des hormones d'influer effectivement sur l'histoire institutionnelle de la régulation du commerce international depuis la fin des années 1980. Nous identifions cinq facteurs explicatifs déterminants : la simultanéité du débat sur les hormones dans diverses instances, le niveau de certitude des effets sanitaires des hormones de croissance, son inscription temporelle au regard de la perception du multilatéralisme, le rôle dans la régulation internationale joué, de manière générale, par les acteurs impliqués dans le débat sur les hormones, et enfin l'investissement dans le débat de quelques acteurs spécifiques combinant une sensibilité particulière au cas des hormones et une capacité à influer sur les processus d'institutionnalisation.

En premier lieu, le conflit sur les hormones de croissance, comme l'organisation des chapitres de notre travail cherche à le souligner, se caractérise par son émergence quasi simultanée dans plusieurs instances internationales. Plus précisément, il devient un problème justifiant d'être porté à l'attention d'organisations mondiales (i.e. le GATT et le Codex alimentarius) alors que l'Union européenne est encore le siège de débats fondamentaux à propos des hormones. Lorsqu'est adoptée la directive de 1988, qui suscite les plaintes des États-Unis au GATT, les États membres de l'UE n'ont pas établi de position générale sur les médicaments vétérinaires (par exemple, le débat sur l'incorporation ou non d'un « quatrième critère » à l'évaluation des médicaments vétérinaires ne prendra corps au sein de l'UE qu'à partir de 1992). Autrement dit, au moment de la prise en charge internationale du cas des hormones de croissance, le positionnement des acteurs n'est pas parfaitement stabilisé. Les positions réglementaires des principaux États sont certes établies : les CE ont choisi de renoncer aux hormones de croissance, alors que les États-Unis et le groupe de Cairns les approuvent en raison de leur intérêt économique. En revanche, les argumentaires généraux qui

vont sous-tendre ces positionnements ne préexistent pas à la survenue du conflit international. Les États semblent donc réellement en capacité de négocier, dans la mesure où ils n'entrent pas dans la discussion avec un argumentaire intégralement préétabli – donc intangible. Cette marge de manœuvre, même limitée, permet d'envisager qu'une solution apportant à chacun des avantages pourrait être trouvée alors que les intérêts des acteurs sont divergents (et même opposés). L'existence d'une certaine flexibilité semble avoir été une condition nécessaire pour que les acteurs consentent tous à la création d'institutions internationales. L'imparfaite stabilisation du positionnement des acteurs au moment du déclenchement du conflit au GATT et au Codex explique en bonne partie que celui-ci ait contribué à impulser la création d'institutions nouvelles (l'OMC et son ORD, le CCRVDF, etc.).

À cette fluctuation encore présente du positionnement des acteurs fait écho un niveau de certitude élevé des données concernant les effets sanitaires des hormones de croissance. Pour résumer, les effets cancérigènes des hormones sont reconnus par tous (aussi bien les experts que les représentants des États). Seul l'impact possible de l'utilisation de ces produits comme facteurs de croissance chez les animaux d'élevage sur la santé des consommateurs de viande est relativement méconnu, mais les experts s'accordent pour estimer que cette implication, si elle existe, est extrêmement limitée. Autrement dit, les hormones de croissance engendrent un risque sanitaire nul ou infinitésimal. Dans ces conditions, le cas des hormones ne s'inscrit pas dans un débat sur le contenu de la science réglementaire (les disciplines pertinentes, les modalités pratiques de mise en œuvre, les méthodes utilisées) comme dans le cas des OGM par exemple. La polémique engendrée par ces produits touchait notamment aux effets à prendre en compte dans leur évaluation (danger pour l'environnement, dissémination, effets imprévisibles). La complexité de telles questions pour les scientifiques eux-mêmes a limité leur capacité à s'inscrire dans les institutions : caractérisés par un niveau d'incertitude élevé, les OGM ont laissé plus de place à la diversité des approches réglementaires . Au

contraire, les hormones de croissance mettent directement en question la place de cette science réglementaire dans le processus décisionnaire lui-même. Ainsi, sans contester ni la définition ni le contenu de la science réglementaire, certains acteurs (UE notamment) utilisent l'exemple des hormones pour interroger son insertion dans les processus de décision publique : la sécurité sanitaire des aliments suffit-elle à autoriser leur commercialisation ou doit-elle être contrebalancée par l'ensemble des éléments qui déterminent les décisions politiques prises au niveau national ? En termes de mécanisme, c'est la disqualification de l'argumentaire européen qui conduit à questionner la place de la science réglementaire dans la régulation commerciale. L'UE propose en effet une justification au plan sanitaire (notamment lors du contentieux à l'OMC). Celle-ci est jugée non pertinente en l'absence de véritable controverse scientifique sur l'effet sanitaire des hormones de croissance, démontant du même coup la légitimité de la position européenne. L'UE conteste cet arbitrage en remettant en cause l'utilisation de l'expertise scientifique comme seul déterminant de la régulation du commerce international. Ainsi, le niveau élevé de certitude scientifique relative aux hormones de croissance permet aux acteurs de s'exonérer d'un débat sur le contenu de la science réglementaire pour s'intéresser préférentiellement à son insertion dans la décision vis-à-vis de la régulation des échanges entre les pays.

Le débat sur les hormones permet donc d'aborder les principes qui doivent guider la régulation du commerce international. Il se déploie d'autant mieux qu'il survient à un moment où les États sont enthousiastes vis-à-vis des instances multilatérales. Au cours des années 1970 et 1980, les organisations internationales sont au cœur des programmes de politique extérieure et les pays industrialisés ont des attentes élevées quant aux résultats d'une action intergouvernementale inclusive (Devin et Smouts, 2011). En particulier, la création de l'OMC relève de l'idée selon laquelle une organisation à part entière permettra de résoudre plus efficacement les différends entre les États. Le cas des hormones de croissance n'aurait sans

doute pas imprimé son empreinte sur les organisations internationales s'il n'avait pas émergé précisément dans un contexte d'adhésion au multilatéralisme . La survenue du conflit sur les hormones dans un contexte de perception positive du multilatéralisme explique donc le rôle joué par ce conflit dans la création des institutions. Cependant, le conflit continue d'influer sur l'évolution des institutions (ajustement des mandats, des instruments, des principes généraux et des modalités de travail) après cette phase initiale et alors que le rôle et/ou l'efficacité des organisations internationales sont contestés. Il semble que se mette en place un mécanisme d'ajustements itératifs entre les principes institutionnels de régulation internationale et le cas spécifique des hormones de croissance : les institutions créées pour résoudre le conflit s'avèrent imparfaitement efficaces, nécessitant d'améliorer les instruments dont elles disposent (instances de règlement des différends, modalités d'expertise scientifique, etc.). Le conflit sur le « bœuf aux hormones », toujours persistant, permet de tester leur efficacité et de projeter leur évolution. En ce sens, le conflit alimente la vie institutionnelle des organisations internationales. En résumé, sa capacité à impulser la création d'institutions est liée à un contexte global d'intérêt pour le fonctionnement multilatéral au moment de son émergence. Par la suite, c'est son inscription dans le temps long (les acteurs le considèrent comme une donnée des négociations internationales) qui sous-tend sa capacité à alimenter de manière pérenne l'évolution des institutions.

En lien avec un contexte général de confiance dans le fonctionnement multilatéral dans les années 1980-1990, il importe de souligner certaines caractéristiques des acteurs les plus impliqués dans le conflit sur les hormones. Les États-Unis, en particulier, s'investissent dans la création de l'OMC en vertu d'un raisonnement avant tout idéologique. Ils espèrent que des règles renforcées de contrôle des barrières aux échanges permettront d'abolir les mesures erratiques que certains États mettent en place en contradiction avec le fonctionnement médian des marchés. Ils se lancent alors dans des procédures contentieuses

sur des questions qui ne représentent pas un enjeu commercial décisif : le « bœuf aux hormones » vis-à-vis de l'Europe ou le « Saumon » vis-à-vis de l'Australie . Si les États-Unis cherchent alors à fixer les règles générales du commerce mondial, il est également nécessaire d'insister sur la perception des CE par les autres pays à la fin des années 1980. En matière agricole, le protectionnisme qui résulte de certaines mesures de la PAC agace la plupart des grandes puissances exportatrices libérales (groupe de Cairns). Parallèlement, la relance du projet de grand marché européen avec l'Acte unique de 1986 suscite les craintes des partenaires commerciaux de l'Europe. In fine, les caractéristiques des pays impliqués dans le conflit sur les hormones (États-Unis, Europe et dans une moindre mesure, groupe de Cairns) contribuent à la portée institutionnalisante du conflit, bien plus certainement que l'importance quantitative estimable du marché de la viande de bœuf. On peut même supposer que la relativement faible importance de ce marché accentue les antagonismes entre les pays et permet de les assumer dans des instances visibles , dans un contexte où la politique agricole des CE est contestée dans son ensemble. La relative faiblesse de ses enjeux commerciaux pourrait amplifier le potentiel institutionnalisant du cas des hormones.

Enfin, il est pertinent d'évoquer l'identité singulière de certains des acteurs les plus impliqués dans le conflit sur les hormones de croissance. Ceux-ci font preuve d'une sensibilité particulière (d'ordre historique voire personnelle) au cas des hormones de croissance en même temps que d'une capacité à influer de manière sensible sur les institutions. En premier lieu, la France occupe une place spécifique dans la fixation de règles internationales dans le domaine sanitaire. Elle héberge notamment le Comité du Codex sur les principes généraux (CCGP), qui a en charge l'examen des procédures et des modalités de travail de l'organisation. C'est justement au sein du CCGP que se sont tenues les négociations sur les « autres facteurs légitimes que la science » à prendre en considération pour l'élaboration de normes du Codex. Or, en raison du scandale sur le veau aux hormones de

1980-1981, la France figure parmi les pays européens qui se sont le plus investis dans l'adoption de l'embargo européen sur la viande aux hormones de 1988. La France est donc particulièrement hostile à l'élaboration de normes du Codex sur les hormones et en position de proposer l'élaboration d'instruments censés faire obstacle à l'entreprise normalisatrice. De l'autre côté, les États-Unis président le CCRVDF et sont ainsi en capacité d'influer sur la régulation spécifique aux médicaments vétérinaires. Ce positionnement combinant sensibilité spécifique au cas des hormones et capacité d'action sur les institutions se retrouve également à l'échelle individuelle. On pense par exemple à la personnalité de Pascal Lamy, confronté au contentieux sur les hormones (« Hormones 1 » en 1996) comme directeur de cabinet de Jacques Delors (Président de la Commission européenne) puis comme directeur général de l'OMC (lors du contentieux « Hormones 2 » en 2003-2009) et à certaines figures tutélaires du Secrétariat de l'OMC impliqués dès le début de la négociation de l'Accord SPS. Également, la présidente (américaine) du Codex au début des années 2010 a été sensibilisée au conflit sur les hormones au sein de l'administration américaine. Dotée d'une vision institutionnelle créative, elle fait de l'enjeu des hormones une occasion de tester de nouvelles modalités de travail (groupe des Amis de la présidente autour du cas de la ractopamine en 2010-2012).

Propositions : mieux connaître l'action sanitaire internationale pour y participer de façon optimale

À l'issue de notre travail, il nous semble que plusieurs suggestions peuvent être émises en vue d'améliorer l'action internationale dans le domaine sanitaire. Tout d'abord, l'évolution considérable qu'a connue l'UE en ce qui concerne sa participation aux négociations multilatérales n'est pas sans susciter un certain nombre d'interrogations. Sans renier l'amélioration du niveau d'expertise qu'a permis la centralisation de la participation européenne, des dérives peuvent survenir dans la gouvernance européenne des négociations internationales. Notamment, nous avons pu observer des États membres de l'UE en retrait

dans le processus de décision et de participation aux réunions. L'équipe professionnalisée de la Commission, qui pilote de facto l'implication européenne, effectue des choix qui mériteraient d'être discutés par les gouvernements nationaux (saisine des agences, notamment) afin de définir explicitement l'objectif des négociations.

Par ailleurs, l'intérêt manifesté par l'industrie agroalimentaire à l'égard du Codex doit conforter les États à poursuivre leur implication dans les travaux de l'organisation, notamment lorsqu'ils souhaitent faire valoir la pluralité des facteurs entrant en considération dans les choix sanitaires. L'articulation entre les différentes institutions devrait être réenvisagée au regard des enseignements de l'affaire « Hormones ». L'idée souvent relayée selon laquelle les normes du Codex sont directement contraignantes dans le contexte de l'OMC mériterait notamment d'être nuancée. Également, une réflexion sur la pertinence des statuts d'acteurs publics, privés, et d'experts, et/ou sur la façon d'organiser leur collaboration, serait sans doute utile. Les enjeux émergents relatifs au financement des données et avis scientifiques pourraient en être positivement éclairés.

L'évolution de la jurisprudence de l'OMC doit également être suivie attentivement. L'appel à une expertise plus ouverte contenue dans le rapport d'appel du contentieux « Hormones 2 » pourrait améliorer la reconnaissance d'approches fondées sur la précaution dans l'éventualité de futurs contentieux. Si cette recommandation était mise en œuvre, elle pourrait limiter les risques de condamnation par l'OMC de réglementations européennes plus protectrices que les recommandations internationales, ce qui conduirait également à diminuer les tensions autour du processus de normalisation internationale.

Enfin, il nous semble que certains ajustements de la gestion des ressources humaines pourraient donner plus de portée à l'influence française dans les négociations sanitaires internationales. En premier lieu, la mobilité à laquelle sont astreints de nombreux fonctionnaires français chargés du suivi de l'OMC et/ou du Codex tend à les défavoriser dans

un contexte où la pérennité et l'intimité des relations interprofessionnelles sont une condition du succès des négociations. Une plus grande stabilité des fonctionnaires chargés du suivi des organisations permettrait d'améliorer leur insertion dans les réseaux de décision collective. Par ailleurs, l'implication effective des scientifiques français dans les réseaux d'expertise internationale permettrait, à condition de préciser leurs relations avec les responsables administratifs français, d'influencer les orientations épistémiques à la source des régulations internationales.

Pour finir, notre travail pourrait être poursuivi par des recherches supplémentaires plus systématiques. Le principal phénomène que nous avons mis à jour concerne l'intérêt que manifestent les représentants des industries agroalimentaires à l'égard de la normalisation entreprise par le Codex alimentarius. Une étude précise de leurs rencontres (fréquence, occasions, nature des échanges) entre eux et avec les autres acteurs (délégués des États, fonctionnaires des organisations internationales), éventuellement confortée par une approche quantitative, permettrait d'aller plus loin dans la compréhension de leurs attentes et de leurs stratégies de participation.

Dans le but d'éclairer, là encore, la place spécifique occupée par les organisations intergouvernementales dans la régulation des échanges, la comparaison des moyens que consacrent à leurs projets les divers États affinerait l'analyse des représentations plurielles attachées aux négociations multilatérales.

Enfin, la complexité de l'articulation entre les normes internationales et le règlement des conflits commerciaux nécessiterait de disposer d'un nombre plus conséquent de cas d'études, incluant notamment des cas où les arbitrages de l'OMC ont bel et bien été mis en œuvre.

Bibliographie

Marc ABELES, « Pour une anthropologie des institutions », *L'homme,* 1995, 35, n°135, La formule canonique des mythes, pp. 65-85

--- (sld), *Des anthropologues à l'OMC* – Scènes de la gouvernance mondiale, Paris, CNRS Editions, 2011

M. AÏT-AOUDIA, A. ROGER Antoine, La logique du désordre. Relire la sociologie de Michel Dobry, Paris, Presses de Sciences Po, coll. « Sociétés en mouvement », 2015

Andrew ABBOTT, The system of professions: an essay on the division of expert labor, University of Chicago Press, 1988

J. ABRAHAM, Science, politics and the Pharmaceutical Industry. Controversy and Bias in Drug Regulation, Londres, UCL Press, 1995

--- et T. REED, « Trading risks for markets: the international harmonisation of pharmaceuticals regulation », Health, Risk and Society: Special issue on Globalisation, 3, 113–28, 2001

J. ABRAHAM, "Transnational industrial power, the medical profession and the regulatory state: adverse drug reactions and the crisis over Halcion in the Netherlands and the UK", Social Science and Medicine, 55 (9). pp. 1671-1690, 2002

Thomas ALAM, Quand la vache folle retrouve son champ. Une comparaison transnationale de la remise en ordre d'un secteur d'action publique, Thèse pour le doctorat en science politique de l'Université de Lille 2, 2007

---, « *Quand l'expert montre la lune, le sociologue regarde le doigt*. L'expertise d'un think tank européen destiné à la promotion d'un PPP en santé » Lien social et Politiques, n° 65, 2011

Alberto ALEMANNO, Trade in food: regulatory and judicial approaches in the EC and the WTO, London, Cameron May Ltd, 2007

---, « Food safety and the Single European Market » in C. K. ANSELL, D. VOGEL, What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety, MIT Press, 2006

G. ALLAIRE et M. DREYFUS, « Le veau en batterie, techniques modernes (?), pratiques sociales archaïques », Revue de droit rural, n°118, octobre-novembre, 1983, pp. 404-414

René AMALBERTI, Catherine FUCHS, Claude GILBERT (dir.), Conditions et mécanismes de production des défaillances, accidents et crises, Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, Juin 2002, 354 p.

Luc ALBARELLO, Devenir praticien-chercheur, Paris, DeBoeck Supérieur, Méthodes en sciences sociales, 2003

David AMBROSETTI, « Légitimation et crise de légitimité en politique internationale - Un pavé dans la mare des constructivistes », in Myriam AÏT-AOUDIA, Antoine ROGER, La logique du désordre, Paris, Presses de Sciences Po, « Académique », 2015

---, « «Décide de demeurer saisi de la question» », Cultures & Conflits, n°75, hiver 2009, pp. 99-122

--- et Yves BUCHET DE NEUILLY, « Les organisations internationales au cœur des crises », Cultures & Conflits, 75, 2009

C. K. ANSELL, D. VOGEL, What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety, MIT Press, 2006

Alessandra ARCURI, “Reconstructing Precaution, Deconstructing Misconceptions”, Ethics & International Affairs, 21, pp.359–379, 2007

---, “Interpreting the concepts of “risk management” and “insufficiency of scientific evidence”: juggling between the logics of different knowledge-based groups? In MC Malaguti, C Dordi, S Di Benedetto and A Alemanno (eds), Science & Law - Scientific Evidence in International and European Law, Lecce, Argo Editore, 2009

---, “Food safety at WTO after ‘Continued Suspension’: a paradigm shift?”, Rotterdam Institute of Law and Economics, 2010, n°4

---, « The coproduction of the global regulatory regime for food safety standards and the limits of a technocratic ethos », EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Global Governance Programme-131, 2014

Frank ATTAR, Le Droit international entre ordre et chaos, Hachette, 1994

---, Dictionnaire des relations internationales de 1945 à nos jours, Editions du Seuil, 2009

Olivier BAISNE et Andy SMITH, « Pour une sociologie de « l'apolitique » : acteurs, interactions et représentations au cœur du gouvernement de l'Union européenne » in Antonin COHEN, Bernard LACROIX, Philippe RIUTORT, Les formes de l'activité politique, Paris, Presses Universitaires de France, 2006

M. BARBIER, L. CAUCHARD, P-B. JOLY, « Pour une Approche pragmatique, écologique et politique de l'expertise » *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7, 2013

Barry BARNES, Scientific Knowledge and Sociological Theory, London: Routledge & Kegan Paul, 1974

Dario BATTISTELLA, Franck PETITEVILLE, Marie-Claude SMOUTS, Pascal VENNESSON, Dictionnaire des relations internationales, 3e édition, DALLOZ, 2012

Dario BATTISTELLA et al. Relations internationales – Bilan et perspectives, Ellipses, 2012

Dario BATTISTELLA, Théorie des relations internationales, Paris, Presses de Sciences Po, 2012

S. BEAUD et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain,* Paris, La Découverte, 2010

Willy BEAUVALLET, « Profession : Eurodéputé. Les élus français au Parlement européen et l'institutionnalisation d'une nouvelle figure politique et élective (1979 - 2004) », Thèse de doctorat, IEP de Strasbourg,

BECK U. (2001), *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, [éd. orig. 1986] Paris, Aubier

Irène BELLIER, « Les peuples autochtones aux Nations Unies : la construction d'un sujet de droits / acteur collectif et la fabrique de normes internationales », Critique internationale, n°54, pp. 61-80, 2012

---, « L'anthropologie dans l'Espace européen de la recherche -Un monde à construire », Ethnologie française, 2008/4 Vol. 38, p. 605-616.

---, « Du lointain au proche : réflexions sur le passage d'un terrain exotique au terrain des institutions politiques », in Christian GHASARIAN. De l'ethnographie à l'anthropologie réflexive : nouveaux terrains, nouvelles pratiques, nouveaux enjeux, Armand Colin, pp.1-15, 2002

---, « Une approche anthropologique de la culture des institutions », in Marc ABELES et Henri-Pierre JEUDY, Anthropologie du politique, Armand Colin, pp.129-161, 1997a, collection U

---, « The Commission as an actor », in H. Wallace et A. Young (dirs.), Participation and policy making in Europe, Oxford, Clarendon Press, 1997b, pp. 91-115

C. BELOT, P. MAGNETTE et S. SAURUGGER, *Science politique de l'Union européen*ne, Paris, Economica, 2008

D. BENAMOUZIG et J. BESANÇON, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. » Sociologie du Travail 47, 301–322, 2005

Daniel BENAMOUZIG, Olivier BORRAZ, Food and Pharmaceutical Agencies in Europe, Between Bureaucracy and Democracy. Cross-national Perspectives. A Commented Bibliography, Grenoble, CNRS-MSH-Alpes, Septembre 2007, Cahiers Risques Collectifs et Situations de Crise, n°7

D. BENAMOUZIG & V. PARIS « Présentation du numéro. Régulation, évaluation et vie sociale des médicaments », Revue française des affaires sociales, 3/2007, pp. 7-23

Regina BENDIX, « Une salle, plusieurs sites : les négociations internationales comme terrain de recherche anthropologique », Critique internationale 2012/1 - n° 54

Maurice BERTRAND, Antonio DONINI, *L'ONU*, Paris, La Découverte, Coll. Repères, 2015

Samuel BEROUD et Thomas HAJDUK, « L'OCDE et les bonnes pratiques, une histoire inséparable », in Asmara Klein, Camille Laporte, Marie Saiget (sld), Les bonnes pratiques des organisations internationales, Paris, Presses de Science Po, 2015

Julien BESANCON, « L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments : rationalisation de l'expertise et régulation des risques » in Lahellec C. (sld), Risques et crises alimentaires, Éditions Tec & Doc, Lavoisier, 2005, p. 81-108

Maurice BLANC, « Conflits et transactions sociales : la démocratie participative n'est pas un long fleuve tranquille », La Démocratie Participative en Europe, Revue Sciences de la Société, Toulouse, Presses universitaires du Mirail, n°69, 2006

D. de BLIC, Cyril LEMIEUX, « Le scandale comme épreuve - Éléments de sociologie pragmatique », Politix, 2005/3, n°71, p. 9-38

BOLTANSKI et al, « La dénonciation », Actes de la recherche en sciences sociales, 51, p. 3-40, 1984

C. BONAH et A. RASMUSSEN, Histoire et médicament aux XIXe et XXe siècles, Paris, Éditions Glyphe, 2005

C. BONAH et J-P. GAUDILLIERE, « Faute, accident ou risque iatrogène ? La régulation des événements indésirables du médicament à l'aune des affaires Stalinon et Distilbène », Revue française des affaires sociales, 2007, n°3-4

L. BONNAUD et N. FORTANE, « Les animaux malades de la science politique », communication lors de l'école d'été de l'INRA – Ritme, juin 2015

Christophe BONNEUIL, G. DENIS et J.-L. MAYAUD, dir., Sciences, chercheurs et agriculture. Pour une histoire de la recherche agronomique, Paris, Quae-L'Harmattan, 2008

Christophe BONNEUIL et Les LEVIDOW, « How does the World Trade Organization know? The mobilization and staging of scientific expertise in the GMO trade dispute », Social Studies of Science, vol. 42 n° 1, 2012

C. BONNEUIL et P.B. JOLY, Sciences, Techniques et Société, Paris, La Découverte, 2013

---, « Les transformations des rapports entre sciences et société en France depuis la Seconde Guerre mondiale : un essai de synthèse », in Actes du colloque Sciences, Médias et Société, École normale supérieure, Lettres et Sciences humaines, Lyon 15, 16, 17 juin 2004, sous la dir. de Joëlle Le Marec et Igor Babou. ENS, 2005, 15-40.

Olivier BORRAZ et David DEMORTAIN, « Science réglementaire » in Emmanuel HENRY, Claude GILBERT, Jean-Noël JOUZEL, Pascal MARICHILAR (sld), Dictionnaire critique de *l'expertise*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 2015

Olivier BORRAZ, Claude GILBERT, Pierre-Benoît JOLY, Risques, crises et incertitudes : pour une analyse critique, Grenoble, CNRS - Maison des Sciences de l'Homme-Alpes, Mars 2005, Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situations de Crise, n°3

Olivier BORRAZ, « Les normes – Instruments dépolitisés de politiques publiques », in Lascoumes et Le Galès, Gouverner par les Instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2005

---, La Politique des risques, Paris, Presses de Sciences Po, 2007

Gaëlle BOSSIS, « Les OGM, entre liberté des échanges et précaution », Revue Européenne de Droit de l'Environnement, n°3, 2001, pp. 255-273

S. BOUDIA, et D. DEMORTAIN, « La production d'un instrument générique de gouvernement », Gouvernement et action publique, 3, p. 33-53, 2014

S. BOUDIA, et E. HENRY, La mondialisation des risques - Une histoire politique et transnationale des risques sanitaires et environnementaux, Rennes, Presses Universitaires de Rennes, 2015

Soraya BOUDIA, « Managing Scientific and Political Uncertainty. Risk Assessment in an Historical Perspective », in S. BOUDIA et N. JAS (sld), Powerless Science? The Making of the Toxic World in the Twentieth Century, New York et Oxford, Berghahn Books, 2013, pp. 95-112

---, « Sur les dynamiques de constitution des systèmes d'expertise scientifique : le cas des rayonnements ionisants », Genèses, 70, 2008, p. 26-44

S. BOUDIA et N. JAS (sld), Powerless Science? The Making of the Toxic World in the Twentieth Century, New York et Oxford, Berghahn Books, 2013

J. BOURDIEU, L. PIET et A. STANZIANI, « Crise sanitaire et stabilisation du marché de la viande en France, XVIIIe-XXe siècles », *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 51, n° 3, juillet-septembre, pp. 121-156.

Ezzedine BOUTRIF, "The New Role of Codex Alimentarius in the Context of WTO/SPS Agreement", Food Control 14, 81–88, 2003

L. BOY, C. CHARLIER, M. RAINELLI, I. DOUSSAN, « Analyse de la communication de la commission européenne de février 2000 au regard des débats actuels sur le principe de précaution », Revue internationale de droit économique, 2/2001 (t. XV, 2),4 p. 127-160

---, M. RAINELLI, P. REIS, « La Mise En Œuvre Du Principe de Précaution Dans L'accord SPS de l'OMC : Les Enseignements Des Différends Commerciaux » Revue Économique 54, n°6, 2003

Robert BOYER, Théorie de la régulation, 1. Les fondamentaux, Paris, La découverte, collection Repères, 2004

Emma BROUGHTON, « Copenhague : le bilan et l'avenir », Politique étrangère, 2010/2, (Eté), p. 341-353.

Mark B. BROWN, "Politicizing science: Conceptions of politics in Science and Technology Studies", Social Studies of Science, 2015, Vol. 45(1), pp. 3 - 30

Yves BUCHET DE NEUILLY, « La crise ? Quelle crise ? Dynamiques européennes de gestion des crises », Crises extrêmes. Face aux massacres, aux guerres civiles et aux génocides, Paris, La Découverte, 2006

J.-C. BUREAU, La politique agricole commune, Paris, La Découverte « Repères », 2007

J.-P. BUTAULT, A. GOHIN et H. GUYOMARD, « Des repères historiques sur l'évolution de la politique agricole commune » in J.-P. BUTAULT (dir.), Les soutiens à l'agriculture-Théorie, histoire, mesures, Versailles Cedex, Editions Quæ « Mieux comprendre », 2004

Tim BUTHE, "The Politics of Food Safety in the Age of Global Trade: The Codex Alimentarius Commission in the SPS-Agreement of the WTO", in Cary COGLIANESE, Adam FINKEL, and David ZARING (sld), Import Safety: Regulatory Governance In The Global Economy, Philadelphia: University Of Pennsylvania Press, 2009

F. CAMERON, « The European Union as a Global actor », in C. RHODES (ed.) ; The European Union in the World Community, Boulder, Lynne Rienner, 1998

M. CALLON, « De l'expert au profane », Science, expertise et société, Actes du colloque du 12 novembre 2002, Paris, Institut Pasteur INRS, 2002

---, « Pour une sociologie des controverses technologiques », Fundamenta scientiae, 3, 1982

---, P. LASCOUMES et Y. BARTHE, Agir dans un monde incertain. Essai sur la démocratie technique, Paris, Seuil, 2001

Eric CANAL-FORGUES, *Le règlement des différends à l'OMC,* Bruxelles, Bruylant, 2004

D. CARPENTER, Reputation and Power. Organizational Image and Pharmaceutical Regulation at the FDA, Princeton (NJ), Princeton University Press, 2010

D. CEFAI, « La construction des problèmes publics. Définitions de situations dans des arènes publiques», Réseaux, 14, 75, 1996

Julien CHAISSE, « L'énonciation des normes à caractère non commercial par l'Organe de Règlement des différends de l'OMC », in Yves SCHEMEIL et Wolf-Dieter EBERWEIN (sld), Normer le Monde, L'Harmattan, 2009

F. CHATEAURAYNAUD et D. TORNY, Les Sombres précurseurs : Une Sociologie *pragmatique de l'alerte et du risque*, Paris, EHESS, 1999

Sophie CHAUVEAU, L'affaire du sang contaminé : (1983 - 2003), Paris, Les Belles lettres, 2011

---, « Médicament et société en France au 20e siècle », *Vingtième Siècle. Re*vue d'histoire, 2002/1, 73

---, L'invention pharmaceutique. La pharmacie française entre l'État et la société au XXe siècle, Paris, Les empêcheurs de penser en rond, 1999

CHAVAGNEUX, Christian (2010), L'économie politique internationale, Paris, La Découverte, Repères

Bernard CHAVANCE, L'économie institutionnelle, Paris, La Découverte, 2012

Theofanis CHRISTOFOROU, « Settlement of science-based trade disputes in the WTO: a critical review of the developing case law in the face of scientific uncertainty », New York University Journal of Environmental Law, Vol VIII-3, 2000

---, « The precautionary principle and democratizing expertise: a European legal perspective », Science and Public Policy, Vol 30/3, Juin 2003

R.W. COBB et C.D. ELDER, Participation in American Politics: the Dynamics of Agenda building, John Hopkins University Press, 1972

A. COHEN, « Le 'père de l'Europe'. La construction sociale des institutions européennes, Actes de la recherche en sciences sociales, n° 166-167, mars 2007

Michel COLARDELLE et Isac CHIVA, Du folklore à l'ethnologie. Institutions, musées, idées en France et en Europe 1936-1945, Paris, éditions de la MSH, acte de colloque, 2003

J. COMMAILLE et B. JOBERT, (sld) Les métamorphoses de la régulation politique, Paris, LGDJ., Droit et société, 1999

T. A. B. CORLEY & A. GODLEY (2011), « The veterinary medicine industry in Britain in the twentieth century », Economic History Review, 64, 3, pp. 832–854

Michael D. COHEN, James G. MARCH, Johan P. OLSEN, « A garbage canmodel of organizational choice », Administrative Science Quarterly, XVII, 1972

S. COHU, D. LEQUET-SLAMA, D. RAYNAUD, « La régulation du médicament au Royaume-Uni », Revue française des affaires sociales 3/2007 (n° 3-4), p. 257-277

G. COURTY et G. DEVIN, La construction européenne, Paris, La Découverte, 2010

John CROWLEY, « Vers l'institutionnalisation d'un modèle politique européen ? », in Christian Lequesne, Yves Surel, *L'intégration européenne*, Paris, Presses de Sciences Po, Académique, 2004, pp. 79-97

M.-S. DARVICHE, W. GENIEYS, C. HOEFFLER, J. JOANA, « Des "long timers" au sommet de l'État Américain. Les secteurs de la défense et de la santé (1988-2010) », Gouvernement et action publique, 1/2013 (n° 1), p. 7-38.

C.L. DAVIS, Food Fights over Free Trade : How international institutions promote agricultural trade liberalization, Princeton, Princeton University Press, 2003

Richard J. DAWSON, "Impact of WTO on Codex Alimentarius and Its Implications for World Trade", Understanding Technical Barriers to Agricultural Trade, Proceedings of a Conference of the International Agricultural Trade Research Consortium, The International Agricultural Trade Research Consortium, 1997

Joan DEAS et Yves SCHEMEIL, « Un ou des modèles de puissance chez les émergents ? », CERISCOPE Puissance, 2013, [en ligne], http://ceriscope.sciences-po.fr/puissance/content/part4/un-ou-des-modeles-de-puissance-chez-les-emergents

Antoine DEBURE, « Crédibiliser pour expertiser : Le Codex Alimentarius et les comités d'experts FAO-OMS dans la production réglementaire internationale de sécurité sanitaire des aliments », thèse de doctorat en science politique, 2012

François DEDIEU et Jean-Noël JOUZEL, « Comment ignorer ce que l'on sait ? La domestication des savoirs inconfortables sur les intoxications des agriculteurs par les pesticides », Revue Française de Sociologie, 56 (1), 2015, pp. 105-133.

Corinne DELMAS, « Pour une définition non positiviste de l'expertise », in DAMAMME et RIBEMONT (sld), Expertise et engagement politique, Paris, L'Harmattan, pp 11-43

---, *Sociologie politique de l'expertise*, Paris, La Découverte, 2011

C. DEGREGORIO, « Professionals in the US Congress: An Analysis of Working Styles », Legislative Studies Quarterly, 13 (4), 1988, pp. 459-476

H. DELORME et J.-C. KROLL, « L'accord agricole de Marrakech : contenu, mise en œuvre et perspectives », Mondes en développement 1/2002 (no 117), p. 55-63

Yves DELOYE, « Introduction : éléments pour une approche socio-historique de la construction européenne. Un premier état des lieux. », Politique européenne 1/2006 (n° 18), p. 5-15

David DEMORTAIN, Mettre les risques sous surveillance – L'outillage de la sécurité sanitaire des aliments et des médicaments en Europe, Thèse de doctorat en science politique, ENS Cachan, 2006

---, « European agencies. The European Medicines Agency and the European Food Safety Authority », in Benamouzig, D. and Borraz, O. (eds.), Food and Medicines Agencies in Europe. A commented bibliography, Grenoble : MSH Alpes, 2007

---, « Rendre transférable plutôt que diffuser. Les experts scientifiques et l'histoire de la norme alimentaire HACCP », in Y. SCHEMEIL W. D. EBERWEIN, Normer le monde, L'Harmattan, Paris, 2009

---, « The Many Meanings of 'standard': The Politics of the International Standard for Food Risk Analysis », Centre for analysis of risk and regulation, Discussion paper n°58, 2010

---, La mondialisation des experts, Ellipses, 2012

---, « Enabling global principle-based regulation: The case of risk analysis in the Codex Alimentarius », Global Governance, 2012b

---, « L'étude Séralini et ce qu'elle nous apprend sur la toxicologie réglementaire », Natures Sciences Sociétés, 21, 84-87, 2013

Marc-Olivier DEPLAUDE, « Undermining dietary advice: The Association of French salt producers and the manufacturing of ignorance », Health, risk and society, forthcoming, (2015)

Guillaume DEVIN, Sociologie des relations internationales, La découverte, 2007

--- et Marie-Claude SMOUTS, Les Organisations Internationales, Armand Colin, 2011

Y. DEVUYST, « The European Community and the Conclusion of the Uruguay Round », in C. RHODES e S. MAZEY, The state of the European union, t.3, Building a European Polity ?, Boulder, Lynne Rienner, 1995

---, « European Unity in Transatlantic Commercial Diplomacy », in É. PHILIPPART et P. WINAND, Policy-Making and Decision-Making in Transatkantic Relations, Manchester, Manchester University press, 1998

P. DI MAGGIO et W. POWELL, The New Institutionnalism in Organization Analysis, Chicago, Chicago University Press, 1983

M. DOBRY, Sociologie des crises politiques, Paris, Presses de Sciences Po, 1986

François DOSSE, *Renaissance de l'événement. Un défi pour l'historien : entre Sphinx et* Phénix, Paris, Presses universitaires de France, coll. « Le nœud gordien », 2010

Chris DOWNES, The Impact of WTO SPS Law on EU Food Regulations, Springer, May 2014

Georges DUBY, Le Dimanche de Bouvines, Paris, Gallimard, 1973 (réed. 2005)

François-Xavier DUDOUET, Delphine MERCIER, & Antoine VION, « Politiques internationales de normalisation: quelques jalons pour la recherche empirique » Revue française de science politique 56(3), 2006

C. DUNLOP et O. JAMES, « Principal-Agent Modelling and Learning The European Commission, Experts and Agricultural Hormone Growth Promoters », Public Policy and Administration, 22, 2007

M. A. ECHOLS, "Food safety and the WTO: the interplay of culture, science and technology", London, Kluwer Law International, 2001

---, « Food Safety Regulation in the European Union and the United States : Different Cultures, Different Laws », Columbia Journal of European Law, Vol. 4, 1998

M. EGAN, Constructing a European market, Oxford, Oxford University Press, 2001

J. ESTADES et E. RÉMY, *L'expertise en pratique. Les risques liés à la vache folle et aux* rayonnements ionisants, Paris, L'Harmattan, Collection « Risques Collectifs et Situations de Crise », 2003

Jean-Michel EYMERI, « Définir 'la position de la France' dans l'Union européenne. La médiation interministérielle des généralistes du SGCI », in NAY et SMITH (dir.), Le gouv*ernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Paris, Economica, 2002

Daniel FABRE et Gérard LENCLUD (sld.), Vers une ethnologie du présent, Paris, MSH (Ethnologie de la France), 1992

Jeanne FAVRET-SAADA, Les mots, la Mort, les Sorts – La sorcellerie dans le bocage, Paris, Gallimard, 1977

Emmanuelle FILLION, « Que font les scandales ? La médecine de l'hémophilie à l'épreuve du sang contaminé », Politix, vol. 71, no. 3, 2005, pp. 191-214

Martha FINNEMORE et Kathryn SIKKINK « International Norm Dynamics and Political Change », International Organization, 52 (4), 1998

F. FISHER, Reframing Public Policy. Discursive and Deliberative Practices, Oxford, Oxford University Press, 2003

N FLIGSTEIN et I. MARA-DRITA, "How to make a market. Reflections on the attempt to make a single market in the EU", American Journal of Sociology, 102 (1), 1995, pp. 1-33

Filippo FONTANELLI, "ISO And Codex Standards And International Trade Law: What Gets Said Is Not What's Heard", International and Comparative Law Quarterly, vol 60, October 2011, pp. 895–932

Nicolas FORTANE, « Le problème public de l'antibiorésistance en élevage : essai de généalogie et caractérisation », Questions de communication, n°29, PUN, 2016

---, « La surveillance comme dispositif-frontière. La triple ontologie des bactéries résistantes d'origine animale », Revue d'anthropologie des connaissances, 2/2015 (Vol. 9, n° 2), pp. 265-290

Ève FOUILLEUX, La politique agricole commune et ses réformes : une politique européenne à l'épreuve de la globalisation, L'Harmattan, coll. « Logiques politiques », 2003

---, « Entre production et institutionnalisation des idées. La réforme de la Politique agricole commune », Revue Française De Science Politique, 50e année, n°2, 2000. pp. 277-306

---, J. de MAILLARD, A. SMITH, « Technical or political? The working groups of the EU Council of Ministers », Journal of European Public Policy, 2005, 12 (4), 609-623

---, « Les politiques agricoles et alimentaires » in BORRAZ et GUIRAUDON, (sld) Politiques Publiques 1. La France dans la gouvernance européenne, Paris, Presses de Sciences Po, 2008

---, « À propos de crises mondiales...: quel rôle de la FAO dans les débats internationaux sur les politiques agricoles et alimentaires ? » Revue française de science politique, 59.4 (2009)

Franck FOURES, De l'urgentisation des routines à la routinisation des urgences : vieilles maladies, nouvelles crises, simples alertes, Thèse de Science politique, Paris, 2011

P. FOURNIER, C. LOMBA, S. MULLER, (sld), Les travailleurs du médicament – *l'industrie* pharmaceutique sous observation, Toulouse, ERES, « Clinique du travail », 2014

FRICKEL, S. et al. (2009) « Undone science: charting social movement and civil society challenges to research agenda setting », Science, Technology & Human Values

S. FRICKEL, S., & M. B. VINCENT, "Hurricane Katrina, contamination, and the unintended organization of ignorance", Technology in Society, 29, 2007, pp. 181–188.

Philippe FRITSCH, « Un corps évolutif : les inspecteurs de la santé publique vétérinaire », *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 90 (4),423-448, 2010

---, « Les vétérinaires dans le champ du pouvoir », in : Le symbolique et le social ; La réception internationale de la pensée de Pierre Bourdieu, J. Dubois, P. Durand, Y. Winkin, (sld), Liège, éd. de l'Université de Liège, 303-310, 2005

G. GARRETT, « International cooperation and institutional choice: the European Community's internal market » in John G. Ruggie (ed.), Multilateralism matter. The theory and praxis of an international system, New York, Columbia University Press, 1993

Jean-Paul GAUDILLIERE, « Globalization and Regulation in the Biotech World: The Transatlantic Debates over Cancer Genes and Genetically Modified Crops », Osiris, 2nd Series, Vol. 21, Global Power Knowledge: Science and Technology in International Affairs (2006)

---, « Viande, hormones et expertise sanitaire aux USA et en France : l'affaire du distilbène (1955-1984) » in C. Bonneuil, G. Denis, J-L Mahiaux (dir.) Agriculture et recherche agronomique en France après 1945, L'Harmatan

--- et P.-B. JOLY, « Appropriation et régulation des innovations biotechnologiques : pour une comparaison transatlantique », Sociologie du Travail, 48(3), 2006

Mylène GAULARD, Économie politique de l'émergence, Campus ouvert, 2015

Clifford GEERTZ, "Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture", in C. GEERTZ, The Interpretation of Cultures: Selected Essays, New York, Basic Books, 1973, pp. 3-30.

W. GENIEYS, Sociologie politique des élites, Paris, Armand Colin (coll. « U »), 2011

Sarah GENSBERGER, « Comprendre la multiplication des journées de commémoration nationale - Étude d'un instrument d'action publique de nature symbolique » in Charlotte

HALPERN, Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, (sld), L'Instrumentation de l'action publique - Controverses, résistance, effets, Paris, Presses de Science Po, 2014

---, « Réflexion sur la notion de “politique de la mémoire” », in Michel OFFERLE, Henry ROUSSO, (sld), La fabrique interdisciplinaire. Histoire et science politique, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. Res Publica, 2008

Didier GEORGAKAKIS, « La démission de la Commission européenne : scandale et tournant institutionnel (oct. 1998-mars 1999) », Cultures et Conflits, n° 38 et 39, 2001, pp. 39-71

---, « La sociologie historique et politique de l'Union européenne : un point de vue d'ensemble et quelques contre points », Politique européenne 2/2008 (n° 25), p. 53-85

W. M. VAN GERVEN, « Construire un droit d’internormativité pour différents niveaux dans le contexte de l’Union européenne », Collected Courses of the Hague Academy of International Law. The Hague Academy of International Law. Brill Online, First appeared online: 2011

Claude GILBERT et Emmanuel HENRY, Comment se construisent les problèmes de santé publique, Paris, La découverte, 2009

--- « La définition des problèmes publics : entre publicité et discrétion », Revue française de sociologie, Vol. 53, 2012

Claude GILBERT et Laurence RAPHAEL, « Vers une gestion politique des crises sanitaires ? », Les Tribunes de la santé, n° 32, 2011

T. F. GIERYN, « Boundary-work and the demarcation of science from non-science », American Sociological Review, 48, 1983

D. GOLDING & S. KRIMSKY, Social Theories of Risk, Londres, Praeger Publishers, 1992

N. GRANDFILS, « Fixation et régulation des prix des médicaments en France », Revue française des affaires sociales, 3-4, 2007, p. 53-72.

Céline GRANJOU et Marc BARBIER, Métamorphoses de l'expertise – Précaution et maladies à prions, Versailles Cedex, Editions Quæ, « Natures sociales », 2010

Céline GRANJOU, « L'externalisation de l'expertise dans le système des Agences en France : l'objectivité scientifique au service de la Précaution », in Steve JACOB & Jean-Louis GENARD (eds) Expertise et action publique, collection Sociologie politique, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, pp. 43-51, 2004

---, « Entre santé animale et santé publique, un problème « discret » - La carrière de la tremblante ovine », In C. GILBERT et E. HENRI (sld), Comment se construisent les problèmes de santé publique, Paris, La Découverte, collection Symposium, 2009, pp. 271-288

A. GRAS et Y. YOTTE, Sociologie-ethnologie : auteurs et textes fondateurs, Paris, Publications de la Sorbonne, Coll. Homme et sociétés, 2000

Jean-Christophe GRAZ, La gouvernance de la mondialisation, Paris, La Découverte, 2004

C. GUENÉ, Rapport sénatorial « Vers une profession vétérinaire au XXIe siècle », remis le 22 décembre 2008

Auriane GUILBAUD, L'insertion progressive des entreprises dans la gouvernance mondiale de la santé. Le cas de la lutte contre le VIH/Sida et les maladies négligées, Thèse de doctorat en Science politique, IEP Paris, 2012

Joseph GUSFIELD, The Culture of public problems, Chicago, Chicago University Press, 1981

Peter HAAS, « Introduction: epistemic communities and international policy coordination », International Organization, 46/1, 1992

Peter HALL, « Policy paradigms, social learning and the state », Comparative Politics, Vol XXV, 1993

Charlotte HALPERN, Pierre LASCOUMES, Patrick LE GALES, L'Instrumentation de l'action publique - Controverses, résistance, effets, Paris, Presses de Science Po, 2014

François HARTOG et Jacques REVEL, Les Usages politiques du passé, Paris, Éditions de l'EHESS, 2001

Boris HAURAY, *L'Europe du médicament, Politique* – Expertise – Intérêts Privés, Paris, Presses de Sciences Po, 2006

---, « Négociation et argumentation dans la relation de contrôle. Les autorités sanitaires face aux laboratoires pharmaceutiques », Négociations, 2/2005 (no 4), p. 83-98.

Emmanuel HENRY, Claude GILBERT, Jean-Noël JOUZEL, Pascal MARICHILAR, Dictionnaire cri*tique de l'expertise*, Paris, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), « Références », 2015

Emmanuel HENRY, Amiante *: un scandale improbable. Sociologie d'un problème public*, Rennes, Presses universitaires de Rennes, 2007

---, « Quand l'action publique devient nécessaire : qu'a signifié " résoudre " la crise de l'amiante ? », Revue française de science politique, 2/2004 (Vol. 54), p. 289-314

C. HOOD, The tools of government, London, Charham House

---, H. ROTHSTEIN et R. BALDWIN, The government of risk, Understanding risk regulation regimes, Oxford, Oxford university press, 2001

L. HOOGHE et G. MARKS, Multi-Level Governance and European Integration, Lanham, Rowman and Littlefield, 2001

T. HORLICK-JONES et al., The GM debates. Risk, politics and public engagement, Londres, NewYork, Routledge, 2007

Marie HRABANSKI, « Les groupes d'experts de la DG agri : diversité des usages del'expertise et socialisation aux normes d'action publique de l'Union européenne », Politique européenne 2010/3 (n° 32), pp. 99-123

Alan IRWIN, Henry ROTHSTEIN, Steven YEARLEY, Elaine McCARTHY, "Regulatory science: towards a sociological framework", Futures, Vol. 29, No. 1, pp. 17-31, 1997

Bruno ISABELLE, Sophie JACQUOT et Lou MANDIN, "Europeanization through its instrumentation", Journal of European Public Policy, 13(4), 2006, pp. 519-536

Nicolas JABKO, *L'Europe par le Marché – Histoire d'une stratégie improbable*, Paris, Presses de Sciences Po, 2009

Steve JACOB & Jean-Louis GENARD (sld) Expertise et action publique, collection Sociologie politique, Editions de l'Université Libre de Bruxelles, 2004

Sophie JACQUOT, « La fin d'une politique d'exception. L'émergence du gender mainstreaming et la normalisation de la politique communautaire d'égalité entre les femmes et les hommes », Revue française de science politique, 2009/2 (Vol. 59), pp. 247-277

Nathalie JAS, « Public Health and Pesticides Regulation in France before and after Silent Spring », in Soraya BOUDIA et Nathalie JAS (dir), Risk Society in Historical Perspective, n° *special d'History and Technology*, 23 (4), 2007

---, « Pesticides et santé des travailleurs agricoles en France – Questions anciennes, nouveaux enjeux », *Courrier de l'environnement de l'INRA*, n° 59, 2010

---, « Adapting to reality: the emergence of an international expertise on food additives and contaminants in the 1950's and early 1960's » in Soraya BOUDIA et Nathalie JAS (dir), Toxicants, Health and Regulation since 1945, Pickering and Chatto Publishers, 2013

Sheila JASANOFF, “Constitutional Moments in Governing Science and Technology”, Science and Engineering Ethics, 2011, 17, pp.621–638

---, “Compelling Knowledge in Public Decisions,” in L.A. BROOKS and S. VAN DEEVER, (eds)., Saving the Seas: Values, Scientists, and International Governance, College Park, pp. 229-252, 1996

---, Science at the bar: Law, science and technology in America, Cambridge, Harvard University Press, 1995

---, The fifth Branch: Science Advisers as Policy-Makers, Cambridge, Harvard University Press, 1990

---, « Contested boundaries in policy-relevant science », Social Studies of Science, 1987

Michael C. JENSEN et William H. MECKLING, « Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure », Journal of Financial Economics, October, 1976, Vol 3, N° 4, pp. 305-360

Bruno JOBERT, « Le mythe de la gouvernance dépolitisée » in P. FAVRE, J. HAYWARD, Y. SCHEMEIL (sld) *Etre gouverné. Etudes en l’honneur de Jean Leca*, Paris, Presses de Sciences Po, pp 273-285, 2003

M.N. JOHARY ANDRIANARIVONY, « Un panel institué dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce n'est-il pas une juridiction ? », Revue (française) de la Recherche juridique - Droit prospectif, 3/2000

P-B. JOLY, « Science réglementaire : une internationalisation divergente ? L’évaluation des biotechnologies aux États-Unis et en Europe », Revue française de sociologie, 2016/3 (Vol. 57), pp. 443-472

---, « Scientific expertise in public arenas: lessons from the French experience », Journal of Risk Research, 10(7), 2007

--- et C. MARRIS, « La trajectoire d’un problème public : une approche comparée du cas des OGM en France et aux Etats-Unis », in Risques collectifs et situations de crise. Apports de la recherche en sciences humaines et sociales, Paris, L’Harmattan, 2003

Hans JONAS, Le Principe de responsabilité – Une éthique pour la civilisation technologique, Paris, Flammarion, Coll. Champs, 2013, [1979]

Daniel JOUANNEAU, *L'Organisation mondiale du commerce*, Paris, Presses Universitaires de France, « Que sais-je ?», 2003

B. JULLIEN et A. SMITH, « Le gouvernement d'une industrie. Vers une économie politique institutionnaliste renouvelée », Gouvernement et action publique, 2012/1, (n° 1), pp. 103-123

---, 2008a, « The transformation of the French Foie Gras Industry: Globalization, Intellectual Property Rights and Industrial Domination », in B. JULLIEN et A. SMITH (sld), Industries and Globalization: The Political Causality of Difference, Basingstoke, Palgrave, 2008, pp. 182-200

---, 2008b, « L'Union Européenne et la régulation des industries : vers une sociologie politique de l'économie », Politique européenne 2008/2 (n° 25), pp. 137-159

Peter KATZENSTEIN, The culture of National Security: Norms and identity in World Politics, Columbia University Press, 1996

Gérard KEBABDJIAN, *Les théories de l'économie politique internationale*, Paris, Le Seuil, 1999

J.T.S. KELLER, « Agricultural Power in the European Community : Explaining the Fate of the CAP and GATT Negociations », Comparative Politics, 28, Janvier 1996, p. 127-149

R. KEOHANE et J. NYE, Power and Interdependence, Boston, Boston Universitary Press, 1977

E. KESSOUS, « L'objectivation des qualités industrielles en discussion. Les acteurs du marché européen confrontés à l'élaboration de normes communes », Réseaux, 18 (102), 2000

A. J. KINCHY & D. L. KLEINMAN, "Against Free Markets, Against Science? Regulating the Socio-economic Effects of Biotechnology," Rural Sociology, 73(2), pp. 147-179, 2008

D.L. KLEINMAN, A.J. KINCHY, « Why ban bovine growth hormone? Science, social welfare, and the divergent biotech policy landscapes in Europe and the United States » Science as Culture 12, 375–414, 2003

D. L. KLEINMAN et S. SURYANARAYANAN, 2012. « Dying Bees and the Social Production of Ignorance » Science, Technology & Human Values 38, 492–517

L. KLÜVER, « Consensus conferences at the Danish Board of technology », in JOSS et DURANT, Public participation in science. The role of consensus conferences in Europe, Londres, Science Museum, pp 41-49, 1995

Karin KNORR-CETINA, Epistemic Cultures. How the Science Makes Knowledge, Cambridge, Harvard University Press, 1999

Bruce KOGUT et Anca METIU, "Open-Source Software Development and Distributed Innovation", Oxford Review of Economic Policy, 17 (2), 2001, pp. 248-264

Sandrine KOTT, « Les Organisations Internationales, terrains d'étude de La Globalisation. Jalons Pour Une Approche Socio-historique » Critique internationale, 52.3 (2011)

Stephen KRASNER, International Regimes, Cornell University Press, 1983

--- « The accomplishments of international political economy », in S. Smith et al., International theory: positivism and Beyond, Cambridge University Press, 1996

Prem KUMAR, "Uruguay Round of Trade Negotiations: An Assessment and Overview", Economic and Political Weekly, Vol. 28, N° 49, décembre 1993, pp. 2636-2639

Gilles LAFERTE, «L'ethnographie historique ou le programme d'unification des sciences sociales reçu en héritage», In : François Buton et Nicolas Mariot (dir.), Pratiques et méthodes de la socio-histoire, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 45-68.

J. LAGROYE et M. OFFERLE, *Sociologie de l'institution,* Paris, Belin, 2010

Jacques LAGROYE, La politisation, Paris, Belin, chap. 15 : « Les processus de politisation », pp. 359-372, 2003

Zaki LAÏDI, « Europe as a risk averse power - a hypothesis », Garnet Policy Brief, n°11, Février 2010

P. LAMY, S. CHARNOVITZ ET C. WYPLOSZ, « Mondialisation et préférences collectives : la réconciliation ? », En Temps Réel, Cahier 22-23, Octobre 2005 – www.entempsreel.org

Nancy LANGSTON, "Precaution and the History of Endocrine Disruptors" in S. BOUDIA et N. JAS (sld), Powerless Science? The Making of the Toxic World in the Twentieth Century, New York et Oxford, Berghahn Books, 2013

Josepha LAROCHE, « Le Nobel comme enjeu symbolique dans les relations internationales », Revue française de science politique, 44, n°4, 1994, pp. 599-628

Pierre LASCOUMES, « Normes juridiques et mise en œuvre des politiques publiques », *L'année* sociologique, 40, 1990

Pierre LASCOUMES et Patrick LE GALES (sld), Gouverner par les instruments, Paris, Presses de Sciences Po, 2004

Pierre LASCOUMES, « Les compromis parlementaires, combinaisons de surpolitisation et de sous-politisation. L'adoption des lois de réforme du Code pénal (décembre 1992) et de création du Pacs (novembre 1999) », Revue française de science politique, 3/2009 (Vol. 59), pp. 455-478

Maryvonne LASSALLE DE SALINS, « Réduire l'incertitude sur le résultat des négociations intergouvernementales : les apports d'une lecture organisationnelle. Le cas du Codex Alimentarius », Négociations, 1/2009, n° 11, pp. 143-158

---, « 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* 126, no. 2, 2008

Bruno LATOUR, La science en action, Paris, La découverte, 1987

Sylvain LAURENS, « « Make it E.U. friendly » Les entrepreneurs du « patronat européen » face aux logiques de la concurrence économique », *Sociétés contemporaines*, 2013/1 n° 89, p. 17-46, 2013

René LEBOUTTE, Histoire économique et sociale de la construction européenne, Bruxelles, Editions Peter Lang, 2008

P. LE GALES, « Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine », Revue française de Science Politique, 45(1), 1995

JACQUES LE GOFF, « Les « retours » dans l'historiographie française actuelle », Les Cahiers du Centre de Recherches Historiques [En ligne], 22, 1999, mis en ligne le 17 janvier 2009, consulté le 14 novembre 2016.

Christian LEQUESNE, Ethnographie du Quai d'Orsay. Les pratiques des diplomates français, Paris, CNRS Editions, 2017

Christian LEQUESNE et Alejandro RIBO LABASTIDA, L'Union européenne, Édition Traité de Lisbonne : Les institutions de l'Union, Paris, La Documentation française, 2008

L. LEVIDOW et S. CARR, GM food on trials: testing European democracy, New York, Routledge, 2010

L. LEVIDOW et C. MARRIS, « Science and governance in Europe: lessons from the case of agricultural biotechnology », Science and Public Policy, 28 (5), 2001

P. FOURNIER, C. LOMBA, S. MULLER (dir.), Les travailleurs du médicament. L'industrie pharmaceutique sous observation, Toulouse, Erès, coll. « Clinique du travail », 2014

Marieke LOUIS, « Un parlement mondial du travail ? Enquête sur un siècle de représentation tripartite à l'Organisation internationale du travail », Revue française de science politique, 1/2016 (Vol. 66), p. 27-48

Sylvie LUPTON, « Commerce international et incertitudes sur les effets environnementaux et sanitaires des biens. Les négociations autour du bœuf aux hormones et des OGM », Négociations 2011/2, 16

Anne-Gaëlle MACE, « Le système américain de sécurité des aliments : science, précaution et réponse aux demandes sociales », Économie rurale, n° 267, 2002, pp 67-78

L. Mc GOEY, « The logic of strategic ignorance », The British Journal of Sociology, 63 (3), p. 533–576, 2012

Lucile MAERTENS, « Étudier les organisations internationales : de la pertinence de l'observation participante - Le cas de la sécurisation de l'environnement au sein de l'ONU », Working Paper, 22ème Congrès de l'AISP, Madrid, 2012

G.D. MAJONE, « Communauté économique européenne : déréglementation ou re-réglementation ? La conduite des politiques publiques depuis l'Acte unique » in B. JOBERT, Le tournant néo-libéral en Europe, Paris, L'Harmattan, 1994

---, La Communauté européenne : un Etat régulateur, Paris, Montchrestien, 1996

---, « The New european agencies : regulation by information », Journal of European public policy, 4 (2), 1997

---, « The regulatory state and its legitimacy problem », West European Politics, 22, 1, 1999

J. MARCH et H. SIMON, Organizations, New York, Wiley, 1958

J. MARCH et J. OLSEN, «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life», American Political Science Review, 78, 1984

---, Redecovering institutions: the organizational basis of politics, New York, Free Press, 1989

C. MARRIS et P-B. JOLY « Between consensus and citizens : public participation in technology assessment in France », Science Studies, 12(2), 1999

André MARY, « De l'épaisseur de la description à la profondeur de l'interprétation », Enquête, 6, 1998

K. MARX et F. ENGELS, Manifeste du Parti communiste, Paris, Flammarion, [1848], 1998

Renate MAYNTZ, "Global structures: markets, transnational organizations, networks – and communities?" in Marie-Laure DJELIC, Sigrid QUACK, Transnational Communities: Shaping Global Economic Governance, Cambridge University Press, 2010

Makane Moïse MBENGUE et Urs P. THOMAS, « Le Codex Alimentarius, le protocole de Cartagena et l'OMC : une relation triangulaire en émergence ? », Revue européenne des sciences sociales, 2004, pp. 229-248

A. MEGIE et A. VAUCHEZ, « Introduction. Crise, crises et crisologie européenne », Politique européenne, vol. 44, no. 2, 2014, pp. 8-22

Richard. A. MERRILL, "The Red Book in historical context", Human and Ecological Risk Assessment: An International Journal, Vol. 9, Iss. 5,2003

R. K. MERTON, « The normative structure of science », in The Sociology of science, Chicago, University of Chicago Press, 1942

S. MEUNIER et A. RAWI, « Managed Globalization: Doctrine, Practice and Promise », Journal of European Public Policy, Vol. 17 N°3, pp. 350-367, 2010

Sophie MEUNIER, « Do Transatlantic Relations Still Matter? », Perspectives on Europe, Vol. 40, n°1, 2008

---, « L'union Européenne Et l'OMC : La 'mondialisation Maitrisée' à l'épreuve » in L'Europe qui se fait : regards croisés sur un parcours inachevé. Presses de l'Université de Montréal, 2008b

---, L'Union fait la force – L'Europe dans les négociations commerciales internationales, Paris, Presse de Sciences Po, 2005

---, Trading Voices: The European Union in International Commercial Negotiations, Princeton, NJ: Princeton University Press, 2005b

M. MONTALBAN, « La financiarisation des Big Pharma – De l'insoutenable modèle blockbuster à son dépassement ? », Savoir/agir, n° 16, pp. 13-22, 2011

---, Financiarisation, dynamiques des industries et modèles productifs : une analyse *institutionnaliste du cas de l'industrie pharmaceutique*, Thèse d'économie, Université Montesquieu-Bordeaux IV (2007)

Suerie MOON, Embedding Neoliberalism: Global Health and the Evolution of the Global Intellectual Property regime (1995-2009), PhD Dissertation, Harvard University, 2010

Benjamin MOREL, « Les nouveaux enjeux de la socialisation politique au Parlement européen », Politique européenne, 2015/2 (N° 48), pp. 216-221

Jean-Frédéric MORIN, « Les régimes internationaux de l'environnement », CERISCOPE Environnement, 2014, [en ligne], consulté le 27/10/2016, URL : http://ceriscope.sciences-po.fr/environnement/content/part3/les-regimes-internationaux-de-l-environnement

Birgit MÜLLER, « Comment rendre le monde gouvernable sans le gouverner : les organisations internationales analysées par les anthropologues », Critique internationale 2012/1 (n° 54), p. 9-18.

P. MULLER, Le technocrate et le paysan, Paris, Editions ouvrières, 1984

A. M. MURDIE et D.R. DAVIS, "Shaming and Blaming: Using Events Data to Assess the Impact of Human Rights INGO", International Studies Quarterly, 56: 1–16, 2012

Olivier NAY in Laurie BOUSSAGUET, Sophie JACQUOT, Pauline RAVINET (sld), « Politiques publiques internationales », Dictionnaire des Politiques Publiques, Presses de Sciences Po, 2010

--- et Franck PETITEVILLE, « Éléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », Paris, Presses de Sciences Po, Critique internationale, 2011/4, n°53, pp 9-20

Alain PIVETEAU et Éric ROUGIER, « Émergence, l'économie du développement interpellée », Revue de la régulation [En ligne], 7, 1er semestre, Printemps 2010, mis en ligne le 03 juin 2010, consulté le 24 juin 2016. URL : http://regulation.revues.org/7734

R.A NEFF & L.R. GOLDMAN, "Regulatory Parallels to Daubert: Stakeholder Influence, "Sound Science" and the Delayed Adoption of Health-Protective Standards", American Journal of Public Health, Supplement 1, 2005, Vol 95

Christine NOIVILLE, « Principe de précaution et Organisation mondiale du Commerce. Le cas du commerce alimentaire », Journal du droit international, 2, 2000

Douglas C. NORTH, Institutions, Institutional change and economic performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1990

Sylvie OLLITRAULT, « Les écologistes français, des experts en action. » Revue française de science politique 51, 105–130, 2001

B. OLIVI et A. GIACONE, *L'Europe difficile. Histoire politique de la construction* européenne, Paris, Folio Histoire, 2007

Boris OLLIVIER, Quand les vétérinaires et les animaux font l'Europe : l'action publique européenne en santé animale, une institutionnalisation fragmentée, Thèse de Science politique, Paris, 2013

Amandine ORSINI & Daniel COMPAGNON, « Lobbying industriel et accords multilatéraux d'environnement », Revue française de science politique, 61 (2), 2010

A. ORSINI, J.-F. MORIN et O. YOUNG, "Regime Complexes: A Buzz, a Boom, or a Boost for Global Governance?", Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations, January-March 2013, Vol. 19, No. 1, pp. 27-39.

Céline PAILLETTE, « Épidémies, santé et ordre mondial. Le rôle des organisations sanitaires internationales, 1903-1923 », Monde(s), 2012/2, pp. 235-256

Alice PANNIER, « Le «minilatéralisme » : une nouvelle forme de coopération de défense » Politique Etrangère, Dossier : La défense européenne revisitée, 1/2015, mars 2015,

V. PARIS, « La politique du médicament en Allemagne. », Revue française des affaires sociales 3/2007 (n° 3-4), pp. 279-308

J. PAUWELYN, « The Use of Experts in WTO Dispute Settlement », International and Comparative Law Quarterly, n° 51, 2002, p. 325-36

Jean-Paul PAYET (sld), Ethnographie de l'école. Les coulisses des institutions scolaires et socio-éducatives, Rennes, Presses universitaires de Rennes, coll. « Didact sociologie », 2016

Renaud PAYRE, « Analyse des politiques publiques et sciences historiques : quel(s) tournant(s) socio-historique(s) ? », Revue française de science politique 2005/1 (Vol. 55), p. 133-154

--- et G. POLLET, Socio-*histoire de l'Action Publique*, Paris, La découverte, 2013

Jacqueline PEEL, “Of apples and oranges (and hormones in beef): science and the standard of review in WTO disputes under the SPS agreement”, International and Comparative Law Quarterly, 61(2), 2012, pp. 427–458

Dominique PESTRE, « Épistémologie et politique des science and transnational studies », Revue d'anthropologie des connaissances, Vol. 6, n° 3, 2012

E.U. PETERSMANN, The GATT/WTO Dispute Settlement System – International Law, International Organization and Dispute Settlement, Kluwer Law International, The Hague, London, Boston, 1996

Franck PETITEVILLE, Le multilatéralisme, Montchrestien 2009,

---, in « Les négociations multilatérales à l’OMC - L’épuisement d’un modèle », PETITEVILLE et PLACIDI-FROT, Négociations internationales, Paris, Presses de Sciences Po, 2013

Franck PETITEVILLE & Andy SMITH, « Analyser Les Politiques Publiques Internationales » Revue Française de science politique 56.3, 2006

Franck PETITEVILLE et Delphine PLACIDI-FROT, Négociations internationales, Presses de Sciences Po, 2013

P. PIERSON, « Path dependance, increasing returns and the study of politics », American Political science review, 94, 2, 2000

---, Politics in time: History, Institutions and social analysis, Princeton, Princeton university Press, 2004

L. PIET, « La construction socio-juridique de la traçabilité des viandes bovines, entre politique sanitaire et organisation du marché (1960-2002) », Ca*hiers d’économie et sociologie* rurales, n° 74, 2005,

---, « La « traçabilité » des produits vétérinaires, entre intérêt sanitaire et intérêt », Terrains et Travaux, N°6, pp. 30-48, 2004

Delphine PLACIDI-FROT, « Les négociations internationales à travers le prisme des sciences sociales », in Franck PETITEVILLE et Delphine PLACIDI-FROT, Négociations internationales, Presses de Sciences Po, 2013

A. POMADE, « Penser l'interdisciplinarité par l'internormativité. Illustration en droit de l'environnement. », Revue interdisciplinaire d'études juridiques 1/2012 (Volume 68), p. 85-106

Frederick W. PONTIUS, "Legislation/regulation: Defining Sound Science", American Water Works Association Journal, Vol. 92, No. 10, october 2000

Dihanna L. POST, "The Precautionary Principle and Risk Assessment in International Food Safety: How the World Trade Organization Influences Standards", Risk Analysis 26, pp. 1259–1273, 2006

R. N. PROCTOR, & L. SCHIEBINGER (sld.), Agnotology: The making & unmaking of ignorance, Stanford, CA, Stanford University Press, 2009

R. N. PROCTOR, Golden Holocaust: Origins of the cigarette catastrophe and the case for abolition, Berkeley, University of California Press, 2011

Jean-Louis QUERMONNE, *Le système politique de l'Union européenne,* 7e édition, Paris, Montchrestien, 2009

Michel RAINELLI, L'Organisation mondiale du commerce, 9e éd., Paris, La Découverte, « Repères », 2011

K. RAUSTIALA et D.G. VICTOR, "The Regime Complex for Plant Genetic Resources". International Organization, n°58, 2004, p. 277–309.

Cécile ROBERT, « Expertise et action publique » in BORRAZ et GUIRAUDON, Politiques publiques 1. La France dans la gouvernance européenne, Paris Presses de Sciences Po, 2011

---, « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne. Bilans et perspectives de recherche », Politique européenne, 2010/3 (n°32)

---, « Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure », in Dumoulin, L., S. La Branche, C. Robert et P. Warin (sld), Le recours aux experts. Raisons et usages politiques, Grenoble, PUG, 2005, pp. 103-125

Guy ROCHER, « Les 'phénomènes d'internormativité' : faits et obstacles », in Jean-Guy Belley (sld) *Le droit soluble. Contributions québécoises à l'étude de l'internormativité*, Paris LDGJ 1996, p. 27-8

Jean-Jacques ROCHE, Théories des relations internationales, 6e édition, Montchrestien 2006

Philippe ROQUEPLO, Entre savoir et décision, l'expertise scientifique, Versailles Cedex, Editions Quæ, « Sciences en questions », 1997

Henry ROTHSTEIN, Alan IRWIN, Steven YEARLEY, Elaine McCARTHY, "Regulatory Science, Europeanization and the Control of Agrochemicals", Science, Technology, & Human Values, Vol. 24 No. 2, Spring 1999, pp. 241-264

Coline RUWET, « Que représentent les stakeholders ? Le cas de l'élaboration d'ISO 26000 », Revue française de science politique, 2010/6, Vol. 60, pp. 1115-1135.

Caroline SÄGESSER, « Le dossier des OGM dans les instances internationales », Courrier hebdomadaire du CRISP, 19/2001, n° 1724, p. 5-34

Pierre-Yves SAUNIER, « Administrer le monde ? Les fondations philanthropiques et la Public Administration aux États-Unis (1930-1960) », Revue française de science politique, 2003/2 (Vol. 53), p. 237-255

Sabine SAURUGGER, « Une sociologie de l'intégration européenne ? », Politique européenne, vol. 25, no. 2, 2008a, pp. 5-22

---, « Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne ? », Politique européenne, 2008b, vol25, n°2, pp. 193-216

Yves SCHEMEIL et Wolf-Dieter EBERWEIN (sld), Normer le Monde, L'Harmattan, 2009

Yves SCHEMEIL, « L'OMC, une organisation hybride et résiliente », Le journal de l'école de Paris du management, 2014/5 (N° 109), pp. 31-36

---, "Bringing International Organization In: Global Institutions as Adaptive Hybrids", Organization Studies, 4(2), 2013, pp. 219–252

---, "International Organisations as Organisations: A Second Cut", Paper for the Panel: International Organization: A Discipline of Its Own? The Study of IOs' Agents, 22nd IPSA World Congress, Madrid, 10 July 2012

Marianne SERRE et Frédérique PIERRU, « Les organisations internationales et la production d'un sens commun réformateur de la politique de protection maladie », Lien social et politiques, 45, 2001

Georges SIMMEL, Le Conflit, Paris, Circé, 1992 [1908]

Sergio SISMONDO, An introduction to STS, Wiley, 2004

Jean-Marc SIROEN, L'OMC et la mondialisation des économies, Paris, Confédération française de l'encadrement, 1998

---, « L'OMC face à la crise des négociations multilatérales », Paris, Les Etudes du CERI, n° 160 - décembre 2009

Magali SIZORN, « Une ethnologue en « Trapézie » : sport, art ou spectacle ? », Ethnologie française, vol. 38, no. 1, 2008, pp. 79-88

Andy SMITH, "When Sector Meets Territory: The Case of European Union Wine Policy", Territory, Politics, Governance, 1(2), pp. 203-222, 2013

---, *Le gouvernement de l'Union européenne* : une sociologie politique, Paris, L'Extenso, 2010

---, « Europe, secteurs économiques et développement rural », Economie Rurale, n° 238, mars-avril 1996

Lisa STAMPNITSZKY « Acteurs, Etats et théorie des champs. Sociologie de l'expertise en matière de terrorisme » Critiques internationales N°59, avril-juin 2013

Susan STRANGE, « International Economics and International Relations: a case of mutual neglect », International Affairs, 46(2), 1970

Serge SUR, Relations internationales, 4e édition, Montchrestien, 2006

Didier TORNY, « L'administration des risques sanitaires face à l'éloignement de l'expertise : le cas français au tournant des années 2000 », Sociologie et sociétés, 391, 2007, pp. 181–196

---, « L'exportation des normes ''molles'' dans la politique extérieure de l'UE – Un ou plusieurs modèles ? », Politique Européenne, 2014/4 n°46, pp. 8-32

Alain TOURAINE, Production de la société, Paris, Seuil, 1973

P. URFALINO, « L'autorisation de mise sur le marché du médicament : une décision administrative à la fois sanitaire et économique », Revue française des affaires sociales 2001/4, (n° 4), p. 85-90

P. VAN ZWANENBERG, et E. MILLSTONE, « Beyond skeptical relativism: evaluating the social constructions of expert risk assessments. » Science, Technology & Human Values 25, 259–282, 2000

F. VEGGELAND & S. O. BORGEN, « Negotiating International Food Standards - The World Trade Organisation's Impact on the Codex Alimentarius Commission », Governance, 18(4), 2005

D. VOGEL, Barriers or Benefits? Regulation in Transatlantic Trade, Pittsburgh, European Community Studies Association, 1997

---, « The politics of risk regulation in Europe and the United States », Yearbook of European environmental law 3, 1–42, 2003

---, The Politics of Precaution: Regulating Health, Safety, and Environmental Risks in Europe and the United States, Princeton University Press, 2012

Sarah VOGEL, Is It Safe? BPA and the Struggle to Define the Safety of Chemicals, Berkeley, University of California Press, 2013

Loïc WACQUANT, « Corps et âme. Notes ethnographiques d'un apprenti boxeur », Actes de la recherche en sciences sociales, Vol. 80, novembre 1989. L'espace des sports-2. pp. 33-67

Kenneth N. WALTZ, Theory of International Politics, Addison-Wesley, 1979.

Max WEBER, Économie et société, Paris, Pocket, [1921], 1995.

R.K. WEAVER, « The Politics of blame avoidance », Journal of Public Policy, 6 (4), 1986

Etienne WENGER, Communities of Practice: Learning, Meaning, and Identity, New York: Cambridge University Press, 1998

Wolfgang WESSELS, « Administrative Interaction » in W. WALLACE, The dynamics of European integration, Londres, Pinter, 1990

Jonathan B. WIENER, et Alberto ALEMANNO, "The Future of International Regulatory Cooperation: TTIP as a Learning Process Toward a Global Policy Laboratory", Law & Contemporary Problems, Duke Law School Public Law & Legal Theory Series No. 2016-6

David E. WINICKOFF & Douglas M. BUSHEY, "Science and Power in Global Food Regulation: The Rise of the Codex Alimentarius", Science, Technology, & Human Values, Vol 35, Issue 3, 2009, pp. 356 – 381

David. E. WINICKOFF, Sheila JASANOFF, Lawrence BUSCH, Robin GROVE-WHITE, Brian WYNNE, "Adjudicating the GM Food Wars: Science, Risk, and Democracy in World Trade Law", The Yale Journal Of International Law, Vol. 30: 81, 2005

Bryan WYNNE, « May the sheep safely grazzle? » in LASH, SZERSZYNSKI, WYNNE, Risk, Environment and Modernity: Towards a New Ecology, SAGE, 1996

C. WOLL, « The Future of International Political Economy: Introduction to the 20th Anniversary Issue of RIPE », Review of International Political Economy, Vol. 20, No 5, 2013

---, Le lobbying à rebours, Paris, Presses de Sciences Po, 2011

A. R. YOUNG et P. HOLMES, “Protection or protectionism? EU food safety and the WTO”, in C. K. ANSELL, D. VOGEL, What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety, MIT Press, 2006

Table des matières

Table des illustrations 9

Liste des abréviations utilisées 10

INTRODUCTION GÉNÉRALE 12

Le commerce international, objet d'action collective mondiale 19

Organisations et régimes internationaux 20

La recomposition de la gouvernance sanitaire sous l'effet des crises 26

L'essor de l'expertise technoscientifique dans la prise en charge des risques 28

Construction européenne, transformation des relations internationales 33

La collecte des données ethnographiques : une enquête par immersion totale, intermittente et située 36

Questions de recherche et hypothèses : le « bœuf aux hormones » et l'institutionnalisation du commerce des aliments 39

Organisation de la thèse 50

PARTIE I : DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES PRODUCTRICES DE CRISE ? SOCIO-HISTOIRE DU « BŒUF AUX HORMONES » 55

INTRODUCTION DE LA PARTIE I 55

Limites et heuristicité de la recherche des origines ..... Erreur ! Signet non défini.

Tentative d'harmonisation politique et crainte du protectionnisme économique ..... Erreur ! Signet non défini.

Organisation de la partie I ..... Erreur ! Signet non défini.

CHAPITRE I : UNE ENTREPRISE LEGISLATIVE ILLEGITIME ? A PROPOS DES RACINES EUROPEENNES DE LA CRISE TRANSATLANTIQUE 59

Introduction du Chapitre I 59

Organisations intergouvernementales et contrôle de légitimité sur l'action politique des Etats 60

De quel droit l'Europe bannit-elle les hormones de croissance ? 61

Section A : Investir une arène intergouvernementale pour régler un différend transatlantique : le GATT et la mise en crise des hormones de croissance (1986-1987) 63

1. « Booster » les rendements agricoles sans mettre en danger la santé publique : tensions autour de la régulation des médicaments vétérinaires 65

a. Des instruments pour assurer la sécurité sanitaire des médicaments 66

b. Soigner les animaux sans menacer les humains : objectifs et contraintes sanitaires sur les médicaments vétérinaires 70

c. Réguler le commerce des médicaments vétérinaires grâce à des normes sanitaires 73

2. L'ajustement de stratégies industrielles internationales aux procédures nationales d'enregistrement des médicaments vétérinaires 77

a. L'élaboration interconnectée des normes du médicament vétérinaire 77

b. Comment se contruisent les réglementations nationales du médicament vétérinaire .. 79

c. Barrières commerciales ou passeport mondial : l'enjeu sanitaire pris dans la compétition commerciale internationale 80

d. Réguler les médicaments vétérinaires pour contrôler les conditions de production 84

3. Le GATT pris à parti sur le bœuf aux hormones : un vieux différend mis à l'agenda intergouvernemental (1986/1987) 86

a. Les hormones avant le « bœuf aux hormones » : les prémices du conflit international dans les années 1970-1980 88

b. La perspective de la réalisation du marché commun, déclencheur de la crise transatlantique 94

Section B : 1980 – 1981 : De la crise sur le « bœuf aux hormones » au scandale du « veau aux hormones » : généalogie d'un problème public européen 97

1. Les débuts de la régulation des médicaments vétérinaires dans l'Europe de l'après-guerre 98

a. Médicaments vétérinaires et productivisme agricole : la relance des filières dans l'Europe d'après-guerre 99

b. Une attention nouvelle aux conditions sanitaires en élevage : un tournant en Europe dans les années 1970 100

c. Un secteur d'action publique qui se structure simultanément aux échelons nationaux et communautaire 102

2. Le « veau aux hormones » en France à l'été 1980 : des pratiques frauduleuses au scandale politique 104

a. Crises et institution : rôle des crises dans l'établissement des instruments de régulation des médicaments 105

b. La révélation de méthodes d'élevage choquantes et interdites 109

c. Eleveurs, pharmaciens et vétérinaires : tous mis en cause dans le trafic d'hormones 110

d. Les consommateurs français, escroqués ? ... 112

3. Du scandale à la mobilisation citoyenne : la crise de la filière du veau à l'automne 1980 ... 113

a. Une insupportable distorsion de concurrence ... 113

b. Une loi sans base scientifique donc injustifiée ... 115

c. Scandale et censure : les ingrédients d'un boycott réussi ... 117

4. Crise des institutions françaises, solutions par les institutions européennes ? .. 120

a. Une action domestique limitée aux mesures d'urgence ... 121

b. Un différend commercial franco-italien arrivé à point nommé ... 123

c. Embarquer les institutions européennes dans une harmonisation législative ... 124

Section C : 1981 – 1988 : Comment la réalisation du marché unique a bouté les hormones hors d'Europe ... 126

1. La directive 81/602/CE : priorité aux intérêts économiques nationaux ... 127

a. Un enjeu dans les relations entre institutions législatrices ... 128

b. Des approches nationales incompatibles ? l'adoption d'une législation privée de son potentiel harmonisateur ... 133

2. Le marché unique et la directive de 1988 : faire du bannissement définitif des hormones une nécessité ... 138

a. La réimpulsion de la réalisation d'un marché unique européen ... 139

b. 1985 : Une directive pour rien ? L'annihilation par voie judiciaire judiciaire de l'effort d'harmonisation européen ... 141

c. 1988 : une politique anti-hormones validée par les institutions ... 148

CHAPITRE II : CRISE ET IMPULSION INSTITUANTE : LE « BŒUF AUX HORMONES » POUR CONVAINCRE DE CREER DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ... 155

Introduction du Chapitre II ... 155

Une sortie temporaire de l'agenda institutionnel ... 155

Du cas particulier à un élan d'institutionnalisation général ... 157

Section A : Contestations autour de la normalisation des hormones de croissance par le Codex ... 159

1. Le CCRVDF : Une instance de réglementation internationale ou une arène pour mettre les hormones en dispute ? ... 160

a. Le CCRVDF, un espace de gestion des risques ou d'affrontement transatlantique ? 161

b. Une légitimation par la science : des experts partie prenante dans le projet de normalisation internationale 167

c. Un processus technocratique entravé par le désaccord politique : le blocage des projets de normes sur les hormones 170

2. Vote et déficit démocratique : le choc de l'adoption des normes sur les hormones de croissance 176

a. La rationalité scientifique, seul critère indiscutable pour légitimer les normes internationales 178

b. La séquence de votes en 1995 : coup de tonnerre dans un ciel calme ? 182

c. Le vote sur les hormones : un point d'ancrage historique pour les membres du Codex 185

3. Le Codex après les hormones : réédition de moments critiques ou terrain d'affrontement persistant ? 189

a. Les médicaments vétérinaires au Codex après 1995 : des hormones après « les » hormones 190

b. La bipolarisation des configurations au Codex 205

Section B : Le « bœuf aux hormones » : imaginer l'Organisation Mondiale du Commerce 216

1. Le conflit sur les hormones, un enjeu pour l'Uruguay Round 218

a. Un exemple archétypal pour projeter la régulation des mesures sanitaires 219

b. Un levier dans la pondération scientifique de l'accord SPS ? 225

2. Le « bœuf aux hormones » , la science et les procédures : un test grandeur nature des instruments institutionnels 236

a. Le contentieux sur les hormones, une victoire de l'hégémonisme américain ? 237

b. La mise en œuvre de la condamnation européenne : retard, marchandage et persistance du conflit 251

3. L'Europe forcée de s'ouvrir au commerce de « bœuf aux hormones » ? Paradoxes d'un arbitrage institutionnel jamais appliqué 261

a. Le retour aux mesures de rétorsion : un unilatéralisme institutionnalisé ? 261

b. La menace d'un nouveau contentieux : vers une solution aux marges des organisations 266

Conclusion du chapitre II 278

CONCLUSION DE LA PARTIE I..... 280

PARTIE II : AU CŒUR DE LA MECANIQUE MULTILATERALE : QUAND LA CRISE DU « BŒUF AUX HORMONES » REND LA REGULATION SANITAIRE MONDIALE OPERANTE..... 286

Introduction de la Partie II..... 287

1. .....De la trame mémorielle au déploiement social d'une communauté 287

2. .....S'affronter aux modes de penser des institutions : l'énonciation des codes cognitifs par la crise 293

CHAPITRE III : UNE POLITIQUE COMMUNE FORGEE PAR LA CRISE INTERNATIONALE : LE BŒUF AUX HORMONES, CATALYSEUR DE L'HARMONISATION SANITAIRE EUROPEENNE..... 298

Introduction du Chapitre III 298

Section A : Tirer du conflit international les ferments d'une politique européenne contraignante 300

1. La persistance des dissonances en dépit des attaques contre les institutions communautaires 302

a. Les directives de 1996 : une réglementation conditionnée par les rapports entre les institutions européennes..... 304

b. Le cas de la BST : la régulation européenne du médicament vétérinaire politisée par l'international 313

2. Le bœuf aux hormones : vers une Union européenne de stature internationale 329

a. L'adhésion de l'UE au Codex : un coup d'arrêt à la cacophonie européenne 330

b. Les hormones de croissance, instrument de fédération européenne 338

Section B : Entretenir la crise pour rester impliqués : des Etats européens désireux de préserver leur place à la table des négociations multilatérales.....344

1. Une participation européenne maîtrisée par la Commission 346

a. Des arrangements qui favorisent structurellement la Commission européenne ... 347

b. Différer et délocaliser la décision pour mieux la contrôler..... 352

2. Les crises sur les hormones : les Etats européens reviennent dans la négociation 355

a. Les vétérinaires, moteurs de la dynamique anti-hormones de l'UE 358

b. Les répercussions européennes de la crise sur la « ractopamine » : un échec de la stratégie de politisation ? 366

Section C : De la dénonciation à la tolérance : le « bœuf aux hormones » dans l'acceptation désapprobatrice de l'exceptionnalisme européen 374

1. Des débats internationaux révélateurs de divergences irréconciliables 375

a. Des approches divergentes pour réguler les risques sanitaires ? 375

b. La contestation de la précaution « à l'européenne » 378

2. En Europe, pas d'hormones de croissance : le régime sanitaire mondial mis à mal par la résistance européenne ? 388

a. Les organisations internationales, acteurs parmi d'autres dans la régulation sanitaire ? 389

b. De la mise en compatibilité à l'uniformisation des réglementations : une finalité contestée de la régulation sanitaire mondiale 391

Conclusion du Chapitre III 394

CHAPITRE IV : SE DISPUTER POUR DISCUTER : UNE COMMUNAUTE DE PROFESSIONNELS EN NEGOCIATIONS SANITAIRES 398

Introduction du Chapitre IV 398

Section A : Le Codex, une organisation investie par une communauté de pratiques 402

1. Une organisation sans existence matérielle incarné par un groupe durable. 403

a. Le Codex : une organisation discontinue 405

b. Diversité des statuts, variété des profils : une communauté hétéroclite 406

2. Une communauté internationale soudée par la foi en ses procédures 411

a. Une communauté soudée par une représentation idéale du multilatéralisme. 411

b. Un groupe constitué autour du partage de pratiques 414

3. Les réunions du Codex : des technocrates embarqués dans une aventure diplomatique 418

a. Entre cérémonial et décontraction : un format de réunion motivant 419

b. Participer aux comités : une expérience inédite qui forge les membres du Codex 421

Section B : Moments de mobilisation collective et moments de démarcation individuelle : le Codex dans l'épreuve 425

1. Des évènements porteurs de la vie sociale du Codex 426

a. Vivre des moments historiques : un moyen pour la communauté d'assurer son identité sociale 427

b. Politiser l'institution pour fournir à la communauté une envergure démocratique 430

2. Une communauté souveraine : la gestion des crises comme mode de gouvernement 435

a. Une référence à maîtriser pour accéder aux scènes de décision 436

b. Entre sécurité sanitaire mondiale et contraintes locales : le cas des hormones et l'entreprise de convergence réglementaire ? 440

c. Résoudre le problème des hormones de croissance : une entreprise vouée à l'échec mais méritoire 450

d. Entre politisation et confinement : le conflit comme moyen de réaliser une autonomie incomplète du Codex 466

Conclusion du Chapitre IV 469

CHAPITRE V : UN LITIGE INDUCTEUR D'EXPERTISE : LE CONTENTIEUX SUR LE BŒUF AUX HORMONES ET L'ESSOR D'UNE SCIENCE REGLEMENTAIRE INTERNATIONALE 471

Introduction du Chapitre V 471

Section A : La science, des litiges commerciaux : comment l'OMC s'est convaincue de l'innocuité des hormones de croissance 476

1. Litige commercial et information scientifique : une configuration qui amalgame expertise et arbitrage judiciaire 477

a. La décision de recourir à une expertise scientifique sur les dangers des hormones 479

b. Des juges confiants dans la capacité des organisations internationales à produire une science de référence 482

2. Quelle place pour une expertise alternative dans les contentieux de l'OMC ? 488

a. Hormones 1 : La perspective scientifique européenne marginalisée à l'ORD 489

b. « Hormones 2 » : vers une expertise plurielle ? 500

Section B : Entre procédures et bricolages : la production d'une science d'institution 511

1. Une expertise commune, des références croisées : les institutions internationales en recherche de légitimité 513

a. Expertiser en contexte antagoniste 514

b. Une expertise normative 516

c. Une « triangulation » institutionnelle : le JECFA, un collège d'experts sélectionné par le Codex, certifié par l'OMC 521

2. Des incertitudes maîtrisées par les procédures ? Une tentative de dépolitisation des évaluations du JECFA 527

a. Ajuster incertitude et conception quantitative du risque 528

b. L'élaboration des LMR : un processus sous la contrainte des incertitudes scientifiques 532

c. Tempérer, contourner ou bidouiller : les arrangements des experts face aux incertitudes 536

d. L'expertise contestée : la voie procédurale pour restaurer l'autorité institutionnelle 549

Section C : « Do we really need a standard on ractopamine ? » : adopter des normes, réaffirmer les principes universels des politiques sanitaires 565

1. L'information maîtrisée : une épistémologie stable comme enjeu de la normalisation internationale 569

a. Accès à l'information et jeux de pouvoir institutionnels : les « privés » à la manœuvre 570

b. Qui représente quoi ? De l'impossibilité à s'en tenir à des catégories d'acteurs prédéfinies 576

2. Entre décision intergouvernementale et arrangement pragmatique : les acteurs privés intéressés à l'adoption de normes sanitaires universelles 583

a. Une régulation par le marché qui supplée à des accords intergouvernementaux inapplicables 584

b. Donner le la des évaluations nationales : à propos de la diffusion des normes internationales 589

3. Crise sur les hormones, institutions en crise ? Des organisations multilatérales réinvesties dans une visée mondialisatrice 592

a. Aux prises avec la crise : des institutions ébranlées par le bœuf aux hormones 593

b. Le Codex, un site stratégique de promotion de la sound science ? 599

Conclusion du chapitre V 606

CONCLUSION DE LA PARTIE II 609

CONCLUSION GENERALE 613

Bibliographie 636