

## TABLE RONDE N°5

### L'HACCP : COLLÈGE INVISIBLE ET DYNAMIQUE DE NORMALISATION AUTOUR DU CODEX ALIMENTARIUS

David DEMORTAIN, ENS Cachan, FRE CNRS 2768

L'haccp (Hazard Analysis Critical Control Point<sup>1</sup>) est un outil industriel de sécurité alimentaire, créé par l'entreprise Pilsbury dans les années 60 sur demande de la NASA, pour assurer une sécurité optimale des aliments des astronautes. L'haccp se présente comme un mode de raisonnement d'identifier et de surveiller les points critiques de la chaîne de fabrication où l'aliment peut se trouver contaminé. Le Codex Alimentarius (Codex), organisme conjoint de l'OMS et de la FAO, chargé de la fixation des normes alimentaires internationales, a discuté de sa généralisation à partir de 1985. Les lignes directrices du Codex sont devenues la norme de référence avec la signature des Accords SPS, annexés aux accords de l'OMS signés à Marrakech en 1994, peu de temps après que la Commission Européenne ait intégré la norme dans plusieurs directives<sup>2</sup>. L'haccp semble être un exemple de convergence des intérêts des Etats, des organisations internationales et des opérateurs économiques autour d'une norme qui s'est diffusée sur une dizaine d'années.

Cependant, l'adoption de la norme ne s'explique pas seulement par les accords de l'OMC, puisque sa diffusion a débuté bien avant 1995. La mise au point de la norme a été extrêmement lente. Elle s'est faite simultanément dans divers forums et organisations hétérogènes, dont la coordination n'a pas été évidente. Puisque la mise au point de la norme s'est faite de manière lente, et par capillarité en quelque sorte, son « adoption » ne peut se résumer au consensus apparu au Codex. Elle reflète l'implication d'organisations diverses plutôt que des négociations confinées dans un forum précis.

L'adoption de la norme doit en fait être replacée dans une dynamique complexe d'élaboration et d'énonciation d'une « norme-concept ». En quoi cette dimension conceptuelle modifie-t-elle les processus par lesquels le consensus est bâti et la norme mise en œuvre dans les Etats ? Je réévalue dans cette communication l'action d'un collège d'experts, encadré dans des réseaux professionnels et industriels. La « traduction » [Lascoumes 96] qu'ils ont opérée entre divers forums et diverses échelles (nationales, européennes, internationales) explique en partie le consensus mais aussi les limites de l'haccp.

---

<sup>1</sup> Analyse des Dangers – Points Critiques pour leur Maîtrise

<sup>2</sup> Directive 91/493 sur les produits de la pêche, Directive 92/5 et 92/46 sur produits de boucherie et produits laitiers, Directive 93/43/CE sur l'hygiène alimentaire.

Je discute dans un premier temps le cadre analytique, puis présente les données empiriques qui permettent de mettre en évidence que la dynamique de normalisation est sous-tendue par le travail d'un collège d'experts. Je discute dans la dernière partie les implications en termes d'action publique de ce mode de normalisation.

## I. INTÉRÊTS ET LIMITES D'UNE APPROCHE COGNITIVE DE LA NORMALISATION

### 1. *Les facteurs cognitifs de la diffusion d'une norme*

Le cas de l'haccp semble illustrer un cas de coordination internationale au sens où Peter Haas l'entend lorsqu'il conceptualise les communautés épistémiques [Haas 92]. Dans la synthèse de Haas, une communauté épistémique est un réseau d'acteurs experts d'un domaine particulier, dont le savoir est reconnu comme étant nécessaire pour constituer les politiques publiques du secteur en question. Les communautés fournissent informations et idées, cadrent l'interprétation de celles-ci et structurent les controverses. Elles influencent la définition des intérêts des Etats en identifiant ces intérêts et fournissant des interprétations des problèmes. Rentrant dans une dynamique d'apprentissage, les Etats influencent à leur tour les autres Etats, générant ainsi une dynamique de coopération.

L'intérêt de la notion est d'être basée sur une vision fine des interrelations entre communautés et acteurs politiques, entre idées et intérêts. Elle n'essentialise pas les « acteurs étatiques ». Elle part de phénomènes cognitifs de construction des croyances et des principes, et de l'effet de coordination politique que produit l'infiltration de ces communautés dans l'administration et la diffusion de leurs idées. La notion fait partie de ces analyses qui insistent sur les facteurs cognitifs [Lise & Simmons 98]. C'est l'existence d'une incertitude importante quant à ce qui est la meilleure norme possible qui incite les acteurs politiques à rechercher de l'information. Les Etats produisent alors d'une manière ou d'une autre l'information dont ils ont besoin, les analyses politiques etc. Ces informations circulent entre les Etats par de multiples canaux, ce qui leur permet de partager l'expérience qu'ils ont avec la mise en œuvre d'une norme. Avec le cas de l'haccp, ce qui se passe est la création d'un corps de savoirs communs, et des échanges bilatéraux d'information entre les Etats, favorisés par les organisations internationales qui fonctionnent comme des diffuseurs d'information.

La mise au point de normes techniques comme l'haccp repose sur des données scientifiques et techniques dont les « experts » sont dépositaires. Le travail de normalisation passe donc largement pas le mandatement de ceux-ci pour la négociation. La notion s'applique tout à fait bien au cas de l'haccp [Lazer 2001] dans la mesure où l'adoption de l'haccp comme norme à valeur juridique au niveau international a été précédé de près de 20 ans de réflexion collective par laquelle ce concept méthodologique a été stabilisé et solidifié. C'est l'association entre les acteurs étatiques et des experts nationaux qui a permis cette circulation d'information et d'idées, qui a aplani les échanges et préparé le terrain pour un accord sur le contenu des recommandations du Codex Alimentarius.

Pour autant que l'on peut identifier de telles échanges entre les Etats, ou bien l'existence d'une communauté épistémique, ces analyses cognitives fournissent une explication convaincante à notre problème : il y a continuité entre un travail de conceptualisation et la mise au point de cette norme, permise par les liens étroits entre experts et acteurs administratifs nationaux. Toutefois, on peut voir trois limites dans cette analyse par les facteurs cognitifs.

## 2. Collège et dynamique de normalisation

Les négociations au sein de forums permettent l'émergence d'un jeu par lequel les acteurs sont tenus. Les normes sont légitimées par les discussions et par la recherche du consensus, qui motive les participants [Egan 2001, Joerges & Neyer 95]. Cette vision pose des problèmes à son tour. Les forums y sont un peu des boîtes noires<sup>3</sup>. Si la délibération au sein d'arènes permet d'arriver à des normes partagées, qu'en est-il d'une situation où le processus par lequel on arrive à de telles normes est éclaté ou complexe ? Quelles procédures permettent dans ce cas la délibération et la recherche du consensus ? L'explication par les négociation au sein d'un forum ne disent pas quel rôle jouent les communautés épistémiques et la « diffusion » de croyances ou d'idées à l'extérieur de ces forums. Quels dispositifs font « tenir les échanges » [Bastin 2003] au sein des communautés en dehors des forums ?

Ensuite, comme il a été montré ailleurs [Latour 84], la notion de diffusion implique une réalité sans rapports de force. Les idées ou les notions se déplacent parce que des acteurs les font se déplacer. Il existe des rapports de force et des antagonismes entre les différents acteurs engagés dans le déplacement des idées. L'un des défauts de la notion de communauté est de sous-tendre une vision en définitive assez fonctionnaliste des rapports entre savoir et pouvoir. Haas décrit un processus de construction des croyances et principes, de recours aux experts, puis de diffusion des idées, et enfin de mise en ligne ou de défense de leurs propres préférences par les politiques. Ce modèle semble un peu mécanique et linéaire. Le maillon que Haas appelle « *the turn to experts* » et « *diffusion of ideas* » est en particulier un peu sous-développé. Haas parle des « demandes » des politiques envers les experts. On ne peut faire comme si les experts ne construisaient pas ces demandes, dès lors que l'on défend l'idée comme Haas que les experts sont omniprésents et que leur nombre a grandement augmenté [Haas 92 p.9]. Que se passe-t-il une fois la norme établie ? Comment se passe la traduction dans l'autre sens, des experts vers les décideurs ?

Enfin, l'haccp est un outil qui a une validité générale, qui peut être adapté à divers secteurs. Y aurait-il pu avoir une autre norme ? Si l'hypothèse selon laquelle l'engagement des parties dans un échange d'informations crédibles et une négociation produit le consensus n'est pas accompagnée d'une analyse du contenu, alors on tombe sur un argument fonctionnaliste sur la standardisation, où on explique le standard de manière tautologique : ce standard a été choisi parce qu'il y a consensus, autrement dit, parce que c'est un standard. Si un expert se permet d'écrire que "The haccp system is introduced [in the European hygiene directive 93/43/EC], not only because it is recognized at the international level, but because it is recognized as the best tool for the management of food safety" [Mossel 95], c'est que des acteurs ont travaillé à prouver la valeur du

---

<sup>3</sup> Lise et Simmons [1998] parlent de « properly structured legislative committees », sans définir outre mesure ce que cela signifie.

concept. Il y a un travail particulier autour d'une norme, d'élaboration d'un concept, de mise à l'épreuve, d'évaluation de son efficacité, d'opérationnalisation sur différents objets sanitaires, avant d'arriver à un consensus clair<sup>4</sup>. Haas distingue explicitement les communautés épistémiques des disciplines et professions (les communautés étant caractérisées par la croyance en des principes communs). Il est probablement plus heuristique de s'intéresser aux cas intermédiaires et aux dynamiques de constitution des communautés. D'où les communautés tirent-elle leurs idées, par exemple lorsque les normes concernent des pratiques professionnelles et industrielles ? En s'appuyant trop sur les délibérations ou négociations au sein d'un forum, on se dispense d'analyser l'encastrement de ces processus dans les secteurs, professions, marchés, pour lesquelles les normes sont établies. On se repose sur le consensus pour expliquer la normativité d'une règle. Si le consensus n'est pas établi, par quels processus le contenu de la norme est-il validé et la norme elle-même légitimée ?

L'analyse cognitive s'articule donc assez mal avec l'analyse des phénomènes d'autorité liés au choix et à la mise en pratique d'un concept qui est venu se substituer, comme outil d'action publique pour la sécurité alimentaire, aux mesures d'hygiène traditionnelles, alors même qu'il était une norme sans valeur juridique. Comment expliquer l'émergence et la mise en pratique de l'haccp ? Lazer propose bien des explications plus réalistes parallèlement à son analyse cognitive, mais ne fait que juxtaposer ces explications. L'échange d'information et la négociation semblent s'exclure, et les experts se tenir à l'écart des acteurs étatiques. Quel est le rapport entre les communautés et les organisations internationales, ou entre les communautés et les accords bilatéraux (solutions respectives aux problèmes de concurrence et de coordination selon Lazer) ?

Pour prendre en compte ces remarques, je parle de « collègue invisible » [Crane 1979]. Un collègue invisible est la structure informelle qui relie les scientifiques les plus influents et les plus productifs d'un champ de recherche. Le concept contient une description précise de la structure sociale hiérarchique des champs scientifiques, donnant une vision plus matérielle de la « diffusion ». L'encastrement de ce collègue dans les secteurs industriels, les professions et le système d'action publique peut expliquer la continuité d'une normalisation qui passe par des processus verticaux et horizontaux. Je parle de « dynamique de normalisation » pour insister sur la continuité d'un processus de conceptualisation, qui est aussi un travail d'énonciation et de généralisation d'une norme, et qui permet une traduction entre les différents lieux de son élaboration et acteurs de sa mise en pratique.

## II. LE COLLEGE COMME MOTEUR DE LA NORMALISATION

### 3. *Retour sur l'élaboration d'un concept*

L'haccp est devenue une norme internationale en plusieurs étapes : adoption d'un texte mentionnant des principes similaires par l'Union Européenne en 1993, la même année que les lignes directrices du Codex, deux ans avant la signature des accords de l'OMC en 1994

---

<sup>4</sup> Ehiri & al 95 : « L'efficacité de l'haccp a été mise en évidence dans pléthore de rapports. »

qui ont fait de la norme du Codex la référence officielle pour les litiges en commerce international.<sup>5</sup> Un Etat qui empêcherait l'importation d'une denrée alimentaire sur la base de normes de sécurité plus stricte que ce que le Codex recommande devra le justifier. Les lignes directrices du Codex sur l'haccp contiennent sept principes bien définis : analyser les dangers, déterminer les points de contrôle critiques, établir les seuils de présence de contaminants à ces points critiques, établir un système de surveillance des points critiques, établir les actions correctives, établir des procédures de vérification du fonctionnement du système, conserver une trace écrite de toutes les procédures et des résultats des contrôles. Les premiers textes de la Commission parlent de cinq principes seulement (l'analyse du risque est détaillée en trois points, le reste des principes du Codex résumé en deux points), et ne sont qu'une « référence implicite » à l'haccp officiel du Codex [Jouve 94].

La norme a une trajectoire intéressante : elle est née d'un concept développé aux Etats-Unis, repris et harmonisé dans un texte du Codex Alimentarius, sur lequel s'est basé la Commission Européenne pour l'intégrer dans ses textes réglementaires. Si l'on regarde de plus près la chronologie (p.19), il devient difficile de dégager nettement une ou même plusieurs dates d'adoption. Avant et après les dates-clés de 1993 et de 1995, le travail d'élaboration de la norme se poursuit autour d'organisations dont les contributions se sont influencées mutuellement. Les lignes directrices du Codex sont le couronnement d'un travail de développement de l'haccp qui commence au début des années 1970,<sup>6</sup> pendant lequel une série d'organisations internationales, d'autorités nationales et d'organismes scientifiques ont travaillé de manière coordonnée.

“ Through an effective coordination effort with the regular food safety programs of WHO, FAO, the EU, ICMSF, ILSI, other groups, and the US National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Foods (NACMCF), national and international approaches to HACCP are decidedly similar.”  
[Garrett & al 98]

Au début des années 1990, avant l'adoption par le Codex de ses recommandations sur l'haccp, plusieurs groupes ont publié des textes synthétiques majeurs sur cet outil de qualité et de sécurité alimentaire. Trois groupes sont notamment mentionnés. L'ICMSF (International Commission for the Microbiological Safety of Food) est un groupe volontairement restreint (une cinquantaine) d'experts internationaux en microbiologie alimentaire, qui a été constitué dans les années 60 aux Etats-Unis. Le NACMCF est un organisme interne de la National Academy of Science américaine. Sa mission est d'établir les spécifications microbiologiques des aliments. Le International Life Science Institute est une fondation scientifique fondée par les grandes entreprises agroalimentaires américaines dans les années 30, s'intéressant à toutes les questions alimentaires et de nutrition. La fondation ne finance pas de recherche à proprement parler, mais organise des groupes de travail qui se penchent sur le lien entre alimentation et santé, et développe des lignes directrices pour faciliter la mise en œuvre des réglementations alimentaires.

---

<sup>5</sup> La plupart des pays avaient déjà établi des obligations d'autocontrôle pour les producteurs d'aliment. Voir le Food Safety Act anglais de 1990, et l'arrêté du 26 septembre 1980 en France.

<sup>6</sup> Mayes 1998: “ The current Codex document ‘Hazard Analysis and Critical Control Point System and Guidelines for its Application’ is a reflection of the excellent work by the food industry and the international scientific community in developing, over a period of many years, a tool that is known to increase our control over foodborne safety hazards.”

La spécificité du cas de l'haccp est l'existence d'une coordination entre une série d'organisations plus que d'un consensus au sein de l'une d'entre elles qui serait le Codex.<sup>7</sup> Un réseau de références s'est construit lentement et s'est cristallisé autour de quelques organisations à mesure que le concept était développé. L'ICMSF, à la demande de l'OMS, se met au travail sur l'haccp dès le début des années 80 et publie les résultats de ses réflexions en 1988 dans un livre sur l'haccp qui fait automatiquement – étant donné ses auteurs – référence pour les chercheurs et les praticiens de la qualité alimentaire. L'ouvrage de l'ICMSF, les recommandations du NACMCF, la monographie de l'ILSI sortent tous aux alentours des années 1990. Elles sont le fruit d'expertise collégiales (ICMSF ou ILSI) ou de réflexions réunissant représentants de consommateurs, acteurs administratifs, industriels et chercheurs (NACMCF). Elles synthétisent un travail s'étalant sur plusieurs années. Chacun de ces travaux tentent de redéfinir les principes de l'haccp, les méthodes d'analyse et de classification des dangers, les moyens par lesquels principes et méthodes peuvent être appliqués à la production d'un aliment donné. L'audience de ces différents groupes a permis de capter et de rediffuser le concept pendant cette période charnière [Untermann 99]. Les lignes directrices du Codex sont la synthèse de ces travaux assortie de quelques amendements. On peut même retracer la trajectoire d'éléments particuliers, comme un arbre décisionnel élaboré au sein de l'ILSI, et diffusé dans une réunion préparatoire du Codex. Comme le confirme un membre de l'ICMSF et présents aux réunions du Codex, le document du Codex de 1993 est un mélange de textes élaborés séparément dans les années précédentes, et diffusés par les membres omniprésents de l'ICMSF ou de l'ILSI.

“In this period you see, around 90-93, there was the first document from Codex, and all kinds of groups were working on it, with connections between people. The 1993 Codex document is a mixture of various documents. [...] It came in a cascade of effects from the 90s onwards<sup>8</sup>”.

Ces documents sont à leur tour la synthèse de documents antérieurs. Les recommandations du NACMCF s'appuient sur l'expérience de Pilsbury, de la *National Marine Fisheries Service*, la *National Food Processors Association*, celle de la FDA, le livre vert de la *National Academy of Science*. Elles reprennent même « l'excellent livre » de l'ICSMF [Anonyme 1991]. Ledit ouvrage de l'ICMSF reprend les premières publications de Bauman, reconnu comme étant le « père de l'haccp », qui a mené les expérimentations pour le compte de Pilsbury à la fin des années 60. Le travail de l'ILSI s'appuie lui aussi sur diverses sources, dont un texte interne de Nestlé. Chacune de ces organisations a cherché à synthétiser des travaux convergents. Le travail de la NACMCF visait explicitement à « créer de l'uniformité au niveau international » [Anonyme 1991]. Une organisation publique est derrière le mandatement du groupe : la NAS pour la NACMCF, l'OMS pour l'ICMSF. La Commission Européenne reproduira le même mode de fonctionnement, en commanditant des recherches sur l'haccp au travers du programme de recherche FLAIR (Food Linked Agro Industrial Research) [Jouve 94]. La trajectoire de l'haccp est remarquable : un point d'origine unique, et une référence finale partagée par autorités publiques réglementaires des différents pays ou régions et par les industriels. Entre les deux points, différents sentiers menant au Codex grâce à un effort répété de synthèse et d'uniformisation (p.20). Ce n'est pas tant la valeur légale de la norme que

---

<sup>7</sup> D'ailleurs non cité dans l'article ci-dessus.

<sup>8</sup> Extrait d'entretien avec informateur 6 (les entretiens sont notés ci-après « inf n »)

des références croisées entre divers standards et accords qui assurent, au final, la validité de l'haccp.

#### 4. *L'influence d'un collège d'experts*

L'élaboration du concept apparaît comme l'histoire d'une expertise collégiale étendue dans le temps et dans l'espace. Un collège est le réseau des liens qui relie les scientifiques les plus productifs de collectifs de recherche distincts [Crane 1979]. L'ICMSF matérialise un tel collège. Le groupe rassemble l'élite de la microbiologie alimentaire. Il fonctionne sur le mode de la cooptation et rassemble des scientifiques en petit nombre, présents dans chacun des organismes ayant produit un document sur l'haccp. Bauman lui-même était membre de l'ICMSF. Mike van Schothorst aussi, qui a travaillé pour Nestlé et pour l'OMS. Les mêmes experts, auteurs de l'ouvrage collectif sur l'haccp [ICMSF 1988], étaient présents dans les réunions d'experts organisées par l'OMS, qui se sert de l'ICMSF comme « *think tank* »<sup>9</sup> pour développer des positions indépendantes des Etats, à la pointe des connaissances scientifiques, et pour accélérer les réformes par les Etats.<sup>10</sup> Les mêmes experts ont participé au groupe de travail du National Research Council qui a abouti à la mise sur pied du NACMCF. La plupart d'entre eux participeront dans les années 90 à des groupes de travail de l'ILSI.

Ces scientifiques consacrent leur temps de travail de chercheur à l'haccp.<sup>11</sup> Ils se retrouvent régulièrement dans divers groupes ou comités. Ils forment un collège dont la structure est remarquablement dense. Les références croisées sont nombreuses entre quelques travaux clés. Le champ de recherche est centré autour d'une série de scientifiques très productifs, plutôt qu'éclaté entre de larges collectifs de recherche. Quelques revues anglo-saxonnes à vocation internationale attirent les publications, outils de diffusion clé.<sup>12</sup> Les conclusions des conférences, groupes de travail, réunions internationales y sont publiées. Les chercheurs se contredisent peu et se citent mutuellement. On se situe dans le registre de l'analyse secondaire et du commentaire synthétique, promoteur de convergence et d'harmonisation. S'il n'était une tendance à l'euphémisation dans les publications, qui peut amener à douter de l'impression d'entente entre les experts,<sup>13</sup> on dirait que les publications savantes reconstituent en fait un grand forum de délibération en réseau.

Selon ses membres, c'est bien l'existence de ce collège invisible qui a permis le développement du concept. L'haccp est un concept d'une grande abstraction et applicable à beaucoup de domaines. L'effort initial de conceptualisation mené par Bauman a été puissant. Les recherches ultérieures ont poursuivi sur le chemin dégagé par ses recherches initiales, sans grandes remises en cause. Le nom lui-même n'a jamais été modifié. L'abstraction a été un opérateur utile de diffusion du concept. Elle a aussi rendu nécessaire le travail des experts : la plupart des ouvrages, lignes directrices, codes de bonnes pratiques, du Codex, de l'ILSI, etc., ont pour but de rendre praticable l'haccp. Ces travaux

---

<sup>9</sup> Inf 6

<sup>10</sup> Inf 4

<sup>11</sup> Inf3

<sup>12</sup> Le cas d'un de nos informateurs l'illustre qui, jeune agrégatif, s'est familiarisé avec les travaux de Bauman et les a intégrés dans sa bibliographie.

<sup>13</sup> L'aspect conflictuel de certaines discussions est généralement gommé. Le déroulement ou l'atmosphère des réunions ou conférences est peu rendu. L'interconnaissance entre les scientifiques, qui est vantée en entretien, n'est jamais explicitée.

se basent sur les expériences concrètes de certains secteurs industriels ou entreprises d'une part, et d'autre part toutes les organisations ne sont toutes aussi réceptives aux questions de sécurité microbiologique. L'investissement de forme requis pour donner une validité générale au concept est important. C'est ce collègue qui va permettre de le mener à bien. Selon un informateur, cinquante personnes travaillent sur l'haccp dans le monde, la moitié appartiennent à l'ICMSF. Tous se connaissent, travaillent bien et vite ensemble, se retrouvent dans les réunions ou colloques clés. Les échanges au sein de ce collègue permettent de compenser le fait que le travail est pour certains bénévoles.

Quels sont les points de passage entre le travail du collègue et le développement de la norme ? Le collègue est mixte. Ses membres, des scientifiques, occupent des positions administratives ou sont mobilisés par les administrations. Ainsi, la présidence (américaine) du comité du Codex sur l'hygiène alimentaire au début des années 90 était entre les mains d'un universitaire (non d'un fonctionnaire de la FDA). L'expert français mobilisé par le ministère de l'agriculture a été « recruté » pour faire partie de la délégation française au Codex, et joue un rôle clé dans les réunions préparatoires – à tel point qu'il se range parmi les « officiels ». Il aura une véritable carrière administrative puisqu'il sera recruté par la Commission Européenne et finira Directeur à la FAO. Un autre membre de l'ICMSF, microbiologiste néerlandais, fut responsable qualité chez Nestlé, a pris part aux réunions de l'OMS et du Codex comme membre des délégations néerlandaises et suisses.

Les administrations utilisent un mécanisme réputationnel classique pour d'identifier les experts.<sup>14</sup> La centralité de ces chercheurs n'est pas fortuite. Ils sont ceux qui publient le plus et se cooptent, comme au sein de l'ICMSF. Leur collègue a eu une influence forte parce qu'ils ont fait un effort particulier de popularisation de l'haccp : à partir de 1985, la NAS recommande quatre fois de suite aux services américains d'inspection alimentaire d'adopter l'haccp comme nouvelle méthode d'inspection [Adams 2002]. Notre informateur français est connu pour avoir plaidé pour le concept auprès des autorités françaises puis européennes. Le texte du Codex de 1993 est le produit de leur travail. Il est le reflet d'un travail commun dans une réunion organisée en Angleterre préalablement aux réunions du Codex, dans lesquels les documents de l'ILSI et autres ont servi de base de discussion. De plus, le Codex a travaillé sur l'haccp à la demande de l'OMS, qui a, dès le début des années 70 mis en avant le concept, et a organisé régulièrement des réunions de travail avec les experts.<sup>15</sup> Le représentant de l'OMS au Codex fera valoir ainsi en 1993, proche de l'adoption des lignes directrices, que « les lignes directrices du Codex ont été passées en revue par certains des plus grands spécialistes mondiaux de l'haccp. Ceux-ci sont arrivés à la conclusion que le texte devait être amélioré.<sup>16</sup> » Les experts font la médiation entre acteurs étatiques. Les pays les plus actifs au Codex sont ceux qui ont intérêt commercial. Mais leur influence s'actualise grâce à leur représentation dans les groupes de travail clés.<sup>17</sup> Les experts permettent aussi à l'OMS de conserver une influence forte sur le cours des délibérations dans le Codex.

---

<sup>14</sup> L'un a été recruté parce qu'il était connu « pour ses travaux » (inf3). L'ICMSF a été utilisé par l'OMS « tout simplement parce qu'elle avait bonne réputation » (inf6).

<sup>15</sup> Inf6: « all the ground work is done by the WHO and the FAO. It invites people with whom they have good contacts. That is why you find the same names. Because you want the best people. And they get good because they feed themselves.» Inf3 : «à partir du moment où l'OMS et la FAO s'y sont intéressés, le comité du Codex a suivi.»

<sup>16</sup> Codex Alimentarius Commission (CAC), Alinorm 93/40, Session 20, 1993.

<sup>17</sup> Inf6: «But well, UK, Denmark, Germany, NL, and a bit France. Later on Belgium. Then the US of course, Australia, New Zealand. And there is the whole mafia behind this, everybody talking to each other... always the same six heads. The advantage is that you can work very quickly.»



## 5. *La conceptualisation comme amont de la délibération*

Les liens entre le collège et le Codex ont permis de faire en sorte que les travaux du premier facilite les délibérations dans le second. Les experts voient le Codex comme un organisme intelligent qui a rapidement « reconnu » les bénéfices de l'haccp [Garrett & al 98]. Le système des réunions préparatoires a permis de créer un point de passage pour les travaux des experts, et de reconnaître ce qu'ils disaient de l'haccp. La Commission Européenne s'est au fur et à mesure rapprochée des lignes du Codex, sa première approche étant considérée par les experts comme « vague » [Untermann 99]. Le texte européen sera rapidement rediscuté par un groupe de travail composé des personnes qui conseillent le Codex. L'impulsion vient de la nécessité de clarifier, plutôt que d'édicter une norme propre – une possibilité limitée par l'investissement scientifique requis pour établir et uniformiser l'haccp. Les chercheurs répondent à ces demandes de clarification, même sur les questions légales [Sperber 1998, Hathaway 2000]. Le haut niveau de réflexion rend les délibérations du Codex passionnantes pour nombre de personnes qui y participent, et qui voient l'émergence de nouveaux concepts, grâce à l'expression de vues diverses en provenance de toutes les délégations nationales [Poli 2004].

Le développement de la norme est dépendant du fonctionnement d'un collège scientifique. Le temps pris par l'énonciation de la norme est un temps très long, si l'on considère que les principes et le nom étaient posés dès le début des années 70. Cette lenteur découle pour une grande part du rythme particulier du travail scientifique au sein d'un collège international, ne se réunissant que rarement, et publiant ses conclusions souvent avec un temps de retard (le livre publié par l'ICMSF en 1988 est le résultat d'un travail mené en 1982). Cette lenteur s'est résorbée dans les années 90 avec la création d'une revue presque dédiée à l'haccp (*Food Control*), l'utilisation des ressources d'un organisme comme l'ILSI qui publie plus rapidement ses conclusions. Le développement lent découle aussi du travail constant de problématisation par les experts. Les chercheurs insistent sur l'aspect expérimental et « en chantier ». Ils mentionnent volontiers « qu'il faudra des années pour... », « que le travail n'est pas encore abouti », « qu'il faut continuer à travailler » [Kafarstein & Motarjemi 99]. La dynamique de recherche ne s'arrête pas avec les accords internationaux : les chercheurs parlent de « further refinement » [Mayes 1998]. Les publications savantes créent l'impression d'une norme constamment en développement. Les dynamiques de recherche épousent l'évolution des questions normatives. A partir des années 2000, les articles sont de plus en plus sur la mise en oeuvre de l'haccp : comment mettre en application la norme, comment l'articuler aux autres, quel est le rôle des agences gouvernementales, etc. De fait, l'haccp forme une base de départ pour des problématiques nouvelles [Adams 2002, Bernard 98]. L'ensemble du collège évolue aussi vers d'autres problématiques qui découlent de la formulation des accords SPS : les méthodes qualitatives et quantitatives d'évaluation probabiliste des dangers; les méthodes de détermination des niveaux de sécurité à atteindre ; les méthodes d'évaluation par les autorités publiques des plans haccp des entreprises.

Le travail de Bauman a lancé un concept qui s'est substitué à l'Amdec ou l'Hazop. Ces méthodes d'assurance-qualité très similaires à l'haccp, issues des sciences de l'ingénieur, étaient en vigueur dans plusieurs secteurs industriels quand Pilsbury a développé la sienne. Mais l'haccp se distingue par sa maturité conceptuelle et une adoption très large par les opérateurs économiques [Mayes 1998 p175]. En discutant les actions de promotion de l'haccp, les travaux des uns et des autres, les publications des chercheurs ont rendu son

adoption irréversible.<sup>18</sup> Les publications savantes font d'ailleurs apparaître deux éléments clés du positionnement des experts : la confiance en la norme et une quasi-« allégeance » à son développement. Les spécialistes ont un souci fort de la reconnaissance du concept [Untermann 99 p162-163, Motarjemi & Käferstein 99]. Le processus de substitution de l'haccp aux autres méthodes d'hygiène est un combat pour certains experts.

“HACCP may wish that we had left it alone in the 1980s. But we brought this food safety method into the spotlight and told it that it should be a ‘star’. We adorned it through public hearings, public meetings and workshops, and countless private debates. We built this new tool into an old machine – a bureaucracy, and we are surprised that more than a decade later we are still debating some of the same issues...” [Adams 2002]

“It took nearly 50 years and the necessity of providing ‘100% safe’ foods for the astronauts to get acceptance that line control in a systematic way is more reliable than end-product testing. It took another 15 years for HACCP to get the recognition it merits.” [Jongeneel & van Schothorst 92]

L'haccp devrait être déclaré « innocent » pour la lenteur de sa diffusion [Adams 2002]. Un rapport de 1989 par un expert anglais met en lumière les problèmes qui grèvent la mise en œuvre de l'haccp [Panisello & al 99]. S'il n'a pas permis d'endiguer l'augmentation du nombre de contaminations alimentaires, c'est parce que le concept est encore nouveau et qu'il n'a pas été adopté partout. Si c'était bien « le bon moment » pour diffuser cette méthode, il n'en reste pas moins qu'il a été mal compris [Adams 2002 p357-358]. Le concept devenu norme juridique a dévié de son sens initial. Il a été mal mis en œuvre par l'industrie et les autorités administratives, et compris comme une action ponctuelle alors qu'il est un mode de raisonnement séquentiel logique. Les traductions du concept dans différentes langues ont parfois eu le défaut de créer des diversions [Untermann 99]. Ces sentiments exprimés dans nombre de publications savantes inspirent même à un auteur de relire Machiavel pour comprendre la difficulté qu'il y a à créer de nouveaux ordres juridiques.

### III. DYNAMIQUE DE NORMALISATION ET LIMITES DE LA TRADUCTION PAR LE COLLEGE

Une dynamique cognitive portée par une communauté d' « experts » donne donc le fil conducteur de l'histoire de l'haccp. Le travail de développement du concept et les négociations officielles sont étroitement articulées, matériellement et cognitivement. La manière dont la norme est plus ou moins facilement « traduite » dans les réglementations nationales et mises en œuvre par les acteurs du marché en témoigne. Là où la référence

---

<sup>18</sup> Jouve 94: “A lot of expertise and money has been devoted to the promotion of a haccp-based approach for better control of food safety. This process is now irreversible, even if some reservations still exist, as usual when instituting a change in attitude.”

omniprésente aux lignes directrices du Codex tend à faire croire à la diffusion consensuelle d'une norme, on peut constater que la traduction de la norme dans les systèmes réglementaires par le collège, ou l'absence de traduction par celui-ci, est à la source de conflits normatifs.

## 6. *L'opérationnalisation du concept comme mise en œuvre de la norme*

L'haccp a remplacé les tests systématiques sur les produits en bout de chaîne, considérés par les spécialistes comme coûteux et archaïque. Le plan haccp doit refléter le procès de production de l'entreprise, et s'ajuste à la culture interne de l'entreprise. Il s'intègre aux autres outils utilisés. L'haccp est une composante importante du « *total quality management* » [Jouve & al 98, Holt & Henson 2000]. Les publications savantes détaillent et interprètent le contenu de ces normes et concepts qui s'emboîtent (ISO 9000, TQM, ISO 22000). L'haccp s'appliquait d'abord aux risques microbiologiques (contaminations d'aliments par des bactéries par exemple) avant les autres (risques chimiques et de présence de corps étrangers dans les aliments). Par conséquent aussi, l'haccp a émergé d'abord dans certaines industries (celle de la conserve par exemple) et a été recommandé pour certains secteurs (celui des produits de la pêche – premiers produits pour lesquels la Commission Européenne poussera à l'adoption de l'haccp). Les discussions du Codex ont beaucoup porté sur la question de savoir à quels codes d'hygiène particuliers l'haccp pourrait s'intégrer<sup>19</sup> ? Serait-il possible par ailleurs pour le Codex de définir précisément dans les codes les « points critiques » pour chaque type d'aliment et de chaîne de fabrication ? Le travail des experts et leurs recherches sur l'applicabilité du concept aideront à faire que l'haccp est aujourd'hui considéré comme applicable à tous les types de risque, et s'est diffusé à tous les secteurs de l'alimentaire.

L'hygiène traditionnelle tente de contrôler l'incontrôlable, c'est-à-dire d'arriver à un degré de propreté total, créer un environnement vierge autour de la chaîne de fabrication. L'haccp utilise la microbiologie alimentaire pour prédire la multiplication des bactéries et la contamination aux points de contact entre une source de contamination environnementale et le produit. Les spécialistes défendent l'idée que l'haccp permet de répondre aux réglementations imposant un régime de responsabilité stricte en cas de défectuosité du produit. La présentation du plan haccp et des données de surveillance permet à l'entreprise de se défendre en cas de mise en cause judiciaire [Blanchfield 92, Jongeneel & van Schothorst 92]. Chez les spécialistes, le recours à l'haccp s'articule même à la santé publique : d'une part la réduction de la prévalence des maladies transmissibles par l'alimentation est imputable à l'efficacité de l'haccp. Les systèmes de surveillance épidémiologique permettent de mettre en évidence les risques alimentaires les plus importants sur lesquels les plans haccp devraient se concentrer [Bernard & Scott 1995]. En bref, de la qualité alimentaire à la santé publique, les spécialistes ont schématisé tout un ensemble de dimensions et de problèmes que le concept traduit dans des termes intuitifs (« logiques » selon un informateur) pour les entreprises.

Le développement du concept et de la norme est presque directement encadré dans l'activité industrielle, de par le positionnement mixte des experts du collège. L'adoption des lignes directrices du Codex et de la directive 93/43/CE n'est pas le point culminant d'un processus de remontée des informations avant une mise en œuvre « top-down ». Il s'agit plutôt d'une étape dans une dynamique circulaire de problématisation de la sécurité

---

<sup>19</sup>CAC, Alinorm 87/39, Session 17, 1987; CAC, Alinorm 85/47, Session 16, 1985.

alimentaire dans l'entreprise, reposant sur des intentions de résolution des problèmes de qualité, autant que la généralisation de l'usage de la norme.

La plupart des membres de l'ICMSF conseillent, informellement ou formellement, des entreprises de l'agroalimentaire, ou sont même parfois employés par des grandes entreprises. Ils récoltent ainsi expérience et problèmes. Cet encastrement influence leur démarche qui est de reformuler, simplifier, opérationnaliser un concept qui a le défaut d'être trop abstrait. La difficulté de l'haccp réside dans son application à une chaîne de production particulière. Pour conceptualiser, il faut donc pratiquer ou observer, puis s'entendre sur ce qu'on peut généraliser. Derrière le concept d'haccp se cache une schématisation de l'entreprise agroalimentaire.<sup>20</sup> L'haccp est parfois présenté comme une philosophie assortie d'un outil. Les entreprises doivent assimiler la philosophie pour pouvoir appliquer l'outil [Panisello & al 1999 p97]. Les scientifiques visent les « outils qui aident » [Mayes 1998]. Nombre de problématiques traitées par les experts sont les problématiques des producteurs : l'haccp est-il un outil de qualité ou de sécurité, quels dangers permet-il de traiter ? Le concept de l'haccp a été au fur et à mesure rationalisé comme un concept « synoptique ». Un plan d'haccp est une reproduction de l'entreprise en termes de contrôle des dangers, il comporte à la fois les éléments concernant la manufacture du produit lui-même, sa composition notamment, et des éléments du procès de fabrication.

Le rapport à la pratique est très valorisé dans leurs discours. Une experte (successivement fonctionnaire de l'OMS puis cadre d'une multinationale alimentaire) reconnue l'est devenue en lisant « des MILLIERS de cas de toxi-infections alimentaires ». Un autre expert ne s'autorise, comme consultant, qu'à travailler sur des chaînes de production qu'il maîtrise. Il est également intéressant de noter que la réunion préparatoire du Codex de 1992 en Angleterre a pris place au centre technique de Chipping Campden, pour profiter directement de l'expérience technique de ce centre de formation industriel agroalimentaire.

### *7. Les échecs de l'haccp*

Le travail de conceptualisation n'est donc pas allé sans un travail d'opérationnalisation du concept et d'aide à la mise en pratique. Par conséquent, en l'absence de ce travail de traduction, l'adoption de l'haccp est difficile. Au-delà des grandes entreprises agroalimentaires qui ont participé au développement du concept, ou qui l'ont adopté dès les années 80, l'application de la norme a posé problème. Souvent, les opérateurs n'ont pas même lu les recommandations, ont du mal à reconnaître le bon texte du Codex (les révisions étant multiples). Pour les producteurs ou les restaurateurs, sur le terrain, les « bonnes pratiques d'hygiène » ou les « critical control points » restent des notions abstraites.<sup>21</sup>

Quand l'haccp arrive au début des années 90 dans les milieux professionnels et industriels agroalimentaires, des recompositions professionnelles et marchandes sont en marche. La profession vétérinaire se recompose, entre petit à petit dans le domaine industriel de

---

<sup>20</sup> Panisello & al p98 : « HACCP is a philosophy, but also a tool, and the elements to turn elements into a tool is personnel, environment, and the product ». Les recherches sont souvent basées sur des expérimentations dans une entreprise. Voir par exemple Sperber 1998b.

<sup>21</sup> Inf4

l'hygiène. Les laboratoires médicaux privés se réorientent vers le marché de l'analyse alimentaire ouvert par les obligations d'analyse réglementaire. C'est dans ce contexte que les « normes » commencent à être utilisées par les autorités publiques. L'haccp est une norme horizontale, mobilisée dans le cadre de la « nouvelle approche » européenne [Borraz 2005, Schlundt 1999], qui revient à utiliser des règles générales horizontales (comme la responsabilité pour les produits défectueux) et les standards pour les mettre en œuvre, à travers la certification. L'haccp a permis l'application de cette approche à la sécurité des aliments. L'adoption de la nouvelle approche et de l'haccp ouvre un créneau commercial pour consultants et certificateurs.

Cette marchandisation du contrôle a débuté bien avant l'adoption des recommandations du Codex. L'haccp est souvent vendu clé en main aux entreprises sans que la base des pratiques hygiéniques existe, ce qui enlève toute efficacité au plan haccp (on doit multiplier les points de contrôle – jusqu'à une centaine – pour maîtriser les problèmes non contenus par de bonnes pratiques d'hygiène ; il suffit de dix points de contrôle dans le cas inverse). Dans ces circonstances, avoir un plan haccp revient à créer un sentiment artificiel de sécurité. L'haccp n'est pas pris comme une schématisation de l'entreprise dans laquelle les pratiques d'hygiène, de production et les caractéristiques du produit peuvent être mis en cohérence et les problèmes particuliers de l'entreprise traités. La norme est approchée comme une somme de principes à mettre en œuvre [Ehiri & al. 1995]. Ces déviations apparaissent notamment dans les cas où consultants/certificateurs, selon les spécialistes de l'haccp, « ne connaissent rien à l'haccp<sup>22</sup> ». Ils vendent une norme sur laquelle il y a des développements constants, parfois difficiles à suivre pour eux.<sup>23</sup> Etant donné le degré de raffinement et de complexité de la norme, son opérationnalisation par des acteurs marchands est imparfaite. Et le développement de ce marché autour de l'haccp est un fait que les experts à l'origine du concept désapprouvent.

L'haccp est une norme qui à elle seule remplace tout un pan de connaissance constitué comme étant l'approche traditionnelle de l'hygiène. Jusque dans les années 80 en effet, l'hygiène alimentaire est réglementé au travers de règlements verticaux concernant la propreté des locaux, le nettoyage des ustensiles, la hauteur des plafonds, l'habillement et la formation des personnels, etc. pour chaque groupe de denrées alimentaires. L'haccp se substitue à tout un dispositif réglementaire constitué de règlements, d'administrations spécialisées, des inspecteurs et des formateurs, d'outils et de compétences. Les inspecteurs voient leur tâches, compétences et missions redéfinies. Il y a un décalage entre leurs demandes professionnelles et une logique de production de problèmes et de connaissances scientifiques.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> L'agence alimentaire suédoise a « audité les auditeurs » de manière à vérifier leur niveau de connaissance de l'alimentaire, qui s'est révélé remarquablement bas, et qui s'explique par le fait que le premier métier des certificateurs dans les cas de Bureau Veritas ou DNV est la certification technique (maritime par exemple).

<sup>23</sup> Plus prosaïquement, notre inf7 (un consultant) l'exprimait ainsi en entretien : « [les experts de l'ICMSF] sont vraiment à la pointe de la connaissance. Des fois on voudrait leur dire « attendez une seconde, vous êtes en train de critiquer les recherches d'un autre sur un nouveau concept, moi je n'ai même pas encore compris de quoi il s'agit ».

<sup>24</sup> Sperber 1998 « Le but de cette conférence était d'améliorer la compréhension de l'haccp comme outil de gestion de la sécurité alimentaire. Un participant a déploré le fait qu'on soulève plus de questions qu'on n'en résout. Je vois cela comme un signe très positif. Cette conférence représente un bon effort de recherche – nous avons fait du progrès tout en soulevant de meilleures questions à résoudre dans le futur. »

Aujourd'hui, le rôle des inspecteurs officiels n'est toujours pas clarifié [Panisello & al 99 p87-88].<sup>25</sup> Doivent-ils se positionner comme « consultants » et guide dans l'application de la norme haccp, ou opérer un contrôle strict de l'application des principes de la norme, pénalisant ainsi les petites entreprises peu aptes à maîtriser les connaissances avancées que cela requière? Cette question n'est pas résolue aujourd'hui, alors que les lignes directrices sont stabilisées depuis longtemps. Le sort des acteurs publics et industriels de terrain met en lumière la rupture causée par l'introduction d'un nouveau concept. L'haccp s'oppose à l'approche traditionnelle de l'hygiène, fondement des réglementations, des missions des autorités publiques et des compétences des agents concernés. Cette rupture explique les résistances de certains opérateurs économiques (notamment les plus petits) et administrations, notamment ministères et direction générale de l'agriculture, en France ou au niveau européen,<sup>26</sup> dont le rôle est totalement redéfini par la norme.<sup>27</sup>

## 8. Acteurs publics et normalisation

Les experts ont pris un rôle clé dans la définition d'un système d'action publique et de ses normes. Ironiquement, l'ICMSF a le statut d'observateur dans les réunions du Codex, tout comme la Commission Européenne jusqu'en 2003.<sup>28</sup> Or les publications montrent que les experts sont prompts à indiquer la marche à suivre.<sup>29</sup> Le recours aux experts par l'OMS a des conséquences. Les réunions se déroulent le plus souvent avant des consultations plus larges avec d'autres acteurs qui doivent s'inscrire dans une réflexion déjà balisée.

Il ne s'agit pas de dire que le travail des experts est illégitime : il ne remplace pas la consultation des parties intéressées,<sup>30</sup> leur engagement est transparent, leurs travaux sont publiés. Mais à la lumière du caractère public ou non des acteurs ou de l'action menée [Haque 2001], une autre image de la dynamique d'ensemble apparaît. Le travail sur la norme donne le droit et l'occasion à des experts qui fonctionnent dans une logique d'échange scientifique, au sein d'un collège, d'évaluer le rôle et l'efficacité du travail des autorités publiques.<sup>31</sup> Dès lors que les experts mènent un processus de normalisation et que ce processus est encadré dans l'évolution des relations systémiques sur le terrain entre entreprises, consultants, inspecteurs, certificateurs, on doit considérer la dynamique de normalisation comme une dynamique de redéfinition de l'action et de ce qui la constitue comme « publique » : non seulement ses problèmes et ses procédures mais ses instruments et assujettis. Des acteurs publics dirigeants confient donc à des experts la redéfinition du

---

<sup>25</sup> Inf1

<sup>26</sup> Inf3

<sup>27</sup> Bernard note ainsi « there has possibly never been a time in the US since passage of the Federal Food Drug and Cosmetic Act when such radical changes in a food inspection network have been launched » (Bernard 1998).

<sup>28</sup> La Commission Européenne est membre du Codex depuis 2003. Sur les sujets pour lesquels la Commission a une compétence légale, elle a un droit de vote. Le nombre de voix dont elle dispose est égal à la somme des voix des Etats qu'elle représente qui sont présents dans la salle.

<sup>29</sup> « Ideally, Codex should develop guidelines ». Mayes 1998, p.175. « Codex is not finished in its deliberations on HACCP concerning how the concept can be best incorporated into world trade. » Garrett 1998, p.180

<sup>30</sup> Adams parle de « regulation in the sun-shine » (Adams 2002, p.356).

<sup>31</sup> Voir entre autres cette citation : « These developments require re-evaluation of traditional food testing, as carried out by producers, retailers and regulatory bodies. Among the new requirements is a need to verify the safety of foods being produced on the basis of "good manufacturing practices" and the HACCP system. It is also necessary to verify the effectiveness of safety criteria set by regulatory authorities" (Notermans & al 98 p.218).

rôle d'autres acteurs publics, dont ils sont hiérarchiquement les responsables, et des responsabilités d'assujettis.

Les prises de distance avec l'haccp montrent qu'il y a une reprise en main par des autorités nationales de la norme, de sa portée et effectivité. Lors de la discussion des derniers règlements européens concernant l'hygiène alimentaire, la bataille a été rude pour redéfinir le champ d'application de l'haccp, et en exclure la production primaire (les éleveurs). La Commission a néanmoins refusé d'en exclure les petits centres d'emballage des œufs par exemple, même si l'expertise et les supports techniques leur font défaut. Ce règlement aujourd'hui adopté, la mise en place de plans haccp selon les termes du Codex est obligatoire pour tout opérateur de la chaîne alimentaire. La norme s'appliquant aux importateurs, la Commission est aujourd'hui forcée de mettre en œuvre un programme de formation des producteurs d'Asie du Sud-Est, pour les aider à mettre en œuvre les normes européennes qui s'imposent à eux, répondant aux acteurs qui critiquent le manque de prise en compte de la situation particulière des pays en voie de développement dans l'application d'une norme construite par et pour les pays industrialisés [Sperber 98 p.130]. Mais même en France, les textes ne parlent pas nommément d'haccp : « on ne dit pas haccp parce que sinon c'est impossible à mettre en œuvre, faut être cohérent avec ce qu'on demande ». Demander un haccp c'est demander la mise en œuvre de sept principes, la réalisation d'un plan, que beaucoup de producteurs primaires de la chaîne alimentaire ne peuvent mettre en œuvre, et encourager le recours à des consultants et des certificateurs. Paradoxalement donc, il y a d'autant plus de prise de distance avec la norme que son contenu a été précisé, et que son application passe par le recours à des services de certification.

Ces éléments jettent une autre lumière sur le fait que la norme soit le produit d'une dynamique scientifique et du travail collectif d'un collège de chercheur. Malgré ce travail, il reste une action d'ajustement nécessaire à mener. Dans une perspective cognitive, cela n'a finalement rien d'étonnant : il y a influence des experts sur le développement de la norme. L'impact secondaire sur les acteurs de terrain est inévitable et implique des ajustements qui relèvent de la mise en œuvre. Mais cela suppose de considérer qu'il y aurait deux niveaux de jeu : celui, supérieur, d'une communauté de développeurs de la norme, experts et acteurs administratifs dirigeants ; celui, inférieur, des acteurs de terrain. Or on a pu observer que le collège des experts et ses extensions relie les différents niveaux et les font rentrer dans une dynamique commune de normalisation. Seulement, tout ce qui se trouve à la frontière du collège a tendance à contester les développements dus aux experts ou à dépenser plus d'énergie pour pouvoir les accommoder.

Il y a des enjeux d'autorité propre pour les autorités publiques, ici nationales, engagées dans une dynamique de normalisation où des acteurs privés comme publics, nationaux comme internationaux, tendent à définir le cadre et les moyens de leur action sur des problèmes publics et sur leurs assujettis. La reprise en main de la norme montre que les autorités publiques n'abandonnent pas l'ensemble du travail de normalisation à un collège, malgré le consensus qu'il est apte à produire. Les ajustements ultérieurs ne sont pas aussi consensuels que la mise au point de la norme. Ils font même place à des conflits entre des autorités locales, nationales et internationales. Leurs légitimités se concurrencent, notamment lorsqu'il s'agit de définir l'étendue de l'application d'une norme appelée à devenir une norme publique et à s'appliquer à des publics larges, mais dont ces autorités ont des visions différentes. Derrière les échanges au sein d'un collège, reflétant des délibérations au niveau supranational, les divergences d'opinion et les rapports de force n'ont pas disparues. La Commission a été plus lente parce qu'il y avait des résistances et

qu'il n'y avait pas la flexibilité d'une structure comme le Codex, et les liens entre arènes, pour la faire évoluer. Elle a mis longtemps à coordonner les positions divergentes et parfois conflictuelles des Etats-membres, parce qu'elle n'est pas une structure d'échange entre des groupes de collaboration distincts comme la plate-forme ICMSF-ILSI/OMS-Codex a pu l'être. Les parlementaires européens ont questionné la Commission sur la position défendue au Codex, soucieux de son manque d'implication et d'influence dans les négociations. La définition du positionnement de la Commission, comme celui des gouvernements nationaux, était notamment rendue difficile par les conflits internes entre administrations tenant d'une approche considérée comme traditionnelle de l'hygiène, sur laquelle étaient fondées leurs compétences réglementaires et leurs savoirs professionnels (Direction Générale Agriculture), et une approche « nouvelle », considérée d'ailleurs comme plus « libérale » car fondée sur l'autocontrôle (Direction Générale Industrie). Une dynamique de normalisation permet d'emporter la décision en dépassant le conflit. Mais le consensus sur la norme-concept n'implique la fin des conflits de légitimité et d'autorité entre les autorités à différents niveaux.

## CONCLUSION

Le travail des experts, et notamment la dynamique scientifique entretenue par les publications, est décisif car leur rapport à la norme imprime une dynamique et un rythme de développement de celle-ci. Le développement de la norme est soumis au mode de fonctionnement d'un collègue expert. La domestication de l'expertise, c'est-à-dire la capacité des organisations internationales à assimiler les productions d'un collègue, est décisive pour une organisation internationale. Cette domestication n'est possible que parce que les experts sont encadrés, matériellement et cognitivement, dans des champs plus larges que leur seul domaine scientifique et visent eux-mêmes au développement des normes, ce dont leurs publications attestent.

Leur travail collectif explique la convergence des autorités publiques nationales autour d'un concept progressivement inscrit dans une norme, par un processus lent et ancré dans des forums de délibération divers. Cette convergence expliquerait que la Commission Européenne ait simplement repris une norme constituée à l'extérieur de ses frontières – ce qui constitue en quelque sorte une dissociation de l'autorité politique et de l'énonciation de la norme.

Néanmoins le rapport que les experts entretiennent avec la norme comme objet de recherche n'est pas neutre. Il implique une problématisation de l'action publique et une redéfinition des acteurs, des publics et des instruments. Développant le concept, les experts sont légitimes dans leur rôle d'évaluateurs de l'efficacité des normes et de quasi-législateurs. Surtout, ils soumettent les normes aux dynamiques typiques du fonctionnement des communautés scientifiques. Le produit de leur travail implique redéfinition rapide des rôles et des positions des acteurs dans des systèmes locaux, d'une manière qui est parfois conflictuelle. Les communautés épistémiques en ce sens ne fournissent pas seulement idées et informations, mais structurent l'action publique.



## Bibliographie

- Adams (Catherine), "Hazard analysis and critical control point – original 'spin'", *Food Control*, vol.13, 2002, p.355-358.
- Anonyme, "Recommendations of the US National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Food. I. Haccp principles, II. Meat and poultry, III. Seafood", *Food Control*, 1991.
- Bastin (Gilles), "Les professionnels de l'information en travailleurs de la gouvernance. Elements d'économie politique de l'information européenne à Bruxelles depuis les années 1960 », *Communication*, Département de Science Sociales, ENS Cachan.
- Bauman (Howard), 1974, "The HACCP concept and microbiological hazard categories", *Food Technology*, vol.28, 30, 32, 34, 74.
- Bernard (Dane), "Developing and implementing HACCP in the USA", *Food Control*, vol.9, n°2-3, 1998, p.91-95.
- Bernard (Dane), Scott, (Jenny), 1995, "Risk assessment and food-borne microorganisms: the difficulties of biological diversity", *Food Control*, vol.6, n°6, p.329-333.
- Blanchfield (John), "Due diligence – defence or system", *Food Control*, vol.3, n°2, p.81-84, 1992.
- Borraz (Olivier), « Les normes : instruments dépolitisés de l'action publique », in Lascoumes, P. et Le Galès, P., *Gouverner par les instruments*, Les presses de Sciences-Po, Paris, 2005.
- Crane (Diana), *Invisible Colleges*, University of Chicago Press, Chicago, 1979,
- Egan (Michael), *Constructing a European Market*, Oxford University Press, 2001.
- Ehiri (John), Morris (George), McEwen (James), "Implementation of HACCP in food businesses: the way ahead", *Food Control*, vol.6, n°6, 1995, p.341-345.
- Garrett (Edward) & al, "Effects of Codex and GATT", *Food Control*, vol.9, n°2-3, 1998, p.177-182.
- Haas (Peter), "Introduction: epistemic communities and international policy coordination", *International Organization*, vol.46, n°1, p.1-35, 1992.
- Hathaway (Steve), "Harmonization of international requirements under HACCP-based food control systems", *Food Control*, vol.6, n°5, 1995, p.267-276.
- Holt, G., Henson, S., 2000, "Quality assurance management in small meat manufacturers", *Food Control*, vol.11, p.319-326.
- ICMSF, *Microorganisms in Foods, 4. Application of the Hazard Analysis Critical Control Point (HACCP) Systems to Ensure Microbiological Safety and Quality*, Blackwell Scientific, Oxford, 1988.
- ILSI Europe, *A simple guide to understanding and applying the hazard analysis critical control point concept*, ILSI Europe, Brussels, 1993.
- Joerges (Christian) & Neyer (Jurgen), « Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector », *Journal of European Public Policy*, vol.4, n°4, 1997, p.609-625.
- Jongeneel (Susan), van Schothorst (Michiel), "HACCP, product liability and due diligence", *Food Control*, vol.3, n°3, p.122-126, 1992.
- Jouve (Jean-Louis), "HACCP as applied in the EEC", *Food Control*, vol.5, n°3, p.181-186, 1994.
- Jouve (Jean-Louis), Stringer (Mike), Baird-Parker, A.C., *Food Safety Management Tools*, ILSI Europe Report Series, ILSI, 1988.
- Lascoumes (Pierre), *L'éco-pouvoir*, La Découverte, 1996.
- Latour (Bruno), *Les microbes. Guerre et Paix*, A.M.Métailié, Paris, 1984.

- Lazer (David), "Regulatory interdependence and international governance", *Journal of European Public Policy*, vol.8, n°3, 2001, p.474-492.
- Martin (Lisa), Simmons (Beth), « Theories and Empirical Studies of International Institutions », *International Organization*, vol.52, n°4, 1998, p.729-757.
- Mayes (Thomas), "Risk analysis in HACCP: burden or benefit?", *Food Control*, vol.9, n°2-3, 1998, p.171-176.
- Mossel (Alexander), "Principles of food control and food hygiene in the European single market", *Food Control*, vol.6, n°1, 1995, p.289-293.
- Motarjemi (Yasmine), Kaferstein (Fritz), "Food safety, Hazard Analysis and Critical Control Point and the increase in foodborne diseases: a paradox?", *Food Control*, vol.10, 1999, p.325-333.
- Notermans (Servé) & al, "A risk assessment approach to evaluating food safety based on product surveillance", *Food Control*, vol.9, n°4, 1998, p.217-222.
- Panisello (Pedro), Quantick (Charles), Knowles (Michael), "Towards the implementation of HACCP: results of a UK regional survey", *Food Control*, vol.10, 1999, p.87-98.
- Poli (Sarah), "The European Community and the Adoption of International Food Standards within the Codex Alimentarius Commission", *European Law Journal*, vol.10, n°5, 2004, p.613-630.
- Post (Diahanna), "Diffusion of International Food Safety Standards: Food Additive Regulation and the Codex Alimentarius Commission", Working Paper, Centre for Analysis of Risk and Regulation, LSE, 2003.
- Schlundt (Jurgen), 1999, "Principles of food safety Risk management", *Food Control*, vol.10, p.299-302.
- Sperber (William), "Future developments in food safety and HACCP", *Food Control*, vol.9, n°2-3, 1998, p.129-130.
- Untermann (Franz), "Food safety management and misinterpretation of HACCP", *Food Control*, vol.10, 1999, p.161-167.

## ANNEXE I.

**Tableau 1. Chronologie des travaux sur l'haccp**

| Date | Organisation et document publié  |
|------|--|
| 1998 | Réunion d'experts OMS sur le contrôle officiel par audit des systèmes HACCP  |
| 1997 | Adoption d'un nouveau texte par le Codex<br>Réunion d'expert OMS pour la révision des lignes directrices du Codex  |
| 1995 | Accords fondateurs de l'OMC et Accord SPS rendant HACCP obligatoire<br>Publication finale des réglementations officielles par la FDA et le FSIS  |
| 1993 | Adoption des lignes directrices par le Codex<br>Publication de la monographie de l'ILSI<br>Adoption de la directive européenne horizontale sur l'hygiène<br>Réunion de l'OMS sur la formation des inspecteurs vétérinaires |
| 1992 | Adoption d'un texte par le National Advisory Committee on Microbiological Criteria for Food<br>Réunion d'expert à Chipping Campden en préparation des travaux du Codex   |
| 1991 | Conférence de la International Society for Food Protection et édition d'un texte à destination des inspecteurs   |
| 1990 | Début des travaux de l'ILSI  |
| 1989 | Adoption des conclusions de la NACMCF par la National Academy of Science<br>Le rapport Richmond en Grande-Bretagne recommande l'application de l'HACCP par l'industrie agroalimentaire                                     |
| 1988 | Publication du livre de l'ICMSF  |
| 1986 | Publication du résultat des travaux du groupe d'expert réuni par l'OMS Europe  |
| 1985 | Livre vert sur l'évaluation du rôle des spécifications microbiologiques de la National Academy of Science  |
| 1984 | Réunion d'experts et rapport sur le contrôle de salmonelle et HACCP par l'OMS  |
| 1983 | Réunion d'experts organisée par l'OMS Europe<br>Recommandations par la National Academy of Science, reprenant en partie les conclusions de l'ICMSF   |
| 1982 | Programme Aliment 2000 par le Ministère de l'Agriculture en France<br>Première publication par l'ICMSF<br>OMS demande à l'ICMSF de travailler sur l'HACCP  |
| 1980 | Lignes directrices internes basées sur l'HACCP chez Nestlé<br>Réunion commune OMS – ICMSF  |
| 1979 | Incorporation de l'haccp par le Codex dans le guide de bonnes pratiques pour les aliments en conserve faiblement acidifiés   |
| 1976 | Comité d'expert OMS sur les aspects microbiologiques de l'hygiène alimentaire.   |
| 1974 | Nouvelle publication par H.Bauman  |
| 1973 | Promulgation par la FDA de la réglementation concernant l'utilisation de l'haccp dans l'industrie de la conserve. Premiers audits aléatoires basés sur l'haccp   |
| 1972 | Rapport de l'OMS sur l'haccp suite à une réunion d'experts en Argentine  |
| 1971 | National Food Protection Conference aux Etats-Unis ; exposé par H.Bauman sur l'expérience de Pilsbury  |

## ANNEXE II.

### Schéma de diffusion du concept d'haccp

