

ST 28 – Ethnographier les institutions : un impératif empirique ?

Louise DANGY
Laboratoire TRIANGLE (Lyon)
loudangy@gmail.com

**Revêtir les habits du décideur : l'ethnographie « multi-située » du gouvernement pour
mettre à jour les processus de décision internationale**

Introduction :

Depuis la seconde moitié du XXe siècle, l'ethnographie ne cesse de se diversifier à mesure que s'accumulent des travaux empiriques relatifs à des objets de plus en plus variés. Du point de vue académique, cette entreprise a conduit à se demander à quels terrains l'ethnographie peut avoir accès de façon pertinente [Abelès, 1995]. L'essor d'une ethnographie des institutions a alors été au cœur de débats disciplinaires quant aux apports de l'ethnographie et de ses méthodes pour comprendre les institutions et leur insertion dans la société. Aujourd'hui, ce questionnement a été presque renversé : non seulement la recevabilité académique de ces travaux n'est plus à faire ; mais, de celui de l'objet, c'est-à-dire de la connaissance des institutions, elle paraît désormais incontournable.

Certaines institutions semblent en effet échapper, au moins en partie, à d'autres approches empiriques. Des archives lacunaires entravent les travaux des historiens, par exemple lorsque les organisations internationales, comme l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), n'ont pas développé de système d'archivage systématique. Le lieu commun selon lequel les négociations doivent être secrètes pour être efficaces peut aussi rendre les acteurs enclins à refuser l'entretien sociologique ou à pratiquer une autocensure telle que les méthodes usuelles de la science politique ne permettent pas d'entrer au cœur des institutions. Une temporalité plus longue et une présence souvent moins intrusive sur le terrain, que permet la posture de l'ethnographe, peuvent alors diminuer ces difficultés d'accès aux données. Les ethnographes ont investi des institutions aussi variées que l'Organisation des Nations Unies (ONU) [Bendix, 2012], l'administration française ou européenne [Eymeri-Douzans, 2002], ou encore l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) [Abelès et al., 2011]. Tout en demeurant sur un terrain similaire, le travail empirique peut toutefois mettre en œuvre des méthodes innovantes pour aborder par des angles différents la connaissance des institutions.

Ainsi, le travail que je présente est issu de mon enquête doctorale qui explore l'affaire du « bœuf aux hormones » dans les institutions internationales. Comme ce conflit se déroule principalement au sein de deux organisations intergouvernementales (voir encadré 1), il conduit à adopter un angle institutionnaliste attentif aux rôles des institutions dans l'action publique (internationale, en l'occurrence). En outre, mon propre statut me porte à l'analyse du fonctionnement des institutions. Vétérinaire fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture du corps des Inspecteurs de la Santé Publique Vétérinaire (ISPV), je réalise mon enquête doctorale grâce au dispositif de « Formation Complémentaire Par la Recherche » (FCPR), réservé à ses cadres administratifs. Les ISPV sont, entre autres, responsables de la réglementation de la pharmacie vétérinaire ou de la sécurité des aliments, et chargés de négocier l'action internationale dans ces domaines. Même si le temps consacré à la FCPR n'a pas de visée directement opérationnelle, il est destiné à me préparer à devenir l'un de ces décideurs, dans un contexte national ou international. Ainsi, je suis à peu de chose près « la semblable » des acteurs des institutions au cœur de mon enquête. Selon les circonstances et parfois presque au même moment, j'ai pu adopter une posture de chercheur en science sociale, de décideur, de vétérinaire ou de « stagiaire ». Cette multifonctionnalité a rendu la démarche ethnographique particulièrement riche, jusqu'à soulever des interrogations quant aux méthodes empiriques qui s'y attachent. Constamment sur la ligne de crête entre neutralité du chercheur et impulsion politique du décideur publique, l'ambiguïté de mon statut interroge notamment la pratique de l'observation participante : en quoi celle-ci contribue-t-elle à comprendre les rouages des organisations internationales ? D'un autre côté, qu'est-ce que l'ethnographie des institutions apporte à la connaissance d'une « affaire » des Relations

Internationales ? Au départ presque un imposé méthodologique lié à mon statut de fonctionnaire, la démarche ethnographique me permet de pénétrer au cœur d'institutions confinées comme peuvent l'être les Organisations Internationales. Mieux encore, l'observation pratiquée en tant que décideur donne l'occasion d'agir sur le terrain d'enquête comme au sein d'un laboratoire. Cette ethnographie par la perturbation confronte le milieu étudié à des situations parfois inédites et imputables à l'enquêteur lui-même, qui soulignent par contraste le fonctionnement usuel de l'institution.

Dans un premier temps, le récit de mon enquête permettra de comprendre dans quel contexte institutionnel¹ prend corps l'affaire du bœuf aux hormones : le lecteur sera ainsi embarqué dans le déroulement de l'enquête au sein des organisations internationales, et de leur gouvernance multi-niveaux. Autant que les spécificités de l'enquête, il s'agira d'établir la complexité des relations entre ces différentes entités, tout en présentant les épisodes de rupture au cours de mon parcours et leurs effets sur les méthodes employées. Puis, nous montrerons que les conditions de réalisation d'enquête, qui soulèvent d'importantes questions éthiques, permettent d'accéder à des données peu accessibles par d'autres méthodes : le suivi des trajectoires permet ainsi de relever les éléments de continuité et de changement dans les institutions. Surtout, revêtir les habits de décideur permet d'éprouver le degré de liberté limitée des acteurs et de comprendre comment l'affaire du « bœuf aux hormones » s'est inscrite dans le paysage des relations internationales.

Encadré 1 : l'affaire du bœuf aux hormones

Au milieu des années 1980, suite à une série de scandales liés à l'utilisation d'hormones de croissance interdites, les pays de la Communauté Européenne décident de bannir toute cette famille de produits de la pharmacopée vétérinaire. Ce rejet des hormones de croissance s'étend en outre aux produits importés sur le territoire européen, qui ne peuvent plus, désormais, provenir de pays ayant recours à ces médicaments.

Dès 1987, les Etats-Unis combattent cette mesure, et le conflit conduira à négocier certaines provisions dans les Accords qui donnent naissance à l'OMC (Organisation Mondiale du Commerce). En 1006, quelques mois après la fondation de cette dernière, les Etats-Unis et le Canada attaquent l'Union Européenne devant le nouvel Organe de Règlement des Différends. Le contentieux commercial fera la chronique de l'organisation genevoise jusqu'en 2009. Un premier jugement en 1997, confirmé en appel en 1999, entraînera la condamnation de l'UE, incapable de montrer que sa mesure d'interdiction à l'importation est fondée sur une évaluation scientifique des risques sanitaires liés à la consommation de viandes aux hormones. L'UE n'ouvre pas pour autant son marché à ces viandes, ce qui autorise les Etats-Unis et le Canada à prendre des mesures de rétorsion commerciales. Après un second contentieux initié contre celles-ci en 2003, un Mémorandum d'accord entre les différentes parties est notifié à l'organisation : il instaure des quotas d'importation en UE de viandes sans hormones certifiées par les Etats-Unis et le Canada.

Parallèlement, un conflit prend corps au sein du *Codex alimentarius*, l'organisation chargée d'établir les normes internationales de sécurité sanitaire des aliments. Il s'agit en fait d'un programme conjoint de l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) et de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) fondé en 1963 afin de faciliter le commerce international de produits alimentaires, en assurant la loyauté des pratiques commerciales et la santé du consommateur. Le *Codex alimentarius* (« Codex ») fonctionne via divers comités qui se réunissent environ tous les ans, pendant une semaine, et sont hébergés par des pays hôtes pérennes. Selon leur mandat, ils établissent des limites

¹ Dans le cadre de cette communication, on désignera par institutions celles qui engendrent le partage d'un lieu physique, telles que les organisations internationales ou les structures administratives nationales et européennes,

maximales pour les résidus de pesticides, proposent des normes nutritionnelles, d'étiquetage ou s'occupent de produits spécifiques comme les épices. Ils rassemblent des experts délégués par les pays membres, chargés de négocier ces normes techniques, mais aussi des représentants d'organisations professionnelles ou d'ONG ayant le statut d'observateur au Codex. En général, les comités permettent l'examen et la progression – sur la base de la recherche de consensus - d'une dizaine de projets sur trois jours de réunion, puis le jeudi, consacré à la rédaction du rapport par le Secrétariat du Codex, laisse aux délégués la possibilité de participer à diverses activités culturelles organisées par le pays hôte. Enfin, le rapport est adopté en séance formelle le vendredi matin. L'avancement des travaux de chaque comité est transmis à l'assemblée générale du Codex, la Commission du Codex (la CAC), qui avalise annuellement l'ensemble des projets de normes.

En 1987, le Codex établit un nouveau comité pour faire face aux risques liés à la consommation de résidus de médicaments vétérinaires présents dans les produits animaux, le CCRVDF (Codex Committee on Residues of Veterinary Drugs in Food). Celui-ci est d'emblée confronté aux différences de régulation nationales au sujet des hormones de croissance : tandis que l'Europe vient de les interdire, le reste des pays industrialisés, qui promeut leur utilisation, est favorable à l'établissement de normes commerciales. Ces deux blocs s'opposent au sein du CCRVDF et de la CAC, si bien qu'on en vient au vote au sein de cette dernière. Au terme d'une procédure compliquée (on vote pour déterminer si les voies consensuelles ont été épuisées, puis pour choisir les modalités du vote, enfin pour adopter ou rejeter les projets de normes), des niveaux maximaux sont établis pour cinq hormones de croissance en 1995. D'autres projets sont engagés dans les années 1990 mais rencontrent encore une fois une forte opposition de l'UE, aboutissant finalement, après des années de négociations et de blocages, à une nouvelle adoption par vote à une majorité d'une seule voie en 2012 pour la ractopamine, une hormone de croissance utilisée chez les porcs et les bovins.

Les normes du Codex n'ont pas d'effet assumé sur les régimes d'autorisation ou d'interdiction des médicaments vétérinaires, qui sont réputés être du ressort des Etats. Elles certifient simplement la sécurité de viandes, lait ou œufs contenant des résidus jusqu'à un certain niveau suite au traitement des animaux. Cependant, le Codex étant recensé par l'OMC comme organisation de référence pour la sécurité sanitaire des aliments, ses normes ont acquis un poids important dans la régulation du commerce mondial.

I. « L'affaire du bœuf aux hormones » : ce que le parcours de l'ethnographe révèle d'une guerre commerciale

En 2012, la Commission du *Codex alimentarius* adopte une norme qui contribue à libéraliser le commerce des viandes contenant les résidus d'un facteur de croissance, la ractopamine. Cet événement, totalement ignoré du grand public, constitue le dernier en date d'une succession de conflits normatifs et judiciaires qui composent l'affaire du « bœuf aux hormones ». Sous couvert de déterminer si l'utilisation d'hormones de croissance dans les élevages met ou non en danger la santé des consommateurs de viandes, les Etats-Unis et l'Europe s'affrontent à la fois sur l'opportunité d'établir des normes internationales encourageant indirectement un élevage intensif où les facteurs de croissance doivent être encouragés et sur la légitimité des pays à établir des mesures domestiques plus restrictives que ces normes. Depuis le début de l'affaire à la fin des années 1980, les travaux du Codex sont affectés par la divergence de vues sur le cas des hormones tandis que le contentieux à l'OMC a largement mobilisé l'opinion publique aussi bien que les négociateurs européens et nord-américains.

Vétérinaire fonctionnaire, il était peu probable que je m'engage dans la réalisation d'une thèse en science politique, *a fortiori* pour traiter de cet événement confiné aux organisations internationales spécialisées. Mais en 2012, au cours de ma formation statutaire, j'ai réalisé un stage auprès du Point de contact français pour le *Codex alimentarius*, raison pour laquelle la ractopamine a acquis à mes yeux un intérêt particulier, au point d'examiner, dans une perspective scientifique, l'émotion suscitée par le vote des normes du Codex parmi les acteurs de l'organisation. Cette première partie, en relatant mon parcours sur la piste de la ractopamine puis, plus généralement, sur celle des « hormones de croissance », va me permettre de dépeindre les liens qu'entretiennent les différentes institutions qui régulent le commerce international de produits alimentaires.

A. La ractopamine : du Codex à l'OMC, de la norme au contentieux commercial

Le point de départ de mon enquête a été la réunion du comité des Principes Généraux du Codex, en avril 2012, dans les locaux du ministère des finances français, à Bercy. Le *Codex alimentarius* est l'organisation intergouvernementale chargée de garantir la sécurité sanitaire des aliments qui font l'objet d'échanges internationaux, en établissant notamment des normes. Il s'agit d'un programme mixte de la FAO (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture) et de l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé), mais qui fonctionne en réalité de façon très autonome par rapport à ces deux tutelles. Outre la réunion de l'assemblée générale, en alternance à Rome (siège de la FAO) ou à Genève (siège de l'OMS), le Codex comprend toute une série de comités qui travaillent sur des domaines spécifiques tels que les résidus de pesticides, la nutrition, les fruits et légumes. Depuis le fondement du programme dans les années 1960, la France héberge son Comité sur les Principes Généraux (CCGP), chargé de réfléchir aux procédures et au fonctionnement du Codex.

En 2012, j'effectuais ma première année de formation statutaire à l'École Nationale des Services Vétérinaires. J'avais été chargée d'assister le « Point de Contact français pour le Codex », poste attribué en alternance à un fonctionnaire du ministère de l'agriculture ou de celui des finances qui s'installe au Secrétariat Général des Affaires Européennes (SGAE) pour établir les positions françaises à défendre au Codex. A l'occasion du CCGP, il prépare également le Président du Comité aux enjeux de la réunion à venir, et en assure le bon déroulement – y compris dans ses aspects les plus pratiques. La personne qui m'a introduite dans l'univers du Codex était une fonctionnaire du ministère de l'économie, qui s'apprêtait à prendre sa retraite après une carrière en grande partie consacrée aux affaires de l'organisation.

En dehors du protocole diplomatique indétachable de ce type de réunions, la session abordait des sujets importants : il était beaucoup question d'un projet de norme controversé sur un facteur de croissance, la ractopamine. Les normes sur les hormones relèvent d'un autre comité mais un atelier « informel » avait été organisé à l'instigation de plusieurs délégations favorables aux hormones de croissance. Officiellement, il s'agissait d'un échange de vues ouvert sur la question des normes gelées à l'ultime étape du processus d'adoption du Codex². En réalité, les deux seuls projets de normes frappés de cette « *anomalie des procédures du Codex* » étant deux hormones de croissance, le conflit latent sur l'utilisation des hormones de croissance en élevage était à l'esprit de tous. Tranchant avec les prises de paroles mesurées de la séance plénière, les tensions sont rapidement devenues sensibles au cours de cette session

² Comme le Codex est supposé fonctionner sur la base du consensus, les projets de normes peuvent rester indéfiniment à chaque étape du processus d'adoption si la situation est bloquée parce que les positions, trop divergentes, ne permettent pas d'améliorer les projets. En l'occurrence, les pays européens étant opposés au principe même d'établir des normes internationales sur ces produits, il est impossible d'obtenir un consensus.

facilitée : « *Les débats se corsent, prise de parole de l'Union Européenne (UE), pas d'interventions des Etats Membres sauf quelques vieux routards. [Les représentants de la Commission européenne] sont très offensifs tout en gardant un calme légendaire. A l'inverse, les « pro » hormones ne montent pas en première ligne : les Etats-Unis ne prennent pas la parole. En revanche, en réaction à ce qui se dit, semble-t-il, [la chef de délégation américaine] fait passer de très nombreux papiers, notamment en direction des pays africains que les Européens qualifient de « porteurs d'eau ». La session dure assez longtemps – 2 heures ? Les gens sortent/entrent. On entend des discussions de couloir – les papiers circulent, on se lance des œillades et on se retrouve devant la porte. Puis retour en salle et prise de parole. [...] On se sépare sans avoir tellement avancé. Je ne me souviens presque pas du contenu des prises de parole. Simple impressionnée par l'orchestration Etats-unienne.* » [Carnet d'observation, avril 2012]. Quelques semaines plus tard, le projet de normes pour la ractopamine, qui sous-tendait ces débats, était adopté par un vote avec un écart d'une seule voix.

En 2^e année de formation statutaire, grâce à mon statut d'élève fonctionnaire, j'ai pu intégrer la délégation permanente de la France auprès de l'OMC à Genève, avec pour mission de préparer les éléments de la défense de l'UE si celle-ci était attaquée en raison de sa dissidence vis-à-vis de la norme du Codex sur la ractopamine³. J'avais ainsi accès au second versant de la régulation du commerce mondiale, qui examine les mesures découlant des politiques nationales. D'un point de vue académique, ce stage amorçait la réalisation d'une thèse dans le cadre de la « Formation Complémentaire Par la Recherche. » Ce dispositif, mis en place par le Ministère de l'Agriculture est *a priori* destiné à la réalisation de thèses au sein de laboratoires de sciences biologiques. Ma démarche, qui en outre impliquait de prendre pour laboratoire les organisations internationales, et par extension, l'administration dont je suis issue, était plutôt inusuelle. Mais les perspectives ouvertes par mon observation « depuis l'intérieur » à l'OMC étaient plutôt prometteuses : vétérinaire officielle, j'avais accès aux réunions, formelles ou non, au sein même de la délégation française et pouvais observer à ma guise leur déroulement. D'un autre côté, comme étudiante en science politique, je pouvais interroger les acteurs sans être d'emblée perçue comme représentant le gouvernement français. Ce qui permit d'emporter le soutien de mon ministère de tutelle pour la réalisation d'un doctorat en science politique, c'est-à-dire la capacité à jongler entre plusieurs statuts, s'est révélé être une ressource précieuse dans la réalisation de l'enquête. En me présentant comme vétérinaire auprès des experts scientifiques, comme déléguée française auprès des membres des organisations internationales ou encore comme « simple » chercheur en science politique, je me ménageais un accès à des lieux de négociation réputés difficilement accessibles comme les réunions de coordination préparatoires aux sessions plénières. En revanche, la plasticité de ce statut ambigu eut des effets que je n'avais pas prévu : il me permit plus tard de revêtir délibérément les habits de décideur mais aussi, au quotidien, d'incarner un renouveau des positions sur le problème des « hormones » dans les relations transatlantiques. Avant cela, il devait me faciliter la consultation de fonds documentaires fort hétérogènes, impliquant diverses institutions sur plus de trente ans.

B. Les archives de l'administration française : des documents ethnographiques ?

Mon statut de fonctionnaire et les conditions de la FCPR ont fait de la démarche ethnographique un quasi imposé méthodologique. Ma proximité avec les acteurs est bien à l'origine de mon intérêt pour l'affaire du « bœuf aux hormones » et ses répercussions au sein

³ En effet, aussitôt après le vote des normes sur la ractopamine, l'UE avait annoncé publiquement qu'elle ne changerait rien à sa politique anti-hormones, en dépit des normes qui garantissaient la sécurité de ces dernières.

des institutions internationales⁴. En ce sens, l'approche ethnographique a pu constituer un passage obligé pour entamer l'enquête doctorale. Mais l'analyse scientifique de l'affaire supposait justement de rompre avec le terrain : l'ethnographie elle-même suppose une forme d'éloignement sinon physique, tout au moins cognitif, par rapport au milieu d'enquête [Bellier, 2002]. En outre, l'ambition historique de mon travail nécessitait d'explorer ces institutions telles qu'elles étaient il y a trente ans, c'est-à-dire au moment de la genèse de l'OMC et du Comité du Codex consacré aux médicaments vétérinaires, ce pour quoi l'ethnographie ne représente pas nécessairement la méthode la plus appropriée. Le travail sur archives constituait une occasion parfaite de réaliser cette rupture.

Les archives apparaissent au premier abord comme accessibles à tous les chercheurs dans les mêmes conditions. Pourtant, le double statut de fonctionnaire et de chercheur peut faciliter l'accès aux cotes consultables sur dérogation mais aussi élargir le corpus. Le réseau de contacts que j'avais formé au sein de « mon » administration m'a permis de me constituer un corpus archivistique propre composé des dossiers privés de différents délégués français et européens⁵. Etant donné le style très factuel des archives officielles publiées par les organisations internationales, souvent peu informatives d'un point de vue sociologique, les notes personnelles de leurs acteurs ont ainsi considérablement enrichi ma collecte d'informations. J'y retrouvais, de plus, des personnages qui continuent aujourd'hui de « faire vivre » le conflit sur le bœuf aux hormones. Un exemple marquant pourrait être celui de Roberto Azevedo, qui avait été en 1987 le chef de la délégation brésilienne lors de la première réunion du comité du Codex consacré aux médicaments vétérinaires, et dont l'élection comme directeur général de l'OMC avait rythmé les quelques mois que j'avais passés au sein de l'organisation. Cependant, on quitte là les individus qui assurent le quotidien de la régulation du commerce mondial des aliments. Plus souvent, les archives me donnaient à voir des fonctionnaires dont la trajectoire professionnelle semblait inéluctablement attachée au cas qui m'intéressait : j'apprenais à reconnaître leur style rédactionnel, l'expérience qu'ils avaient des institutions internationales et la façon dont cela déterminait leur rapport au conflit sur les hormones.

Par exemple, en confrontant les documents obtenus dans les fonds versés ou « par mes propres moyens », je pouvais suivre pratiquement toute la carrière d'un fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, depuis son poste d'attaché agricole auprès de la représentation permanente de la France à Bruxelles jusqu'à son poste actuel de directeur du bureau chargé des affaires internationales au sein de l'administration centrale. Ainsi, il était destinataire ou rédigeait des télégrammes diplomatiques où étaient envisagées les différentes possibilités de réglementations européennes permettant de maintenir l'interdiction européenne des hormones à la fin des années 1990, face à la condamnation prononcée par l'OMC et à l'entreprise de normalisation internationale menée par le *Codex alimentarius* : « *Selon des informations (officieuses), [...] une conférence scientifique sur les hormones réunira le mois prochain aux Etats-Unis des toxicologues et des cancérologues. Certaines communications devraient inquiéter la communauté scientifique voire l'opinion publique américaines. A tout le moins, il faut s'attendre à une demande de révision des taux maximaux fixés par le Codex en 1995, qui sont à l'origine de toute l'affaire.* » [Télégramme diplomatique de la délégation permanente de la France à Bruxelles, 05 février 1998]. Près de quinze ans plus tard, en réaction à l'adoption si conflictuelle de la norme sur la ractopamine, il déclarait : « *La norme*

⁴ Notons également que les négociations du « Transatlantic Trade and Investissement Partnership », institution internationale non organisationnelle, ont été ouvertes alors que j'étais en stage à l'OMC, attirant l'attention des délégués.

⁵ La connivence qui a pu conduire plusieurs membres français des institutions européennes à me fournir en toute confiance leur documentation personnelle en dit long, du reste, sur la prégnance des réseaux d'allégeance nationale au sein des institutions européennes.

ractopamine est illégitime car dangereuse sur le plan sanitaire (des doutes scientifiques subsistent). En pratique, nous pouvons suggérer de demander sans délai la révision de la norme avec une clause suspensive. [...] Plus politique encore, mettre en doute la crédibilité des normes du Codex alimentarius (sur le fond, des normes peu sûres et sur la forme, des normes « imposées » à une bonne partie du monde.) [...] Je ne suis pas un révolutionnaire, tu me connais, je suis réaliste et c'est justement le réalisme qui à mon sens commande de passer à une autre dimension. » [mails internes à l'administration française, 13 juillet 2012]. Le suivi des productions des acteurs permet de comprendre comment se sont structurés leurs modes de raisonnement. Au travers de ces pièces, se dessinent des éléments d'analyse : l'importance des personnalités dans la façon dont pense une organisation « technique » comme le *Codex alimentarius* sélectionne des schémas de pensée qui, parce qu'ils sont prévisibles, ont tendance à se perpétuer dans les différents sites de l'administration (française, en l'occurrence).

Mais on peut parallèlement en proposer une lecture anthropologique : avancer que le conflit sur le bœuf aux hormones constitue une référence culturelle dans les institutions internationales, permet de comprendre comment il se perpétue. Le lien que ce cas matérialise entre la régulation par l'OMC et les normes du Codex, en fait, selon les acteurs, un symbole des différences de culture politique entre Européens et Américains, mais aussi un puissant élément de socialisation à ces organisations internationales. Le même fonctionnaire poursuivait ainsi l'échange de mails précédent : *« Il est nécessaire [...] de prendre une initiative forte sans attendre le contentieux que les Etats-Unis et le Brésil ne vont pas tarder à engager à l'OMC (on se souvient du contentieux hormones dont il faut à tout prix éviter la réédition.) »* Ce à quoi lui était répondu : *« La première leçon que j'en tire est que si le lobbying diplomatique est nécessaire, il est dans certains cas très loin d'être suffisant si j'en juge à travers la compréhension du sujet par les pays qui ont été endoctrinés par [le laboratoire commercialisant la ractopamine] et les USA. [...] Tout ceci, avec notre déception au regard des pays africains francophones et du Maghreb (qui se sont exprimés pour l'adoption de la norme), doit être analysé mais ne doit pas conduire à des jugements hâtifs sur les « bons » et les « mauvais » moyens de lobbying. »* [mails internes à l'administration française, 13 juillet 2012].

Le développement qui précède n'a pas vocation, dans le cadre de cette communication, à préciser plus avant les fonctions remplies par l'affaire du « bœuf aux hormones » dans les relations internationales. L'enjeu est ici de faire sentir la spécificité du regard de l'enquêteur sur les documents écrits, archives versées aussi bien que dossiers personnels. A la manière de Laferté [2009], on peut en ce sens parler d'une « ethnographie historique », rendue possible par la quasi contemporanéité du temps de réalisation de l'enquête et de la période sur laquelle cette dernière porte justement. L'utilisation de sources qui sont d'ordinaire plutôt attribuées à l'historien permet tout autant de comprendre la chronologie et l'enchaînement historique des événements de l'affaire du « bœuf aux hormones » que de faire vivre les membres de cette communauté.

La collecte et le dépouillement de ces documents d'origines hétéroclites s'est d'ailleurs révélé lui-même comme une pratique ethnographique : autant que les faits relatés par ces sources, leur contexte d'obtention, intimement lié à mon insertion dans un réseau administratif s'est révélé porteur de sens. Mon passage à la Représentation Française auprès de l'OMC m'a permis d'emporter plusieurs cartons de dossiers intitulés « hormones », « ractopamine », compilés par les attachés agricoles successifs depuis les années 1980, aucun d'entre eux n'ayant jamais eu le temps de consulter ce qu'avait fait son prédécesseur. Entre les rapports officiels se glissaient parfois des mails confidentiels interceptés au gré des relations. Je prenais ainsi la mesure des réseaux pérennes au sein de la communauté sanitaire, basés notamment sur une allégeance nationale entre délégués français, ressortissants français

dans les institutions européennes ou devenus fonctionnaires internationaux. En outre, je pouvais comprendre l'effet de sélection d'informations lié à la rotation rapide des postes, qui conduisait les acteurs à utiliser quelques éléments déclinés, selon le besoin, en note au ministre, en compte-rendu de réunion ou en « fact sheet ». Ainsi, la rupture du début de mon enquête doctorale, qui m'a conduite d'une posture de quasi-acteur vers les salles de lecture d'archives, à rebours de la démarche usuelle de l'ethnologue, m'a en fait poussée à appliquer une méthode ethnographique vis-à-vis de sources écrites. Les individus qui avaient rédigé ces diverses notes, compte-rendus ou télégrammes diplomatiques m'étaient familiers, certains ayant même été mes interlocuteurs réguliers. En retrouvant leur façon de s'exprimer, l'organisation de leurs argumentaires, leurs échanges échelonnés sur plusieurs décennies, je pouvais saisir comment les conflits sur les hormones s'étaient assemblés pour constituer une affaire évolutive au cours du temps et d'une arène à l'autre. Certains individus restaient en lien avec le Codex et l'OMC pendant des périodes considérables, tandis que la majorité était soumise à une intense rotation et se fiaient, pour trouver leurs informations sur une affaire complexe et comprenant de nombreux rebondissements, sur des réseaux préexistants. Il en résultait un alliage d'éléments de continuité cognitives et discursives, et de multiples requalifications du problème des hormones constitutif de cette affaire. La suite de mon enquête allait me donner l'occasion de confronter cette communauté, aussi bien ses « piliers » que ses nouveaux entrants, à des alternatives de changement. Le besoin de pourvoir temporairement le poste de Point de contact français pour le Codex m'a en effet permis d'accéder à un pouvoir d'impulsion et de décision.

C. Des salles de lecture aux lieux de négociation : une rupture épistémologique

En raison de mon appartenance à la fonction publique, le Point de contact français pour le Codex a pensé que je pourrais la remplacer le temps de son congé maternité, de septembre 2014 à janvier 2015⁶. Pris dans des contingences toutes bureaucratiques, mon (re)tour au sein de l'administration française a d'abord été marqué par les difficultés à constituer un cadre légal à ce remplacement. L'arrangement trouvé a finalement été lui aussi hybride : tous les jours, j'entrais au SGAE avec une carte de stagiaire, mais mon nom était inscrit sur la plaque de mon bureau. J'accédais ainsi de façon assez peu formelle à un poste à responsabilité : mes prises de parole en réunion engageaient le gouvernement français et j'avais le dernier mot dans les négociations interministérielles. Pourtant, officiellement, je n'avais aucun statut ni aucun moyen d'assurer ma légitimité institutionnelle. On va voir que cette situation m'a permis de poursuivre mon enquête dans des conditions spécifiques et enrichissantes.

Le Point de contact Codex au quotidien

Ma mission consistait à assurer les fonctions du Point de contact, qui préside à l'ensemble de la coordination nationale pour la participation au *Codex alimentarius* : diffusion nationale des documents transmis par le secrétariat du Codex, relai des appels à participer aux multiples groupes de travail qui réalisent les avancées effectives de chaque projet de norme, transmission aux autres membres de l'organisation des commentaires français éventuellement arbitrés par ses soins, réponses à diverses demandes des professionnels de l'agroalimentaire, mais surtout, préparation de chacune des sessions de

⁶ Il est en soi remarquable que personne au sein du SGAE n'ait été capable d'assurer cet intérim, signalant ainsi le caractère insulaire, sur lequel je reviendrai ultérieurement, qui s'attache à la perception du Codex au sein de l'administration française : pour s'y intéresser et comprendre ce qui s'y fait, il faut en avoir déjà été chargé.

comités du Codex. L'organisation fonctionne grâce à une série de comités qui traitent chacun de produits ou de risques précis : comités sur les produits laitiers, sur les résidus de pesticides, sur les fruits et légumes surgelés, sur la nutrition, l'étiquetage, etc. Leurs réunions annuelles ou bisannuelles ponctuent ainsi l'agenda du Point de Contact, à un rythme d'environ deux comités par mois.

A chaque fois, se reproduit ainsi une préparation similaire selon un schéma que j'ai respecté. Je constituais tout d'abord un dossier dans une chemise en carton rapidement déformée par le volume de son contenu, selon l'ordre du jour de la réunion (en général, une dizaine de projets de normes dont certains seront âprement discutés). Puis je préparais sur chaque point un projet de position française, avant d'organiser et présider une réunion au SGAE, à laquelle étaient invités tous les responsables au sein des différentes administrations (Ministères de l'Agriculture et des Finances, agences, etc.) mais aussi les représentants de fédérations professionnelles, afin de discuter de ces positions. Si nous estimions nécessaire de soumettre des commentaires écrits, je les préparais et les faisais circuler avant de les transmettre officiellement. Puis, j'accompagnais les délégués à Bruxelles pour assister à la réunion de coordination organisée par le pays assurant la Présidence tournante du Conseil de l'UE (en l'occurrence, l'Italie). En général, ce sont les délégués spécialistes qui s'expriment, mais ma présence leur permettait de comprendre le contexte plus large du Codex et de ses enjeux : l'administration française envoie en effet aux réunions physiques des experts assurant le suivi d'un comité qui traite de leur spécialité, alors que la plupart des membres composent leurs délégations presque à l'identique d'un comité à l'autre, les spécialistes étant consultés « à la Capitale ». Les délégués français, qui n'assistent qu'à un comité annuel du Codex, ont de ce fait une certaine difficulté à comprendre les positions prises, les allusions, le raisonnement de leurs collègues, bref, comment « l'organisation pense ». Le Point de contact permet de faire le lien entre les différents comités et, parce qu'il connaît bien le fonctionnement procédural et social de l'organisation, de conseiller les délégués afin qu'ils ne commettent pas d'impairs et s'accommodent sans encombre du passage d'une culture administrative nationale à celle des organisations internationales. Bien que le Point de contact se déplace finalement peu pour les réunions physiques des comités, pour des raisons de coût financier et temporel (chaque session dure une semaine et, durant mon remplacement, elles se sont déroulées à Philadelphie, Rome, Brisbane, Lima, Bali, La Haye et Melaka), j'ai également fait partie de la délégation officielle pour certains comités.

Devenir « pilote »

A coté de ce travail quotidien, j'ai également profité de l'occasion pour m'engager dans d'autres actions. J'ai ainsi pu rencontrer de nombreux interlocuteurs qui se sont prêtés au jeu de l'entretien sociologique. Quoique ces derniers aient été présentés comme tels, mes responsabilités leur ont donné une teinte particulière : je n'étais plus seulement une étudiante en science politique, mais aussi un intermédiaire, voire un enjeu. Représentant le SGAE, c'était à moi qu'il incombait de concilier ou d'arbitrer si besoin, les demandes des différentes administrations. Or, la concurrence peut être rude entre le ministère des finances et celui de l'agriculture. L'un et l'autre ont ainsi pu faire preuve d'une obligeance à l'égard du Point de contact dont ne bénéficiait pas nécessairement l'étudiante en science politique. De la même façon, mes interlocuteurs directs au Codex ou dans d'autres organisations se montraient disponibles et dans l'impossibilité de me refuser une réponse ou un rendez-vous, même si j'allais exploiter celui-ci en véritable entretien. Toutes ces rencontres, réalisées au regard des fonctions de Point de contact, m'autorisaient à faire de mon milieu d'enquête un véritable laboratoire d'expérimentation. J'ai ainsi pu organiser des réunions, en convoquant les acteurs, en leur soumettant des idées, en leur proposant des manières de penser, avec l'objectif

d'observer la façon dont elles allaient être accueillies et éventuellement appropriées. *In fine*, j'ai délibérément perturbé mon milieu d'enquête pour tenter d'en établir, par contraste, le fonctionnement usuel. De ce point de vue, l'expertise que j'avais acquise grâce aux sources écrites m'était particulièrement utile : une de mes méthodes favorites consistait à mentionner un événement occulté par les récits circulant au Codex ou à l'OMC sur les hormones, pour interpellier mon auditoire à ce propos. Tout en m'assurant la reconnaissance du sérieux de mes informations, cette technique permettait de tester les « impasses de l'histoire » que la socio-histoire cherche souvent à explorer [Buton et Mariot, 2009]. Que se serait-il passé si le marchandage de dernière minute des Etats-Unis dans les négociations des Accords de l'OMC avaient été acceptées ?

Ce que je souhaite souligner ici, sans entrer encore dans les aspects concrets de mon insertion sur le terrain, c'est la question épistémique que soulève cette démarche. Les travaux ethnographiques se caractérisent méthodologiquement par le partage d'un lieu et d'un quotidien avec le milieu d'enquête, réalisé le plus souvent grâce à des périodes prolongées d'immersion au sein d'un groupe social. S'il est, de façon générale, illusoire de considérer que la présence de l'observateur ne change rien à la situation observée et si, même, une telle perturbation peut être heuristique, par exemple en occasionnant des malentendus ou des « gaffes » [Béaud et Weber, 2010], l'ethnologue s'astreint en général à une certaine neutralité. Même lorsqu'il enquête *incognito*, il le fait le plus souvent à des postes considérés comme subalternes ou opérationnels. Il est rare, ainsi, que l'enquêteur puisse se travestir en décideur et accéder à des fonctions d'impulsion politique ou, pour reprendre un terme autochtone, de pilotage. Or, cela a des conséquences, car ce type de fonctions sous-entend que le chercheur va volontairement perturber l'objet même sur lequel il enquête. Dans ces conditions, si l'action du chercheur est bien délimitée et objectivable, au moyen de l'enregistrement ou de la prise de notes rigoureuse, par exemple, la pratique ethnographique peut s'approcher des sciences expérimentales où la confrontation au terrain permet de tester des hypothèses. La difficulté est alors de conserver une démarche inductive dans le cadre de laquelle c'est le terrain lui-même, et non les présupposés autochtones, qui permettent de formuler ces dernières.

Demeurer dans une posture hybride

Au sein de l'administration française, le SGAE occupe un rôle d'arbitre : en cas de discussion interministérielle, c'est son représentant qui emporte le dernier mot⁷. On attendait de moi que je « me mouille » en influant sur ce que la France allait défendre pendant ces quelques mois ; d'ailleurs, je trouvai à mon arrivée sur le bureau un post-it laissé par la personne que je remplaçais : « *Bienvenue au SGAE ! Sens-toi très libre de faire ce que tu veux de ce poste.* » En ce sens, la position hybride que j'occupais, qui impliquait une forme d'ethnographie par la perturbation, engendrait la mise en œuvre de pratiques sans doute assez éloignées de celles des pères de la discipline.

En définitive, et c'est ce que cette partie souhaitait illustrer, la méthode d'ethnographie a bien constitué un passage obligé pour réaliser mon projet. L'enjeu de l'enquête était en effet de prendre les institutions internationales non de manière frontale, mais plutôt « par le flanc » : il ne s'agissait pas de réaliser une monographie de l'une d'entre elles ni de questionner directement leurs mécanismes de fonctionnement mais plutôt, avec un objet qui traverse ces institutions, de comprendre les ressorts de leur constitution et de leur évolution. Ainsi, le cas du « bœuf aux hormones » constitue-t-il une sorte d'étalon que les acteurs, notamment étatiques, manient pour matérialiser le rôle, réel ou projeté, que les

⁷ Sauf lorsque la question est tranchée par le niveau politique et « qu'on passe au bleu », c'est-à-dire que l'on confie l'arbitrage à Matignon.

institutions internationales jouent comme « sous-cultures » d'un milieu plus large, celui de la gouvernance mondiale [Bellier, 1996]. L'enquête correspond plutôt à l'ethnographie d'une affaire que celle d'institution(s) en tant que telles ; pour autant, l'ethnographie des institutions y occupe une place déterminante, puisqu'elle permet de prendre en compte la façon dont les acteurs influencent l'organisation au concret et, en retour, ce que les différentes institutions induisent de contraintes sur leur façon d'agir.

II. *Prise de responsabilités nationales et réalisation de l'enquête : des considérations pratiques aux déterminants théoriques*

Enquêter sur l'affaire du « bœuf aux hormones » m'a amenée à investir plusieurs institutions : l'administration française au SGAE et en ambassade, les groupes de travail du Conseil de l'UE, le *Codex alimentarius* et l'OMC. La position ethnographique a elle aussi pu osciller, depuis la simple observation jusqu'aux fonctions de secrétariat ou de prise de décision. Le terme de « position » peut du reste être entendu dans son acception usuelle, puisque le changement de statut s'accompagnait d'un déplacement physique dans les salles de réunion : tantôt sur l'estrade présidentielle en tant que secrétaire, tantôt derrière le chevalet de la France, ou encore « in the back of the room », là où prennent place les observateurs. L'expression d'ethnographie « multi-située » ne doit pas s'entendre ici comme le déplacement du global au local que pratiquent aujourd'hui de nombreux chercheurs [Bendix, 2012], mais dans un sens plus littéral, en faisant varier les postes d'observation d'une même arène. On ne voit pas la même chose au fond de la salle, qui offre une vue plongeante sur les écrans d'ordinateurs de délégués pas toujours assidus, qu'assis juste derrière le président de séance, qui coupe fréquemment son micro pour écouter les conseils de son bureau. Dans cette perspective, plusieurs dimensions se prêtent particulièrement à la discussion. Tout d'abord, on peut revenir sur le « choix » de la méthode ethnographique pour enquêter sur un conflit commercial. Qu'apporte concrètement l'immersion longue par rapport à d'autres méthodes plus classiquement mises en œuvre dans l'étude des politiques publiques ? Nous allons maintenant montrer que les variations de statut ont permis de pénétrer des organisations internationales qui veillent à se conserver un accès limité, mais aussi qu'à cette ethnographie par la perturbation, qui exacerbe le marchandage entre chercheur et enquêté, pose de façon aigüe des questions de recevabilité éthique et scientifique.

A. *Comprendre l'affaire du « bœuf aux hormones » par une ethnographie multi-située des institutions internationales*

La mise en œuvre d'une méthode ethnographique ne coule sans doute pas de source lorsqu'on enquête sur une affaire, non strictement superposable à une institution. Celles que l'affaire du bœuf aux hormones traverse ont, du reste, déjà suscité l'intérêt des ethnologues ou des anthropologues : le SGAE, alors qu'il s'appelait encore Secrétariat Général de Coordination Interministérielle (SGCI) avait été l'occasion pour Eymeri [2002] de décrire, au sein d'une structure méconnue du public, des hauts fonctionnaires et des diplomates discrets et affairés. Pour sa part, Abelès [2011] avait investi les salles de négociation de l'OMC, où s'est jouée une bonne partie du contentieux commercial sur le « bœuf aux hormones ». On est dès lors en droit de se demander quelle est la validité d'une observation ethnographique réalisée au sein de plusieurs institutions, mais en ne les explorant que partiellement. Un des éléments qui ressort de mon enquête tient au contraste entre le fonctionnement quotidien du Codex et celui de l'OMC, le premier ayant une incarnation – presque une humanité – bien plus développée que la seconde, laquelle s'apparente plutôt aux bureaucraties décrites par Weber [1921]. D'un point de vue méthodologique, se pose ainsi la question de la pertinence à

mettre en regard plusieurs terrains ethnographiques. D'un autre côté, la multiplication des sites d'observation et des postures adoptées conduit à discuter du prisme inhérent à mon identité de fonctionnaire français : les conclusions ne sont-elles pas le fruit de la culture administrative qui m'a conduite à prendre pour objet de réflexion cette affaire du « bœuf aux hormones » ? Nous allons voir que, si ce péril est réel et s'imprime sans doute dans l'analyse, l'ethnographie des institutions est une méthode instructive pour mettre à jour les ressorts qui conduisent à reproduire des configurations conflictuelles au sein des organisations internationales, lesquelles ne peuvent s'expliquer au moyen d'une grille de lecture rationaliste. D'autre part, il peut sembler approximatif de mener des observations directes, en 2014 et 2015, lorsqu'on investigate une crise datant de la fin des années 1980. Cependant, observer le Codex aujourd'hui permet de comprendre l'affaire du « bœuf aux hormones » sur la longue durée.

La régulation institutionnelle du commerce international des aliments est au cœur d'un riche programme de recherche, qui s'attache par exemple à caractériser le degré de contrainte qu'induisent les normes internationales. Dans cette perspective, le binôme formé par l'OMC et le Codex est souvent au centre de l'analyse. Ainsi, Arcuri [2014], se penche elle aussi sur le cas de l'adoption des normes Codex pour la ractopamine en 2012. Elle remet en question les allégations de technocratie dont a pu être l'objet le Codex, en montrant les limites d'un processus technocratique d'adoption des normes internationales qui serait basé uniquement sur une science prétendument pure. Veggeland et Borgen [2005] discutent de leur côté d'aspects plus sociologiques de la communauté du Codex. Ils montrent notamment les changements survenus depuis l'avènement de l'OMC, et la fin du « club de gentlemen » que constituait jusqu'alors le Codex. D'autres travaux [Bonneuil et Levidow, 2012], questionnent l'expertise scientifique menée par les institutions internationales au sujet des OGM.

Ces travaux ont en commun, d'une part, de postuler que la question de l'expertise est au moins empiriquement distincte de celle de l'adoption des normes, et, d'autre part, de se fonder sur les méthodes classiques de la science politique, c'est-à-dire l'analyse de sources écrites (archives du Codex et de l'OMC) et d'entretiens semi-directifs. L'ethnographie d'« affaires », ou de « problèmes publics » est relativement absente de ce champ de recherche, quoi que quelques chercheurs, sans revendiquer ouvertement une démarche ethnographique, aient cherché à comprendre en quoi les « cultures » réglementaires et leurs différences de part et d'autre de l'Atlantique, pouvaient contribuer à l'occurrence de conflits dans le cadre de l'élaboration des normes pour le commerce des aliments. [Echols, 1998]. Pourtant, l'ethnographie de cette affaire met à jour des comportements et des conduites qui ne s'écartent pas fondamentalement de ce que d'autres constatent quand ils observent les organisations internationales et cherchent à en dépister les référentiels culturels [Maertens, 2012].

Lorsqu'on s'assoit « *in the back of the room* » dans une réunion du Codex, on côtoie tous ceux qui ont le statut d'observateur auprès de l'organisation, c'est-à-dire les représentants de fédérations professionnelles, d'organisations non gouvernementales, d'autres organisations intergouvernementales (comme l'Organisation Mondiale de la Santé Animale ou OIE) ou les délégués de gouvernement qui souhaitent, en se séparant du reste de leur délégation, afficher leur indépendance. Avec une vue plongeante sur l'hémicycle, on dispose d'un point d'observation idéal pour relever les interactions informelles entre les individus en séance plénière. En voici un exemple, en lien direct avec notre objet d'enquête, et relevé au cours de la réunion du Comité sur les Principes Généraux de mars 2015 - qui examinait (de façon simplement consultative) la nécessité ou non de préciser les procédures de vote au Codex⁸.

⁸ Le Manuel de Procédures du Codex prévoit bien la possibilité de voter sur une norme, avec une majorité simple. Mais l'organisation doit avant tout s'efforcer de progresser par consensus, ce qui fait qu'un certain flou

« Tom [Secrétaire du Codex] présente le point, puis le Président du Comité passe la parole à la salle. Une minute de silence, sans que personne ne se lance, puis l'UE ouvre le bal pour réclamer que le vote se fasse désormais à la majorité qualifiée. L'Algérie demande que le consensus soit systématiquement préféré au vote ; le Brésil et le Chili s'y opposent. Puis le délégué russe⁹ prend la parole et énonce son introduction en Français, ce qui produit une certaine émotion. Il prononce le gros mot de « ractopamine » que les autres délégations avaient pudiquement évité, et parle de préférences culturelles. D'autres prises de paroles s'enchaînent mais, qu'on soit pour le vote à majorité simple ou qualifiée, pour le statu quo ou pour la révision des procédures, on s'efforce d'avoir le discours le plus policé possible. Tous commencent leur intervention en rappelant leur attachement à « la règle du consensus ». Seuls les Etats-Unis osent parler des « votes en 2012 » pour faire allusion au cas de la ractopamine. La Chine prend elle aussi la parole pour soutenir l'UE ; le Président français semble vouloir conclure le débat avant la pause café, sur cette intervention. Une des déléguées américaines se lève alors et se faufile précipitamment jusqu'à la déléguée du Canada, avec un papier en main. Elles discutent quelques instants. Le Canada lève alors son chevalet et l'agite pour obtenir la parole. L'intervention n'apporte rien de notable sur le fond, mais permet de conclure le débat par un « pro » ractopamine. Les Etats-Unis avaient déjà utilisé leur temps de parole et ne pouvaient pas intervenir à nouveau pour une allocution purement formelle. » [Carnet d'observations, 11 mars 2015]

Bien évidemment, ce type d'interaction n'est pas noté dans le compte-rendu officiel, qui mentionne simplement les opinions exprimées sur ce point de l'ordre du jour :

« Le Secrétariat a introduit ce point en déclarant qu'il était clair que les décisions prises dans le cadre du Codex devaient, autant que possible, avoir fait l'objet d'un consensus, en employant pour cela tous les outils possibles[...] Les délégations ont formulé les observations suivantes :

- le consensus est une valeur centrale du Codex et les décisions devraient être prises autant que possible de cette manière ; le Codex devrait toujours s'efforcer de parvenir au consensus
- étant donné son statut d'organe de normalisation internationale, le Codex devrait travailler sur la base du consensus ; si nous voulons que les normes du Codex puissent être appliquées partout, elles devraient être acceptées par tous ;
- le vote devrait avoir lieu à la majorité qualifiée des deux tiers, conformément aux procédures de vote en vigueur au sein de l'OIE et de la CIPV ; ainsi, les membres considèreront le recours au vote comme faisant partie du processus démocratique du Codex plutôt que comme une source de divisions ;
- le Codex a rarement eu recours au vote et personne n'aimerait inverser cette tendance ; si un vote est nécessaire, il devrait continuer à avoir lieu à la majorité simple, car toute modification des modalités de vote actuelles aurait une incidence négative sur la représentativité du processus du Codex et sur son efficacité ; [...]
- il conviendrait d'examiner quelle est l'incidence des réserves sur le processus décisionnel du Codex ;
- la modification des procédures de vote au sein du Codex est une question qui a déjà fait l'objet de nombreuses discussions et l'intérêt de rouvrir le débat est tout sauf évident. En 2009 et 2012 par exemple, la Commission et le CCGP avaient examiné cette question en

règne quant à savoir dans quelles conditions il est opportun de passer au vote, si celui-ci doit avoir lieu à bulletin secret ou par appel nominal. La question de la légitimité de normes adoptées par majorité simple a été exacerbée par le différentiel d'une voix seulement lors de l'adoption des normes sur la ractopamine en 2012. L'examen de cette question par le Comité sur les Principes Généraux de 2015 peut ainsi être considéré comme une conséquence du conflit sur les « hormones ».

⁹ La Russie, aussi bien que la Chine citée plus bas, ne prend que très exceptionnellement la parole au cours des débats que tient ce comité sur les principes généraux.

détail et décidé de conserver les procédures actuelles et de se concentrer plutôt sur les mesures permettant d'obtenir le consensus. » [Codex alimentarius, REP15_GPf, mars 2015]

Or, si certains acteurs dénoncent parfois en entretien les stratégies de « lobbying de couloirs » qui ont cours au Codex, ils sont la plupart du temps incapables d'illustrer ce qu'ils entendent par là – peut-être parce qu'ils le pratiquent également. Dans ces conditions, l'observation ethnographique est informative à plusieurs titres. Dans une perspective académique, elle permet de décrire finement les éléments d'une culture organisationnelle où la prise de parole est un enjeu bien codifié. L'utilisation des langues de travail ou officielles de l'organisation est un enjeu que reflète mal la documentation officielle des organisations internationales, sans doute parce que la diversité linguistique correspond à une contrainte managériale et budgétaire pour leurs secrétariats. Les interactions sont également occultées des compte-rendus, alors qu'ici, tout semble fait pour que n'apparaisse pas de déséquilibre trop flagrant en ce qui concerne le temps consacré à chaque camp : les Etats-Unis s'arrangent par exemple pour clore une discussion qu'avait ouverte l'UE.

Ainsi, la démarche ethnographique, pourtant réalisée quelque temps après la période sur laquelle porte l'enquête, permet de mesurer l'actualité de son objet. Elle met en lumière les stratégies étatiques pour occuper le terrain des prises de parole, celle du Président pour éventuellement clore les débats de manière à favoriser le clan qui le conseille, les affinités entre les individus et leur appropriation variable des règles implicites de l'organisation. Autrement dit, elle apporte des renseignements relatifs à une « culture institutionnelle » qui permettent aussi de comprendre l'affaire du « bœuf aux hormones ».

B. Ethnographe et/ou décideur : statut(s) de l'enquêteur et collecte d'informations

L'application des méthodes classiques de l'ethnographie aux institutions apporte des enseignements aujourd'hui peu discutés, notamment parce qu'elles sont le seul moyen de décrire précisément les rapports sociaux au sein des organisations. Cette enquête, qui m'a amenée à me glisser dans la peau d'un décideur pendant quatre mois, montre la richesse et la spécificité des informations qu'elles permettent de récolter.

Que se passe-t-il derrière le chevalet de la France au cours des réunions ? Est-ce qu'il faut avoir été là pour saisir certains comportements, ou pour comprendre pourquoi les individus agissent comme ils agissent ? Sans doute, non. Mais sans doute également, lorsque les salles de réunions de Bruxelles, du SGAE ou de Bercy, vous semblent le summum de l'exotisme, est-ce une façon de saisir plus rapidement le fonctionnement d'une institution comme le *Codex alimentarius*. A ce titre, le contraste entre ce que j'ai perçu depuis une posture d'observateur « étranger » et ce que j'ai ressenti en tant que membre de la communauté du Codex permet de souligner la prégnance d'un certain nombre d'éléments de socialisation propres à cette organisation.

Welcome on board !

D'un premier abord, l'observation depuis un poste à responsabilités ne semble que prolonger celle réalisée depuis « le fond de la salle ». Elle rend néanmoins particulièrement manifeste la volonté des membres du Codex de penser l'organisation comme une structure conviviale. En tant que membre de la délégation française, j'ai ainsi été invitée aux diverses activités organisées parallèlement à la réunion du Codex pour la région Europe (à La Haye, en octobre 2014), notamment à un Quizz. Les sessions de comités du Codex s'organisent en effet selon le même schéma : du lundi au mercredi a lieu la réunion en séance plénière. Puis le jeudi, tandis que les membres du Secrétariat préparent le compte-rendu qui sera adopté en séance le vendredi matin, les délégués se retrouvent pour partager diverses expériences

récréatives. Cette journée du jeudi est une trêve de loisirs et d'échange social dans le déroulé très protocolaire des réunions du Codex, au cours de laquelle les délégués sont surpris de se retrouver « en civil ». Le Quizz en question avait été planifié à l'instigation de la délégation britannique, avec grand succès : tous les délégués avaient fait le déplacement, ainsi que les membres du Secrétariat et les conseillers juridiques, et des équipes avaient été constituées. Le Quizz portait à la fois sur des thèmes propres au Codex (il fallait par exemple reconnaître des fruits exotiques tels que le ramboutan ou le dorian qui ont récemment fait l'objet de normes Codex) et sur des questions d'actualité ou de culture générale. Tous s'étaient fondus dans l'ambiance chaleureuse du pub et allait chercher boissons et en-cas pour la tablée. Un des membres de la mienne posa bruyamment sa choppe de bière pour me dire, ému : « *This is the Codex spirit! Welcome on board.* » [Carnet d'observations, La Haye, octobre 2014]

D'ailleurs, dans l'environnement administratif français, j'ai pu constater quel soin était consacré à privatiser cet « esprit Codex », à préserver un certain entre soi. En dépit de la volonté affichée de faire participer le nombre le plus large de « parties prenantes » à la coordination française pour l'organisation, il m'était impossible de convier des représentants des consommateurs – pourtant concernés au premier chef – aux réunions : ils n'étaient tout simplement pas répertoriés dans les listes de diffusion électronique. De façon plus ambiguë, les personnes chargées, au sein de chaque administration, du suivi des affaires « Codex » en avaient fait une chasse gardée tout en déplorant le peu d'intérêt de leurs supérieurs. En entretien, ils pouvaient par exemple m'expliquer que « *On va prendre le risque de le dire hein ! – je pense effectivement que, à haut niveau, les personnes ne sont pas...ne sont pas persuadées de l'importance des travaux du Codex. Il faut parfois qu'on se batte pour arriver à participer aux comités. Il faut qu'on se justifie de notre participation, en quoi c'est important. [...] Parce que je pense que c'est assez éloigné des préoccupations, qu'on perçoit pas de façon immédiate l'incidence des normes Codex. [...]* » [Entretien, Ministère des finances, 8 août 2014] Pourtant, leur observation a montré qu'ils coupaient court, délibérément, à toute tentative de mieux faire connaître l'organisation, ne serait-ce que par les autres ministères. Si je m'étonnais de ne jamais avoir d'interlocuteur du Ministère de la Santé, on me répondait que c'était mieux ainsi, parce qu'ils n'avaient pas la même sensibilité que « nous » sur des sujets tels que les additifs alimentaires, les contaminants ou les pesticides. Les associations n'étaient pas invitées parce qu'elles « n'avaient pas les moyens de suivre » ; jusqu'à mon chef de service qui ignorait presque parfaitement les travaux réalisés par le Codex et la façon dont ils étaient préparés au niveau national.

Jouer sur la plasticité chercheur/acteur

Cet isolement hiérarchique m'est apparu de façon paroxystique lors d'une réunion de coordination communautaire à Bruxelles. Le délégué britannique a pris la parole afin de défendre le maintien d'une dérogation qui permet d'étiqueter les œufs selon leur date de ponte et non selon leur date limite de consommation. Comme j'étais seule « pour la France », j'ai alors levé mon chevalet : « la France soutient le Royaume-Uni ». J'ai aussitôt pensé, peut-être parce qu'une europhile tique nécessairement en s'entendant prononcer pareille allégeance - que je n'avais aucun statut officiel, ni même la moindre instruction écrite. Pourtant, j'engageais formellement mon pays – et personne ne se préoccupait d'en rien savoir. Je compris alors comment qualifier la perception du Codex par l'administration française : « insulaire ». Sous prétexte de la complexité des procédures du Codex, qui n'avalise les normes qu'au terme d'une procédure en huit étapes, soit autant de réunions physiques, de la difficulté à comprendre les compétences de la Commission européenne et celles des Etats membres, de la prétendue très haute technicité des travaux de l'organisation, ou encore de l'arbitrage interministériel effectué par le SGAE alors même qu'il ne s'agit pas d'une

institution européenne, les responsables gouvernementaux français ont tendance à ignorer ses activités usuelles. De mon point de vue, ce n'était pas tellement préjudiciable : je disposais ainsi d'une grande marge de manœuvre. Je pouvais jouer sur plusieurs tableaux, faire valoir mon statut de chercheur, de délégué de gouvernement, ou encore compter sur le corporatisme de la profession vétérinaire, et ainsi permettre à mes interlocuteurs de m'investir des fonctions qu'ils souhaitaient me voir remplir. Pour certains, j'incarnais notamment un potentiel de changement.

Si une analyse rationaliste peine à expliquer le maintien pendant trois décennies d'un conflit au sujet du « bœuf aux hormones » dans les instances internationales, il reste qu'une partie des acteurs souhaitent néanmoins le résoudre. Les opérateurs commerciaux – producteurs de viandes « hormonées » ou de médicaments vétérinaires – voudraient que disparaissent les entraves liées à l'embargo européen, ce qui implique d'effacer la dépendance institutionnelle dans laquelle les positions étatiques se sont figées. Dans cette perspective, je suis peu à peu devenue une figure intéressante : mon immersion de plusieurs mois a donné à voir mes liens avec de nombreux délégués européens au Codex. Dans le même temps, les discussions « en passant » avec les représentants d'Amérique du Nord indiquaient que mon appréhension du problème du « bœuf aux hormones » était plutôt novatrice. En un sens, c'était comme si je circulais des uns aux autres avec un panneau annonçant mon sujet d'intérêt : je collectais les informations tout en étant moi-même une source, mais une source susceptible d'agir. Pendant ou après la rupture qu'a constitué mon remplacement du point de contact pour le Codex, plusieurs acteurs, notamment des représentants du secteur privé, ont répondu à mes sollicitations pourtant jusqu'alors restées lettres mortes. Une telle polyvalence ne va pas sans soulever certaines questions éthiques.

Il me fallait en premier lieu déterminer jusqu'où aller dans l'échange de renseignements : même si beaucoup des informations dont je disposais avaient eu le temps de refroidir, le cas des hormones s'attache toujours aujourd'hui à un contentieux possible, mais peu prévisible, devant l'OMC. A la question d'éthique et de bonne pratique scientifique s'ajoute, de plus, le devoir de réserve qui m'incombe en tant que fonctionnaire française. Ne devrais-je pas taire certaines des informations que je collecte, et qui pourrait nuire à mon administrations ou aux intérêts français ? A l'inverse, ai-je le devoir de révéler les éléments qui pourraient les valoriser ?

En outre, possibilité d'agir au sein de mon milieu d'enquête et selon mes interrogations propres a pu présenter le risque d'hypertrophier mon objet, de « voir des hormones partout ». Il est difficile de supprimer totalement ces deux penchants et de se garder de donner trop d'importance à soi-même ou à son objet, travers qui mettent en péril la scientificité du propos et le respect de l'éthique. Plutôt que de nier l'existence de ces biais, il convient *in fine* de se demander jusqu'à quel point l'action et la perturbation sont bénéfiques à l'enquête, ce qui est surtout affaire de réflexivité personnelle. Ainsi, beaucoup de confidences révélées à l'ethnologue ne sont-elles pas intéressantes par nature mais par ce qu'elles révèlent des rapports sociaux dans la communauté étudiée (ou, sur un autre plan, du rapport qui s'instaure au cours du temps entre enquêteur et enquêté.) Une des figures essentielles de mon enquête était le fonctionnaire en charge, pour l'OMS, du Secrétariat du groupe d'experts du Codex, le JECFA. Son nom apparaissait dans les auditions lors du conflit à l'OMC, où il avait été très violemment et personnellement mis en cause par les avocats de l'UE. Puis, lors de l'épisode sur la ractopamine, les dirigeants de la Commission européenne avaient écrit directement à la Directrice de l'OMS pour dénoncer son comportement. Je l'avais rencontré à quelques reprises lors de réunions du Codex, et je lui étais venue en aide lors d'un atelier qu'il organisait et que je m'étais proposé d'animer. Par la suite, je le sollicitai par un entretien, et j'eus l'impression assez désagréable de le poursuivre pendant plusieurs mois : il n'osait pas m'éconduire, étant données mes responsabilités gouvernementales, mais n'avait visiblement

pas envie de me répondre. L'entretien fut repoussé plusieurs fois, avant de finalement se dérouler au printemps 2015, où nous assistions tous deux à un comité du Codex. L'enregistrement ne posa pas problème, l'entretien se passa de façon sereine. Au moment où je croyais qu'il s'achevait, mon interlocuteur me demanda de couper le micro : je fus à l'instant submergée par un flot d'informations parfaitement confidentielles et extrêmement compromettantes. La plupart n'avaient aucun intérêt scientifique, mais certaines se sont montrées révélatrices du code de conduite implicite du Codex. A propos de l'épisode de la lettre au Dr. Margaret Chan, DG de l'OMS, il insista énormément sur la façon dont les dirigeants européens avaient « *violé toutes les règles de la diplomatie* », notamment en commençant par un « *“Dear Margaret” totalement inapproprié* ». Cet élément contribue à décrire le Codex comme une organisation « insulaire » : ses membres ne sont pas des diplomates de carrière mais font bien partie d'une communauté à laquelle ils sont profondément attachés. Or, un tel entretien n'aurait probablement pas été possible sans le recours à une longue immersion. En revanche, ce niveau d'engagement peut être difficile à gérer pour l'enquêteur : la posture neutre de scientificité peut finir par sembler vaine, et l'un des périls est alors de diluer la recherche dans l'action.

C. Quand l'ethnographie devient perturbatrice : catalyse heuristique ou périlleuse dilution dans le milieu ?

Tout en contribuant à affiner la notion même de culture, l'ethnographie des institutions conduit finalement aujourd'hui à redéfinir les méthodes ethnographiques qui permettent de se confronter au terrain. Cependant, ces dernières ne diffèrent pas fondamentalement de l'observation de cultures « lointaines » : il s'agit toujours, au fond, de frayer sa voie au sein d'une communauté, de s'y faire accepter, et, dans la mesure du possible, de faire oublier que l'on y siège en tant que chercheur. L'observation « participante », décrite par exemple par Bendix [2012] ou Maertens [2012] au sein des organisations onusiennes, ne l'est souvent pas au point d'entrer en contradiction avec ce schéma. La participation permet avant tout de ne pas attirer l'attention, et ne vise pas à modifier les actions qui se déroulent au sein des institutions. C'est sur ce point que s'ouvre la discussion lorsque les conditions de l'enquête modifient de façon sensible les actions en train de se dérouler. Le lien professionnel que le « praticien-chercheur » [Albarelo, 2003] entretient avec son terrain et avec son objet est en général plutôt vu comme un motif de vigilance, parce qu'une trop grande implication peut mettre en péril la scientificité de la recherche. Les apports que l'on peut tirer d'un statut qui permet de prendre des initiatives, donc de s'impliquer volontairement dans l'action collective, ne sont pas tellement discutés dans la littérature. Si ce choix méthodologique comporte en effet certains risques, notamment en termes d'hypertrophie de l'objet ou de perte de la réflexivité scientifique, il permet d'accéder à des renseignements que les acteurs ont tendance à réserver à leurs pairs, ou de voir comment se comportent des mécanismes qu'on a soi-même initiés.

Mon enquête m'a par exemple donné l'occasion de suivre le cheminement d'une idée au Codex. Dans les archives de l'organisation, figurait un document d'évaluation rédigé par une équipe d'audit au début des années 2000. Ce rapport avait fait l'objet d'un suivi pendant plusieurs années, et certaines de ses 42 recommandations avaient été mises en œuvre. Mais d'autres options avaient visiblement été mises de côté, sans qu'aucune explication soit fournie dans les documents officiels. Or, parmi elles figurait encore une fois la question du vote : fallait-il préférer une majorité simple ou au contraire qualifiée ? Question qui, comme je l'ai dit plus haut, avait un lien direct avec l'épisode de la ractopamine en 2012. D'autre part, ce rapport contenait des propositions radicales pour réformer le Comité exécutif du Codex, bras décisionnel de l'organisation. Or, je savais que la Commission européenne a depuis quelque

temps à cœur d'en modifier la composition dont elle est exclue de fait. Voici un extrait d'entretien réalisé au début de mon remplacement, avec un délégué de la Commission :

« *Moi : En tant que Point de Contact pour le Codex, j'ai commencé à préparer la réunion sur la stratégie générale communautaire pour le Codex en 2015, sur la base de l'évaluation OMS/FAO qui avait été lancée au début des années 2000. Vous savez ce qui en a été fait, au final ?*

Interviewé : Je crois que la plupart des observations ont été achevées... nous-mêmes, on a été d'accord pour arrêter... comme pour les procédures de vote. On a laissé tomber.

Moi : Il y avait pourtant tout un tas de propositions, y compris pour le comité exécutif. Qu'il soit remplacé par deux organes, l'un pour le suivi des normes et l'autre qui serait une sorte de conseil d'administration à l'effectif réduit...

Interviewé, riant : Ce ne serait jamais accepté !!! [...] Je crois que le Codex a adopté certaines recommandations, et les autres, elles ont été plus ou moins refusées. [...] Mais l'ensemble de l'évaluation : terminée ! Bien sûr, ça pourrait être réouvert, mais on était tous d'accord pour clore. [...] Ça posait trop de problèmes de mise en œuvre. C'est pour ça qu'après quelques années, je ne sais plus exactement quand, mais... » [Membre de l'équipe « Codex » de la Commission européenne, entretien, 22 septembre 2014]

A ce moment, cependant, la curiosité de mon interlocuteur avait été piquée. Je décidai donc de pousser mes pions et d'y faire référence dans des commentaires écrits : « *La France souhaiterait que la Commission et les Etats membres échangent au sujet de la composition du Comité exécutif et des procédures de vote au Codex. [...] Des modifications avaient déjà été recommandées en 2002 (évaluation FAO/OMS du Codex) mais n'ont jamais été mises en œuvre.* » [Commentaires français pour la réunion du Conseil « General Strategy for Codex in 2015 », 4 décembre 2014]. L'ensemble de l'équipe de la Commission était présent à cette réunion, ainsi que tous les Etats membres de l'Union Européenne. Nous étions seuls à avoir fait référence à ce document, mais je remarquai que la plupart des participants l'avaient imprimé ; de fait, il en fut largement question. La Commission accepta d'inscrire la référence au rapport FAO/OMS de 2002 dans ses propres commentaires écrits ; initiative qui fut relayée par le Secrétariat du Codex quand il prépara ce point de l'ordre du jour.

Ainsi, l'évaluation en question fut exhumée et ses suggestions connaissent une seconde actualité au Codex. Le mécanisme qui a conduit une simple idée à devenir une position nationale puis communautaire avant de se transformer en levier d'action pour le changement peut sembler on ne peut plus banal. En somme, il s'est simplement agi de faire référence à un travail déjà mené par d'autres, et de saisir une « fenêtre d'opportunité ». La sociologie s'est déjà amplement étendue sur ces processus (Nay et Petiteville [2011] présentent les présentent comme une des voies principales d'évolution des organisations internationales.) Mais la possibilité de mener de front recherche et action permet d'en apporter la preuve précise en pistant la façon dont se formule une idée. Des phénomènes tels que la dépendance institutionnelle, souvent suspectée mais difficile à décrire « cliniquement » ont à gagner en termes conceptuels de l'apport d'une méthodologie ethnographique. Mais dans le même temps, l'emploi du terme d'ethnographie devient plus discutable : ce qui fait l'heuristique de cette méthode à la fois historique et ethnographique est finalement plus la proximité que la distance entre enquêteur et enquêté. Irène Bellier [2002] soulignait déjà ce trait propre à l'ethnographie des institutions, qui, elles-mêmes incluses dans une culture établie, sont plutôt l'ancrage de sous-cultures que de cultures à part entière. En ce qui concerne le Codex, le partage de souvenirs communs, les références constantes au *Manuel de Procédure* de l'organisation que les délégués gardent toujours à portée de main ou les activités proposées le jeudi participent de cette assimilation culturelle. L'adoption de ces pratiques est d'autant plus aisée lorsque vous partagez l'origine socioprofessionnelle du milieu étudié, en l'occurrence le diplôme vétérinaire et l'appartenance à la fonction publique,

combinaison qui assure la bienvenue au sein de la communauté. L'enquêteur peut alors se trouver face au dilemme suivant : les institutions constituent d'une part des bastions d'accès ardu, où il est difficile d'entrer et de dépasser un discours convenu. La pratique ethnographique semble un moyen de contourner ces barrières. Mais d'un autre côté, une immersion complète, qui finit par tenir de l'assimilation, peut diverger de l'épistémologie ethnographique elle-même.

En outre, s'impliquer dans l'action demande souvent de s'engager au-delà de la suggestion d'idées. Il devient alors difficile de cloisonner ce que l'on dit en tant qu'acteur et ce que l'on construit en tant que chercheur. A tout le moins, la prise de responsabilités au Codex pousse à « sortir du bois » pour utiliser des termes autochtones ; c'est-à-dire à exprimer ses propres positions. Cette dimension introduit un rapport complexe au déroulement du travail empirique. L'Europe étant largement critiquée pour son attitude vis-à-vis des hormones, je craignais au début de mon enquête qu'en raison des liens que j'entretenais avec l'administration française, il me soit tout simplement impossible d'accéder à certaines catégories d'acteurs dont la position était opposée. Mais la prise de contact n'a pas corroboré cette crainte. D'une part, la bienveillance et l'accessibilité de mes interlocuteurs ont sans doute eu partie liée à l'objet : dès que j'annonçais m'intéresser au cas des hormones, je suscitais leur intérêt, ce qui m'a conduit à développer dans mon analyse la dimension symbolique du conflit. Pour le dire vite, la présence en filigrane de l'affaire du bœuf aux hormones constitue un point d'ancrage autour duquel s'organisent les acteurs du sanitaire, chacun désirant relater sa propre anecdote, qui semble d'autant plus valorisante qu'elle a été vécue comme un épisode difficile. Dans cette perspective, l'affaire remplit un rôle socialisateur puissant, qui rappelle les fonctions remplies par le Prix Nobel étudié, dans une perspective historique, par Josepha Laroche [1994], ce pourquoi il est difficile de l'évoquer sans susciter de réactions émotionnelles. D'autre part en effet, j'incarnais pour certains une opportunité d'infléchir les positions européennes sur les hormones parce qu'en connaissant parfaitement l'histoire des hormones, je pouvais mettre de côté la part due aux positions du passé, à l'institué, dans une perspective de changement organisationnel. Les délégations américaines ou les représentants de l'industrie du médicament vétérinaire ont ainsi particulièrement recherché ma compagnie (et les informations dont je disposais). Mais la possibilité d'agir engageait mon devoir de réserve aussi bien que mon éthique de chercheur. Aussi intéressantes aient-elles été, mes « expériences » risquaient de « jeter de l'huile sur le feu » d'un conflit qui était peut-être plus endormi que je le croyais. Je prenais alors à la fois le risque de compromettre la qualité éthique de mon enquête et de contrer les intérêts français dans le commerce international.

Les bornes scientifiques et éthiques sont alors affaire d'appréciation personnelle. J'ai par exemple souvenir d'une réunion dont l'objet était de préparer une réponse écrite à une lettre soumise par le Président américain du comité sur les médicaments vétérinaires et qui déplorait que « *Lorsque les normes sont utilisées pour imposer la volonté d'un groupe à un autre, qu'il s'agisse de questions commerciales ou de valeurs sociales, cela nuit à l'efficacité de notre Comité. [...] Par exemple, l'adoption par la Commission des normes pour la ractopamine a révélé de profondes divergences. Ces difficultés ont nuit à l'efficacité du Comité.* » [Chair's discussion Paper, *Codex alimentarius*, septembre 2014] En employant un registre provocant et avec l'allusion directe au cas de la ractopamine, un tel document ne pouvait que susciter l'émoi des délégués français, et me donnait l'occasion de discuter collectivement du problème des hormones de croissance. De très nombreuses informations m'ont été apportées au cours de cette réunion, dont certaines confirment les observations effectuées selon des modalités plus classiques :

« *Interlocuteur 1* : Ce que j'ai noté aussi, c'est que je pense qu'il y a un certain nombre de pays qui construisent leur position chemin faisant...pendant les discussions. Et toute la puissance des arguments / contre-arguments qui ont été entendus par eux permettent ensuite d'adhérer... d'abonder dans ce sens-là, ou de s'y opposer... 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'intervenants qui peuvent être considérés par les pays qui sont un petit peu en équilibre, comme des avis portés par un grand nombre de pays, finalement. Tandis que s'il n'y a que la Commission qui parle, ce sera un...

Interlocuteur 2 : Je dirais que ça va même au delà de ça...c'est que...dans les réunions préparatoires où 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... »

Interlocuteur 1 : Et si on est plusieurs membres de l'UE à prendre la parole, 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. Et si il y a un pays hors UE qui va dans notre sens, c'est vrai que c'est bien de sortir de l'UE pour dire : on abonde dans ce qu'a dit le Nicaragua ou je sais pas ; faut sortir de l'UE.

Interlocuteur 3 : Et le jeu qu'on vient de décrire pour l'UE, les autres font exactement la même chose. Dès lors que les Etats-Unis vont prendre une position, nous, l'UE, on va prendre le contrepied ; sans avoir à se retourner, on sait que derrière, il va y avoir la Nouvelle-Zélande ou l'Australie qui va vouloir parler. C'est sûr. [SGAE, réunion, 29 octobre 2014]

La forme dialectique de ce type de réunion donne naissance à un effet d'entraînement, qui conduit les individus à révéler plus qu'ils ne le font au cours d'un entretien sociologique classique. Dans cette perspective, la démarche ethnographique provoque une libération de la parole, en installant une confiance *a priori* vis-à-vis de l'enquêteur. Mieux encore, le chercheur devient un allié ; ses idées peuvent être relayées comme le seraient des propositions faites par « n'importe quel autre » délégué. *In fine*, le statut d'acteur donne la possibilité d'utiliser certaines pratiques du milieu étudié comme méthodes d'enquête à part entière. Ici, en organisant une réunion à visée professionnelle, je réalise du même coup une forme d'intervention sociologique. Les pratiques des institutions administratives autorisent la tenue de réunions en pleine continuité avec les usages des enquêtés : il n'est pas rare d'enregistrer les réunions, par exemple. Cependant, même si j'orchestrais les débats en tant qu'administrateur d'un entretien collectif, je faisais partie de la réunion dans sa visée opérationnelle. En d'autres termes, je pouvais presque être considérée comme un élément de mon propre terrain, de ma propre enquête. La tentation peut alors exister de se donner la parole au même titre qu'à mes autres interlocuteurs. La confusion entre action et recherche devient le principal écueil du travail empirique d'un « praticien-chercheur » [Albarelo, 2003].

Conclusion

L'ethnographie des institutions constitue désormais un programme riche, qui tend lui-même à se diversifier selon des axes relativement nouveaux. La pluralité des méthodes et des questionnements semble notamment nourrir la discussion relative aux cultures et aux façons de penser propres aux organisations.

L'ethnographie des institutions est tout d'abord un moyen de faire progresser la discipline ethnographique : lorsqu'elle repère les référentiels cognitifs qui leur sont propres, elle permet de comprendre par quels mécanismes certaines institutions parviennent à « faire société » [Bellier, 1996]. Plutôt que la transposition de méthodes déjà éprouvées sur d'autres terrains, l'ethnographie des institutions implique une innovation dans la conduite de

l'enquête. Malgré leur diversité, les institutions ont en commun de s'inscrire dans une temporalité relativement longue et de compter avec des règles et savoir-faire qui déterminent la conduite de leurs membres [Lagroye et Offerlé, 2010]. Ces caractéristiques peuvent induire un coût d'entrée supplémentaire pour le chercheur, qui doit nécessairement prendre au sérieux l'historicité de la communauté à laquelle il s'intéresse et internaliser une partie de ses procédures. L'ethnographie permet certainement de remplir cette exigence, à condition de pouvoir s'adapter à l'exploration du passé, via l'exploitation de documents ou la recherche d'individus ayant quitté l'organisation. Face à une centralité aussi affirmée des processus de socialisation et de conformation aux règles, l'appartenance à l'institution est assurément un atout. C'est d'autant plus vrai dans une institution fortement corporatiste comme la haute administration nationale ou le *Codex alimentarius* qui donne une place d'honneur aux vétérinaires. Cependant, pour le chercheur embarqué [Alam et al., 2012], l'ethnographie peut devenir une pratique dangereuse : l'objet de l'enquête se trouve sensiblement modifié par l'action ou les impulsions initiées par l'ethnographe. Ce qui n'aurait dû être qu'une innocente recherche en sciences sociales finit par devenir partie intégrante du terrain empirique qu'elle prend pour objet.

D'un autre côté, l'ethnographie constitue une méthode qui semble incontournable dans un programme de recherche tourné vers les institutions. En suivant Lagroye et Offerlé [2010] qui qualifient de dépendance consentie l'engagement que les acteurs établissent vis-à-vis de l'institution, l'ethnographie invite le chercheur à éprouver lui-même ses us et ses contraintes. De ce point de vue, l'ethnographie pourrait permettre de répondre à certaines critiques adressées au néo-institutionnalisme historique, qui cherche à comprendre les mécanismes à l'origine des institutions et les processus qui conduisent à leur formation et à leur évolution [Pierson, 2004]. Cependant, ce courant s'est longtemps attaché à une histoire « événementielle » qui a tendance à occulter les éléments d'ambiance et de contexte, plus généraux, lesquels ne se manifestent pas nécessairement dans l'examen de « moments » historiques. Or, certaines institutions réputées difficiles d'accès, telles que les arènes où ont lieu les négociations internationales [Abelès, 2011], constituent des défis pour l'analyse historique. L'ethnographie, mise en œuvre en parallèle d'autres approches, apparaît alors comme une méthode incontournable dans un programme de recherche qui se veut affranchi des visions positivistes de l'institutionnalisme du choix rationnel. Combinée à l'analyse de sources historiques, elle révèle ainsi les éléments de continuité ou de changement qui déterminent l'évolution des institutions [Lieberman, 2002]. Complétée par les méthodes de la science politique d'analyse documentaire ou d'entretien semi-directif, et appliquée aux institutions internationales, elle met en évidence les déterminants d'une sociologie du changement [Nay et Petiteville, 2011]. Cet éclectisme méthodologique m'a permis par exemple de repérer la présence de « vieux routiers » qui font carrière au Codex, tout en brouillant les pistes entre les catégories que la science politique utilise habituellement. Les délégations gouvernementales mêlent ainsi des fonctionnaires nationaux, des scientifiques issus d'agences, des représentants d'entreprises agroalimentaires. Les individus chaloupent entre différentes fonctions, rendant le clivage public/privé peu opérant pour l'analyse – chose qu'il est difficile de déceler par l'analyse documentaire ou par les entretiens.

Cependant, les pratiques mises en œuvre par le chercheur suscitent de nouvelles interrogations. Cette ethnographie qualifiée ici de « perturbante » pour désigner un ensemble de pratiques qui, d'un point de vue épistémologique, impliquent d'accepter voire de rechercher une modification délibérée de l'objet sur lequel porte l'enquête, est-elle encore de l'ethnographie ? *In fine*, il m'est difficile d'affirmer catégoriquement qu'un tel engagement, au terme duquel le terrain est appréhendé comme un laboratoire où mettre à l'épreuve des hypothèses via des protocoles plus ou moins maîtrisés, ne remette pas en cause l'ambition scientifique de mon propos. Du reste, nombreux sont les ethnologues à avoir éprouvé à quel

point le terrain peut exercer une attraction puissante, ce qui a parfois pu compromettre leur retour à leur vie ordinaire, et à leur pratique scientifique. Ainsi, Favret-Saada [1977] raconte comment elle a été « prise » par son enquête sur la sorcellerie normande. La proximité d'institutions telles que l'Assemblée nationale, l'ENA ou le Conseil d'Etat [Latour, 2002], ne protège pas de cet enrôlement par le terrain, bien au contraire : les institutions appartiennent presque toujours à la société d'origine de l'ethnologue. Lorsque l'enquête est réalisée par les acteurs, d'autres périls viennent s'ajouter à ceux qui résultent de ce que les institutions sont caractérisées par des « sous-cultures » plutôt que par des cultures à part entière. Il est difficile en effet de s'astreindre longtemps à la distanciation et à la réflexivité nécessaires à la pratique scientifique. De plus, le statut d'acteur implique une polyvalence du chercheur, qui devient alors autant enquêteur qu'enquêté potentiel. Cependant, ces périls ne peuvent effacer la richesse et la qualité des informations recueillies. En occupant une place et des fonctions déterminées, assorties de responsabilités, j'ai pu me constituer un accès à des acteurs et à des documents qu'il m'aurait été difficile d'atteindre, et même d'identifier, par d'autres moyens. Et les situations que j'ai provoquées m'ont permis de qualifier le lien entre les institutions internationales et les conflits sur les standards sanitaires : plutôt que de les résoudre, les instances multilatérales fournissent les cadres qui permettent de les reproduire, voire de les institutionnaliser. Les Etats, tout en jouant le jeu du multilatéralisme, y trouvent ainsi une voie d'affirmation de ce qu'ils revendiquent comme des styles réglementaires.

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

T. ALAM, M. GURRUCHAGA et J. O'MIEL, « Science de la science de l'État : la perturbation du chercheur embarqué comme impensé épistémologique », Paris, *Sociétés contemporaines*, 2012/3

Luc ALBARELLO, *Devenir praticien-chercheur*, Paris, DeBoeck Supérieur, Méthodes en sciences sociales, 2003

C. K. ANSELL, D. VOGEL, *What's the Beef? The Contested Governance of European Food Safety*, MIT Press, 2006

Alessandra ARCURI, « 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

S. BEAUD et F. WEBER, *Guide de l'enquête de terrain*, Paris, La Découverte, 2010

Irène BELLIER, « Une approche anthropologique de la culture des institutions », in Marc ABELES et Henri-Pierre JEUDY, *Anthropologie du politique*, Armand Colin, pp.129-161, 1997, collection U

---, « 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

---, « L'anthropologie dans l'Espace européen de la recherche -Un monde à construire », *Ethnologie française*, 2008/4 Vol. 38, p. 605-616.

Regina BENDIX, « Une salle, plusieurs sites : les négociations internationales comme terrain de recherche anthropologique », *Critique internationale* 2012/1 - n° 54

N. BUTON & N. MARIOT in François Buton et Nicolas Mariot (dir.), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, Presses Universitaires de France, 2009, pp. 45-68

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 gouvernement du compromis. Courtiers et généralistes de l'action politique*, Paris, Economica, 2002

Jeanne FAVRET-SAADA, *Les mots, la Mort, les Sorts – La sorcellerie dans le bocage*, Paris, Gallimard, 1977

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

Joseph LAROCHE, « Le Nobel comme enjeu symbolique dans les relations internationales », *Revue française de science politique*, 44, n°4, 1994, pp. 599-628

Bruno LATOUR, *La fabrique du droit – Ethnographie du Conseil d'Etat*, Paris, La Découverte, 2002

R.C. LIEBERMANN, « Political Institutions and the Politics of Race in the Development of the Modern Welfare State », in ROTHSTEIN & STEINMO, *Restructuring the Welfare State: Political Institutions and Policy Change*, Palgrave Macmillan, 2002

Lucile MAERTENS, « Etudier 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, 22^{ème} Congrès de l'AISP, Madrid, 2012

O. NAY et F. PETITEVILLE, « Eléments pour une sociologie du changement dans les organisations internationales », Paris, Presses de Sciences Po, *Critique internationale*, 2011/4, n°53, pp 9-20

Douglas C. NORTH, *Institutions, Institutional change and economic performance*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990

P. PIERSON, « Path dependence, increasing returns and the study of politics », *American Political science review*, 94, 2, 2000

Congrès AFSP Aix 2015

---, *Politics in time : History, Institutions and social analysis*, Princeton, Princeton university Press, 2004

F. VEGGELAND et S.O BORGEN, « World Trade Organisation's Impact on the Codex Alimentarius Commission », *Governance*, 18(4), 2005

Max WEBER, *Economie et Société* [1921], Paris Plon, 1971