

La construction socio-juridique  
de la traçabilité des viandes  
bovines, entre politique sanitaire  
et organisation du marché  
(1960-2002)

*Laetitia PIET*

Laetitia PIET\*

*The legal and social construction of traceability in the beef chain : health policy and market organization (1960-2002)*

*Summary* – The traceability of beef is commonly read as an answer to new consumer requirements relating to safety which emerged after 1996. The BSE crisis led indeed to an extended change in the whole beef chain. However most of the norms and legal procedures which still allow the traceability preceded the crisis. The purpose of this paper is to study the tension between the novelty of this device and the continuance of the rules that support it, through the analysis of their social and legal production.

In the 1960s, the legal methods of following-up meat and animals were oriented towards the modernization of beef-market and of cattle-breeding practices. But the connection of these two sides was broken at the slaughter-house level. This break conveyed the representation according to which an animal in good health gave wholesome meat. After 1975, the increased use of veterinary drugs, especially of growth-hormones, called into question the fairness of the market value of meat as well as its safety for consumers. The increasing amount of litigations prompted the construction of scientific and accounting rules which ensured the link between the meat on sale and the inputs used for its production. At that time, the conviction emerged that breeding practices had great influence upon the safety of meat. In the 1990s, traceability was used for both signalling higher-quality meat to consumers and controlling the grant of European quality-targeted subsidies. In addition, the follow-up of cattle was extended for the purpose of health policy towards BSE. This crisis urged on the linkage of these commercial and health aspects of traceability: it stood out as a market regulation device able to articulate the control of trading and a health-policy securing the safety of livestock products.

Finally, the evolution of traceability depends on the way institutional and occupational actors seize on the legal rules of follow-up in their economic activities and also on the changes in the representation of health risk. Thus, the health policy conducted through law is always linked to market function.

*Key-words:* beef market, follow-up of animals and meat, traceability, growth-hormones, sanitary risk, law

**La construction socio-juridique de la traçabilité des viandes bovines, entre politique sanitaire et organisation du marché (1960-2002)**

**Résumé** – Cet article propose d'étudier la construction socio-juridique de la traçabilité dans le secteur de la viande bovine, selon une perspective historique attentive aux motifs complémentaires et parfois contradictoires qui prévalent à la mise en œuvre des systèmes d'identification et de suivi des animaux et des viandes depuis les années 1960. Si une perspective socio-historique conduit à souligner la continuité des règles de suivi, le regard posé sur le droit, comme dispositif ouvert aux mobilisations différentielles des acteurs professionnels et institutionnels, permet aussi de rendre compte des inflexions qu'elles connaissent. En confrontant plusieurs facteurs déterminants dans la construction des normes, il apparaît que la dynamique de la traçabilité s'inscrit à la croisée de l'évolution des relations commerciales, des formes d'organisation du marché et des différents modes de représentation de la qualité sanitaire de la viande.

**Mots-clés:** marché de la viande bovine, suivi des animaux et des viandes, traçabilité, risque sanitaire, hormones, règles de droit

\* Centre nantais de sociologie, faculté des Lettres, rue de la Censive du Tertre, BP 81227, 44312 Nantes cedex  
e-mail: laetitia Piet@wanadoo.fr

D'APPARITION récente dans le vocabulaire technique et juridique français, la traçabilité est devenue une notion d'usage courant dans de multiples domaines : informatique et télécommunications, produits de santé, produits agricoles et alimentaires, etc. De façon générale, elle désigne l'aptitude à rapporter un produit aux différentes étapes de son élaboration, afin d'en retrouver l'origine et le cheminement. Plus spécifiquement, la traçabilité en matière alimentaire est définie comme « *la capacité de retracer, à travers toutes les étapes de la production, de la transformation et de la distribution, le cheminement d'une denrée alimentaire, d'un aliment pour animaux, d'un animal producteur de denrées alimentaires ou d'une substance destinée à être incorporée ou susceptible d'être incorporée dans une denrée alimentaire ou un aliment pour animaux* »<sup>1</sup>. Les travaux académiques analysent souvent la traçabilité comme un modèle global de régulation orienté vers un objectif de sécurité et conçu comme une réponse à l'émergence de risques « systémiques » dont les caractères nouveaux tiennent, d'une part, à l'incertitude scientifique et, d'autre part, à l'étendue des réseaux de production et de distribution par lesquels ils se diffusent (Torny, 1998 ; Hermitte, 2003). Dans le secteur de la viande bovine, la traçabilité est ainsi datée de la crise de la vache folle, c'est-à-dire du moment où l'encéphalopathie spongiforme bovine est publiquement reliée à ses conséquences probables pour la santé humaine et analysée comme un dispositif permettant de « restaurer la confiance des consommateurs » (Granjou, 2003).

Si cette lecture de la traçabilité tire une force certaine de son ancrage dans les modes de gestion et les représentations du risque les plus contemporains, cette adhérence à l'actualité peut cependant constituer une faiblesse quand elle aboutit à sur-valoriser le changement. Or, au-delà de sa définition relativement générale et abstraite, la traçabilité engage des moyens d'identification, des normes comptables, des modalités d'analyse et des procédures d'enregistrement d'informations relatives à un produit, ainsi qu'un cadre organisationnel et institutionnel qui rende ces traces significatives ; autrement dit, la traçabilité, en tant que concept, suppose des opérations matérielles et un ensemble de pratiques – que nous désignerons par le terme plus neutre de « suivi » – dont l'existence est ancienne aussi bien dans le domaine de l'administration (Napoli, 2003) que dans les activités productives. S'agissant des outils normatifs sur lesquels repose la traçabilité, de récents travaux d'histoire économique prouvent en effet que, dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, les problèmes relatifs à la définition institutionnelle des produits, à leur identification et à leur suivi accompagnent l'édification d'un droit de la responsabilité du fait des produits alimentaires (Stanziani, 2003) ; de leur côté, certains juristes spécialistes de droit rural et agro-alimentaire montrent que la crise de la vache folle n'a pas entraîné de « crise du droit », ni de changement législatif majeur (Lorvel-

---

<sup>1</sup> JOCE du 1<sup>er</sup> février 2002, article 3, alinéa 15 du Règlement (CE) n° 178/2002 du Parlement européen et du Conseil du 28 janvier 2002 établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation alimentaire, instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant les procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires.

lec, 1997). Un des objectifs de cette contribution est précisément d'éclairer cette tension entre l'originalité d'un concept et la continuité des outils et des pratiques sur lesquels il repose, à partir d'une analyse de la construction socio-juridique des instruments de suivi, dans le secteur des viandes bovines et de veau.

Cette ambition conduit à tenir compte des spécificités des produits qui sont l'objet de ce suivi, en l'occurrence les animaux de l'espèce bovine et la viande qui en est issue, là où les études du concept de traçabilité tendent à diluer les configurations socio-économiques, le cadre institutionnel et juridique, les problèmes techniques et matériels propres à un secteur d'activité, dans un modèle procédural et abstrait de contrôle et de vigilance. Sur ce point, Müller (2001) a montré de façon particulièrement convaincante comment la nature du produit «viande bovine», notamment son irréductible hétérogénéité, contraignait la mise en œuvre de la traçabilité dans les abattoirs.

Dans ce texte, nous rapportons ainsi l'étude de la production des normes de suivi sur lesquelles repose la traçabilité aux caractéristiques et au fonctionnement du marché des viandes bovines et de veau, en France, depuis 1960. En nous inspirant de la problématique développée par P. Lascoumes *et al.* (1989) sur le droit pénal, nous analysons les dispositifs juridiques comme le résultat d'un processus de reconnaissance et de reconstruction d'intérêts et de représentations souvent conflictuels, ces derniers se laissant découvrir dans des sources institutionnelles (débat et rapports parlementaires), professionnelles (revues spécialisées et syndicales, entretiens et archives), juridiques et judiciaires, ainsi que dans la presse. Cette démarche conduit à distinguer les préoccupations à l'origine des systèmes d'identification et de suivi : elles touchent à la politique agricole et alimentaire, à des intérêts fiscaux, à des motivations d'ordre sanitaire (santé des animaux et sécurité des consommateurs), à des objectifs d'organisation des relations commerciales et de lutte contre les fraudes. Elle invite aussi à prendre en compte plusieurs niveaux de normes : les règlements communautaires et les lois qui fixent les orientations de la politique agricole et de l'organisation du marché de la viande ; les textes législatifs spécifiques à certaines pratiques afférentes à l'élevage, comme la médecine vétérinaire ; les normes réglementaires à la production desquelles sont associés les représentants professionnels, soit de manière directe par les relations privilégiées qu'entretiennent l'administration et le syndicalisme agricole, soit de façon plus indirecte par la mobilisation de ces règles dans les contentieux ; les normes professionnelles dont certaines, une fois étendues, ont aussi un statut réglementaire. Quelle que soit leur nature juridique, ces règles ne définissent pas tant des impératifs d'action qu'un cadre dans lequel les acteurs déterminent leurs stratégies et leurs comportements (Weber, 1995). L'accent mis sur la construction des normes et leur activation conduit à privilégier les acteurs institutionnels et professionnels plutôt que les « consommateurs » qui, bien que toujours au premier plan dans les discours publics, voient leur protection juridique subordonnée aux règles de la production et du commerce et leur mobilisation sur la scène judiciaire limitée par les difficultés de la charge de la preuve et le coût des procédures. Dans cette perspective, l'ensemble complexe de normes qui constitue aujourd'hui la traçabilité ne se comprend pas seulement comme un dispositif de contrôle sanitaire conçu en réponse aux crises et à la pression des consommateurs ; il est aussi la résultante des arran-

gements et des tensions du passé entre les acteurs professionnels et institutionnels et constitue autant d'instruments de politique économique, d'organisation du marché et des transactions commerciales<sup>2</sup>.

À partir de ce schéma d'analyse, nous distinguons trois moments dans la construction des normes qui donnent à la traçabilité ses caractères contemporains. Les inflexions significatives que connaît la politique agricole au seuil des années 1960 justifient de retenir cette période comme borne chronologique ; le suivi des bovins, d'une part, des viandes, de l'autre, constitue alors un support essentiel à la rationalisation du marché national et au déroulement des échanges dans le cadre de l'organisation commune du marché. Dans la décennie suivante, la diffusion des médicaments vétérinaires et des hormones de croissance, l'affirmation de nouveaux acteurs intéressés aux dispositifs d'identification et d'analyse relatifs à ces produits (vétérinaires, « consommateurs »...) et la dynamique des contentieux se conjuguent pour renouveler les modalités et l'étendue du suivi des viandes ; enfin, au tournant des années 1990, la traçabilité s'impose dans un contexte paradoxal d'unification du marché communautaire et de repli protectionniste lié, d'une part, à la surproduction de viande bovine, d'autre part, à la crise de la « vache folle ».

## Le suivi des viandes et des animaux, support de la rationalisation du marché et du développement de l'élevage (1965-1975)

Les premiers jalons d'un suivi des animaux et des viandes sont posés par deux textes fondamentaux : d'une part, la loi du 8 juillet 1965 sur la modernisation du marché des viandes qui organise les circuits de commercialisation autour d'un réseau modernisé d'abattoirs et prépare la normalisation relative des qualités de la viande, et, d'autre part, la loi du 28 décembre 1966 sur l'élevage<sup>3</sup>, prévoyant l'identification des animaux. Les objectifs de ce suivi sont liés à l'orientation pro-

<sup>2</sup> La codification juridique de la traçabilité depuis la loi d'orientation agricole de 1999 est un indice de ce caractère hybride ; elle est renvoyée, dans le code de la consommation, à la mise en œuvre de l'obligation de conformité des produits et de la répression des fraudes et falsifications, et, dans le code rural, aux domaines de la production et des marchés, des organisations professionnelles et de la « santé publique vétérinaire ». Élément d'un droit spécial de l'alimentation particulièrement fourni (Vincent, 1996), la traçabilité - ou du moins les outils de suivi qui la sous-tendent - participe aussi à la mise en œuvre des obligations contractuelles liant les opérateurs de la filière. Ce n'est pas un hasard si la « traçabilité » est d'abord définie dans la norme ISO 8402 de 1986, par laquelle le Comité technique 176 « harmonisation des relations clients-fournisseurs » fixe le vocabulaire relatif au « management de la qualité et à l'assurance qualité ».

<sup>3</sup> JO du 9 juillet 1965, p. 5894. Loi n° 65-543 du 8 juillet 1965 relative aux conditions nécessaires à la modernisation du marché de la viande et JO du 29 décembre 1966, p. 11619. Loi n° 66-1005 du 28 décembre 1966 sur l'élevage. Ces textes ne concernent pas que la viande et l'élevage bovins, mais nous consacrons notre analyse à ce secteur.

ductiviste et modernisatrice dans laquelle l'administration française souhaite alors inscrire l'élevage, et ses modalités tributaires de la manière dont certains professionnels et syndicats d'éleveurs se saisissent de ces projets pour promouvoir un nouvel équilibre des relations commerciales dans ce secteur. Quelle est l'analyse du marché de la viande qui oriente ces dispositifs ?

## Une pénurie prometteuse

Au début des années 1960, les responsables politiques et économiques soulignent le potentiel productif considérable du cheptel français : avec près de 20 millions de bovins (gros bovins et veaux confondus) et un taux de croissance annuel de plus de 2% depuis 1950, notamment pour les animaux de catégories laitière et mixte, il se place au premier rang de la CEE. Pourtant, ils insistent aussi sur la pénurie de viande bovine. Ce diagnostic apparaît d'autant plus paradoxal que le marché national connaît alors de fortes tensions : après une relative pénurie en 1957-1958, le soutien des cours porte ses fruits, obligeant la Société interprofessionnelle du bétail et des viandes (SIBEV) à stocker près de 9% de la production de 1961<sup>4</sup>. Parallèlement, l'augmentation de la consommation de viande, près de 50% entre 1950 et 1961 et particulièrement significative pour la viande bovine, se ralentit. La structure de la consommation nationale qui délaisse les quartiers avants permet de lever en partie ce paradoxe : la France importe des quartiers arrières sans parvenir à valoriser les avants. Ce déséquilibre structurel fait craindre des tensions inflationnistes alors que le prix du bifteck joue le rôle de baromètre du pouvoir d'achat de la population, au même titre que le pain autrefois (Arfeuillère, 1964).

En fait, l'insistance sur la pénurie offre surtout une justification aux ambitions commerciales et industrielles contenues dans le IV<sup>e</sup> Plan : accroître le volume de production pour encourager le développement de l'industrie de transformation des produits agricoles et générer un surplus exportable dont la contrepartie permettra à la France d'importer les matières premières qui lui font défaut. Dans ce domaine, la construction de la PAC offre des perspectives encourageantes aux producteurs français en assurant la régulation des cours par les mécanismes d'intervention et en ouvrant des débouchés considérables (Gervais *et al.*, 1977) ; la Communauté à Six accuse en effet un déficit net de 538 000 tonnes de viande (Baudin, 1993).

## Le marché des viandes bovines : archaïsme, opacité et spéculation

La rhétorique de la pénurie, couplée au constat des potentialités productives du cheptel français, interpelle sur les freins au développement du secteur bovin. Les faiblesses du côté de l'élevage sont certes relevées (dispersion des troupeaux et des races dans des exploitations de taille modeste, sous-équipées et peu spécialisées),

---

<sup>4</sup> Créée à l'automne 1953 en réponse à de violentes manifestations d'éleveurs, la SIBEV est un organisme privé à structure paritaire interprofessionnelle, placé sous la surveillance de l'État. Investie de facultés d'intervention sur le marché, la SIBEV est chargée de limiter la fluctuation des prix et de pallier l'instabilité chronique du marché.

mais elles sont largement renvoyées aux lacunes des circuits de commercialisation et de transformation des viandes. Cette analyse justifie que la réorganisation du marché de la viande précède la modernisation de l'élevage.

Les débats parlementaires sur le projet de loi « relatif au marché de la viande et à l'inspection sanitaire des denrées animales ou d'origine animale », présenté par le ministre des Affaires économiques et des Finances, V. Giscard d'Estaing, sont l'occasion de dresser un état des lieux du marché des viandes. D'où qu'elle émane, l'analyse est sévère : l'archaïsme, l'opacité, le caractère spéculatif du marché sont dénoncés comme autant d'obstacles à l'expansion de la production. Si d'un côté est soulignée l'atomicité d'un marché qui confronte une offre dispersée entre près d'un million et demi d'éleveurs et une demande de plus de 45 millions de consommateurs, de l'autre, est aussi dénoncée la monopolisation du marché par les intermédiaires du marché de gros. Avec les 45 000 bouchers-détaillants, ce sont eux qui cristallisent les critiques les plus vives<sup>5</sup>. Les parlementaires vilipendent leurs pratiques spéculatives, confiscatoires pour les éleveurs autant que pour les consommateurs. L'absence de définition légale et harmonisée de la découpe des viandes permet, par exemple, aux bouchers de jouer sur la qualité des morceaux, en changeant leur dénomination ou en recourant à des procédés plus techniques, comme le dénervage<sup>6</sup> ou l'attendrissement enzymatique (Arfeuillère, 1964). La multiplication des intermédiaires brouille la formation des cours et entretient la hausse du prix du bifteck. Dénonçant l'opacité du marché, les parlementaires réclament une « moralisation du marché de la viande » et stigmatisent les chevillards, « [ces] seigneurs de la viande [qui] défendent une citadelle (...) qu'il faudra bien conquérir un jour »<sup>7</sup>.

Dans les faits, la représentation du marché qui prévaut dans l'hémicycle correspond davantage à la situation parisienne, avec le rôle moteur des abattoirs de la Villette. Or, à l'échelle de la France, les circuits de commercialisation de la viande sont loin d'être homogènes : ils se partagent entre le circuit vif, dans lequel l'abattage des animaux se fait sur le lieu de consommation, et le circuit mort des viandes foraines, avec abattage sur le lieu de production, qui n'assure alors que 10 à 20% de la commercialisation des viandes bovines. Les structures de l'abattage, elles aussi, sont variables. Près de 1 500 abattoirs publics, la plupart construits avant 1914, assurent près de 60% de l'abattage total, une centaine d'abattoirs privés en traitent 12% et les 30% restant relèvent des tueries particulières (Arfeuillère, 1964). Le fonctionnement du marché reste hérité de l'Ancien Régime, comme en attestent la rémanence d'une fiscalité sanitaire communale et l'organisation sur une base municipale des opérations d'abattage. Ainsi, l'opacité et la hausse des prix ne tiennent pas seulement au comportement monopolistique et spéculatif des inter-

<sup>5</sup> JO du 5 mai 1965, Assemblée nationale, compte rendu des débats, 1<sup>re</sup> séance du 4 mai 1965, p. 1085.

<sup>6</sup> Le dénervage permet de récupérer dans le bœuf la quantité maximale de pièces à rôtir ou à griller et de vendre, au prix du bifteck et sous son appellation, des morceaux d'une qualité inférieure.

<sup>7</sup> JO du 5 mai 1965, p. 1085.

médiaires du marché; la complexité des circuits traditionnels et le caractère cumulatif des taxes qui accompagnent la circulation de la viande accentuent ces phénomènes. Au demeurant, compte tenu de l'importance des circuits parallèles, des tue-ries particulières et des abattages familiaux pour l'autoconsommation, les données statistiques relatives à l'élevage et à la commercialisation des viandes bovines restent approximatives<sup>8</sup>.

Le processus de construction d'un marché national et communautaire de la viande et les représentations dominantes quant à l'organisation et aux dysfonctionnements de ce secteur en France dessinent un cadre commun de reconnaissance des intérêts engagés dans la production des dispositifs législatifs au fondement du suivi des viandes et des animaux. Pour les parlementaires, l'expansion de la production nationale suppose une vaste entreprise de modernisation des structures du marché, une organisation institutionnelle des professions et une clarification des conditions de circulation et de commercialisation des animaux et de la viande. Les modalités de suivi que définissent les textes visent à rendre le déroulement des transactions plus transparent dans l'intérêt non seulement des éleveurs et des consommateurs, mais aussi de l'administration sanitaire et fiscale. L'abattoir constitue la clé de voûte de cette réforme d'ensemble.

### **Le suivi sanitaire et commercial des viandes : l'abattoir, pivot du marché**

Le texte de 1965 s'articule autour de la conception d'un réseau moderne d'abattoirs publics qui instaure l'abattoir comme centre névralgique du marché de la viande : point de passage obligé de l'animal, il est d'abord le lieu où est effectué le contrôle sanitaire des animaux et des viandes. Une disposition essentielle, réclamée par les commissions parlementaires, prévoit l'harmonisation de la réglementation dans ce domaine, avec la création d'un service national d'hygiène alimentaire et d'un corps de vétérinaires inspecteurs placé sous la tutelle du ministère de l'Agriculture. Ensuite, la canalisation des mouvements d'animaux vers un lieu institué facilite la collecte des taxes assurant le financement de ce service d'inspection (taxe de visite et de poinçonnage pour les abattoirs publics, taxe sanitaire à taux unique pour les abattoirs privés<sup>9</sup>). Elle s'accompagne d'une obligation de tenir un livre d'abattage permettant le suivi documentaire de ces opérations et ainsi une meilleure connaissance du volume de la production. L'unification des règles sanitaires constitue enfin un préalable à l'orientation du marché national vers les partenaires européens : les règlements subordonnent en effet la circulation des viandes à une estampille sanitaire que seuls peuvent apposer les établissements agréés par

---

<sup>8</sup> D'après Arfeuillère, les services statistiques du ministère de l'Agriculture appliquent alors aux données issues des registres des abattoirs contrôlés un taux de redressement de 25 à 30% pour tenir compte de la fraude liée aux abattages clandestins (p. 21).

<sup>9</sup> Ces deux taxes seront unifiées par la loi n° 77-646 du 24 juin 1977 portant création d'une taxe de protection sanitaire et d'organisation des marchés des viandes et suppression de la taxe sanitaire et de la taxe de visite et de poinçonnage (JO du 25 juin 1977, p. 3399).

le ministère de l'Agriculture<sup>10</sup>. Reste une question pratique relative au lieu d'implantation des abattoirs du plan : faut-il continuer à privilégier les centres de consommation (la Villette, Lyon-La Mouche, Marseille, etc.) ou rapprocher les structures d'abattage des zones de production ? Si la seconde solution remporte les faveurs des députés, il faut noter qu'au-delà de l'expertise économique sur la rationalisation du marché, appréciée par l'optimisation des coûts de transport liés à la distance, à la conservation des viandes, aux risques présentés par la circulation des animaux vivants, ce choix engage un enjeu socio-économique fondamental qui demeure au cœur des débats sur les modalités de la traçabilité aujourd'hui : la transparence des conditions de transactions.

Aux yeux de nombreux parlementaires, la proximité des lieux d'abattage permet en effet un contrôle des producteurs sur le devenir de leurs bêtes et limite ainsi les possibilités de spéculation sur les cours. C'est à cette même fin que la loi apporte des précisions touchant à l'agencement spatial des activités commerciales autour de l'abattoir et à l'organisation collective des professions. La clarification des transactions et des conditions de formation des prix constitue enfin un dernier élément qui participe de cette même volonté de rééquilibrer les forces économiques dans un sens plus favorable aux éleveurs. En la matière, l'encadrement réglementaire de l'identification des viandes, de leur classification et de la normalisation de la découpe des carcasses aménage une manière radicalement nouvelle de fixer les prix qui repose sur la définition légale de la qualité des viandes, c'est-à-dire sur l'homogénéisation des critères d'appréciation de leur valeur commerciale<sup>11</sup>. Les députés accèdent ainsi à une revendication portée par les Jeunes Agriculteurs qui, à l'instar de M. Bruel, secrétaire général de la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) et président de la Fédération nationale bovine (FNB), occupent désormais des postes-clés de la représentation syndicale : généraliser la vente à l'abattoir en fonction du rendement en viande de la carcasse, ce qui revient à déterminer les prix après l'abattage, la pesée et le classement. Ainsi, selon les représentants des éleveurs, leur rémunération serait dégagée de l'arbitraire des commerçants en bestiaux qui déterminent traditionnellement le prix « au cul de la bête »<sup>12</sup> ou « à l'estime ». Plus générale-

<sup>10</sup> JOCE n° P121 du 29 juillet 1964, p. 2012-2032. Directive 64/432/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes de police sanitaire en matière d'échanges intracommunautaires d'animaux des espèces bovine et porcine. Directive 64/433/CEE du Conseil du 26 juin 1964 relative à des problèmes sanitaires en matière d'échanges intracommunautaires de viandes fraîches.

<sup>11</sup> A. Lhuissier (2002) montre que, dès la seconde moitié du XIX<sup>e</sup> siècle, dans certaines grandes villes, la classification officielle des morceaux et la normalisation de la découpe sont conçues à l'échelle municipale afin de faciliter l'accès des classes populaires à une viande bon marché, tout en assurant une juste rémunération aux éleveurs et aux bouchers. La continuité des solutions proposées témoigne d'un certain immobilisme des professionnels de la viande. Les outils qui guidaient autrefois la modification des modalités de la vente à l'étal sont réinvestis dans des problématiques commerciales nouvelles ; dans la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle, il ne s'agit plus de réformer l'alimentation populaire, mais d'unifier ces classifications dans la réglementation nationale afin d'encadrer par des critères « objectifs » la rémunération des éleveurs.

<sup>12</sup> Expression employée par un ancien dirigeant de la Fédération française des commerçants en bestiaux (FFCB) lors d'un entretien le 27/11/2003, à Paris.

ment, les dispositions retenues pallient l'absence de bases objectives pour la conclusion des transactions et veulent ainsi limiter l'intervention des intermédiaires dans la formation des prix pour assurer une plus grande transparence du marché.

En résumé, la construction des modalités légales du suivi des viandes est orientée par une dynamique de planification économique et commerciale qui vise à imposer la France comme fournisseur de viande bovine à l'échelle communautaire et elle est informée par une analyse du marché qui en souligne la complexité et l'opacité. Le premier objectif requiert un suivi sanitaire harmonisé afin de répondre aux exigences normatives des partenaires européens, ainsi qu'une régularité suffisante des caractéristiques des viandes pour assurer leur exportation et leur valorisation industrielle. Cette normalisation relative participe également, avec les dispositions sur le suivi commercial et fiscal des viandes, à la clarification du marché et à la fluidité de la circulation des viandes, ces différents volets s'articulant au stade de l'abattoir.

Pour autant, plusieurs failles fissurent d'emblée l'unité et la continuité de ce suivi : d'une part, la persistance des tueries particulières et surtout des abattages familiaux, non soumis aux dispositions de la loi de 1965, restreint l'étendue du contrôle sanitaire des viandes et, par l'exonération des taxes dont ils bénéficient, génère une concurrence ressentie comme déloyale par les bouchers<sup>13</sup>. D'autre part, l'identification des viandes et la normalisation de leur appréciation commerciale ne concernent au départ que les 23 abattoirs-marchés auxquels le plan confère un rôle pilote et de référence dans la fixation des cours officiels ; au-delà, la normalisation suppose plusieurs conditions qui requièrent chacune non seulement l'accord entre les représentants professionnels, mais aussi la coordination des services administratifs centraux : d'abord des conditions de pesée normalisées (instruments de mesure et présentation des carcasses)<sup>14</sup> ; ensuite, l'institution d'une grille de classement des carcasses<sup>15</sup> ; enfin, une standardisation de la découpe et de la dénomination des morceaux pour la vente au détail. Au final, le fonctionnement du marché dont la loi de 1965 pose le cadre ne peut devenir opérationnel qu'au terme d'un processus d'harmonisation des modes d'appréciation de la qualité sanitaire et commerciale des

<sup>13</sup> Arfeuillère (1964) fournit plusieurs exemples attestant de l'importance des circuits non officiels des viandes : d'après le IV<sup>e</sup> Plan, le manque à gagner pour la taxe d'abattage lié à l'existence des tueries privées atteint 250 à 300 millions de F. (p. 107) ; un autre indice de l'importance des abattages familiaux sera, en 1976, la saisine du médiateur de la République par la Confédération nationale de la boucherie française (CNBF) afin d'obtenir un décret confirmant leur interdiction : JO du 4 juin 1977, Décret n° 77-565 du 2 juin 1977 (*La Boucherie Française*, n° 359, juin 1976).

<sup>14</sup> Deux définitions de la viande nette coexistent, d'une part, pour la perception des taxes d'abattoir, d'autre part, pour le classement des carcasses, ce qui impose deux pesées consécutives. Elles ne seront harmonisées qu'en 1977. Arrêté interministériel du 5 juillet 1977 (JO du 31 juillet 1977, p. 4597) : définition et conditions de la pesée des viandes des espèces bovine, ovine, porcine, en vue de clarifier les conditions d'achat et de vente des animaux.

<sup>15</sup> La grille France est adoptée en 1977, par arrêté du 5 juillet 1977 portant homologation d'un catalogue de classement des carcasses de gros bovins et la définition des carcasses et demi-carcasses de gros bovins, en vue de leur répartition par catégorie et de leur marquage (JO du 31 juillet 1977, p. 4597). Elle est remplacée par une grille de classement communautaire (EUROPA) par le règlement (CEE) n° 1208/81 du Conseil du 28 avril 1981, établissant la grille communautaire de classement des carcasses de gros bovins (JOCE L123 du 7 mai 1981, p. 3).

vian­des, d'autant plus long que l'élevage bovin est dispersé, les pratiques agricoles et commerciales diverses, et la viande bovine intrinsèquement hétérogène. C'est à quel­ques-uns de ces handicaps que la loi sur l'élevage entend apporter un remède.

## L'identification et le suivi des animaux

La loi sur l'élevage « a pour objet l'amélioration de la qualité et des conditions d'exploitation du cheptel » et reste orientée par les aspirations productivistes et modernisatrices de l'époque ; elle institue le cadre technique et administratif destiné à organiser l'élevage de façon plus rentable et renvoie à des décrets et arrêtés le soin de préciser les modalités de sa mise en œuvre : elle repose sur l'identification des animaux et sur un suivi documentaire et administratif de leurs mouvements.

L'identification des animaux n'est pas une idée nouvelle : dans l'élevage traditionnel, l'estive et le pacage conduisaient les éleveurs à recourir à des repères pour marquer leur propriété. Mais, en 1966, plusieurs modalités d'identification coexistent en fonction de l'organisme qui y procède : pour les opérations de sélection, par exemple, les animaux inscrits au livre généalogique reçoivent un numéro d'inscription provisoire, puis éventuellement un autre définitif en fonction des performances zootechniques. Ce n'est cependant qu'avec la création de l'institut technique de l'élevage bovin (ITEB) qu'un système unifié s'impose : le principe d'une identification numérique des élevages et des animaux met un terme aux querelles entre « ceux qui voulaient inclure le numéro de l'élevage d'origine, parce que le propriétaire de celui-ci est pour eux un payeur de cotisations, et ceux qui voulaient y inclure une référence au taureau-père parce que leur principal souci était l'indexation des taureaux » (Duplan, 1969). Sur le plan institutionnel, la création des établissements départementaux d'élevage (EDE) vise à coordonner l'action de différents organismes (livres généalogiques, groupes de défense sanitaire, centres d'insémination artificielle, de contrôle laitier ou des performances). Cette coordination est assurée par l'attribution d'un numéro d'identification unique facilitant l'échange d'informations centralisées dans un fichier départemental des bovins identifiés. Posés dans un décret en 1969, l'application de ces principes requiert néanmoins un certain délai<sup>16</sup>.

En attendant, l'identification des animaux reste souvent exécutée par les agents des services vétérinaires dans le cadre des opérations de prophylaxie collective : la lutte contre les maladies des animaux participe en effet des conditions nécessaires à l'accroissement numérique du cheptel et à l'ouverture des frontières commerciales des partenaires communautaires ; or, à ce moment la tuberculose, la fièvre aphteuse et plus encore la brucellose sont des fléaux prioritaires<sup>17</sup>. En Loire-Atlantique, l'identification a été indéniablement accélérée par les opérations de prophylaxie, avec un rôle particulièrement important des groupements de défense sanitaire. Dès 1976 dans ce département, un système de double identification est

<sup>16</sup> JO du 11 mai 1969, p. 4741. Décret n°69-422 du 6 mai 1969 relatif à l'identification des animaux et aux enregistrements zootechniques.

<sup>17</sup> La brucellose bovine, zoonose à déclaration obligatoire et réputée contagieuse, devient un vice rédhibitoire inscrit au code rural, par la loi n° 72-1129 du 21 décembre 1972, JO du 22 décembre 1972, p. 13284.

imposé par arrêté préfectoral<sup>18</sup>. En 1978, année où la conception d'un programme d'identification permanente et généralisée des bovins par les EDE est rendue obligatoire, déjà 9 bovins sur 10 y sont identifiés<sup>19</sup>. Le décret associé à l'identification des obligations relatives, d'une part, à la tenue d'un registre d'étable dans lequel l'éleveur consigne les informations liées au suivi sanitaire des animaux et à tous les mouvements de son cheptel, d'autre part, au document d'accompagnement des bovins qui remplace progressivement le certificat sanitaire nécessaire à toutes les transactions concernant un animal.

Si ce document relève des opérations de surveillance sanitaire des animaux, afin d'éviter qu'une bête issue d'une exploitation non indemne de maladies puisse être introduite dans un autre cheptel ou à l'abattoir, il acquiert aussi une valeur fiscale. Le souci de transparence qui guide la modernisation du marché des viandes est en effet largement porté par le ministère des Finances qui, prenant acte de l'importance économique de ce secteur, soumet les ventes d'animaux vivants à la TVA en 1968<sup>20</sup>. Pour les animaux identifiés dans le cadre du contrôle zootechnique, l'application de la taxe s'appuie sur le même numéro, reporté sur les factures ; pour les éleveurs assujettis et les négociants, les registres d'étable et les documents d'accompagnement font office de comptabilité matière ou de facture. La pression exercée par l'administration fiscale a ainsi été un moteur de l'unification des systèmes d'identification<sup>21</sup>.

Ainsi, l'identification des animaux et leur suivi sont conçus pour faciliter le contrôle sanitaire et fournir à l'administration agricole et aux organismes techniques les moyens d'évaluer et d'optimiser la productivité du cheptel national, autant de raisons qui finalement en limitent aussi la portée : tous les éleveurs ne souscrivant pas au contrôle des performances ou de la filiation, l'identification n'est pas systématique et encore moins harmonisée. Les difficultés de communication entre les services sanitaires, les abattoirs et les EDE à l'échelle départementale trouvent un écho, au niveau central, dans le manque de coordination entre les administrations agricole et fiscale. La diversité des acteurs institutionnels intéressés à ce dispositif explique en partie l'inconstance des dispositions administratives, soumettant les documents d'accompagnement et les systèmes d'immatriculation des animaux à de nombreuses modifications.

La loi de 1965 pose les jalons indispensables au suivi des viandes ; un an plus tard, la loi sur l'élevage définit un cadre légal et institutionnel organisant le suivi des animaux. Dans un cas comme dans l'autre, les dispositions sanitaires définis-

<sup>18</sup> Archives du Centre d'histoire du travail de Nantes : FDSEA 179 Brucellose.

<sup>19</sup> JO du 25 mars 1978, p. 1317. Décret n° 78-415 du 23 mars relatif à l'identification permanente et généralisée du cheptel bovin.

<sup>20</sup> JO du 1<sup>er</sup> août 1968, p. 7467. Loi n° 68-687 du 30 juillet 1968 de finances rectificatives pour 1968 ; art. 3 portant extension de la TVA aux opérations commerciales portant sur les animaux vivants.

<sup>21</sup> Au cours d'un entretien réalisé le 27 novembre 2003, un ancien dirigeant de la FFCEB confirme l'influence continue de l'administration fiscale ; c'est notamment à l'issue d'un contentieux fiscal que les commerçants en bestiaux ont pris l'initiative de généraliser l'identification aux bovins de moins de six mois, dont l'obligation sera finalement confirmée par le décret n° 90-482 du 12 juin 1990 relatif à l'identification permanente et généralisée du cheptel bovin (JO n° 130 du 14 juin 1990).

sent les conditions préalables à la commercialisation des animaux et des viandes et apparaissent cohérentes avec les orientations de la politique économique : l'expansion numérique du cheptel dépend du succès de la lutte contre les maladies contagieuses ; l'unification de la réglementation et de l'inspection sanitaires des viandes est indispensable à leur exportation.

Cependant, aucune disposition ne permet de lier ces deux versants : la continuité du suivi est rompue à l'abattoir, au moment du passage de l'animal au produit commercial qu'est la viande, puisque la correspondance entre le numéro de l'animal et les moyens d'identification de la viande – les estampilles sanitaires et le numéro de tuerie – n'est pas assurée. Cette discontinuité s'enracine dans les objectifs de politique agricole et commerciale et dans le partage des prérogatives entre services administratifs.

Une conséquence de cette rupture est de limiter la portée des règles de suivi pour organiser la politique sanitaire et assurer la régulation des transactions commerciales entre professionnels. Les éleveurs voient en effet la valorisation de leurs animaux suspendue à deux systèmes d'évaluation dont les liens ne sont pas assurés : d'un côté, une appréciation de la bête sur pied, faisant appel au jugement des marchands en bestiaux et à un mode traditionnel de vente ; de l'autre, un prix fixé en fonction du rendement en viande de la carcasse qui suppose une standardisation de la découpe et implique de nouvelles formes d'évaluation de la valeur commerciale des viandes. À la fin des années 1960, le problème du lien entre le prix de l'animal au départ de l'exploitation et la valeur de la viande commercialisée reste donc ouvert. Dans la décennie suivante, cette connexion s'établit à la faveur d'une mobilisation des acteurs professionnels, particulièrement des éleveurs collectivement organisés, quand la rémunération au poids de viande nette se généralise. Alors que ce mode de vente tend à éloigner les producteurs du lieu où se détermine leur rémunération, ils vont activer les supports du suivi des animaux au nom d'un principe de « transparence du marché » et de loyauté commerciale<sup>22</sup>. De longues négociations avec l'administration aboutis-

<sup>22</sup> Au milieu des années 1970, la thématique de la « transparence du marché » s'impose dans le discours des pouvoirs publics comme des syndicats professionnels, ce qui n'implique pas que les protagonistes du marché en partagent la même définition. En atteste la conférence annuelle Agriculture-Gouvernement de 1974 qui, selon les propos du directeur de la fédération des commerçants en bétail, « a mis le mot « transparence » en vedette en redéfinissant un certain nombre d'obligations comptables et fiscales » (*L'éleveur bovin*, n° 16, 1<sup>er</sup> trimestre 1976) ; ou encore l'allocution du ministre de l'Agriculture, lors de l'assemblée générale de la FNB en janvier 1976 : « *Le second point que je retiens devant vous (...) est la recherche d'une transparence absolue des transactions et de la formation du prix de la viande au stade de la carcasse* » ; on en trouve aussi la trace dans la revue des bouchers-détaillants : « *Sans doute était-il nécessaire de vouloir rechercher et vérifier les conditions de vente des animaux de boucherie et de clarifier au maximum les transactions pour aboutir à une transparence du marché, selon l'expression qui tend à devenir consacrée* » (*La Boucherie Française*, n° 356, mars 1976). Enfin, la « transparence » devient un leitmotiv des rapports publics qui se multiplient sur le problème de la formation des prix sur le marché de la viande bovine : ainsi, en 1975, le rapport de Louis Lauga du Centre national des Jeunes agriculteurs (CNJA) pour le Conseil économique et social ; le rapport parlementaire de Charles Bignon « *ayant pour objet de déterminer avec précision les pratiques dans les circuits intérieurs de commercialisation des viandes* », en avril 1975 ; le rapport du groupe de travail Fourcade, présidé par M. Guérinot, commissaire aux prix, proposant une « *étude de la formation des prix et des coûts de distribution de la viande de bœuf* ».

sent, en 1978, quand le principe d'un retour d'information de l'abattoir vers l'éleveur est entériné, *via* le ticket de pesée indiquant le poids de la carcasse, son classement éventuel et le numéro d'identification de la bête. En cas de contestation du prix ou d'une saisie, un correspondant d'abattoir peut vérifier la concordance entre le numéro d'identification de l'animal et le numéro de tuerie, puisque l'oreille portant le repère reste attachée à la carcasse. Le suivi commercial de l'animal est ainsi assuré jusqu'à l'abattoir, au moins dans certaines régions. Sur le plan du suivi sanitaire, cette disposition facilite aussi l'attribution des responsabilités et l'administration de la preuve au cas où le mauvais état sanitaire de la viande est découvert après l'abattage. En accordant la conservation de l'oreille, l'administration rompt toutefois avec le principe sanitaire fondamental de la « marche en avant ». Cette concession traduit une conception du risque sanitaire qui demeure alors fondée sur l'idée que des animaux en bonne santé (ni blessés, ni malades) donnent une viande saine et salubre. À l'occasion des débats relatifs à la formation d'un service d'État d'hygiène alimentaire, les discussions sur le regroupement au sein d'un même corps ou la séparation des vétérinaires chargés des opérations de prophylaxie et des inspecteurs des denrées d'origine animale indiquent que cette conception unidimensionnelle du risque sanitaire commence à se lézarder ; le développement de la médecine vétérinaire préventive et l'usage des implants renforcent définitivement la conviction que les pratiques d'élevage ont des incidences sur la qualité sanitaire des viandes. La question du lien entre l'animal et la viande qui en est issue s'avère dès lors incontournable et va trouver une réponse dans le secteur du veau de boucherie.

## **Le suivi des médicaments vétérinaires face à « l'affaire des viandes aux hormones » : lier la viande à ses conditions de production (1975-1985)**

La production des règles de suivi des médicaments vétérinaires et plus spécialement des oestrogènes intervient dans un contexte marqué par le retournement conjoncturel du marché du veau, puis de la viande bovine, et par des mutations socio-économiques profondes de l'élevage. Les modalités de ce suivi sont tributaires de cette dynamique du marché et de la configuration des intérêts en présence ; des tensions divisent alors les éleveurs ainsi que la profession vétérinaire, tandis que *« les formes de mobilisation sociale et de politique publique concernant la consommation connaissent alors un tournant »* (Chatriot, 2004, p. 166).

### **Incertitude sur les qualités commerciale et sanitaire de la viande**

Dès l'été 1971, les représentants syndicaux des éleveurs de l'Ouest interpellent les pouvoirs publics sur l'effondrement des cours du veau de boucherie et l'avenir préoccupant de ce secteur<sup>23</sup>. Amorcée dès 1968, la baisse de la consommation de

---

<sup>23</sup> CHT-FDSEA 329-Marché du veau de boucherie. Télégramme de la section régionale « Bovins » au ministre de l'Agriculture.

cette viande relativement chère se poursuit, tandis que les mises en marché augmentent avec la multiplication des contrats d'intégration (Combris et de Fontguyon, 1996). Si les éleveurs de gros bovins profitent de cours élevés depuis 1970, la situation s'inverse au printemps 1973. Dès 1975, les prix à la production chutent de 25%. Or, le fonctionnement du marché de la viande bovine se trouve profondément désorganisé tant par l'élargissement de la CEE que par les brèches ouvertes dans les mécanismes de l'OCM par les concessions mutuelles entre les États-membres (Lachaux, 1990). La balance en viande fraîche de la France devient durablement déficitaire, la République fédérale d'Allemagne et surtout le Royaume-Uni exportant des carcasses de vaches de réforme à des prix préférentiels; le solde commercial reste positif grâce à l'exportation de près d'1,5 million de brouards vers l'Italie, mais la France est de fait tributaire du marché transalpin<sup>24</sup>. Quant aux éleveurs de veaux, ils subissent la hausse des cours des nourrissons et voient leur place concurrencée par les Pays-Bas et l'Italie. Les cartes du jeu commercial sont ainsi redistribuées sur le marché communautaire.

Au niveau national, la conjoncture chaotique du secteur accompagne une mutation des structures socio-économiques et juridiques de l'élevage. Elle est particulièrement marquée pour le veau, avec la diffusion des ateliers d'engraissement « en batterie » et le développement des contrats d'intégration qui lient l'éleveur aux entreprises agro-industrielles ou aux laiteries coopératives ou privées. L'élevage de veaux offre en effet une soupape aux excédents laitiers, écoulés sous forme de poudre de lait qui bénéficie d'incitations communautaires. Vers 1980, l'élevage « intensif » assure près de 80% de la production de veaux et est à 70% intégré (Allaire et Dreyfus, 1983). Par les contacts réguliers entre les techniciens des établissements agro-alimentaires et les éleveurs, l'idée que les problèmes sanitaires sont aussi des problèmes techniques se diffuse (Lorvellec, 1998), d'autant que ces élevages présentent des conditions fragiles de rentabilité. Parallèlement à l'essor de l'industrie pharmaceutique, les orientations de l'élevage fixées par la loi sur l'élevage encouragent une médecine vétérinaire préventive avec la définition de plans de prophylaxie systématique dans lesquels les substances à effet œstrogène trouvent leur place. Elles améliorent en effet la résistance immunitaire des veaux, dégradée par la densité de peuplement des bâtiments et le stress, et ont un effet anabolisant qui accélère leur engraissement. Or, les contrats d'intégration lient précisément la rémunération des éleveurs aux rendements techniques et sanitaires des élevages. Pour autant, l'élevage industriel n'a pas le monopole de ces pratiques : les critères arrêtés dans les grilles de classement des carcasses incitent à l'usage des oestrogènes puisqu'ils en améliorent la conformation. Enfin, leur emploi répond aux encouragements publics à la rationalisation de la conduite des élevages, puisqu'ils facilitent la synchronisation des vêlages. Selon les responsables professionnels, l'ensemble de ces effets rend ces substances indispensables à la viabilité économique de l'élevage.

Cependant, les contestations de cet usage banalisé se multiplient. Elles émergent d'abord sur le terrain judiciaire et administratif : des poursuites sont enga-

<sup>24</sup> CHT-FDSEA 178-Assemblée générale de la FNB, « La situation reste préoccupante. », février 1976.

gées, en 1969, contre un éleveur de Haute-Saône, contrevenant aux dispositions d'un décret de 1965 qui conditionne l'emploi des implants d'œstrogène à un motif thérapeutique et à la rédaction d'une ordonnance; en 1970, les services des Douanes découvrent un trafic de substances œstrogènes impliquant des vétérinaires. Ces « affaires » conduisent le ministre de l'Agriculture à rappeler les dispositions du décret dans la circulaire du 28 mai 1971, tout en restreignant les motifs thérapeutiques à la seule maîtrise de l'œstrus. De fait, l'usage des œstrogènes devient exclu pour les veaux.

Ce texte accède à une demande des vétérinaires libéraux qui participent à la contestation. Ils critiquent avec virulence l'inflation médicamenteuse en accusant la médecine contractuelle développée par les groupements de producteurs ou les intégrateurs, et surtout le colportage, forme de vente directe assurée par des agents indépendants ou sous contrat avec les laboratoires pharmaceutiques. Les vétérinaires libéraux sont directement concurrencés par ces techniciens et vétérinaires salariés offrant des conditions tarifaires préférentielles (Hubscher, 1999). Ces pratiques brouillent les frontières entre les aliments classiques pour bétail et les inputs de la production qui relèvent de la pharmacie vétérinaire. Ce flou inquiète une profession soucieuse de préserver les prérogatives de son activité.

La question des œstrogènes divise aussi les éleveurs de veaux. Le syndicalisme majoritaire adopte une position attentiste en subordonnant son appui à l'administration à une harmonisation des législations communautaires et en agitant le spectre de la concurrence européenne. Les producteurs « traditionnels » dénoncent l'usage des œstrogènes dans les élevages intensifs comme une pratique commercialement déloyale. Néanmoins, ces critiques ne doivent pas faire illusion sur l'élevage intégré, en prise à de profondes difficultés: accidents d'élevage récurrents, état sanitaire douteux des veaux livrés pour l'engraissement, incertitude sur la qualité des fournitures. Ces éléments débouchent dans certaines régions sur une mobilisation collective des éleveurs, notamment menée par le mouvement des Paysans Travailleurs. Les contentieux se multiplient également: les éleveurs remettent en cause la qualité et la composition des aliments qu'ils sont tenus d'acquiescer auprès des sociétés intégratrices. Toutefois, cette stratégie de défense est compromise par la complexité et le coût des expertises nécessaires pour prouver les anomalies des fournitures, et par la difficile preuve du lien de causalité entre ces défauts et les accidents d'élevage. Les éleveurs trouvent alors une voie de secours en activant les dispositions de la loi de 1964 définissant le statut de l'intégration (Danet, 1982).

Cette solution de contournement sur la scène judiciaire n'existe pas pour les associations de défense des consommateurs qui s'affirment à ce moment-là. En revanche, la presse spécialisée commence à mettre en cause la viande de veau, alors que l'existence d'effets cancérigènes des œstrogènes artificiels, notamment le diéthylstilbestrol (DES), est avérée: en décembre 1974, *50 millions de consommateurs*, organe éditorial de l'Institut national de la consommation (INC), titre: « Viande de veau: faut-il y renoncer ». Les médias audiovisuels relaient cette interrogation<sup>25</sup>.

<sup>25</sup> En janvier 1975, *Europe 1* organise un débat entre les différents protagonistes de la filière et les représentants de l'INC; le mois suivant *TF1* propose une émission autour de cette question: « Doit-on encore manger du veau? ».

Ainsi, en dépit du contexte légal organisé autour de la loi du 1<sup>er</sup> août 1905 qui sanctionne la vente de « *substance falsifiée ou corrompue, (...) nuisible à la santé de l'homme ou des animaux ou (...) toxique* » (art. 3), des dispositions du code de la santé publique et des textes d'origine administrative précités, la proportion des veaux implantés est estimée à 80% au moment où la question des médicaments vétérinaires et des œstrogènes est débattue au Parlement. Quel que soit le cadre juridique retenu, l'issue des contentieux ouverts par l'usage des œstrogènes bute en effet sur l'absence d'obligation concernant l'indication de composition des produits, ce qui rend impossible le suivi de leur utilisation. Sur le plan civil, l'attribution des responsabilités est donc improbable, les expertises concluant systématiquement à la conformité des produits (Allaire et Dreyfus, 1983). De même sur le plan pénal où, en cas de saisie des viandes en abattoir, les éleveurs invoquent leur ignorance quant à la composition des fournitures. Comment établir alors le lien entre ces intrants et l'état sanitaire des animaux, voire celui des consommateurs ?

Deux textes proposent des solutions : d'une part, la loi du 29 mai 1975 qui définit un cadre légal pour l'exercice de la médecine vétérinaire en l'intégrant au code de la santé publique et, d'autre part, la loi du 27 novembre 1976 interdisant l'usage des oestrogènes en médecine vétérinaire<sup>26</sup>. Comment ces textes et leurs règlements d'application aménagent-ils les conditions d'un suivi permettant de lier la viande commercialisée aux pratiques d'élevage de l'animal dont elle est issue ?

### Suivi scientifique et suivi commercial

Une fois encore, les dispositions juridiques retenues sont forgées à la lumière des représentations du fonctionnement du marché et de la politique agricole. L'analyse des débats parlementaires montre que, dans les deux cas, il s'agit d'abord d'harmoniser la législation française avec les dispositions communautaires, ensuite d'améliorer la couverture sanitaire du cheptel et ainsi la productivité de l'élevage, enfin de protéger la santé des consommateurs ; à ces trois objectifs, le rapporteur de la loi de 1976 adjoint « la promotion des produits de qualité », posant ainsi les prémisses d'une politique de différenciation des viandes en fonction des conditions d'élevage (alimentation, soin des animaux). Mais pour l'heure, la rupture avec les certitudes sur la légitimité sanitaire et économique de l'élevage industriel n'est pas consommée et l'idée reste tenace que « la santé du consommateur passe par la santé des animaux »<sup>27</sup>. La tension qui traverse les orientations du texte entre la promotion des performances économiques de l'élevage et la protection de la santé publique, deux pôles dont la ligne de démarcation reste d'ailleurs floue, se cristallise dans les dispositions complexes que la combinaison des législations relatives aux médicaments vétérinaires et aux œstrogènes organise.

<sup>26</sup> JO du 30 mai 1975, p. 5381 et JO du 28 novembre 1976, p. 6835.

<sup>27</sup> JO du 14 juin 1974, Assemblée nationale, compte-rendu des débats, 1<sup>re</sup> séance du 13 juin 1974, p. 2635.

L'article 1 de la loi de 1976 introduit une incrimination nouvelle : « *il est interdit d'administrer des substances à action œstrogène aux animaux dont la chair ou les produits sont destinés à la consommation humaine, sauf lorsque lesdits produits sont administrés à des femelles adultes, afin d'assurer la maîtrise de leur cycle œstral (...)* ». Cette disposition résulte d'un processus de discrimination entre les formes « traditionnelles » et intensives d'élevage. Initialement, la proposition de loi du député Ceyrac prévoit une interdiction totale de l'ensemble des œstrogènes en élevage, mais plusieurs amendements suggèrent des motifs dérogatoires. Ni le recours à ces substances pour le sevrage des veaux, ni la distinction entre les œstrogènes selon leur structure biochimique ne sont retenus<sup>28</sup> ; en revanche, un amendement est adopté qui admet leur usage dans le traitement des troubles reproductifs des vaches adultes. Au terme des débats, l'usage des œstrogènes pour l'élevage des gros bovins est reconnu comme légitime, tandis qu'il est exclu pour les veaux ; plus que de l'expertise scientifique préalable sur la nocuité des produits, le partage entre le licite et l'illicite dépend donc des effets pratiques des œstrogènes, appréciés dans la perspective d'une défense de la productivité des élevages.

Dès lors que l'alternative de l'interdiction radicale n'est pas retenue, la mise en œuvre de la loi Ceyrac requiert l'organisation d'un suivi des produits ; elle s'appuie sur la loi de 1975 relative à la pharmacie vétérinaire. Celle-ci donne d'abord une définition légale aux médicaments vétérinaires ; ensuite, elle encadre la fabrication et la commercialisation des médicaments, en imposant l'autorisation administrative de mise sur le marché (AMM) à tous les produits vétérinaires, et les règles de distribution et de vente au détail des substances à effet œstrogène. Trois cas sont distingués : les colporteurs sont interdits d'activité ; pharmaciens et médecins vétérinaires inscrits au tableau de l'ordre jouissent du plein exercice de la médecine vétérinaire à condition de subordonner la délivrance au détail des œstrogènes à la rédaction d'une ordonnance ; enfin, les groupements de producteurs ou de défense sanitaire voient leur exercice de la médecine vétérinaire soumis à restriction : ils peuvent délivrer les médicaments préventifs entrant dans le cadre du plan sanitaire d'élevage (PSE), mais la distribution des médicaments contenant des œstrogènes leur est interdite dans le projet initial. Le mécontentement provoqué par cette dernière disposition appelle un arbitrage entre, d'un côté, la protection de la santé publique qui transiterait par l'organisation d'un monopole strict de la distribution au bénéfice des vétérinaires, et, de l'autre, le maintien des structures socio-économiques encouragées dans la décennie précédente, dont les groupements créés en 1962 pour promouvoir une discipline professionnelle de production et de commercialisation et développer les opérations de prophylaxie collective sont un élément (Danet, 1982). Suite à une forte mobilisation avant la seconde lecture du projet, le texte élargit la distribution de ces produits aux groupements obtenant l'agrément du ministère de l'Agriculture ; cet agrément est subordonné à l'appré-

<sup>28</sup> On distingue les œstrogènes à structure stéroïdique (œstrogènes dits « naturels ») des œstrogènes non stéroïdiques (dits « artificiels »), dont relève le DES, en vertu de leurs effets sur la santé publique. Les experts s'accordent, au moment des débats, sur l'innocuité des substances stéroïdiques tandis que leurs avis se partagent sur la nocivité des œstrogènes non stéroïdiques.

ciation de leurs ressources techniques, de leur contribution à l'économie agricole et du PSE présenté. C'est par cette voie que les œstrogènes entrent dans la panoplie vétérinaire des groupements lorsqu'un décret du 8 août 1979 prévoit que « *les programmes visant à maîtriser le cycle œstral des femelles domestiques adultes (...) sont assimilés aux PSE* ».

Ainsi, le texte de 1975 définit une discipline des circuits de distribution des médicaments vétérinaires qui dessine le cadre organisationnel du suivi de ces produits, autour d'un ensemble d'exigences professionnelles et administratives adapté aux réalités techniques, juridiques et économiques de l'élevage. La législation relative à la pharmacie vétérinaire introduit donc, à côté du suivi des animaux et du suivi commercial des viandes, la possibilité d'un suivi des intrants employés dans l'élevage. Cependant, de même que la continuité entre le suivi des animaux et celui des viandes n'était pas assurée d'emblée, la possibilité de lier les produits médicamenteux et la viande finalement commercialisée est entravée par les conditions de mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires. La persistance d'un usage important des œstrogènes et le recours à de nouvelles substances anabolisantes qui n'entrent pas dans le cadre de la liste négative établie par la loi attisent les mécontentements. L'Union fédérale des consommateurs (UFC) dénonce l'absence de contrôles et appelle, le 10 septembre 1980, à un boycott de la viande de veau. Les effets de cette mobilisation, très largement relayée par la presse nationale et locale, atteignent une rare ampleur - quinze jours après, la chute des ventes atteint de 60 à 70% -, d'autant que le problème touche d'autres pays de la CEE, en particulier l'Italie où la vente de veau est interdite le 22 septembre<sup>29</sup>.

Le texte légal ne préjuge donc pas en lui-même de la portée empirique des dispositions qu'il organise. L'échec des actions de répression des fraudes engagées sur la base de la loi de 1976 est révélateur des failles qui entravent le suivi des substances œstrogènes, nécessaire pourtant à l'attribution des responsabilités ; le premier problème est l'insuffisante coordination des services administratifs dans la recherche des infractions ; viennent ensuite les difficultés que l'absence de distinction légale des œstrogènes naturels et artificiels pose à l'expertise administrative, en interdisant de discriminer les résidus liés à une administration frauduleuse d'œstrogènes de ceux présents naturellement dans l'animal. La standardisation des interprétations des résultats de l'analyse apporte certes une réponse, mais l'issue des contentieux bute encore sur l'impuissance de l'expertise scientifique à identifier le moment d'inoculation du produit et l'auteur de la fraude, d'autant que les intermédiaires entre le premier producteur et l'abatteur sont nombreux. Dès lors, le suivi des œstrogènes par une expertise sur la composition des produits requiert le soutien d'un suivi commercial ; autrement dit, l'attribution des responsabilités nécessite la reconstitution des transactions marchandes portant sur le produit suspecté. La discipline de la fabrication et de la distribution des substances œstrogènes fixée par la loi de 1975 organise ces moyens de preuve à partir des documents administratifs et commerciaux. Mais, initialement, seuls les vétérinaires ont l'obligation de tenir une comptabilité des substances réglementées. Les difficultés des enquêtes judiciaires, les résultats inquié-

<sup>29</sup> Voir, par exemple: *Ouest France*, 24 septembre 1980, «Le tour de l'Ouest du boycottage» ; *Le Monde*, 25 septembre 1980, «L'affaire des viandes aux hormones».

tants de l'inspection dans les abattoirs et les conséquences du boycott vont hâter l'extension des contrôles en amont des abattoirs et des obligations relatives à la tenue des registres au niveau de la fabrication et des élevages. En outre, les mentions portées sur les ordonnances sont complétées, leur délai de conservation allongé jusqu'au terme de la période d'attente du médicament, afin que leur destruction au moment de l'abattage ne puisse faire obstacle à la conduite des enquêtes. Enfin, l'identification obligatoire des veaux par un numéro de cheptel, puis le marquage individuel des animaux traités au moyen de boucles fournies par le fabricant des substances permettent d'assurer la recherche des élevages de provenance des animaux positifs et la correspondance entre l'animal et l'ordonnance.

Le tâtonnement réglementaire qui résulte de l'activation des normes dans le cadre administratif et judiciaire aboutit ainsi à l'extension des moyens permettant le suivi des inputs de la production et à l'identification individuelle assurant le lien entre la viande et les produits administrés aux animaux, autant d'éléments déterminants dans la régulation du secteur du veau et plus généralement de la viande bovine. La réforme législative du 16 juillet 1984 étend ensuite le champ du suivi aux anabolisants en retenant un principe de liste positive consistant à interdire tous les produits qui ne sont pas explicitement autorisés, ce qui renverse la logique de la loi Ceyrac<sup>30</sup>. Sur le plan de l'analyse, l'affaire des hormones conduit donc à souligner la dynamique des contentieux comme un ressort déterminant de la construction socio-juridique du suivi des viandes et de leurs conditions de production et fait apparaître les liens étroits entre les orientations de la politique agricole, les dispositifs juridiques concrets qui en organisent la traduction et la mobilisation de ces règles dans les pratiques professionnelles et sur la scène judiciaire.

La réponse au risque sanitaire soulevé par les œstrogènes et les anabolisants prend ainsi deux formes successives: d'abord, celle d'une interdiction générale assortie d'une exception fondée sur un type d'usage reconnu légitime; ensuite, celle d'une autorisation administrative accordée au cas par cas et d'un usage étroitement contrôlé. La mise en œuvre de chacune de ces solutions nécessite un suivi de ces produits, lequel suppose la définition institutionnelle et juridique de ces substances (elle conditionne la réussite des expertises administratives) et, en l'absence d'une interdiction complète, une discipline des transactions et des activités commerciales portant sur les produits. Dès lors, il serait restrictif de lire les règles juridiques et administratives qui organisent le suivi de ces intrants au travers du seul prisme sanitaire; au contraire, l'étude des dispositifs concrets et de leur évolution par les contentieux montre qu'ils organisent la protection de l'intérêt de santé publique par l'encadrement juridique de l'exercice de la médecine vétérinaire, la délimitation administrative des circuits de commercialisation des produits et de circulation de l'information qui leur est relative. Ainsi, les dispositifs législatifs et réglementaires relatifs au suivi des intrants médicamenteux utilisés en élevage rendent sensibles les interdépendances entre la régulation sanitaire et l'organisation juridico-administrative du marché et des activités économiques.

---

<sup>30</sup> JO du 17 juillet 1984, p. 2288. Loi n° 84-609 du 16 juillet 1984 relative à l'usage vétérinaire de substances anabolisantes et à l'interdiction de diverses autres substances.

On retrouve ainsi dans l'architecture du suivi normatif des médicaments vétérinaires et des « hormones » des caractéristiques déjà présentes dans la loi de 1905 sur la répression des fraudes (Stanziani, 2003 ; Canu et Cochoy, 2004). Sur le plan commercial, la possibilité de lier la viande aux intrants utilisés pour sa production fournit un support de différenciation qualitative en fonction du mode d'élevage et, dans le secteur du veau, quelques initiatives en ce sens apparaissent dès le début des années 1980. D'abord marginales, ces démarches sont ensuite encouragées par la nouvelle orientation des politiques agricoles tant communautaire que nationale.

## **La traçabilité de la viande bovine : libre circulation et sécurité sanitaire (1986-2002)**

De même qu'en 1965 la construction d'un marché national de la viande tournée vers l'exportation impliquait une unification des réglementations et des inspections sanitaires, l'harmonisation de ces normes à l'échelle communautaire constitue un préalable à l'achèvement du marché européen. Cette entreprise d'unification de la réglementation sanitaire qui participe donc aussi d'un droit économique n'est pas sans difficulté au moment où apparaissent les premiers cas d'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB).

### **Police sanitaire et libre circulation des animaux et des viandes dans le Marché unique**

La réforme de la PAC et l'achèvement du marché intérieur renforcent le rôle de référentiel du droit communautaire pour les pouvoirs publics et les acteurs économiques nationaux engagés dans la production des normes de traçabilité des viandes bovines. Les négociations du GATT et les excédents communautaires de viande bovine, accrus par la réunification allemande et par le fléchissement durable de la consommation, conduisent à la réforme Mac Sharry qui modifie sensiblement la politique communautaire : une baisse de 15% des prix d'intervention est compensée par l'octroi de primes conditionnées à des mesures d'extensification de l'élevage<sup>31</sup>. Les règles d'identification des bovins servent de support au contrôle administratif de l'attribution de ces primes sélectives.

---

<sup>31</sup> JOCE L215 du 30 juillet 1992, p. 49. Règlement (CEE) n° 2066/92 du 30 juin 1992 modifiant le règlement (CEE) n° 805/68 portant organisation commune des marchés dans le secteur de la viande bovine et abrogeant le règlement (CEE) n° 468/87 établissant les règles générales du régime de prime spéciale en faveur des producteurs de viande bovine ainsi que le règlement (CEE) n° 1357/80 instaurant un régime de prime au maintien du troupeau de vaches allaitantes.

Colson et Bordès (1994) ont montré que, face à la réforme du marché communautaire, les éleveurs de bovins des Pays-de-la-Loire n'ont pas tant modifié leurs structures d'exploitation qu'adapté leur déclaration administrative aux cadres permettant de bénéficier des primes en faveur des vaches allaitantes et de la désintensification. Ce rapport aux cadres normatifs, tant attentiste que stratégique, passe par la médiation de conseillers techniques et agricoles (chambres d'agriculture, groupements de producteurs, syndicats).

Au niveau de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles, plusieurs règlements prévoient des mesures d'encouragement sectoriel aux productions « de qualité ». Pour la viande bovine, les initiatives menées en ce sens par les organisations professionnelles nationales sont ainsi soutenues par les fonds communautaires, mais sous réserve que la « traçabilité » de ces viandes soit assurée<sup>32</sup>. Calquée sur les démarches de certification de produits dans les filières de qualité contrôlée, elle doit être assurée « *au travers du système d'identification individuelle des animaux reportée sur les carcasses jusqu'au point de vente au détail et du point de vente jusqu'à l'animal* » et est justifiée par la nécessité de signaler aux consommateurs une viande dont les caractéristiques sont identifiées et contrôlées.

Par ailleurs, la perspective d'unification du marché communautaire au 1<sup>er</sup> janvier 1993 redéfinit les enjeux et les contours de la production des normes de suivi, particulièrement pour les échanges intracommunautaires des animaux vivants et des viandes. Les règles nationales d'identification et de contrôle des animaux et des produits sont révisées afin d'éliminer les entraves à la libre circulation. En effet, avec la disparition des frontières, les contrôles vétérinaires et sanitaires deviennent des mesures d'effet équivalent à des restrictions quantitatives. La méthode d'harmonisation retenue, inspirée du principe de reconnaissance mutuelle, consiste à s'en remettre aux contrôles et vérifications opérés conformément aux règles communautaires dans le pays d'origine de la marchandise (Blumann, 1996). Elle débouche concrètement sur la généralisation des procédures d'agrément, préalables à la commercialisation des viandes, pour les établissements d'abattage et de transformation. Ainsi sont systématisées les dispositions qui, dès 1965, prévoyaient la normalisation des abattoirs et des conditions de préparation des viandes, en la réservant toutefois aux établissements qui destinaient leur production à l'exportation. Forts de l'expérience malheureuse de certains abattoirs publics, quelques parlementaires redoutent une inflation des exigences sanitaires qui entraînerait à terme la non-conformité et la fermeture de certains établissements; les bouchers craignent aussi les charges induites par ces exigences. En réponse à ces inquiétudes, des dispenses d'agrément sont concédées, en fonction de la destination principale des produits commercialisés par ces établissements. Également prévue, l'obligation d'un agrément sanitaire aux exploitations agricoles n'est finalement pas entérinée. Pourtant, les professionnels de l'industrie et du commerce de gros sont favorables à l'institution juridique d'un système qui sécuriserait leurs achats.

Ces changements interviennent dans un contexte caractérisé par la conjonction d'exportations significatives de la production française et d'importations qui couvrent environ 30% de la consommation en 1994 et font de la France le premier importateur de l'Union Européenne (Sans et de Fontguyon, 1999). Dès lors, quand les députés relaient les craintes des éleveurs de voir l'Europe devenir une « passoire

<sup>32</sup> JOCE L215 du 30 juillet 1992, p. 57, règlement (CEE) n° 2067/92 du Conseil du 30 juin 1992, relatif à des actions de promotion et de commercialisation en faveur de la viande bovine de qualité et JOCE L132 du 29 mai 1993, p. 83, règlement (CEE) n° 1318/93 de la Commission du 28 mai 1993 portant modalités d'application du règlement (CEE) n° 2067/92 du Conseil. C'est précisément dans ce règlement que le terme « traçabilité » apparaît pour la première fois associé aux produits agricoles.

sanitaire», ils expriment tout autant leurs réticences commerciales<sup>33</sup>. Quant aux vétérinaires, ils s'inquiètent de voir leurs prérogatives restreintes par la suppression des contrôles des échanges intracommunautaires aux postes frontaliers : les inspections sont subordonnées au constat d'infraction effectué par les agents des douanes sur la base d'une vérification des documents d'accompagnement. Dès lors, les documents et certificats associés à la circulation des animaux prennent une importance cruciale.

La directive 92/102/CEE du Conseil définit les mesures d'identification et d'enregistrement des animaux qui doivent « permettre de remonter à l'exploitation, au centre ou à l'organisme d'origine ou de passage »<sup>34</sup>. Elles reposent sur le marquage auriculaire, une base informatisée et la tenue de registres des mouvements au niveau de chaque exploitation, ainsi que sur la délivrance de « passeports » accompagnant la circulation des bovins. Pour la France, ce système s'appuie donc sur les bases de la loi de 1966 et ses textes d'application. À côté du raccourcissement des délais de marquage, l'unification nationale des programmes d'identification jusque-là établis dans un cadre départemental et la constitution d'une base de données centralisée permettent de pallier l'hétérogénéité des repères et des documents qui nuisait à la continuité de ces mesures<sup>35</sup>.

Avant même d'être achevé, ce dispositif organisant le suivi des animaux est éprouvé par les premiers cas d'ESB diagnostiqués en novembre 1986, en Grande-Bretagne. Le 30 mai 1990, la France, l'Allemagne et l'Italie décident de suspendre leurs importations de bovins vivants et de produits d'origine bovine en provenance du Royaume-Uni. Ces réflexes protectionnistes constituent une réponse courante dans l'histoire des épizooties (Bourdieu *et al.*, 2004), mais, parce qu'ils représentent une menace grave pour l'achèvement du Marché unique, ils sont immédiatement freinés par le conseil des ministres de l'Agriculture. Par ailleurs, la découverte du premier cas d'ESB en France, en mars 1991, remet en cause une analyse de la maladie axée sur des découpages nationaux. Ce sont alors les mesures classiques de police sanitaire fondées sur la nomenclature des maladies contagieuses, la surveillance et la qualification sanitaires des exploitations, l'abattage indemnisé des troupeaux qui s'imposent dans un premier temps et leur mise en œuvre repose sur les instruments de suivi des animaux<sup>36</sup>. Le lien établi par l'expertise scientifique entre la maladie et l'alimentation animale à partir des farines de viandes et d'os

<sup>33</sup> JO, Assemblée nationale, compte rendu des débats, 1<sup>re</sup> séance du 18 janvier 1994, p. 233. La loi n° 94-114 du 10 février 1994 portant diverses dispositions concernant l'agriculture (JO du 11 février 1994, p. 2326) transpose en droit national plusieurs directives relatives aux contrôles vétérinaires.

<sup>34</sup> JOCE L355 du 5 décembre 1992, p. 32. Directive 92/102/CEE du Conseil du 27 novembre 1992, concernant l'identification et l'enregistrement des animaux.

<sup>35</sup> JO n° 61 du 12 mars 1995. Décret n° 95-276 du 9 mars 1995 relatif à l'identification permanente et généralisée du cheptel bovin et JO n° 48 du 26 février 2000, p. 3014, arrêté du 10 février 2000 créant une base de données nationale d'identification et de traçage des bovins et de leurs produits.

<sup>36</sup> JO n° 135 du 13 juin 1990. Décret n° 90-478 du 12 juin 1990 ajoutant l'encéphalopathie spongiforme bovine à la nomenclature des maladies réputées contagieuses.

entraîne également l'interdiction des farines dans l'alimentation des ruminants, en juillet 1990.

À la veille de la crise de l'ESB proprement dite, les dispositions communautaires et nationales organisent donc deux versants de la traçabilité qui demeurent séparés : d'une part, une traçabilité commerciale qui sert de support à la singularisation des produits de qualité à destination des consommateurs et permet le contrôle administratif de l'octroi des aides européennes ; d'autre part, un suivi des animaux destiné à organiser la police sanitaire dans le Marché unique. La comparaison des règlements de 1992 et de 1997 conduit à souligner les inflexions engendrées par la connaissance des risques de l'ESB pour l'homme sur les objectifs de ce suivi : le second texte complète le système harmonisé d'identification des bovins par des dispositions sur l'étiquetage de la viande. Les motivations introductives ajoutent l'impératif de « transparence des circuits de commercialisation et de production », « la confiance des consommateurs », et adjoignent à la protection sanitaire des animaux celle de la santé publique<sup>37</sup>. À partir de 1996, l'enjeu fondamental de la traçabilité est donc de parvenir à articuler la discipline des échanges dans un marché où la liberté de circulation est érigée en principe et la conduite d'une politique sanitaire garantissant la sécurité des produits issus de l'élevage bovin. Une fois encore, les dispositifs retenus dépendent des intérêts en présence et de la manière dont, à côté de l'action tutélaire des autorités publiques, les acteurs professionnels de la filière bovine parviennent à faire codifier certains usages commerciaux comme des supports normatifs de la traçabilité.

## L'encéphalopathie spongiforme bovine : une rupture dans l'histoire de la traçabilité ?

L'annonce du ministre britannique de la Santé d'un lien probable entre l'ESB et une nouvelle forme humaine de la maladie de Creutzfeldt-Jakob plonge le secteur de la viande bovine dans une phase critique. Sa viabilité économique est en jeu – selon le rapport Mattéi, la consommation française enregistre une baisse de 16% – alors que la capacité des pouvoirs publics et des professionnels à maîtriser ce risque sanitaire est mise en doute. Les premières réponses relèvent de l'action tutélaire de l'État sur la santé publique, non sans retombées commerciales : le 21 mars 1996, la France décide un embargo sur les importations en provenance du Royaume-Uni, alors que les Britanniques assuraient plus du quart des importations en 1995. Suivant l'avis du comité Dormont, elle interdit l'utilisation, pour la production des farines, des cadavres, des saisies d'abattoirs et du système nerveux central des ruminants, qui sont

---

<sup>37</sup> JOCE L355 du 5 décembre 1992, p. 1, règlement (CEE) n° 3508/92 du Conseil du 27 novembre 1992 établissant un système intégré de gestion et de contrôle relatif à certains régimes d'aides communautaires, et JOCE L117 du 7 mai 1997, p. 1, règlement (CEE) n° 820/97 du Conseil du 21 avril 1997 établissant un système d'identification et d'enregistrement des bovins et relatif à l'étiquetage de la viande bovine et des produits à base de viande bovine.

obligatoirement incinérés<sup>38</sup>. Cette mesure appelle une requalification juridique de l'équarrissage qui devient « une mission de service public relevant de la compétence de l'État (...) »<sup>39</sup>. Partiellement compensée par l'intervention publique sur le marché, elle ébranle le fonctionnement de la filière autour de la rentabilisation maximale du 5<sup>e</sup> quartier (cuir, abats, produits tripiers) dans l'alimentation animale, mais permet d'endiguer la fuite des consommateurs.

Ces dispositions concernant les farines confirment définitivement le lien, établi lors de l'affaire des hormones, entre les produits utilisés en élevage et la sécurité sanitaire des viandes et étendent le suivi aux intrants autres que médicamenteux. Pourtant la seconde crise, qui éclate en octobre 2000 suite à un incident interne à la filière nationale, révèle que la traçabilité est inopérante sur ce volet de la politique sanitaire. Présentée par les syndicats professionnels de l'interprofession comme un « non-événement » prouvant la continuité du suivi de l'animal au point de vente, cette secousse entraîne pourtant une chute de la consommation, évaluée à près de 40%<sup>40</sup>. Les réflexions s'orientent alors vers l'alimentation animale et les farines. Comme dans le cas des hormones, la portée de l'exclusion des farines du régime bovin dépend en effet de ses conditions d'activation et suppose l'extension des modalités comptables et scientifiques de suivi aux fabricants des matières premières utilisées. Or, l'absence de réglementation sur la composition des produits d'alimentation, de règles techniques détaillées aux stades du transport et du stockage, de lignes de fabrication spécifiques à l'alimentation des ruminants, ne permet pas un suivi de ces produits en fonction des espèces auxquelles ils sont destinés<sup>41</sup>. Ces lacunes justifient le moratoire général sur les farines.

<sup>38</sup> Le comité interministériel sur les encéphalopathies subaiguës spongiformes transmissibles (ESST) – dit Dormont par référence au président de ce groupe – est créé le 17 avril 1996 avec pour mission d'émettre des avis, de recommander les mesures à mettre en œuvre en vue de protéger la santé publique et de préparer et d'évaluer un programme de recherche sur les ESST. Depuis juillet 2001, il est remplacé par un comité de 25 experts placé auprès de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA).

<sup>39</sup> JO n° 301 du 27 décembre 1996, p. 19184. Loi n° 96-1139 du 26 décembre 1996 relative à la collecte et à l'élimination des cadavres d'animaux et des déchets d'abattoirs et modifiant le code rural. Selon Lorvellec (1997), cette mesure est la seule innovation réglementaire introduite dans le droit français par la crise de la vache folle.

<sup>40</sup> Selon une étude du CREDOC, dans les premières semaines de la crise, 45% des Français déclarent avoir soit diminué soit arrêté leur consommation de viande bovine, à domicile comme en restauration collective ou commerciale. Selon l'OFIVAL, la crise a provoqué une baisse durable des achats de bœuf culminant à près de 40% en novembre 2000. Étude de R. Devine et S. Lebois, « La consommation des produits carnés en 2001 », OFIVAL.

<sup>41</sup> Plusieurs rapports parlementaires ont mis en évidence les défaillances de la traçabilité des farines animales : rapport d'information n° 3291 de J.-F. Mattéi, au nom de la mission d'information commune « sur l'ensemble des problèmes posés par le développement de l'épidémie d'ESB », janvier 1997 et rapport n° 3138 de M. Vergnier fait au nom de la commission d'enquête « sur le recours aux farines animales dans l'alimentation des animaux d'élevage, la lutte contre l'ESB et les enseignements de la crise en termes de pratiques agricoles et de santé publique », juin 2001. Voir également avis n° 26 du CNA « Crise de l'ESB, aspects sanitaires, économiques et nutritionnels », novembre 2000.

Ainsi, les pouvoirs publics organisent la séparation entre la viande risquée et la viande saine par un double processus de discrimination fondé sur la provenance géographique et sur l'alimentation des animaux. En outre, l'État accompagne les initiatives déployées par les organisations professionnelles pour endiguer la baisse de la consommation (Lorvellec, 1997).

La défection des consommateurs nécessite de concevoir de nouveaux modes de définition de la viande bovine et de ses qualités, et de les en informer par un étiquetage adéquat (Bourdieu, 2003). Les efforts entrepris en ce sens ne se déploient cependant pas dans un vide institutionnel. Au contraire, les acteurs professionnels mobilisent les dispositifs normatifs éprouvés dans le fonctionnement courant du marché, en l'occurrence les règles d'identification et de suivi des animaux et des viandes, chacun en fonction de sa représentation du devenir économique de la filière et de la place qu'il veut y tenir. La distribution des atouts économiques et la situation concurrentielle conditionnent l'aboutissement de ces projets; en même temps, au moment critique de la crise, la défiance à l'égard de l'ensemble des opérateurs atténue le poids de ces déterminants. La possibilité de faire entériner les initiatives par l'administration, en leur conférant une portée juridique, apparaît tout aussi fondamentale.

La première réponse émane de l'interprofession: dès la fin mars 1996, elle propose un cahier des charges garantissant la continuité de la traçabilité de l'animal à la viande commercialisée et permettant l'identification de l'origine nationale par le logo «VBF» (viande bovine française). La rapidité de cette réaction peut surprendre; en fait, le projet d'un tel sigle était prêt, mais son incompatibilité avec la réglementation communautaire empêchait son adoption. Le contexte de la crise et le soutien politique à cette démarche permettent d'imposer une mesure dont les fondements scientifiques et épidémiologiques sont hasardeux, mais les motivations commerciales certaines. En effet, face aux difficultés que rencontrent les marchés d'exportation, la «renationalisation» des approvisionnements et de la distribution constitue un enjeu crucial, même si cette mesure handicape les négociants et désorganise les maillons de l'abattage, de l'industrie et de la distribution des viandes. Pensée comme une mesure d'urgence et transitoire par les acteurs de l'aval de la filière, l'indication de l'origine géographique des viandes est toutefois entérinée dans un accord interprofessionnel étendu par arrêté du ministère de l'Agriculture qui lui donne une force obligatoire<sup>42</sup>. Plusieurs éléments complètent en outre ces obligations d'étiquetage: la mention de la catégorie de l'animal (jeune bovin, vache, génisse) et celle de son type racial (mixte, laitière, viande). Cette dernière indication est une réponse indirecte à la demande de transparence et d'information sur l'alimentation des animaux émanant des associations de consommateurs; cependant, elle introduit un clivage entre les éleveurs laitiers et ceux spécialisés dans la production de viande<sup>43</sup>. Quelle que soit la nature de l'indication considé-

---

<sup>42</sup> JO du 19 février 1997, p. 2749, arrêté du 18 février 1997 portant extension d'un accord interprofessionnel relatif à l'étiquetage des viandes bovines, conclu dans le cadre de l'Association nationale interprofessionnelle du bétail et des viandes.

<sup>43</sup> Lors d'un entretien, en juillet 2003, le directeur de la FNB reconnaît que cette classification a heurté la Fédération nationale des producteurs de lait qui donne délégation à la FNB pour être représentée dans l'interprofession des viandes.

rée, l'information étiquetée met en jeu les relations socio-économiques entre les opérateurs de la filière, dessinant des lignes de clivage au sein même des groupes professionnels. Cela est vrai aussi des modalités d'application de l'étiquetage, obligatoire ou volontaire. Schématiquement, les éleveurs défendent la première solution au nom d'une revendication ancienne portant sur la reconnaissance différentielle du produit de leur travail pour un partage de la valeur ajoutée qui leur soit plus favorable, quand les opérateurs de l'aval la critiquent comme un obstacle au plein exercice de leur compétence proprement commerciale. Sur le même registre, certains opérateurs industriels contestent des critères d'étiquetage inspirés de classements pertinents dans la sphère de l'élevage, mais dont la correspondance avec une hiérarchie des qualités commerciales des viandes, notamment organoleptiques, n'est pas assurée. Enfin, l'extension des procédures de suivi et l'élargissement de l'éventail des indications collectées et enregistrées dans les bases de données nationales font de la maîtrise de l'information, gratuite et transparente ou valorisée commercialement, un enjeu stratégique considérable. Le renouvellement en cours des configurations socio-économiques de la filière bovine à l'issue de la crise passe en partie par les tuyaux de la traçabilité et par ces échanges d'information.

### *Conclusion*

L'analyse du concept de traçabilité, à partir d'une déconstruction socio-historique des pratiques et des normes de suivi sur lesquelles repose sa mise en œuvre, permet de penser l'articulation entre l'originalité d'un modèle de régulation et une certaine inertie des règles qui l'autorisent. Plusieurs facteurs sont apparus déterminants dans la production des règles de traçabilité : au-delà de la représentation des risques d'insalubrité de la viande et de leur origine, comptent les dynamiques conjoncturelles et structurelles du marché de la viande bovine, les orientations de la politique agricole et de soutien à l'élevage, les configurations d'acteurs, la reconnaissance juridique de leurs intérêts, le cadre institutionnel et légal de fonctionnement du marché ainsi que les contentieux. Les dispositifs concrets qui organisent la traçabilité cristallisent ces enjeux et ces intérêts qui ont présidé à leur adoption et gardent la mémoire de leur contexte d'émergence. Les caractères contemporains de la traçabilité des viandes bovines enregistrent ainsi l'histoire singulière du secteur. Ils se dessinent dans la convergence problématique de règles et de pratiques de suivi qui relèvent de domaines et d'objectifs hétérogènes : un suivi administratif dans lequel les dispositifs incitatifs et sélectifs aménagés par la politique agricole nationale et communautaire jouent un rôle déterminant ; un suivi commercial qui pose au premier plan le cadre de fonctionnement juridique et institutionnel du marché et la codification des règles d'échange entre les acteurs professionnels, particulièrement sensible dans l'objectivation des critères de rémunération des éleveurs ; un suivi sanitaire dont les modalités accompagnent l'évolution des représentations et des responsabilités afférentes au risque présenté par la viande ou les animaux malades.

Souligner les continuités des instruments de la traçabilité, comme l'identification des animaux et l'enregistrement de leurs mouvements institués dès le milieu

des années 1960, ne conduit pas à ignorer les inflexions de ce dispositif. Au contraire, la sociologie du droit permet de relier cette évolution à l'articulation des temporalités différentielles du droit et des pratiques sociales, en remarquant que les règles de suivi fixent moins des conduites impératives qu'elles n'ouvrent des répertoires d'action aux acteurs économiques. Dans le secteur de la viande bovine, cela est d'autant plus vrai que le modèle de régulation instauré par la traçabilité lie constamment la préservation de la santé publique à l'organisation des échanges commerciaux et au fonctionnement du marché de la viande; partant de cette constante, les évolutions de la traçabilité dépendent des interférences entre des systèmes normatifs différents, souvent conflictuels, et de la manière dont les acteurs professionnels s'en saisissent pour codifier et organiser leurs relations. Trois configurations de règles organisent une hiérarchie variable entre ces dimensions commerciales et sanitaires. Dans la première période, l'assainissement et le suivi sanitaire des animaux sont totalement solidaires d'une politique de développement quantitatif des potentialités productives. Ce système qui gravite autour de règles de nature essentiellement administratives permet l'intensification de l'élevage, la sélection des races et une relative standardisation de la viande et des animaux, et encourage les innovations dans les pratiques de production. Cependant, la conception unidimensionnelle de la politique sanitaire, qui se confond avec la lutte contre les principales épidémies, et la définition institutionnelle de la viande, qui repose sur la description des carcasses, laissent dans l'ombre les liens entre les étapes de la production. Les innovations relatives à la médecine vétérinaire et à l'alimentation des animaux remettent en question cette congruence entre les performances productives et l'état sanitaire des viandes. Une nouvelle conception plus analytique de la sécurité sanitaire s'amorce autour des affaires du veau aux hormones et modifie la nature des règles de suivi: le suivi des intrants utilisés en élevage place au premier plan un ensemble de textes législatifs et réglementaires, les mobilisations de ces dispositifs par les acteurs professionnels faisant du contentieux pénal en matière de fraude un élément déterminant dans la construction de la traçabilité contemporaine. Cette dernière conjugue l'action tutélaire de l'État sur la santé publique, par les formes classiques de suivi des animaux malades, avec la généralisation d'une conception analytique de la qualité sanitaire des viandes, fonction des pratiques d'élevage et de production. Parallèlement à l'extension et à la généralisation encore en cours des règles de suivi, en amont de l'élevage et en aval à destination des consommateurs, l'unification du marché communautaire de la viande bovine autour des principes d'économie de marché, de concurrence et de libre circulation confirme la place centrale de l'information, non seulement dans la protection du consommateur mais aussi comme vecteur de pouvoir économique. L'originalité de la traçabilité dépend de la manière dont se modifie l'équilibre entre des règles d'origine administrative qui portent sur le contenu même des produits et les règles plus formelles dont la mise en œuvre concrète est renvoyée à la responsabilité des acteurs professionnels.

## Bibliographie

- Allaire G., Dreyfus M. (1983). Le veau en batterie, techniques modernes, pratiques sociales archaïques, *Revue de droit rural*, n° 118 (octobre-novembre), pp. 404-414.
- Arfeuillère G. (1964). *L'organisation des marchés de la viande et des produits laitiers en France*, Paris, Cujas, 340 p.
- Baudin P. (1993). *L'Europe face à ses marchés agricoles. De la naissance de la politique agricole commune à sa réforme*, Paris, Économica, 270 p.
- Blumann C. (1996). *La politique agricole commune. Droit communautaire agricole et agro-alimentaire*, Paris, Litec, 555 p.
- Bourdieu J. (2003). Normes et classifications à l'épreuve de la vache folle, in: *La qualité des produits en France (XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles)*, Stanziani A. (dir.), Paris, Belin, pp. 195-216.
- Bourdieu J., Piet L. et Stanziani A. (2004). Crise sanitaire et stabilisation du marché de la viande en France, XVIII<sup>e</sup>-XX<sup>e</sup> siècles, *Revue d'histoire moderne et contemporaine*, vol. 51, n° 3, juillet-septembre, pp. 121-156.
- Canu R., Cochoy F. (2004). La loi de 1905 sur la répression des fraudes : un levier décisif pour l'engagement politique des questions de consommation?, *Sciences de la Société*, n° 62, mai, pp. 69-91.
- Chatriot A. (2004). Qui défend le consommateur? Associations, institutions et politiques publiques en France (1972-2003), in: *Au nom du consommateur. Consommation et politique en Europe et aux Etats-Unis au XX<sup>e</sup> siècle*, Chatriot A., Chessel M.-E. et Hilton M. (dir.), Paris, La Découverte, pp. 165-181.
- Colson F., Bordes N. (1994). Les producteurs de viande bovine s'adaptent à la réforme de la PAC. Enquête auprès d'un échantillon de 700 éleveurs adhérents des groupements de producteurs des Pays-de-la-Loire, Document de synthèse, INRA, Nantes, mai.
- Combris P., Fontguyon G. de (1996). Le déclin de la viande de veau depuis 1968 est largement indépendant des campagnes de boycott, *INRA Sciences Sociales*, n° 3, 4p.
- Danet J. (1982). Droit et disciplines de production et de commercialisation en agriculture, 2 tomes, Thèse pour le doctorat d'État, mention droit, Université de Paris I, 813 p.
- Duplan J.-M. (1969). Vers l'unification du système d'identification des animaux : le bon numéro, *Le Producteur agricole français*, n° 46, mars.
- Gervais M., Jollivet M. et Tavernier Y. (1977). La fin de la France paysanne depuis 1914, in: *Histoire de la France rurale*, Duby G. et Wallon A. (dir.), Tome 4, Paris, Seuil, 755 p.

- Granjou C. (2003). L'introduction de la traçabilité dans la filière de la viande bovine, *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. CXV, pp. 327-342.
- Hermitte M.-A. (2003). La traçabilité des personnes et des choses. Précaution, pouvoirs et maîtrise, in: *Traçabilité et responsabilité*, Pédrot P. (dir.), Paris, Economica, pp. 1-34.
- Hubscher R. (1999). *Les maîtres des bêtes. Les vétérinaires dans la société française (XVIII<sup>e</sup>- XX<sup>e</sup> siècles)*, Paris, Odile Jacob, pp. 365-368.
- Lachaux A. (1990). Heurs et malheurs de la politique bovine, in: *Les agriculteurs et la politique*, Coulomb P., Delorme H., Hervieu B. et Jollivet M. (dir.), Paris, FNSP Éditions, pp. 72-83.
- Lascoumes P., Poncela P. et Lenoël P. (1989). *Au nom de l'ordre. Une histoire politique du code pénal*, Paris, Hachette, 404p.
- Lhuissier A. (2002). Cuts and classification: the use of nomenclatures as a tool for the reform of the meat trade in France, 1850-1880, *Food and Foodways*, vol. 10, n° 4, pp. 183-208.
- Lorvellec L. (1998). L'agriculteur sous contrat, in: *Le travail en perspective*, Supiot A. (dir.), Paris, Éditions LGDJ, pp. 179-197.
- Lorvellec L. (1997). L'action des autorités publiques françaises dans la crise de la vache folle, *Revue de droit rural*, n° 252, pp. 214-225.
- Müller S. (2001). Sociologie du risque sanitaire dans les abattoirs: des établissements municipaux aux sites industriels de 1869 à 2000, Thèse de sociologie, Université de Paris VIII, 515 p.
- Napoli P. (2003). Administrare et curare. Les origines gestionnaires de la traçabilité, in: *Traçabilité et responsabilité*, Pédrot P. (dir.), Paris, Economica, pp. 45-71.
- Sans P., Fontguyon G. de (1999). Différenciation des produits et segmentation de marché: l'exemple de la viande bovine en France, *Cahiers d'économie et sociologie rurales*, n° 50, pp. 55-76.
- Stanziani A. (2003). L'évolution de la responsabilité du fait des produits alimentaires, 1851-1914, in: *Les mondes du droit de la responsabilité: regards sur le droit en action*, Kirat T. (dir.), Paris, Éditions LGDJ, pp. 155-193.
- Torny D. (1998). La traçabilité comme technique de gouvernement des hommes et des choses, *Politix*, n° 44, pp. 51-75.
- Vincent P.-M. (1996). *Le droit de l'alimentation*, Paris, PUF, 127 p.
- Weber M. (1995). *Économie et société. Tome 2: L'organisation et les puissances de la société dans leur rapport avec l'économie*, Paris, Plon, Agora (1<sup>re</sup> édition française, 1971, traduction de la 4<sup>e</sup> édition allemande, *Wirtschaft und Gesellschaft*, Tubingen, Mohr, 1956), 425 p.