ST Groupe de Recherche sur l'Action Multilatérale : Les crises dans les négociations internationales

Louise DANGY
Doctorante en science politique
TRIANGLE - Lyon
0676662888 – loudangy@gmail.com

L'affaire du « bœuf aux hormones » dans les organisations internationales : pourquoi la crise freine-t-elle les réformes qu'elle inspire ?

Introduction

« *Il faudra passer sur mon corps mort pour adopter cette foutue norme !* » Ainsi s'exprimait la Directrice Générale de l'unité SANCO (Santé et Consommateurs) de la Commission européenne face au reste du monde à l'été 2011. En jeu, l'adoption d'une norme sur la ractopamine, substance inconnue du public, par une organisation internationale non moins obscure, la Commission du *Codex alimentarius.* Pourtant, cet épisode s'inscrit dans une succession de crises qui, depuis trente ans, secouent les organisations internationales en charge de la régulation du commerce international de produits alimentaires : la bataille sur le « bœuf aux hormones ». Depuis la fin des années 1980, les Etats-Unis reprochent l'embargo sur la viande et le lait susceptibles de contenir des résidus d'hormones de croissance, qui bloque les exportations de viande bovine vers l'Europe. Un conflit commercial transatlantique qui se double d'une confrontation sur le plan de la normalisation internationale pour se perpétuer jusqu'à aujourd'hui sur un mode souvent confiné aux spécialistes de la gouvernance sanitaire mondiale. Episodiquement, cependant, les médias européens relaient la menace floue d'une offensive américaine visant à (re)conquérir le marché européen de viande de bœuf, faisant de cette affaire des hormones de croissance une constante conflictuelle de la relation transatlantique plutôt qu'une crise circonscrite spatialement et temporellement.

L'affaire internationale commence à la fin des années 1980, lorsque les Etats-Unis font part de leur inquiétude devant le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), ancêtre de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), vis-à-vis d'un projet de directive européenne qui va bannir l'usage des hormones de croissance mais surtout interdire la commercialisation de viande issue d'animaux ayant reçu ces médicaments dans les pays de la Communauté. A cette époque, la plupart des grands exportateurs agricoles, au premier rang desquels figurent les Etats-Unis d'Amérique, encouragent l'utilisation des hormones de croissance pour accroître les rendements agricoles. Sous cette impulsion, le *Codex alimentarius* (le Codex), organisation internationale en charge d'établir les normes de sécurité sanitaire des aliments, entreprend d'établir des niveaux maximum de résidus pour les hormones de croissance dans les viandes ou le lait, afin de garantir la sécurité des viandes qui s'échangent sur les marchés internationaux. Peu à peu, l'OMC et le Codex vont devenir les deux arènes au sein desquelles se jouent les épisodes d'une longue crise : en 1996, les Etats-Unis, puis le Canada, dénoncent l'embargo européen comme une mesure protectionniste devant l'Organe de Règlement des Différends (ORD) de l'OMC, fondée quelques mois auparavant. Deux contentieux se suivront sur ce sujet jusqu'à ce qu'en 2009, les gouvernants de l'Union Européenne (UE), du Canada et des Etats-Unis signent un mémorandum d'accord qui ne reprend pas les termes du jugement de l'ORD. Parallèlement, le Codex adopte une série de normes sur les hormones en 1995, en ayant recours au vote, ce qui entre en contradiction avec la règle du consensus qui permet le travail de l'organisation : aucun accord n'avait pu être trouvé entre ses pays membres dans la mesure où l'Europe s'opposait à l'entreprise de normalisation elle-même. Depuis, plusieurs projets de normes concernant les hormones de croissance ont été élaborés par le Codex, aboutissant à des épisodes de confrontation directe dont le cas de la ractopamine en est le dernier exemple en date. En 2012, en effet, la norme si conflictuelle était adoptée par un vote, soulevant d'autant plus de polémiques quant à sa légitimité que la majorité s'est jouée à une seule voix.

Dans une grande mesure, les épisodes de crise sur les hormones ont accompagné la création puis l'évolution des organisations internationales chargées de réguler les échanges de produits alimentaires. L'OMC a été intronisée en 1996, via une série d'Accords, parmi lesquels celui sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS) en partie inspiré par le conflit latent sur les hormones. Le comité du Codex chargé d'établir des normes pour les

résidus de médicaments vétérinaires a été fondé en 1986 : le cas des hormones figurait à l'ordre du jour de la première réunion. Mais une lecture positiviste de ces efforts à résoudre la crise larvée ne permet pas de comprendre comment celle-ci s'est installée dans le temps long, au point d'être devenue l'archétype de prétendues divergences dans le niveau d'exigences sanitaires. La crise sur le bœuf aux hormones a souvent été présentée comme une démonstration de l'intérêt à créer ou approfondir les relations multilatérales au sein des organisations internationales dans le domaine des normes et des mesures sanitaires. On est dès lors porté à se demander pourquoi elle persiste près de trente ans après les premiers épisodes de tension. Ceux de ces dernières années se posent-ils en des termes identiques à la crise initiale ? Dans quelle mesure la création et l'évolution des institutions internationales ont-elles permis de résoudre la crise sur le bœuf aux hormones ? Comment, en retour, cette dernière a-t-elle influé sur le contexte multilatéral de la régulation du commerce mondial ? Comment, *in fine,* le cas du « bœuf aux hormones » nous renseigne-t-il sur la place que les Etats attribuent aux institutions dans la régulation du commerce mondial de produits alimentaires ?

Pour dépasser la qualification du cas du « bœuf aux hormones » comme simple crise commerciale, insuffisante pour comprendre la dimension normative du conflit, on a souvent eu recours à la comparaison entre les politiques de régulation européenne et américaine [Ansell & Vogel, 2006; Boy, Rainelli & Reiss, 2003]. Le conflit serait ainsi imputable aux différences conceptuelles importantes des modes de gestion du risque : l'Europe est alors supposée préférer les approches précautionneuses des risques sanitaires, d'où une certaine réticence à l'innovation, tandis que l'Amérique appliquerait une politique plus favorable aux acteurs privés et à l'entreprenariat, et plus audacieuse en termes de risques. En fait, le cas des hormones survient au moment où s'installe cette tendance, alors qu'à l'origine c'était plutôt du côté des Etats-Unis qu'il fallait chercher les réglementations les plus rigoureuses [Vogel, 1997]. Le conflit sur les hormones trouve d'ailleurs son origine dans le contexte européen, mais l'analyse historique laisse entendre qu'il s'agit plutôt d'un enjeu de la construction d'un espace économique et politique cohérent en lien avec l'Acte Unique de 1986 que de la recherche d'un niveau accru de protection sanitaire. C'est en fait le néo-institutionnalisme historique qui permet au mieux d'expliquer la dynamique qui perpétue la crise internationale, à contre-courant de la convergence des standards nationaux dans le cadre de globalisation, sur une temporalité plus longue. Notre étude conduit en effet à envisager les fonctions que remplit la crise du point de vue des acteurs et des institutions de régulation internationale. Nous allons ainsi, grâce à une étude socio-historique du cas du bœuf aux hormones, montrer les liens existant entre les épisodes de crise multilatérale et les évolutions des institutions internationales sanitaires et commerciales. Dans un second temps, nous discuterons des jeux d'influence sur les politiques agricoles internationales qui entretiennent cet état de crise permanente, notamment du rôle socialisateur aux organisations internationales de phénomènes tels que la dépendance institutionnelle [Pierson, 2000].

I – L'affaire du « bœuf aux hormones » : le binôme OMC-Codex comme catalyseur d'une mise en crise internationale

Le cas du « bœuf aux hormones » est avant tout connu comme un conflit commercial, matérialisé par le contentieux qu'il a engendré devant l'OMC, entre les Etats-Unis/le Canada et l'Europe, à partir de 1996. Pourtant, il a également constitué un enjeu sur le plan de l'harmonisation réglementaire européenne, de la normalisation internationale et de la façon de réguler les risques sanitaires. S'intéresser à la mise en crise de l'affaire du bœuf aux hormones invite donc à prendre en compte, sur le temps long, plusieurs grilles de lecture au croisement de l'histoire, des Relations Internationales et de la sociologie des politiques du risque ou de l'expertise. Les questions soulevées par l'utilisation pharmaceutique des

hormones, d'abord en médecine humaine, trouvent leurs origines dès les années 1950 avec le scandale du DiEthylStilboestrol (le DES), une hormone prescrite aux femmes enceintes et qui s'est avérée provoquer des malformations gravissimes chez leurs enfants [Bonah et Gaudillière, 2007]. La crise semble alors résulter de la tension entre intérêts sanitaires et économiques qui caractérise l'histoire de l'encadrement pharmaceutique réglementaire au XXe siècle [Chauveau, 2002]. L'utilisation des hormones en élevage est abordée dès que débute l'entreprise de régulation du médicament vétérinaire, c'est-à-dire au milieu des années 1970 en France comme dans la plupart des pays développés. Du fait qu'elles sont essentiellement employées comme facteurs de croissance - et non pour soigner des maladies – les hormones sont au cœur de la définition du « médicament vétérinaire », notamment dans ses dimensions économiques. Leur encadrement incorpore ainsi des exigences sanitaires (pour l'animal et le consommateur), mais aussi de rationalité économique pour les élevages et de cohérence avec les politiques accompagnant le développement agricole. Nous allons montrer dans cette partie comment le passage par les arènes multilatérales transforme le problème public des hormones en crise internationale. En retour, la crise atteste de l'interdépendance entre l'OMC, qui contrôle les politiques commerciales des Etats, et le *Codex alimentarius*, chargé d'établir des normes internationales.

A. Les « hormones de croissance » dans les années 1980 : une crise sanitaire et européenne ?

L'affaire du « bœuf aux hormones » débute à la fin des années 1980 dans les espaces internationaux et en premier lieu au sein des instances multilatérales. A ce moment-là, plusieurs pays anglo-saxons emmenés par les Etats-Unis d'Amérique accusent l'Europe d'entraver la libéralisation du commerce en fermant son marché aux viandes bovines issues d'animaux traités aux hormones de croissance. Dès les premiers échanges, ces plaintes imputent le conflit en cours d'établissement à des orientations des politiques agricoles décidées, au niveau européen, pour des préoccupations présentées comme sanitaires. Dans cette section, nous allons revenir sur ce tournant dans la régulation européenne du médicament vétérinaire pour montrer que, si le problème public des hormones est bel et bien une question européenne sous-tendue par des enjeux sanitaires, mais aussi socio-économiques, il faut attendre son appropriation internationale pour pouvoir la qualifier de crise.

Les fraudes et la souffrance animale à l'origine du scandale du veau aux hormones

La régulation des hormones constitue un enjeu spécifique de la loi Ceyrac de 1976 qui initie la réglementation du médicament vétérinaire en France. Elle interdit d'administrer certaines hormones sexuelles, présentes naturellement chez les animaux, dans le but d'accélérer leur croissance. Non appliquée, elle favorise le développement de filières frauduleuses impliquant vétérinaires, éleveurs et pharmaciens, ce qui conduit à l'été 1980 à la crise du « veau aux hormones[1] ». Un certain nombre d'experts, notamment de professeurs des écoles vétérinaires, se font alors les détracteurs de la loi Ceyrac, en regrettant son caractère irrationnel : si plusieurs hormones sont en effet dangereuses, comme le DES qui est encore utilisé frauduleusement en élevage à cette époque, la plupart sont inoffensives. Seule une évaluation au cas par cas permettrait d'asseoir une décision légitime, dans un contexte où la diversité des réglementations entre les Etats membres de la Communauté Economique Européenne introduit, selon eux, une « distorsion de concurrence ». En effet, contrairement au régime d'autorisation différenciée (dans un cadre thérapeutique) qui prévaut en France, les

[1] De très nombreux quotidiens (Libération, Le Figaro) vont consacrer plusieurs unes à l'utilisation scandaleuse

législations belge ou ouest-allemande autorisent sans conditions le recours aux hormones, tandis que l'Italie ou la RDA les interdisent totalement. Or, la construction d'un marché commun projette de lever les barrières tarifaires entre les pays de la Communauté : dès lors, l'élevage français est menacé face à des viandes produites chez ses voisins pour des coûts moins élevés. Les éleveurs et les vétérinaires accusés d'infliger des traitements inhumains aux veaux ou aux poulets en les engraissant artificiellement grâce aux hormones de croissance mettent en cause cette concurrence déloyale. Ils transforment ainsi le scandale des hormones, originellement cadré comme un problème public français, en un véritable enjeu de convergence réglementaire européenne. Cependant, cette revendication ne parvient pas à contrer la prise de conscience éthique et sanitaire des Français : le 11 septembre 1980, à l'appel de l'Association UFC Que Choisir, débute le seul boycott de produits alimentaires qu'a connu la France, et qui conduit à des baisses d'achat de la viande de veau de près de 50% pendant plusieurs semaines.

Les autorités françaises sont alors amenées à gérer une double crise. Au plan interne, il faut soutenir les filières de production de veaux qui doivent faire face à une chute drastique de leurs ventes. Mais un chantier politique et législatif plus vaste s'ouvre à l'échelle européenne. Le Ministre de l'Agriculture français, Jean Méhaignerie, et une partie des élus considèrent la loi Ceyrac comme non-scientifique et impossible à respecter. Mais la perte de confiance des consommateurs empêche de la réviser : la France demande alors une harmonisation réglementaire européenne, et que celle-ci s'oriente conformément à la loi Ceyrac de 1976. Le processus de convergence réglementaire qui s'amorce alors n'est rien moins que difficile. Comme on l'a dit, les dispositions nationales vis-à-vis de l'usage d'hormones en élevage sont diverses en Europe : certains pays interdisent ou autorisent sans conditions ces molécules, tandis que d'autres ont légiféré sur les pratiques selon qu'elles visent ou non la promotion de la croissance ou encore abordent différemment les hormones « naturelles » (identiques à celles que sécrètent naturellement les animaux) des hormones « artificielles ». Ces divergences sont à l'origine de litiges commerciaux intra-européens : à l'automne 1980, l'Italie ferme sa frontière aux veaux français, supposément traités aux hormones de manière frauduleuse.

Au niveau européen : un marchandage interinstitutionnel qui conduit à bannir les hormones

Le Parlement européen se saisit de la question. Les préoccupations sont alors relatives à la fois à la protection de la santé des consommateurs, à la lutte contre la fraude ou la concurrence déloyale, ou encore au coût du soutien aux filières bovines notamment en raison du stockage des excédents de production. La Commission européenne, favorable à l'option d'un examen des substances au cas par cas, échoue à faire adopter sa proposition d'une législation fondée sur la science et donc différenciée selon les risques qu'engendre chaque produit. Mis à part les plus dangereux d'entre eux, pour lesquels le retrait du marché doit être immédiat, les Etats restent libres de proposer leurs propres dispositions générales dans le cadre de la directive 81/602/CEE finalement adoptée. Il faut attendre 1988 pour qu'un véritable effort d'harmonisation soit consenti à l'échelon européen : la directive 88/146/CEE, qui reprend le texte d'une directive de 1985 annulée pour vice de procédure à la demande du Royaume-Uni[2], introduit un approche stricte à l'encontre des hormones. Ce sont bien les usages qui y sont visés, puisque les administrations d'hormones à visée thérapeutique restent autorisées. Ainsi, les risques pour la santé des consommateurs ne sont pas au cœur de

[2] Cet élément contribue à la « légende » d'une dissidence du Royaume-Uni vis-à-vis de la Communauté européenne, qui fut reprise dans l'argumentaire de la Commission européenne pour négocier son adhésion en 2003 en tant que membre de plein droit du *Codex alimentarius,* à côté des Etats membres.

l'argumentaire qui sous-tend ce tournant vers l'interdiction des hormones : *« considérant que [...], si l'impact de ces substances sur les conditions d'élevage est évident, leurs conséquences sur la santé humaine sont appréciées diversement par ces réglementations ; que cette divergence conduit à une distorsion des conditions de concurrence entre des productions faisant l'objet d'organisations communes des marchés et à des entraves importantes dans les échanges intracommunautaires »* [directive 88/146/CEE du 7 mars 1988]. L'aspect sanitaire, dans les espaces européens, apparaît donc comme subordonné aux enjeux d'une convergence réglementaire entreprise dans un souci de rationalité économique. Or, cette directive étend, là aussi pour éviter les « distorsions de concurrence », l'interdiction aux viandes importées en Europe. C'est cet élément qui, à un moment où certains Etats sont très préoccupés par la création du marché unique européen [Meunier, 2005], va conduire à la mise en crise du cas des hormones dans les organisations internationales.

Pendant près d'une décennie, les hormones ont donc posé un problème public dans différents pays européens où leur acceptabilité sociale a été mise en cause, tandis que les professionnels ont fait le procès de divergences réglementaires incompatibles avec la libre circulation des biens au sein de la CEE. A ce titre, il s'agit donc aussi d'un problème « européen ». Néanmoins, la question sanitaire ne trouve pas de réponse univoque : si elle s'inscrit dans les revendications des Européens (qui réclament aussi la fin des fraudes et la mise en œuvre d'un élevage plus éthique), le choix d'harmoniser la réglementation européenne au moyen d'une interdiction stricte qui ne tient pas compte des connaissances scientifiques spécifiques à chaque substance, semble nier qu'il s'agit d'un véritable enjeu de santé publique. Au contraire, c'est sur un raisonnement économique qu'il se fonde.

B. Du scandale du veau aux hormones à l'affaire du « bœuf aux hormones » : une mise en crise au sein des institutions internationales

Au cours des années 1980, plusieurs institutions internationales vont être simultanément investies par les discussions relatives aux hormones. L'Organisation Mondiale de la Santé Animale (OIE) a soutenu plusieurs conférences et publications présentant les hormones de croissance comme une solution pour faire face à la demande croissante de protéines animales à l'échelle mondiale[3] et donc comme un des éléments de lutte contre la faim dans le monde. Néanmoins, cette organisation s'est dessaisie de la question au cours des années 1980 et n'a donc pas été directement investie dans le cadre du conflit sur le « bœuf aux hormones ». Au sein des organisations intergouvernementales, la crise s'est en effet constituée autour des enjeux de normalisation et d'accès au marché.

Etablir des normes internationales pour résoudre le conflit naissant

Du côté de la normalisation, la Commission du *Codex alimentarius* (le Codex) s'occupe d'établir les normes internationales garantissant la sécurité des produits alimentaires et les pratiques loyales du commerce : ce programme mixte fondé en 1963 sous la double parentèle de la FAO et de l'OMS (Organisation Mondiale de la Santé) constitue le premier lieu du conflit. En 1980, le problème des résidus d'hormones et d'antibiotiques dans les produits animaux, qui peuvent avoir un impact sur la santé des consommateurs, y est soulevé pour la première fois, ce qui aboutit à la création d'un comité spécifique aux résidus de médicaments vétérinaires. Ce comité, le CCRVDF, s'est réuni à partir de 1986. La question était alors déjà controversée à l'échelle mondiale, mais tous les membres présents à cette première réunion s'accordent cependant pour inscrire le cas des anabolisants vétérinaires à

[3] Par exemple, lors du symposium organisé par l'OIE du 15 au 17 février 1983 [Archives de l'OIE, Symposium de l'OIE sur les aspects sanitaires du contrôle et de l'utilisation d'anabolisants dans la production animale]

l'ordre du jour, comme l'atteste cet extrait du discours d'introduction prononcé par le Président du comité : *« Because the residue would not be present if veterinary drugs were not used, the consumer falsely concludes that products from animals raised without these drugs might be safer. […] In the United States, a number of consumers are buying products allegedly from animals raised without the use of antibiotics or hormones.*[4] » [Discours d'ouverture de la 1e session du CCRVDF, Dr Donald L. Houston, USDA, Washington DC, 27 octobre 1986].

L'enjeu commercial des normes établies par le CCRVDF est pourtant difficile à saisir : le mandat du comité ne lui permet que d'établir des niveaux de résidus dans les viandes permettant la sécurité du consommateur, et en aucun cas d'autoriser ou de promouvoir des médicaments vétérinaires. Néanmoins, il est investi comme instance de résolution des différends, à un moment où le GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), l'organisation internationale chargée des politiques commerciales, n'a pas force de contrainte. Au GATT justement, les Etats-Unis d'Amérique (Etats-Unis) anticipent l'entrée en vigueur de la directive de 1988 qui va instituer l'embargo de l'Europe sur la viande aux hormones, jugé comme protectionniste. Le cas, catégorisé comme l'un des nombreux conflits impliquant des « méthodes de production », est traité selon le Code des Normes du GATT, dont les termes permettent aux Européens de refuser que la directive soit soumise à une expertise scientifique. L'institution, sans pouvoir de contrainte, n'apporte pas de réponse satisfaisante aux Etats-Unis, qui finissent par prendre des mesures de rétorsion directes sous la forme de surtaxes appliquées à une sélection de produits européens. Au GATT, l'Europe se plaint de l'unilatéralisme de ces représailles, que les Etats-Unis justifient en raison du « *refus rigide des CEE de donner suite aux préoccupations des Etats-Unis par rapport à l'action unilatérale des CEE* » [Archives en ligne du GATT, TBT/W/122].

L'ORD, une nouvelle institution multilatérale contraignante dans l'arbitrage des conflits commerciaux ?

Cette situation perdure jusqu'à l'entrée en vigueur des Accords de Marrakech, le 1e janvier 1995 : dès le 31 janvier 1996, les Etats-Unis lancent la procédure d'un contentieux formel devant l'Organe de Règlement des Différends (ORD) dont est dotée la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce (OMC). Parallèlement, ils mettent fin aux mesures de surtaxation, d'autant plus que l'Union Européenne (UE) menace de porter devant l'ORD sa propre plainte à l'encontre de cette pratique. Dans les semaines qui suivent, la Norvège apporte son soutien à l'UE, tandis que l'Australie, la Nouvelle-Zélande et le Canada – qui lancera sa propre procédure contentieuse dès l'été 1996 – se rangent derrière les Etats-Unis. Les parties s'accordent pour que l'affaire soit jugée à l'aune de l'Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires (Accord SPS), qui avait été négocié en tenant compte du conflit sur les hormones alors émergent. Début 1997, les panélistes choisissent, conformément aux procédures de règlement des différends de l'OMC, de consulter des experts pour tenter de tirer au clair les risques liés aux facteurs de croissance. Cette décision est interprétée comme un signe du renforcement du rôle de la science dans le règlement des conflits en matière de politiques agricoles : « *Regulatory authorities and courts are facing an increasing number of scientific issues with the rise in the use of biotechnology in our society. These scientific issues are not new. What is new, however, is that for the first time the World Trade Organization*

[4]« Dans la mesure où les résidus ne seraient pas présents si des médicaments vétérinaires n'avaient pas été utilisés, le consommateur en déduit – à tort – que les produits issus d'animaux élevés sans qu'on ait recours à ces médicaments seraient plus surs. […] Aux USA, un certain nombre de consommateurs achètent des produits prétendument issus d'animaux élevés sans recours aux antibiotiques ou aux hormones. » Traduction personnelle.

(WTO) has been given the binding authority to adjudicate science-based international trade disputes. » [Christoforou[5], 2000].

Ce premier contentieux dure jusqu'à la fin de la décennie 1990 : le rapport initial, qui déclare que les CE ne respectent pas leurs engagements auprès de l'OMC en appliquant leur régime d'interdiction des hormones[6], fait l'objet d'un appel dès sa publication en août 1997. Le second jugement, sans changer fondamentalement les conclusions du premier, introduit une jurisprudence plus nuancée qui satisfait certaines des revendications européennes en reconnaissant par exemple que « *les gouvernements représentatifs et conscients de leurs responsabilités agissent en général avec prudence et précaution en ce qui concerne les dommages irréversibles voire mortels pour la santé des personnes* » [WT/DS26/AB/R]. Durant cette période, les interventions sur la résolution du cas « hormones » sont virulentes lors de chaque réunion de l'ORD. Une bonne part d'entre elles, plutôt que de revenir sur le fond de l'affaire, relève du registre de la confrontation politique. Par exemple, après avoir validé la condamnation de l'UE, l'ORD est chargé d'arbitrer le montant des échanges sur lequel vont pouvoir être appliquées des mesures de rétorsion. Les Etats-Unis déclarent à cette occasion : « *The EC first argued that the US has shown « bad faith » by proposing a $202 millions level of suspension, when the correct level could only be the one advocated by the EC. This claim is absurd on its face and warrants no response. »* [OMC, Déclaration des Etats-Unis, WT/DS26/Arb, US response, 28/06/1999]. Plutôt que d'évoluer vers la résolution du conflit commercial et la reprise des échanges de viande bovine entre l'UE et les Etats-Unis, le cas des hormones est ainsi mis en crise de façon durable à l'OMC.

Le conflit commercial et la critique des normes internationales

Mais au même moment, le problème de la normalisation des hormones par le *Codex alimentarius* prend de l'ampleur. En 1987, le CCRVDF a confié à un groupe international d'experts, le JECFA (Joint Expert Committee on Food Additives), l'évaluation de cinq hormones couramment utilisées comme facteurs de croissance (il s'agit en fait de cinq des six hormones sur lesquelles portera le contentieux à l'OMC). Le JECFA estime que, si l'administration des hormones se fait conformément aux « bonnes pratiques vétérinaires », les risques sanitaires sont inexistants ou si faibles qu'il n'est pas nécessaire de fixer de niveau maximal dans les viandes. Sur la base de cet avis, des projets de normes sur les hormones sont avancés dès 1989 à la dernière étape de la procédure du Codex ; néanmoins, l'absence manifeste de consensus empêche une adoption par les membres réunis pour l'assemblée générale de l'organisation. Ce sont finalement les CEE elles-mêmes qui, en 1991, vont demander que l'on procède à un vote pour, espèrent-elles, abroger les travaux et écarter définitivement la menace de normes internationales sur les hormones. En votant, il s'agit d'utiliser une procédure exceptionnelle du Codex, qui travaille d'ordinaire sur la base du consensus[7]. La proposition d'ajournement définitif n'est pas adoptée, mais le cas controversé des hormones pousse le Codex à engager une réflexion sur la place que doit occuper

[5] Theofanis Christoforou est l'un des avocats de la Commission européenne auprès du GATT puis de l'OMC. Il a notamment défendu l'UE lors de l'affaire des hormones, sur laquelle il s'exprime dans cette citation.

[6] Le rapport initial de panel est en réalité sévère à l'égard des CE puisqu'il estime que (1) l'interdiction n'a pas été établie sur la base d'une évaluation scientifique des risques, (2) qu'elle constitue une distinction arbitraire ou injustifiable qui entrave le commerce et (3), qu'elle introduit un écart non justifié par rapport aux normes internationales du *Codex alimentarius* reconnues par l'Accord SPS.

[7] Le consensus n'est cependant pas défini dans les textes du Codex et est soumis à l'appréciation du Président de séance. Néanmoins, les hormones de croissance constituent presque la totalité des cas de recours au vote, c'est-à-dire moins d'une dizaine de normes en tout, en regard des dizaines que l'organisation adopte chaque année, et qui peuvent parfois conduire à d'importantes négociations.

l'expertise scientifique dans les travaux de l'organisation[8]. Les tensions s'accentuent encore entre les membres du Codex, et l'UE tente à nouveau de faire voter l'abandon des projets de normes en 1995. Les Etats-Unis vont alors profiter de ce second échec pour demander de voter – cette fois-ci, à bulletin secret - l'adoption des normes : celles-ci seront adoptées à une étroite majorité de 33 contre 29 suffrages exprimés. Parallèlement, dès 1993, le Codex entreprend l'élaboration de normes sur de nouvelles hormones, sans que l'UE s'oppose fermement à la conduite de ces travaux. Ces projets sont cependant gelés à la fin des années 1990 en raison de l'absence de consensus qui, cette fois encore, empêche l'adoption selon le mode usuel de l'organisation.

En une quinzaine d'années, le conflit autour des « hormones » s'est structuré dans les cadres multilatéraux : initialement, il s'agissait d'un problème public propre aux pays européens et catégorisé comme sanitaire et éthique. Mais, dès les années 1980, il devient le révélateur des exigences d'harmonisation politique et réglementaire inhérents à la réalisation d'un marché unique. C'est le lien entre ces questions communautaires et les politiques commerciales internationales, soumises à un encadrement de la libéralisation des échanges de plus en plus contraignant, qui va faire de cet enjeu un conflit international à part entière. Ainsi, à la fin des années 1990, deux organisations internationales ont vécu des épisodes de fortes tensions : le *Codex alimentarius* a adopté des normes par vote, cas exceptionnel pour cette institution, tandis que l'OMC a été secouée par un long contentieux, dont on se souvient comme d'un test de son nouvel ORD. Les deux institutions ont donc été impactées par les « hormones » au point que des changements structurels (création d'un comité, modification des procédures du Codex, jurisprudence « hormones » de l'OMC) ont eu lieu sous l'impulsion des épisodes de crise. Les discours se sont progressivement organisés le long d'un axe science/précaution et d'un axe libéralisation du commerce/exigences du consommateur : les deux conflits qui composent l'affaire du bœuf aux hormones correspondent à un enrôlement des deux principales organisations internationales de régulation sanitaire et commerciale dans une crise des négociations transatlantiques. En outre, aux yeux des acteurs, l'affaire est elle-même la démonstration de l'articulation ambiguë entre l'OMC et le Codex. Elle crée un climat d'incertitude politique qui installe la crise dans le long terme, via un jeu de vases communicants entre ces deux organisations internationales, et dans lequel s'insèrent d'autres acteurs de la régulation mondiale du commerce.

C. Le spectre du contentieux à l'OMC et l'instauration d'un état de crise permanente

Les épisodes des années 1990 sur l'affaire du « bœuf aux hormones » sont contemporains d'importants changements structurels au sein des organisations internationales. Au Codex, le recours au vote est perçu comme la démonstration des difficultés de l'organisation à faire face à des objets conflictuels. C'est dans un effort pour tenter de les surmonter que sont élaborées des « déclarations de principes » sur le rôle de la science, qui demeurent peu opérationnelles. A l'OMC, la résolution du contentieux selon l'Accord sur les mesures Sanitaires et Phytosanitaires (Accord SPS), a fait prendre la mesure du rôle des normes internationales puisqu'il les présente comme des références[9] mais aussi, plus

[8] Ce travail va aboutir à l'adoption de deux « Déclarations de Principes » à la fin de 1996, soit près de 18 mois après le vote des normes « hormones ». Ces deux « Déclarations » rappellent que la place déterminante de l'expertise scientifique ne doit pas occulter l'existence d' « autres facteurs légitimes » lors de l'élaboration de normes mais le Codex peine à les appliquer. Jusqu'à présent, la base scientifique est le seul fondement consensuel de l'organisation.

[9] L'Article 3.2 de l'Accord établit que les mesures basées sur des normes internationales, notamment celles du Codex, sont réputées conformes aux principes de l'OMC.

largement, de celui de l'expertise scientifique pour légitimer les législations nationales. En conséquence, les normes internationales sont placées au centre des préoccupations des Etats lorsqu'ils établissent leurs politiques commerciales, puisque l'Accord SPS précise que « *Les Membres pourront introduire ou maintenir des mesures sanitaires ou phytosanitaires qui entraînent un niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire plus élevé que celui qui serait obtenu avec des mesures fondées sur les normes, directives ou recommandations internationales pertinentes s'il y a une justification scientifique* » [OMC, Accord SPS de 1995, Article 3.3].

L'après contentieux : un arrangement trouvé dans les coulisses des instances multilatérales

En 1999, l'OMC rend de nouveaux arbitrages concernant l'affaire des hormones : l'UE, qui a refusé de lever son embargo, ne s'est pas mise en conformité avec le rapport de l'ORD. Les plaignants sont alors autorisés à prendre des mesures de rétorsion à partir de juillet 1999. Il s'agit à nouveau de surtaxes sur des produits européens destinés aux marchés états-unien (pour environ 117 milliards US$ annuels) et canadien (11 milliards de Can$). Si le montant de ces mesures de rétorsion a été fixé dans le cadre de l'OMC, le choix des produits est laissé à l'appréciation des plaignants. Ceux-ci menacent dans un premier temps d'appliquer la « stratégie du carrousel », technique très controversée pour le climat d'imprévisibilité qu'elle instaure et qui consiste à modifier « par surprise », tous les six mois et sans négociation préalable, la liste des produits sur lesquels porteront les rétorsions. Finalement, les administrations des Etats-Unis et du Canada vont établir des listes de produits stables au cours du temps, mais qui atteignent les pays européens de manière différenciée : « *Seul le Royaume-Uni est épargné. Pays sous embargo communautaire [...] en raison des risques liés à l'ESB*[10]*, il est désormais le seul Etat membre autorisé à poursuivre l'exportation de viande bovine et porcine vers les Etats-Unis. [...] La France apparaît au premier rang des pays visés. Les produits touchés représentent des volumes relativement faibles mais à haute valeur symbolique* ». [Représentation permanente de la France auprès de l'OMC, archives internes, note pour le SGCI, 21/07/1999].

Vue d'Europe, cette situation n'est pas destinée à durer. En effet, l'UE s'est engagée dans un nouveau processus législatif qu'elle présente comme une mise en conformité[11] avec le rapport de l'ORD. Pourtant, la directive européenne 2003/74/CE ne fait que renforcer les dispositions qui figuraient dans les textes de 1996 en établissant une liste d'affections justifiant le recours aux hormones dans un cadre thérapeutique, ou en listant de façon explicite les substances interdites. Sur cette base, l'UE va lancer une nouvelle procédure de règlement des différends pour mettre fin aux suspensions de concessions américaines et canadiennes. Les échanges dans le cadre de cette nouvelle procédure témoignent encore du climat de crise qui règne sur ce différend : « *Les Etats-Unis font valoir qu'ils sont toujours en train d'examiner [la directive 2003/74/CE] et qu'ils restent demandeurs d'informations complémentaires de la part des CE (lesquelles ont ironiquement noté que cette information complémentaire avait déjà été transmise il y a longtemps et que les processus de consultation interne américains étaient vraiment très longs.) Le Canada est, quant à lui, d'une mauvaise*

[10] Encéphalopathie Spongiforme Bovine ou maladie de la vache folle.

[11] La directive 2003/74/CE mentionne ainsi, à son considérant n°3 : « (3) À la lumière des résultats d'une procédure de règlement des différends engagée devant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) par les États-Unis d'Amérique et le Canada (affaire des hormones) et des recommandations formulées par l'organe de règlement des différends de l'OMC le 13 février 1998, la Commission a immédiatement procédé à une évaluation des risques complémentaire, [...] de six substances hormonales (oestradiol 17 ß, testostérone, progestérone, acétate de trenbolone, zéranol et acétate de mélengestrol) dont l'administration en vue de stimuler la croissance des animaux est interdite par la directive 96/22/CE.

foi encore plus fondamentale. [...] Aucune chance d'aboutir à un règlement amiable de cette affaire » [Délégation de la France auprès de l'OMC, archives internes, compte-rendu des consultations avec les Etats-Unis et le Canada du 16/12/2004]. Le rapport intermédiaire du panel, distribué aux parties au printemps 2009, estime que la directive ne correspond en rien à une mise en conformité avec le rapport de l'ORD de 1997, mais que d'un autre côté, le maintien automatique des sanctions par les Etats-Unis et le Canada est lui aussi illégal.

Cependant, le rapport de panel ne sera jamais publié : en septembre 2009, les Etats-Unis et la Commission européenne notifient conjointement un mémorandum d'accord qui voit les mesures de rétorsion américaines remplacées par des contingents de viande bovine certifiée « sans hormones », autorisées à l'importation sur le territoire européen. Du point de vue de l'OMC, l'affaire n'est pas totalement résolue : « *Le cas s'est réglé en pratique, donc il y n'a pas de sanctions possibles mais les Américains n'ont pas voulu signer un règlement formel complet à l'amiable : ils se sont engagés à ne pas poser de sanctions. Ce qui n'est pas exactement la même chose, parce que le cas, formellement, il n'est pas réglé. C'est un feu éteint, mais dont on n'a pas lavé la cendre.* » [OMC, Secrétaire général de l'ORD, entretien, 2 février 2015]. Surtout, elle provoque encore aujourd'hui le mécontentement de certains pays moins puissants sur le plan politique mais pour autant grands exportateurs de viandes, comme l'Argentine ou le Brésil. Ils n'ont en effet pas accès au marché européen en dépit de leur volonté de négocier eux aussi des contingents « sans hormones » : « *Et eux, ils disent que c'est pas juste, parce que l'espèce de deal entre l'Europe et les Etats-Unis ne les favorise pas. Il y a eu des protestations orales, en disant : « ben nous aussi, on voudrait exporter du bœuf.* » » [OMC, Secrétaire général de l'ORD, entretien, 2 février 2015]. Enfin, d'autres hormones ont été portées à l'agenda de l'OMC depuis que le Codex a établi de nouvelles normes internationales les concernant, même s'il s'agit jusqu'à présent de simples notifications.

Le souvenir du contentieux « hormones » politise l'élaboration des normes au Codex

En effet, deux nouvelles substances ont été examinées par le groupe d'experts du Codex, le JECFA, dès 1992. Pour la première, la ractopamine, les données ont dans un premier temps été jugées trop lacunaires, tandis que pour la seconde, la somatotropine bovine (BST), les marges de sécurité ont été estimées assez élevées pour qu'il ne soit pas nécessaire d'établir de niveaux maximaux. Cependant, l'UE, qui n'autorise pas l'usage de somatotropine bovine, s'oppose à l'avancement de la norme pendant plusieurs années, et propose à l'inverse de travailler sur les « autres facteurs légitimes » que la science, qui doivent contribuer au processus d'élaboration des normes du Codex. Au sein de l'organisation, les tensions restent importantes sur le sujet des hormones de croissance, pour lesquels les projets de normes sont affaiblis par l'absence manifeste de consensus. Plusieurs réévaluations scientifiques de la somatotropine bovine sont demandées au JECFA qui, convaincu de la sécurité de cette molécule, réitère ses recommandations. « *La Commission s'est partagée en deux groupes, le premier étant favorable à l'adoption immédiate des projets et le second préconisant de différer leur adoption. Les délégations favorables à l'adoption immédiate ont déclaré que le JECFA [...] avait procédé à une évaluation scientifique approfondie de cette substance et qu'une réévaluation était inutile [...] On a rappelé que la BST était utilisée dans plusieurs pays et que l'adoption des LMR serait l'aboutissement des travaux du JECFA, tout en empêchant l'application d'obstacles non tarifaires au commerce international. [...] La délégation des Pays-Bas, au nom de l'Union Européenne, avec l'appui d'autres délégations et de l'observateur de Consumers International, a fait observer que les consommateurs étaient hostiles à l'utilisation de la BST et n'en tiraient aucun avantage, et que cette pratique n'améliorerait ni la qualité ni la salubrité du lait. On a également insisté sur le fait qu'il*

importe de prendre en considération des facteurs légitimes autres que l'analyse et les preuves scientifiques, ainsi qu'il est stipulé dans la Déclaration de principes sur le rôle de la science. » [Commission du *Codex alimentarius,* juin 1997, ALINORM 97/32]. En 1997, un vote permet d'ajourner les travaux jusqu'à ce qu'on clôture le débat alors en cours au Codex concernant les autres facteurs légitimes. Or, au terme de ce dernier, le Codex a été incapable de préciser ce que pourraient être ces autres facteurs légitimes, qui demeurent donc inapplicables dans la procédure concrète d'élaboration des normes.

Dès 2003, le Codex est à nouveau secoué par une offensive sur le terrain des hormones : le laboratoire Elanco[12], qui commercialise la ractopamine en Amérique du Nord, affirme avoir effectué les études supplémentaires qui avaient manqué au JECFA pour établir ses recommandations concernant cette substance en 1993. Il demande ainsi une nouvelle évaluation de la substance. Cette fois-ci, le JECFA établit des niveaux maximaux, qui seront confirmés à deux reprises suite aux demandes de réévaluation formulées par l'UE qui s'oppose à l'avancement du projet de norme. Cet épisode de crise est plus structuré : sur le volet scientifique, l'UE n'hésite pas à impliquer directement son agence de sécurité sanitaire qui conteste l'évaluation officielle par le JECFA. Sur le plan diplomatique, des alliances s'établissent entre les pays favorables aux hormones et entre ceux qui s'y opposent pour des raisons de politique interne (l'UE, la Chine et la Russie, notamment), afin d'occuper le temps de parole dans les comités du Codex.

Les difficultés sont telles que la Présidente de l'organisation décide d'en référer à un consultant rompu aux négociations pour la libération d'otages, qui jettera l'éponge au bout de quelques semaines. Puis, elle choisit de mettre en place un groupe des « Amis de la Présidente » dont les réunions informelles visent à proposer des approches innovantes pour résoudre la crise. Les circonstances de recours au vote ou d'arrêt des travaux sont au centre de ces discussions, alors que la ractopamine et la somatotropine bovine constituent les deux seules normes gelées au Codex. De nouvelles procédures sont même proposées pour tenter de sortir de l'impasse, telles que l'étiquetage des viandes susceptibles de contenir des résidus, sans succès. L'implication des acteurs non gouvernementaux, moins policées que les délégations nationales, cristallise le conflit et permet de redéfinir la crise : il ne s'agit plus uniquement d'un problème sur l'utilisation d'hormones mais bien d'une critique de l'organisation elle même et son fonctionnement. « *Plus politique encore, [nous pouvons envisager de] mettre en doute la crédibilité du* Codex alimentarius *(sur le fond : des normes peu sûres, et sur la forme – des normes « imposées » à une bonne partie du monde.) Et que dire du lobbying même pas masqué de l'entreprise productrice de ractopamine ELANCO auprès des délégations… »* [Mail interne à l'administration française, archives personnelles, 06/07/2012].

Finalement, un nouveau vote a lieu en juillet 2012 : la norme sur la ractopamine, qui assure la sécurité de cette molécule à l'échelle mondiale, est adoptée grâce à un différentiel d'une voix. Si ce vote a été ignoré du public en Europe, il n'en est pas de même au sein de la communauté intéressée au Codex. « *Following yesterday's vote at the Codex Alimentarius, the European Union reaffirms its position that an international standard for ractopamine is not justified. The European Union remains strongly opposed to the [...] growth promoting substance, ractopamine, in pigs and cattle [...] and believes that the decision-making process that led to this result is regrettable. The decision was taken on the basis of a single vote difference. As an international organisation seeking to harmonise standards across the globe, Codex should respect consensus-based decision-making, one of the fundamental principles of*

[12] En 2003, Elanco rachète également les droits d'exploitation de la BST à Monsanto qui la produisait jusque là. A la même époque, l'entreprise prend la décision managériale de transmettre au JECFA des dossiers pour la majorité des médicaments vétérinaires qu'elle produit dans le but de faire adopter des normes internationales par le Codex.

the organisation. It is clear that for standards to be universally applicable, they also need to be universally accepted.[13]*»* [European Commission Press Release, 06/07/2012.] Au sein de l'UE, l'émotion est telle qu'un Conseil des Ministres de l'Agriculture est organisé à l'automne 2012 pour discuter des suites à donner à ce vote au Codex sur la ractopamine. Il s'agit là du dernier épisode de crise au Codex sur le cas des hormones. Mais l'état de crise permanente perdure aujourd'hui encore : l'organisation doit réexaminer dans les années à venir le cas de la somatotropine bovine, réévaluée par le JECFA, ainsi que celui d'autres substances comme le zilpaterol.

Depuis la fin des années 1980, le problème public de l'emploi des facteurs de croissance en élevage a été constitué comme un enjeu dans la régulation du commerce international. Il a peu à peu institué un conflit récurrent dans les deux principales organisations internationales en charge de cette régulation, le Codex et l'OMC, où il a été à l'origine de plusieurs épisodes de tensions paroxystiques au cours desquels on a pu observer des changements structurels, certes parfois peu opérationnels, ainsi que la mobilisation d'un registre plus politique en lien avec les orientations de la production agricole mondiale. A ce titre, l'affaire du « bœuf aux hormones » constitue bien une crise transatlantique qui s'est installée dans la durée au sein des institutions internationales même si elle a connu des variations d'intensité et des évolutions de nature. Pourtant, en nous intéressant jusqu'ici au binôme OMC/Codex comme centre de polarisation de la crise, ce qui néglige certaines modalités de régulation des marchés internationaux, nous n'avons pu qu'effleurer la question des liens entre les institutions internationales et la façon dont l'affaire du « bœuf aux hormones » a contribué à les dessiner. Dans la section suivante, nous proposons d'explorer les différents registres mobilisés dans les négociations commerciales internationales sur le bœuf aux hormones, en vue de comprendre quelles fonctions l'état de crise permanente remplit dans le paysage international.

II – Les politiques commerciales au prisme du sanitaire : la crise témoigne-t-elle d'une lutte hégémonique ?

Les conflits liés aux normes sanitaires régulant les échanges de produits agricoles constituent un objet relativement délaissé par les sciences sociales. La plupart de la littérature qui s'y intéresse néanmoins, notamment au travers du cas des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM), adopte une posture comparatiste, qui postule que les crises internationales surviennent en raison des divergences de modèles régulatoires entre les Etats [Isaac, 2002 ; Toke, 2004]. La crise y est alors envisagée comme surdéterminée par l'incompatibilité de facteurs domestiques qui contraignent l'action des délégués et donc leurs configurations dans un contexte international. Une autre perspective consiste à poser la question de la place centrale occupée par l'expertise scientifique dans les recompositions de la « gouvernance » mondiale des questions sanitaires [Bonneuil et Levidow, 2012]. Le problème de la normalisation internationale ne constitue alors pas un objet en tant que tel mais un cadre pour analyser la circulation des connaissances et des références cognitives communes que partagent les experts [Debure, 2012].

[13] « A la suite du vote d'hier au *Codex alimentarius,* l'UE réaffirme que de son point de vue, une norme internationale sur la ractopamine n'est pas justifiée. L'UE demeure fermement opposée à ce promoteur de croissance, la ractopamine, chez les porcs et les bovins. [...]L'UE estime que le processus de prise de décision qui a conduit à ce résultat est regrettable. La décision a été prise sur la base d'un vote, à une seule voix près de différence. En tant qu'OI cherchant à harmoniser les normes à l'échelle mondiale, le Codex devrait respecter la décision par consensus, un de ses principes fondamentaux. Il est évident que pour être applicable de façon universelle, les normes doivent être acceptées de façon universelle. » Traduction personnelle

L'approche socio-historique que nous proposons modifie l'angle d'approche de la régulation sanitaire internationale. En prenant une focale étatique, qui donne une large part aux archives nationales comme matériau empirique, cette démarche invite à intégrer à l'analyse la perception qu'ont les acteurs, notamment les représentants gouvernementaux, de l'environnement international dans lequel ils évoluent. L'histoire du « bœuf aux hormones », établie en confrontant les archives institutionnelles aux dossiers constitués par les acteurs eux-mêmes, s'écrit avant tout à l'échelon individuel, au travers des relations entre les délégués au Codex ou à l'OMC. Les positions gouvernementales ne sont pas autonomes des positions de groupes plus ou moins structurés, allant de puissantes firmes agroalimentaires ou pharmaceutiques aux associations de défense des consommateurs ou de protection animale. En ce sens, l'affaire du « bœuf aux hormones » s'appréhende réellement aux multiples niveaux de l'action publique : non seulement résulte-t-elle des échanges entre les institutions de la gouvernance sanitaire mondiale, mais elle conduit à déconstruire leurs façades monolithiques pour s'intéresser aux individus qui les composent. Ceux-ci doivent en effet s'arranger de contingences fluctuantes, telles que les pressions du marché mondial ou les contraintes réglementaires nationales. Les Etats, les Organisations Internationales et les délégués qui les peuplent, ne construisent pas chacun leur propre histoire du « bœuf aux hormones », mais élaborent à leur niveau des représentations particulières qui, portées dans les arènes internationales, permettent de parachever notre compréhension de la crise. Dans cette perspective, nous allons revenir sur les deux principaux qualificatifs du cas des hormones, présenté comme une controverse scientifique ou comme une guerre commerciale. Nous verrons que la crise doit aussi être interprétée comme l'installation, dans la durée, d'un rapport de force transatlantique pour influencer les politiques agricoles internationales. Parallèlement à cette perspective « macro », la crise du « bœuf aux hormones » peut remplir des fonctions plus inattendues : perçue par les acteurs comme un symbole du droit à faire valoir des spécificités politiques nationales dans l'établissement d'une régulation globale, elle devient un facteur de socialisation aux organisations internationales. D'ailleurs, la concurrence entre plusieurs organisations, qui nuit à l'adoption de réformes au Codex, est un paramètre important dans la perpétuation du *statu quo* sur le cas des hormones.

A – *L'affaire du « bœuf aux hormones » : ni controverse scientifique, ni conflit commercial*

L'affaire du « bœuf aux hormones » constitue comme on l'a vu une « guerre commerciale » entre l'Europe et l'Amérique du Nord dont l'enjeu initial est la fermeture, à partir de 1988, du marché européen aux viandes issues de pays qui utilisent les facteurs de croissance. Pourtant, la visée commerciale de cette confrontation n'est pas assumée de manière constante au cours du temps, ni de manière homogène entre les institutions. Elle alterne avec un registre scientifique sensé légitimer de manière universelle la libéralisation des échanges. Nous proposons ici de montrer que, si ces deux argumentaires ont été largement mobilisés dans l'affaire du « bœuf aux hormones », ils semblent insuffisants pour expliquer la mise en crise internationale.

Des craintes sanitaires justifient-elles la ligne de conduite européenne ?

D'emblée, le problème public de l'usage des hormones en élevage en Europe s'inscrit dans un cadrage hybride, entre les craintes sanitaires qu'ont suscitées les hormones depuis les années 1970 et la dénonciation de fraudes sur les médicaments vétérinaires. Celles-ci, en plus de contrevenir à la réglementation, posent la question de l'acceptabilité sociale du productivisme agricole. Le registre employé par les autorités chargées de décider des

orientations politiques sur les hormones oscille ainsi entre un pôle économique et un pôle sanitaire : « *More is at stake than market access. The fundamental principle of using sound science as the basis for non-tariff import restrictions is in questions »* [AN 2004126/67, Lettre de l'ambassadeur américain au cabinet du 1e ministre, décembre 1998]. En effet, l'argumentaire commercial, en reliant la réussite du marché commun à l'harmonisation réglementaire, est posé comme une justification de la mise à l'agenda communautaire des hormones, tandis que la rationalité scientifique sous-tend la voie choisie pour réaliser cet objectif de façon légitime. En France, une partie des spécialistes du médicament vétérinaire se rassemblent autour de ce discours scientiste, qui met cependant déjà en tension la science et l'impact commercial des politiques qu'elle sous-tend. Ils estiment en effet qu'« *Il n'existe aucune commune mesure [...] entre le risque d'absorption occasionnelle d'un fragment de viande de veau pouvant receler des traces d'oestrogènes naturels [...] et l'absorption quotidienne de pilule [contraceptive] contenant des oestrogènes artificiels. [...] [La loi Ceyrac] est absurde, anti-économique, anti-scientifique, difficilement applicable* » [Pr. Cottereau, cité par Le Progrès, 13 août 1980] et appellent à prendre exemple sur « *les Etats-Unis, le Canada ou la RFA [où] les hormones naturelles et anabolisants sont utilisés. [...] Sans anabolisants, un éleveur perdrait entre 150 et 300 Fr pour 1000 Fr [de revenu].* » [Dr. Bizet, Le Télégramme, 17 septembre 1980].

Finalement, c'est la rationalité commerciale qui entraine en 1988 une interdiction plus ferme des hormones – et surtout, étendue aux pays tiers. Les orientations de la Politique Agricole Commune (PAC) au début des années 1980, basées sur l'établissement de quotas visant à limiter la production de lait et de viande, rendent peu pertinente l'utilisation d'hormones de croissance dans les élevages européens. Les institutions européennes tentent cependant de mettre en résonnance cet objectif avec celui de protection de la santé publique en organisant, entre 1981 et 1995, plusieurs conférences scientifiques sur les risques liés aux hormones. Celles-ci vont entériner « *l'innocuité des hormones naturelles [...]. Ces conclusions confirment celles du* Codex Alimentarius *en ce qui concerne les hormones. En revanche, le conseil des ministres de l'agriculture, qui s'est réuni le 22 janvier dernier, s'est quant à lui prononcé à la majorité contre l'utilisation de l'ensemble de ces substances et pour un renforcement des contrôles de manière à en éviter l'usage illicite.* » [Réponse du Ministère de l'Agriculture à la question parlementaire n°13654, JO du 04 avril 1996] On observe ainsi un décrochement entre les connaissances scientifiques et les décisions prises au niveau européen en matière d'hormones, même si les autorités cherchent, sans la trouver, une justification sanitaire aux orientations choisies : « *Nous avons constitué dès 1984 au sein des Communautés un comité d'étude astreint à proposer des limites maximales de résidus concernant les médicaments vétérinaires. […] Durant cette période décisive, j'ai été le président de ce groupe sécurité pendant plus de trois ans et j'ai aidé, à cette époque, à élaborer ces règles et règlementations. […] Lorsque le JECFA [le groupe d'experts du Codex] a proposé des [normes] pour les hormones, il était impossible de discuter de ce problème au sein de ce groupe sécurité et au Comité des médicaments vétérinaires [des CEE], parce que l'on sait bien que nous avions déjà, à l'époque, des politiques agricoles spécifiques et des règles spécifiques*. [...]» [OMC, Audition du Prof. Dieter Arnold lors du contentieux « hormones » de l'OMC, 17 février 1995].

Les institutions européennes se trouvent alors face à une difficulté : comment justifier d'un point de vue sanitaire des mesures prises pour des raisons économiques ou d'acceptabilité sociale ? Les experts européens qui siègent au JECFA sont sollicités dans l'espoir d'établir une continuité dans ces positions : « *Ça m'avait été, pour être franc, un peu soufflé par le Ministère de l'agriculture pour la BST [Somatotropine bovine]. Mais je les avais renvoyés dans leur but en disant : négatif. [...] Oui, on m'avait dit que quand même, ce serait peut-être bien de temporiser, [...] S'il y avait moyen de ralentir un peu…parce qu'ils*

étaient bien convaincus qu'il y avait pas de toxicité [...] Mais je leur ai dit : après, vous vous débrouillez… [...] il faut bien distinguer les critères d'évaluation scientifique des critères qui représentent la base d'une décision politique. [...] j'ai dit : ça c'est votre problème, c'est votre responsabilité, mais ne venez pas vous abriter derrière de pseudos arguments scientifiques auxquels on aurait tordu le bras dans le dos quoi… » [Entretien avec l'ancien Président (français) du JECFA et membre du comité sur les médicaments vétérinaires de la Commission européenne, 27 juillet 2014].

En fait, le processus d'enrôlement de la science pour l'argumentaire européen prend racine à l'international, dans le cadre du *Codex alimentarius.* C'est bien le Codex qui promeut l'adoption de normes conformes à l'évaluation scientifique par le JECFA. L'organisation possède en effet un mandat double, destiné à protéger la santé des consommateurs tout en assurant les pratiques loyales du commerce. Ces deux pôles en apparence antinomiques sont censés être conciliés par le truchement de la « sound science » [Levidow et Murphy, 2006[14]] telle qu'elle est préconisée par des standards de management de la décision comme celui de l'analyse des risques, diffusés dans les communautés d'experts et de décideurs depuis les années 1970 [Demortain, 2010]. Ainsi, quand à la fin des années 1980, l'Europe est confrontée à la question de la normalisation internationale des hormones, elle doit apporter des justifications scientifiques à sa propre réglementation. Cette exigence est renforcée par le contexte de la négociation des Accords de l'OMC et de la menace du contentieux sous-jacent. Or, l'Europe elle-même est consciente de la fragilité des arguments scientifiques sur lesquels elle s'appuie : les hormones présentent certes des risques sanitaires (les oestrogènes sont des produits cancérigènes répertoriés, par exemple) mais le lien entre l'utilisation comme facteur de croissance et un niveau de risque accru pour le consommateur est discutable[15]: « *A l'époque, je me souviens qu'effectivement, on avait commandé en catastrophe 17 études qui sont un petit peu synthétisées, dont les résultats sont repris dans le rapport de la Commission européenne. [...] On arrivait à des choses un peu incroyables, à la limite, on arrivait à un stade où on aurait pu dire : il faut pas donner aux enfants de la viande de génisse envoyée à l'abattoir, parce que les niveaux d'hormones sont très élevés. Faut pas donner aux enfants de brocolis, de chou-fleur ou je sais pas quoi*[16]*… On arrivait à des choses complètement délirantes, quoi.* » [Chef de l'unité Codex de la Commission européenne, entretien, 12 août 2014]. Finalement, l'Europe en vient à exploiter les incertitudes scientifiques dans sa défense à l'OMC mais aussi dans son entreprise de fragilisation des normes du Codex et des recommandations du JECFA sur lesquelles elles s'appuient.

Le « principe de précaution » pour justifier l'exploitation de l'ignorance scientifique

A l'OMC, cette spéculation sur l'ignorance se mêle à des répercussions d'ordre plus général : débute alors un débat sur le « principe de précaution », que l'UE utilise comme justification à son interdiction des hormones. Mais l'existence d'un tel principe du droit international n'est pas reconnue par les Etats-Unis et le Canada : « *Le recours des CE au « principe de précaution » ne peut pas créer une évaluation des risques lorsqu'il n'y en a pas et un « principe » ne peut pas créer des preuves scientifiques suffisantes lorsqu'il n'y en a pas »* [OMC, rapport de l'organe d'appel dans l'affaire « hormones », WT/DS26/ABR, 16 janvier 1998]. Au Codex, le conflit sur la normalisation des hormones conduit à la discussion sur la place de la science et le rôle des « autres facteurs légitimes », mais, comme on l'a

[14] Ces auteurs, qui étudient le conflit transatlantique sur les OGM, relient la survenue des controverses sur les normes établies par le Codex dans ce domaine et un discours qui place la chimie et la toxicologie traditionnelles à la base de l'élaboration des normes internationales.
[15] C'est d'ailleurs sur ce point précis que l'UE va être condamnée en appel lors du contentieux à l'OMC.
[16] Certains végétaux contiennent en effet des phytooestrogènes à des taux très élevés.

mentionné plus haut, celle-ci ne parvient pas à des avancées opérationnelles. Dès lors, l'UE tente d'accéder au registre scientifique dans lequel se placent les autres Etats et les institutions internationales lorsqu'elles examinent le cas des hormones. Cette démarche est très bien illustrée par le dernier épisode de crise, qui a conduit à l'adoption de normes sur la ractopamine en juillet 2012. L'UE a alors soumis au JECFA un rapport de sa propre agence sanitaire, qui reprend l'évaluation par le JECFA de la ractopamine en en soulignant les incertitudes. L'exploitation du doute scientifique est même presque assumée par les décideurs européens : « *La façon la plus efficace de discréditer publiquement la norme, c'est de l'attaquer sur ses bases communément admises – et revendiquées – par tous au Codex : la science. [...] Ici, il y a des doutes donc nous devons impérativement les faire prospérer !* » [Archives personnelles, échange de mails intra-administration française, 17 juillet 2012]. Parallèlement à cet effort de mise en registre sanitaire de la crise, il faut souligner l'évolution du discours commercial sur les hormones.

Reformuler les enjeux commerciaux pour justifier la crise internationale

La crise s'est constituée dans des organisations internationales à visée commerciale, le Codex et l'OMC. C'est, à l'origine, la question de l'accès aux marchés que posent les pays impliqués dans le conflit. Pourtant, celle-ci devient rapidement implicite, au point de ne plus apparaître en tant que telle dans les documents officiels. Au contraire, cet enjeu est reformulé dans une version plus humaniste de la libéralisation des échanges : les hormones, en augmentant les rendements de la production de viandes, permettraient de lutter contre la faim dans le monde. Cette idée, déjà présente à l'esprit des décideurs européens[17] ou dans les grandes conférences organisées par la FAO ou l'OIE au début dans les années 1980 n'apparaît pas toujours de façon explicite dans les débats au sein des organisations internationales. Elle connaît une recrudescence à partir des années 2000, alors qu'Européens et Américains s'opposent sur l'utilisation des OGM pour faire face aux famines que connaissent alors certains pays en développement [Murphy et Levidow, 2006]. On trouve ainsi également cette thèse en filigrane du discours des acteurs favorables aux hormones de croissance et qui les présentent comme une solution à l'augmentation des besoins en protéine mondiaux : « [à propos d'un lobbyiste du monde pharmaceutique] *He is not about selling drugs but he and I both are very passionate about being able to feed the world. Both of us believe that it can be done. And he says that if we can go from two glasses of milk to three glasses of milk, we can feed everybody in the world. And to do that, for example in developing countries, let them use BST [somatotropine bovine] on the very small herds of cattle. And they can produce enough milk to make the difference. To make it economically. And so, we're very involved with IFAH international. [...] They buy animals for entire villages. All over the world. And the city where they're located in the US, they buy 2000 packs for underprivileged children, for food. [...] And he and I…our very strong faith, our believe - and we both are very sincere – is about helping other people. And I know him personally, and I know it's not about selling our drugs. I know it's about "we can feed the world"*[18]. » [Président du comité du Codex sur les résidus

[17] Au moment de la crise du veau aux hormones, certains soulignent que « *Désormais, l'éleveur sait – et pas seulement en France – que de toute façon, quelles que soient les conditions d'élevage, l'administration d'anabolisants, « d'hormones », lui confère un gain de poids par animal d'environ 10%. Le renoncement aux anabolisants l'amènera donc à réajuster son coût de production. Et même en extrapolant au plan mondial, l'économiste, le politique, peuvent-ils rester indifférents au fait que l'utilisation généralisée des anabolisants dans l'espère bovine [...] conduirait [à couvrir] les besoins de 150 millions d'hommes sur la base d'une consommation de 190 g/jour ?* » [Archives Nationales, côte 19830195/20, note du Ministère de l'Agriculture, Sous-Direction de la Qualité, 30 septembre 1980]

[18] « C'est pas pour vendre absolument nos médicaments, mais lui et moi, nous sommes vraiment très impliqués pour qu'il devienne possible de nourrir la planète. Tous les deux, on croit que c'est possible. Et ce qu'il dit, c'est

de médicament vétérinaire, entretien, 8 avril 2014]. C'est également par le biais des acteurs privés que cet argumentaire est introduit à l'OMC qui, dans le cadre du cycle de Doha pour le développement, s'ouvre de plus en plus aux acteurs non gouvernementaux (par exemple en organisant annuellement un colloque intitulé « Standard for Trade and Development Facilities » au cours duquel délégués de gouvernement et divers acteurs de la société civile ou du monde industriel se rencontrent au cours de conférences et d'ateliers).

Finalement, l'analyse des argumentaires qui conduisent à la mise en crise du « bœuf aux hormones » met en avant une structuration du discours scientifique qui éclipse progressivement la dimension commerciale du conflit. L'impossibilité à trouver un socle de discussion commun hors des disciplines reconnues comme scientifiques [Demortain, 2012] pour l'évaluation des hormones, malgré les efforts faits pour réformer les organisations internationales, conduit à une sanitarisation de cet enjeu. En l'absence de controverse scientifique, les parties débattent de l'universalité du principe de précaution, quitte à « produire socialement de l'ignorance » [Kleinman et Suryanarayan, 2012] en instrumentalisant les incertitudes scientifiques. Parallèlement, les enjeux économiques s'estompent au sein des arènes officielles de discussion – pourtant dédiées aux questions commerciales - pour s'organiser, dans leurs coulisses, autour de l'argument philanthropique des hormones comme recours au problème de la faim dans le monde.

Cependant, la faiblesse des volumes et des sommes commerciales en jeu (au moment du déclenchement du conflit au GATT, les Etats-Unis exportent presque exclusivement des abats destinés à l'alimentation des animaux de compagnie, ce qui représente quelques centaines de milliers de dollars annuels), semble indiquer que ces enjeux commerciaux ne sont pas les seuls moteurs à la mise en crise. D'ailleurs, jusqu'à présent, ni les normes du Codex ni la condamnation de l'UE par l'OMC n'ont eu d'effets sur l'ouverture du marché européen aux viandes « hormonées ». En fait, le refus européen des viandes aux hormones a conduit au contraire les filières de production animale nord-américaines à mettre en place un « split-system » pour produire du bœuf ou du porc sans facteurs de croissance. Créés pour l'export, ces filières se sont étendues pour répondre à une nouvelle demande domestique de viandes sans hormones, dont l'apparition est à relier au conflit international lui-même. Ainsi, comprendre le maintien durable d'un état de crise suppose de laisser de côté les rationalités scientifique aussi bien qu'économique pour s'intéresser au rapport de force politique qui se joue alors entre l'Europe et les Etats-Unis.

B – La crise permanente et la pérennisation d'un rapport de force transatlantique

Les négociations multilatérales autour des hormones de croissance ont finalement une portée plus générale ; et ce ne sont ni les enjeux commerciaux ni l'ampleur d'une prétendue controverse scientifique qui permettent de comprendre l'importance de la crise du « bœuf aux hormones » au sein des organisations internationales. Dans cette section, nous proposons d'analyser la crise du point de vue de l'histoire de la relation transatlantique : en participant à la construction des institutions internationales, l'affaire du « bœuf aux hormones » permet de mettre en scène les Etats occidentalisés dans leurs tentatives pour influer sur l'organisation

---

que si on peut passer de deux verres de lait à trois verres de lait par jour, alors, on pourra nourrir tout le monde. Et pour ça, par exemple dans les pays en développement, laissons-les utiliser la BST dans de toutes petites exploitations. Et ils pourront produire assez de lait pour faire la différence, pour y arriver économiquement. C'est pour ça que nous sommes très engagés, avec l'IFAH [International Federation on Animal Health].Ils achètent des animaux pour des villages entiers ! Partout dans le monde. Et dans la ville où ils sont implantés, aux Etats-Unis, ils achètent 2000 packs de lait pour les enfants défavorisés. Et lui et moi…On a une foi profonde, un engagement, pour aider les autres. Je le connais personnellement, et je sais bien que ce n'est pas la question de vendre nos médicaments. C'est l'ambition de « on peut nourrir le monde ». » Traduction personnelle.

des rapports internationaux. Depuis cette perspective institutionnaliste, la pérennisation de la crise peut finalement être interprétée comme la mise en tension de deux représentations des organisations internationales, l'une qui, dans une perspective fonctionnaliste, attribue à l'action multilatérale une plus-value par rapport à la somme des actions nationales, et l'autre fondée sur l'affirmation des prérogatives des Etats qui chercheraient à étendre à l'échelle mondiale leurs politiques domestiques. Dans cette dernière, la menace de voir d'autres organisations internationales empiéter sur les prérogatives du Codex explique en grande partie le *statu quo* et l'impossibilité d'une réforme institutionnelle d'envergure.

Les conflits sanitaires entre l'Europe et les Etats-Unis ont souvent été traités comme la conséquence de divergences dans la façon de traiter les innovations agronomiques [Kleinman et Kinchy, 2003] ou de styles régulatoires différents [Vogel, 2003]. Cette dimension sous-tend en effet l'affaire du bœuf aux hormones, notamment au travers de l'attribution de la charge de la preuve de l'innocuité dans les procédures d'autorisation : « *Nous, en Europe, on demande aux industriels de prouver que leur médicament n'est pas dangereux, alors qu'aux Etats-Unis, il faut prouver qu'il existe un risque…Alors, pour les hormones qui entraînent seulement un bénéfice économique, c'est tolérance zéro : aucun risque !* » [Ancien délégué français au Codex, entretien, 2 février 2014]. Cependant, au-delà de la divergence (supposée) des politiques du risque, ce sont les conséquences possibles de leur mise en œuvre à l'international qui focalisent l'attention avec le cas du « bœuf aux hormones ».

L'accord SPS impuissant devant la souveraineté des Etats à refuser les hormones

A l'heure où le GATT commence à négocier les Accords de Marrakech qui donneront naissance à l'OMC, mais aussi au moment où la réalisation imminente du marché unique en Europe inquiète les Etats-Unis et le Canada [Meunier, 2005], l'affaire du « bœuf aux hormones » devient un étalon à l'aune duquel chaque Etat mesure les prérogatives que les autres sont prêts à concéder aux institutions multilatérales et, en miroir, le niveau de souveraineté qu'ils se préservent : « *L'objectif de la France est de ne pas créer de précédent par un examen dans les instances du GATT des fondements d'une directive communautaire. [...] Le problème de la survie du GATT se pose maintenant de façon aigüe.* » [AN 20040126/67, note de la représentation permanente, 20 février 1989]. Mieux encore, le cas du « bœuf aux hormones » est directement présent à l'esprit des négociateurs de ces Accords : « *Quand on a commencé, une des choses qui a poussé la négociation, parce que les premières propositions de négocier quelque chose sur SPS*[19] *venaient des Etats-Unis, qui avaient une proposition très très simple : on utilise les normes internationales du Codex ou rien. Alors pour les Etats-Unis, évidemment, c'était toutes ces histoires des hormones ! C'était derrière. [...] Ils voulaient vraiment avoir un accord, un moyen, des règles, qu'ils pourraient utiliser pour régler ce type de problème.* » [OMC, Secrétaire générale du Comité SPS, entretien, 6 mai 2014].

Dans cette perspective, la crise sur le « bœuf aux hormones » témoigne de la remise en question constante de l'équilibre entre une représentation des instances multilatérales comme les arènes légitimes pour arbitrer les conflits, et la liberté des Etats à établir leurs propres politiques publiques, y compris lorsque leurs orientations commerciales ont des conséquences sur les échanges mondiaux. En d'autres termes, la crise permet aux Etats de s'engager concrètement dans la construction des institutions internationales tout en revendiquant leurs spécificités nationales, voire en cherchant à les diffuser : « *Malgré le fait qu'il y a des règles commerciales, il y a aussi l'espace nécessaire pour qu'un pays ou enfin, une entité, là, comme l'Europe, dise : « moi je veux pas d'hormones. Contre les règles. Et je réussis à m'imposer. »*

[19] Acronyme de l'Accord sur les mesures Sanitaires et Phytosanitaires, un des Accords d'intronisation de l'OMC.

[...] Les Américains, ils veulent contrôler les règles, [...] Alors là, la bataille « hormones », pour les Américains, finalement, ils la gagnent pas. C'est ça, qui est très intéressant, c'est l'Europe qui gagne la bataille de principe. Parce qu'elle dit : « OK, je vais payer, je vais te permettre d'exporter du bœuf propre, mais moi, je veux pas de bœuf aux hormones, que j'aie raison ou pas, selon la science. Je m'en fous. Je n'en veux pas. » » [OMC, Secrétaire général de l'ORD, entretien, 2 février 2015].

La crise sur le bœuf aux hormones appelle des réformes institutionnelles

En outre, le caractère paroxystique des épisodes de tension est producteur de (tentatives de) réforme. On a parlé des négociations des Accords de l'OMC, mais le contentieux lui-même a induit des changements, par exemple en ce qui concerne le recrutement des experts[20]. De la même façon, au Codex, on a tenté de répondre à la controverse en proposant des aménagements dans les procédures ou, sur le constat que ces derniers sont faiblement opérationnels, en ouvrant des ateliers de discussion : « *Ces derniers temps, nous avons rencontré des difficultés à élaborer et à faire adopter certaines normes. Par exemple, l'adoption par la Commission des normes pour la ractopamine a révélé de profondes divergences. [...] Aucun pays ou groupe de pays n'a le droit d'imposer sa volonté à un autre groupe de pays, soit en forçant un pays à accepter des aliments non désirés, soit en l'empêchant d'accéder aux aliments souhaités.* » [Comité du Codex sur les résidus de médicaments vétérinaires, avril 2015, Chair's discussion paper]. La conflictualité constitue en fait un ressort pour des pays occidentaux, aussi bien nord-américains qu'européens, désireux de se constituer en modèles de régulation dans le domaine des politiques agricoles et alimentaires : « *Un tel chantage, le refus des Etats-Unis de se soumettre aux normes d'hygiène des CE, est inacceptable ; l'attitude des Etats-Unis risque d'entraîner d'autres pays tiers dans le refus de législations que la Communauté s'est souverainement choisies* » [Parlement européen, Rapport « Collins » sur le refus des Etats-Unis de se conformer aux législations européennes en matière d'abattoirs et d'hormones et les conséquences de ce refus, 27 mars 1989]. Finalement, ce rapport de force, parce qu'il ne désigne ni gagnant ni perdant de façon univoque, se répercute sur l'histoire des institutions elles-mêmes : « *This is a worrying phenomenon on several counts, and reinforces our view that the drive to adopt such an international standard [on ractopamine] was not warranted, nor justified. We also believe that it has served to undermine the pre-eminent role played by Codex as* ***the*** *world leader in setting international food safety standards. [...] As Chair of this Commission, I would urge you to delve further into this matter and seek to prevent similar occasions from arising. One way might be to consider opening up the current rules of procedure. [...] I would also ask you to closely involve the European Union in any such endeavour. [...] My representatives are ready to work with you and indeed, other members of the Codex family, to find a constructive way forward.*[21] » [Archives personnelles, lettre de la Directrice Générale de la DG SANCO au Président de la Commission du Codex, 30 juillet 2012].

[20] Ainsi, lors du contentieux « Hormones », le choix des experts s'est fait par consensus, chaque partie ayant la possibilité de refuser, sans motif, les noms proposés par le Secrétariat de l'ORD. Les difficultés soulevées par cette procédure ont conduit ce dernier à demander aux organisations internationales compétentes (le Codex, par exemple) d'établir des listes d'experts à solliciter en cas de contentieux impliquant leur spécialité.

[21] « C'est un phénomène préoccupant pour plusieurs raisons, qui renforce notre position selon laquelle la procédure qui a conduit à l'adoption de normes sur la ractopamine n'était ni justifié ni légitime. Nous croyons aussi que cela a conduit à amoindrir le rôle prééminent du Codex comme **le** leader mondial dans l'élaboration de normes internationales garantissant la sécurité sanitaire des aliments. [...] En tant que Président de la Commission [du *Codex alimentarius*], je vous demanderais d'approfondir ce problème et de trouver des propositions pour éviter que cette situation ne se reproduise. Une voie serait d'ouvrir le débat sur les procédures existantes. [...] Je vous saurai également gré d'impliquer l'Union Européenne dans cette réflexion. Mes

Des réformes qui pourraient accroître la dépendance du Codex aux organisations-mères

La crise rémanente sur les hormones de croissance est tout d'abord un étalon permettant aux pays d'évaluer la façon dont chacun se représente ces institutions internationales et les contours à leur attribuer. La conflictualité des épisodes paroxystiques donne aux Etats-Unis et à l'Europe l'occasion d'ajuster la place des organisations internationales dans la gouvernance des affaires sanitaires à l'échelle internationale : trop puissantes, elles empiètent sur les prérogatives des Etats qui s'inquiètent par exemple de ce que « *le Codex c'est devenu la Bible. Alors qu'au départ, ça ne devait être que le point de référence* » [Chef de la délégation de la Commission européenne, entretien, 12 août 2014]. Trop discrètes, elles déplacent la régulation vers des acteurs non étatiques plus difficiles à contrôler[22]. Elle est également un levier du changement que chacune des parties entend actionner pour dessiner les contours des institutions : « *Quand on a été battus sur la ractopamine en 2012, moi, ma stratégie, enfin si j'avais été ministre, tout seul…en capacité de décider, j'aurais fait une campagne médiatique pour décrédibiliser le* Codex alimentarius *et la façon d'adopter des décisions sur des points techniques de façon aussi peu consensuelle. Franchement. Alors là, sans hésiter. [...] De toute façon, on sait bien que des crises naissent des choses qui peuvent être positives ! [...] Soit on continue comme on le fait aujourd'hui, mais il faut s'abstenir de voter sur des textes qui divisent. Comme ça a été le cas des hormones. Et puis donc on décide de pas statuer. Et puis les échanges se règlent sur la base d'Accords bilatéraux. Soit on en fait une instance de décision. Enfin, on met au-dessus de la Commission du Codex une instance politique*. » [Ministère de l'agriculture français, entretien, 12 septembre 2014].

Cependant, les tentatives de réforme des institutions internationales ont majoritairement échoué. En apportant la preuve que le Codex n'est pas armé pour faire face aux crises politiques, certains de ses acteurs-clés semblent craindre de mettre fin à la tutelle lâche qu'exercent l'OMS et la FAO sur l'organisation en transférant des compétences à des instances plus exposées : « *Il y a des tentatives de la part des tutelles pour se mêler des affaires du Codex. A la dernière CAC, la représentante de l'OMS a fait une déclaration complètement inappropriée, d'ailleurs tous les membres du Codex se sont exprimés de façon…ferme. C'était comme si elle nous donnait des ordres, mais il n'y a pas de hiérarchie entre l'OMS et le Codex*. » [Ancienne présidente du Codex, San José, Entretien, 29 avril 2015]. En parallèle, la répétition des épisodes de crise a également créé de la dépendance au sentier [Pierson, 2000] : la configuration des postures exprimées sur les hormones est devenue intangible, de même que le choix de recourir à des arguments sanitaires pour la traiter : « *Sur les hormones, on naviguait : par principe, en Europe, il n'y a pas d'intérêts pour le consommateur, donc c'est bénéfice zéro et donc la balance bénéfice/risque fait que…on n'en veut pas, tout simplement…parce que le risque zéro, ça n'existe pas ! [...] Mais plutôt que de dire ça : voilà, c'est une position de principe pour nous [...], on s'est abrités derrière le fait qu'il y avait des incertitudes scientifiques, qu'on n'a pas été en mesure de mettre sur la table. De façon probante. [...] Mais pour l'instant, effectivement, c'est ça : alors même qu'on n'a pas d'argument sur le plan sanitaire, on se refuse finalement à inventorier d'autres pistes.* »

---

représentants sont prêts à travailler avec vous et avec tous les autres membres du Codex pour trouver une solution constructive à cette question. » Traduction personnelle

[22] L'exemple du « bœuf aux hormones » est à ce titre démonstratif : face à l'impossibilité manifeste à faire évoluer les positions américaines d'une part et européennes de l'autre, les fédérations privées – en contradiction avec les pressions exercées pour établir des normes internationales - se sont organisées pour mettre en place des filières de production « sans hormones » afin de rétablir des flux commerciaux de viandes en provenance des Etats-Unis ou du Canada.

[Délégué au Codex, entretien, 08 août 2014]. En restant la plupart du temps confinée à un petit cercle d'acteurs, les négociateurs occidentaux du Codex et de l'OMC, la crise et le souvenir de la crise peuvent finalement constituer une clé de socialisation aux instances internationales.

C – La crise comme clé de socialisation aux institutions internationales

L'exemple du bœuf aux hormones donne à voir l'imbrication des trajectoires individuelles des négociateurs et de l'histoire des institutions internationales appréhendées comme des arènes de ces négociations. Dans cette section, nous allons revenir sur les objectifs des organisations internationales pour nous demander dans quelle mesure elles étaient destinées à résoudre le conflit sur le « bœuf aux hormones ». Nous envisagerons ainsi la crise en ce qu'elle permet aux acteurs de se réunir et de se reconnaître, et ainsi d'affirmer les prérogatives des acteurs du Codex dans la régulation des enjeux de sécurité sanitaire.

Un épisode constitutif de l'histoire institutionnelle

On a vu dans la section précédente que l'affaire du « bœuf aux hormones » a encouragé les acteurs à mettre en place certaines institutions internationales comme l'OMC et son Accord SPS ou le CCRVDF. Or, le contexte des négociations contemporaines à leur création invite à se demander si, plutôt que de chercher à résoudre les polémiques sanitaires, ces institutions ne contribuent pas à les favoriser. Ainsi, au Codex, la première réunion du comité sur les résidus de médicaments vétérinaires formule-t-elle la recommandation suivante : « *[Pour qu'une substance soit examinée], il faudra au minimum qu'elle soulève des enjeux de santé publique et des problèmes commerciaux* » [ALINORM 87/31, octobre 1986]. Du reste, alors qu'elles ont pour objectif de faciliter les échanges commerciaux loyaux, les normes du Codex sont appréciées de diverses manières : le contentieux à l'OMC a marqué les Européens, qui perpétuent la crainte des conséquences que pourraient avoir les normes en cas de contentieux formels. Aujourd'hui encore, la représentante de l'OMC aux sessions du Codex explique lors des réunions de comité que « *L'OMC n'est pas le Grand Méchant Loup. [...] La crainte des conséquences ne doit pas entraver l'adoption des normes : pour le pays attaqué, cela ne change rien qu'il y ait ou non une norme du Codex, puisqu'il devra de toute façon prouver le fondement scientifique de la mesure attaquée. »*[Comité du Codex sur les principes généraux, Paris, Avril 2014, carnet d'observations]. Finalement, le dessin initial des institutions internationales – normes, procédures et organisations – semble autant favoriser le conflit que chercher à le résoudre. Cette perspective, qui sous-entend que les acteurs ont intérêt à maintenir l'état de crise, invite à envisager le cas du « bœuf aux hormones » comme un élément constitutif pour cette communauté d'acteurs. Tout d'abord, il a été institué comme un pilier de la culture des organisations internationales concernées et, à ce titre, peut être identifié comme une clé de socialisation au Codex et à l'OMC.

Il faut préciser ici que le volet empirique de notre étude comprend des périodes d'immersion au sein des organisations internationales : en tant que vétérinaire fonctionnaire du Ministère de l'Agriculture, l'accès au Codex et à l'OMC comme observateur ou comme membre de la délégation française nous est assuré. Nous avons par ailleurs eu l'occasion, en parallèle à nos activités de recherche, de remplir des fonctions à responsabilité au sein de l'administration[23]. Alors que nous craignions que ce positionnement ambigu ne soit à

[23] Voir éventuellement la communication que nous proposons, dans le cadre de la ST 28 de ce même congrès : « Passer de l'autre côté du rideau : l'ethnographie « multi-située » du gouvernement pour mettre à jour les processus de décision internationale. » Nous avons par exemple exercé les fonctions de point de contact pour le

l'origine d'une méfiance de la part de nos enquêtés, il a plutôt suscité de la curiosité. « *Deuxième jour. Pause café de l'après-midi. Je dois retrouver [l'ancienne présidente du Codex] qui assiste à la réunion en tant que consultante et m'a accordé un entretien. Elle m'envoie un message m'annonçant qu'elle est présente « in the back of the room ». Nous nous retrouvons à l'extérieur, où elle me présente à plusieurs représentants de firmes transnationales. L'un d'eux dit : « I was there, in Geneva, for the adoption of ractopamine. It was such an intense experience. » Je précise mon travail : « I'm just a student in political science, and I take the hormone case as a basis to investigate food trade regulation. » [L'ancienne présidente du Codex] intervient : « Don't say « just ». What you do is very brave ! Never say « just ». » »* [Carnet d'observations, San José, 29 avril 2015]. En fait, si les négociations en séance ou dans les coulisses du Codex peuvent être très dures, parfois en mettant en cause nommément certains délégués, ces derniers partagent néanmoins une expérience commune peut-être d'autant plus qu'ils se sont opposés violemment « [*Une des déléguées des Etats-Unis] n'a jamais compris qu'on peut se battre – enfin, se battre entre guillemets - dans la salle du Codex et boire une bière ensemble en sortant. Elle, c'était impossible…[...] Je me souviens un jour, c'était dans les rues de Genève, après une discussion un peu difficile. Ca devait être en 2011. Il y avait déjà eu une discussion un peu dure sur la ractopamine, qui était donc déjà passée. On la croise dans la rue, et je m'apprêtais à lui serrer la main, à lui dire : « voilà, on a eu une discussion difficile, maintenant c'est fini, on n'a pas trouvé de solution encore mais bon… » Et elle, elle s'est approchée de moi, me pointant du doigt…se mettant à crier…Vraiment ! Elle s'est mise à pleurer en plus. Ca, c'est pas du tout l'esprit Codex, en fait. Parce que l'esprit Codex, c'est qu'on peut…on peut s'opposer fortement – ce que j'ai fait par exemple avec l'Australie – et je sais pas, après, être copains*. » [Directeur de l'unité Codex de la Commission européenne, Entretien, 12 août 2014].

Un conflit qui permet à chacun d'affirmer sa place au Codex

Alors que court une légende selon laquelle le Royaume-Uni aurait voté « contre » l'Europe en 1995, en soutenant l'adoption des normes sur les hormones, ce qui a été un élément central dans l'argumentaire de la Commission européenne pour emporter son statut de membre de plein droit au Codex, le cas des hormones continue en effet d'être un vecteur d'identification en Europe, sur lequel l'ensemble des délégués techniques et politiques au Codex restent mobilisés. C'est ce que donne à voir cet échange relevé au cours d'une réunion organisée à Bruxelles pour établir une réponse européenne au « Chair's Discussion Paper » envoyé par le Président du Comité sur les médicaments vétérinaires mentionné plus haut, les délégués : « *Allemagne demande la parole : « Le vote sur la ractopamine s'est joué à 67 contre 69 voies, non…ça ne va pas ! [...] Franchement, est-ce que ça ne vous a pas tiré des larmes quand vous avez lu : ''Nous fonctionnons au mieux quand nous nous fondons sur la science'' ? » Rires… Pays-Bas : « Oui, l'Allemagne a raison. Nous sommes curieux de voir ce que diront les autres pays… »* [Réunion « Global Strategy for Codex in 2015 », 4 décembre 2014, Bruxelles, Carnet de terrain].

En outre, en réaffirmant leur appropriation de la crise depuis son origine, les pays occidentaux y trouvent un moyen de rappeler leur prééminence au sein d'organisations qu'ils ont imaginées. Une perspective réaliste permet de comprendre les entreprises nationales visant à affirmer leur légitimité à établir des politiques nationales affranchies de l'action des

---

Codex alimentarius, organisé et animé des réunions nationales sur plusieurs aspects de l'OMC ou du Codex, et assurons le secrétariat de deux groupes de travail du Codex.

organisations internationales. Comme on l'a montré plus haut, l'UE et les Etats-Unis utilisent le cas des hormones pour matérialiser cette prérogative, mais dans une certaine mesure cependant. En effet, une remise en question trop frontale du Codex pourrait conduire à attirer l'attention d'instances multilatérales de plus haut niveau, comme l'OMS et la FAO. Ainsi, le marchandage n'implique pas seulement les Etats et le Codex comme potentiels prescripteurs de politiques publiques mais pourrait impliquer d'autres acteurs puissants et donc d'autant plus menaçants pour les Etats comme pour le Codex : *« On n'a pas réussi à faire partager notre émotion, si je puis dire, sur le fait que…ça remettait en cause la crédibilité du Codex, ce genre de vote, je sais pourquoi. Parce que finalement, quand vous posez cette question au groupe Codex, c'est le groupe Codex lui-même de l'UE qui se remet en cause. Parce qu'on fait partie de la famille Codex. On fait partie d'un cénacle, on fait partie d'une corporation. Quand on a posé cette question au sein du groupe, je suis pas sûr que nos collègues européens avaient vraiment envie de se poser ce genre de questions. Parce que ça remettait en cause le travail ou la position de chacun, au sein de cette instance. [...] On est dans le cadre d'un cénacle, d'un cercle fermé. On est dans un entre-soi. C'est ces cercles d'experts, d'initiés…avec des réseaux qui sont constitués, et qui aiment bien, aussi, le confort du truc, et le coup de pied dans la fourmilière, ça fait peur. Parce qu'on se dit ben on tape dedans, mais finalement on va peut-être tout détruire.* » [Sous-directeur, Ministère de l'Agriculture français, entretien, 9 septembre 2014].

Conclusion

L'usage des hormones de croissance en élevage a été à l'origine depuis les années 1980 de plusieurs épisodes paroxystiques dans les institutions internationales : du côté de l'établissement (et de l'éventuelle harmonisation) de normes dites sanitaires, mais aussi de celui de la résolution de contentieux commerciaux. Deux organisations intergouvernementales ont été particulièrement impliquées dans ces conflits : le *Codex alimentarius* et le GATT, devenu OMC au milieu des années 1990. L'alternance et la circulation de l'enjeu « hormones » entre ces arènes publiques conduisent à parler d' « affaire du bœuf aux hormones » pour bien prendre la mesure de l'induration de ces épisodes en une crise permanente. Celle-ci s'est constituée à une époque déterminante dans le dessin des institutions internationales : l'émergence d'un paradigme néolibéral conduit à la fin des années 1980 à renforcer le contrôle des politiques commerciales nationales – y compris, éventuellement, en empiétant sur la souveraineté des Etats. La création de l'OMC atteste de cette tendance, qui s'accompagne du renforcement de l'expertise et de la science comme instruments légitimes de régulation. Au Codex, ces changements se manifestent par la création de comités polémiques comme celui sur les médicaments vétérinaires, mais aussi par une réflexion sur la place à accorder à la science dans le processus de normalisation. Le cas des hormones permet de mesurer ces évolutions, en constatant notamment qu'elles n'ont pas réussi à trouver une opérationnalité aboutie.

Cependant, l'analyse des ressorts de cet état de crise permanente invite à interroger plus avant le lien entre les institutions internationales et un enjeu de négociation spécifique. Un premier niveau d'analyse conduit à conclure que la nécessité de résoudre le conflit du « bœuf aux hormones » a contribué à dessiner les contours et les procédures des institutions internationales : ainsi, le Codex s'est doté de procédures spécifiques pour les « autres facteurs légitimes » que la science, qui doivent être pris en compte dans l'édification de normes internationales. La jurisprudence introduite par le contentieux « Hormones » de l'OMC a conditionné la résolution d'autres affaires proposée par l'organisation à l'aune de l'Accord SPS, qui avait lui-même rédigé avec le cas des hormones en tête. Pourtant, en constatant que les argumentations « commerciale » et « scientifique » ne produisent qu'une explication peu

satisfaisante des mécanismes qui conduisent à accumuler les épisodes de crise dans les organisations internationales, un second niveau d'analyse conduit à s'intéresser aux fonctions sociales et politiques de la crise sur le « bœuf aux hormones ».

En premier lieu, si l'état de crise permanente fédère les Etats au sein de coalitions régionales stables, il a pour corollaire de perpétuer des cadres cognitifs qui peuvent parfois se déconnecter des évolutions du contexte. En Europe, les « hormones de croissance » actuelles ne suscitent plus les mêmes craintes sanitaires que celles utilisées au début des années 1980, et la production agricole européenne n'est plus soumise aux politiques de quotas. Cependant, les Européens et les Américains continuent à s'affronter « par principe », même si les premiers reconnaissent que cette « *montée au créneau s'apparente plus à une gesticulation »* [Ancien point de contact du Codex, entretien, 2 février 2014] et les seconds qu' « *on n'a vraisemblablement pas besoin d'une norme Codex. Sur les hormones, difficile de dire à quoi elles servent* » [Président du Comité sur les résidus de médicaments vétérinaires, entretien, 8 avril 2014]. En ce sens, en matérialisant la conflictualité transatlantique, les hormones favorisent une dépendance au sentier qui elle-même entretient en retour le climat de crise latente.

Celle-ci consiste également en un affrontement transatlantique sur les principes des politiques internationales dans le domaine agricole ainsi que sur les styles régulatoires à privilégier pour ce faire : en ce sens, la crise s'apparente à une lutte interétatique en vue d'influer sur la régulation internationale des affaires sanitaires. Ainsi, le cas du « bœuf aux hormones » permet de préciser le rôle que les Etats occidentaux envisagent pour les organisations internationales dans les négociations visant à esquisser des politiques publiques internationales dans le domaine agricole et alimentaire. En confortant la place du Codex dans l'impulsion de politiques sanitaires et commerciales mondiales, le contexte de l'OMC a accentué la tension entre les Etats et l'organisation internationale normalisatrice. La remise en cause de cette dernière demeure toutefois mesurée : l'appropriation du cas des hormones par une instance multilatérale concurrente et probablement plus puissante que le Codex représente pour les Etats un péril plus grand que les offensives portées sur ce terrain par les autres Etats. Cette configuration complexe, que complique encore l'intervention directe d'opérateurs de marché dans la régulation sanitaire mondiale, doublée de la dimension socialisatrice du conflit sur les hormones, conduit à perpétuer un état de crise permanente dans les arènes multilatérales.

Bibliographie

J. ABRAHAM et T. REED, « Trading risks for markets: the international harmonisation of pharmaceuticals regulation », *Health, Risk and Society: Special issue on Globalisation*, 3, 113–28, 2001

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

D. BENAMOUZIG et J. BESANÇON, « Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques. Le cas des agences sanitaires en France. » *Sociologie du Travail* 47, 301–322, 2005

Sophie CHAUVEAU, « Médicament et société en France au 20e siècle », *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, 2002/1, 73

C. BONAH et J-P. GAUDILLIERE, « Faute, accident ou risque iatrogène ? La régulation des événements indésirables du médicament à l'aune des affaires Stalinon et Distilbène », *Revue française des affaires sociales,* 2007, n°3-4

Christophe BONNEUIL et Les LEVIDOW, « How does the World Trade Organization know? The mobilization and staging of scientific expertise in the GMO trade dispute », *Social Studies of Science*, vol. 42 no. 1, 2012

L. BOY, M. RAINELLI, P. REIS, « La Mise En Œuvre Du Principe de Précaution Dans L'accord SPS de l'OMC : Les Enseignements Des Différends Commerciaux » *Revue Économiqu*e 54, n°6, 2003

Theofanis CHRISTOFOROU, « Settlement of science-based trade disputes in the WTO: a critical review of the developing case law in the face of scientific uncertainty », *New York Unviersity Journal of Environmental Law,* Vol VIII-3, 2000

Antoine DEBURE, « Crédibiliser pour expertiser : Le *Codex alimentarius* et les comités d'experts FAO-OMS dans la production réglementaire internationale de sécurité sanitaire des aliments », thèse de doctorat en science politique, 2012

David DEMORTAIN, « The Many Meanings of'standard': The Politics of the International Standard for Food Risk Analysis », *Discussion Paper 58, ESRC Centre for Analysis of Risk and Regulation*, 2010

---, « Enabling global principle-based regulation: The case of risk analysis in the Codex Alimentarius », *Global Governance,* 2012

Auriane GUILBAUD, « L'insertion progressive des entreprises dans la gouvernance mondiale de la santé. Le cas de la lutte contre le VIH/Sida et les maladies négligées », Thèse de doctorat en Science politique, IEP Paris, 2012

Grant ISAAC, *Agricultural biotechnology and transatlantic trade,* Oxford, CABI Publishing, 2002

D.L. KLEINMAN, A.J. KINCHY, « Why ban bovine growth hormone? Science, social welfare, and the divergent biotech policy landscapes in Europe and the United States » *Science as Culture* 12, 375–414, 2003

D. L. KLEINMAN et S. SURYANARAYANAN, 2012. « Dying Bees and the Social Production of Ignorance » *Science, Technology & Human Values* 38, 492–517, 2012

Sophie MEUNIER, *L'Union fait la force : l'Europe dans les négociations commerciales internationales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2005

J. MURPHY et L. LEVIDOW, *Governing the Transatlantic Conflict over Agricultural Biotechnology: Contending Coalitions, Trade Liberalisation and Standard Setting*, Routledge ed., 2006

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

D. TOKE, *The politics of GM food : a comparative study of the UK, USA and EU,* London Routledge, 2004

D. VOGEL, *Barriers or Benefits? Regulation in Transatlantic Trade*, Pittsburgh, European Community Studies Association, 1997

---, « The politics of risk regulation in Europe and the United States », *Yearbook of European environmental law* 3, 1–42, 2003