INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

N° 2005 191

INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT

N° 05-064

Evaluation des méthodes de travail scientifique de l'AFSSE

Rapport présenté par :

Thierry DIEULEVEUX

Inspection générale des affaires sociales

Jacques ROUSSOT

Inspection générale de l'environnement

Janvier 2006

SOMMAIRE

Rapport initial ..... 1 à 58

Annexes au rapport initial 59à 64

Réponse du secrétaire perpétuel de l'Académie d'Agriculture de France ..... 65 à 66

Réponses de l'agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail et observations en retour de l'Inspection générale des affaires sociales ..... 67 à 91

INSPECTION GENERALE DES AFFAIRES SOCIALES

N° 2005 191

INSPECTION GENERALE DE L'ENVIRONNEMENT

N° 05-064

Evaluation des méthodes de travail scientifique de l'AFSSE

Rapport présenté par :

Thierry DIEULEVEUX

Inspection générale des affaires sociales

Jacques ROUSSOT

Inspection générale de l'environnement

Décembre 2005

Par lettre de mission en date du 14 octobre 2005, Madame la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable et Monsieur le Ministre de la Santé et des Solidarités ont demandé à leurs Inspections générales de conduire une mission conjointe sur les conditions dans lesquelles étaient conduites les expertises de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale (AFSSE).

Créée par la loi du 9 mai 2001, complétée par le décret du 1er mars 2002, l'AFSSE est appelée par l'ordonnance du 1er septembre 2005 à devenir l'AFSSET dont le champ de compétences s'étend désormais à la santé dans l'environnement du travail. En l'espace de trois ans l'Agence, avec des moyens réduits, a dû choisir ses orientations stratégiques, construire son dispositif d'expertise et, en même temps, commencer à produire des avis, le tout dans un contexte où les sollicitations qui lui étaient adressées étaient particulièrement nombreuses et peu coordonnées.

La mission a eu pour objet d'examiner si les procédures suivies et les méthodes de travail mises en œuvre répondent à ce que l'on est en droit d'attendre ; en revanche, son champ de compétence fait qu'elle ne s'est pas prononcée sur la valeur scientifique des travaux déjà produits par l'Agence.

La mission s'est d'abord attachée à examiner les dispositions que l'Agence entendait adopter en matière d'expertise et ce qui a effectivement été fait. Elle s'est attachée ensuite à éclairer le cas particulier de la téléphonie mobile, dossier qui a soulevé polémiques et commentaires lors de la publication des avis correspondants. Enfin, la mission propose une série de recommandations qui ont pour objet de tracer le cadre renouvelé dans lequel l'AFSSET pourrait, de façon pertinente, inscrire sa mission d'expertise.

Le constat

Les moyens dont a disposé l'AFSSE pour conduire les expertises n'ont pas été, au cours des trois premières années de son fonctionnement, adaptés à ses besoins.

Alors que sur les exercices 2002 à 2004, l'Agence a été destinataire de 56 saisines, 47 ont été prises en charge. Elle a été dotée pour sa mission d'expertise de 200 K€ de crédits et a consommé effectivement 350 K€. (hors coûts directs de personnel de l'Agence).

La mission a surtout constaté que l'organisation du travail des scientifiques de l'Agence avait pâti des difficultés de sa montée en charge et de l'inadéquation en termes de calendrier entre le recrutement de ces collaborateurs et le nombre des saisines (par exemple 30 saisines pour 2002/2003 pour à peine 11 collaborateurs scientifiques à cette date et aucun CES crée).

Au total, le coût de la prestation assurée par les CES est modeste au regard de l'importance de leur mission. En 2005, 3 CES (soit 79 experts) constitués se sont effectivement réunis pour un coût complet de 100 K€. Au total, pour ce premier exercice à témoigner d'une configuration des groupes de travail et des CES proche de celle requise pour assurer sa mission, l'Agence a consacré à peine plus de 175 K€ au financement de ses instances d'expertise.

La mission n'est pas fondée à porter une appréciation sur le niveau des coûts de ces instances tant celui-ci fut tributaire des caractéristiques de la délicate montée en charge de l'Agence ; elle constate que les sommes modestes qui ont jusqu'à présent été engagées sont nécessairement appelées à croître dès lors que les capacités d'expertise de l'Agence vont s'organiser et le champ de ses missions se développer (programme REACH par exemple).

Les méthodes d'expertise, telles qu'elles ont été définies et telles qu'elles sont pratiquées à l'Agence présentent des insuffisances

- Les modalités de gestion des saisines sont perfectibles tant en interne que dans la relation avec les commanditaires

L'AFFSE a pris en charge 47 saisines sur les années 2002/2004 alors qu'elle n'a réglementairement disposé de son premier CES qu'à la fin décembre 2003 et alors que ses équipes internes étaient encore sous- dimensionnées. Au total sur les exercices 2002 à 2005 l'Agence a reçu 77 saisines dont 63 ont fait l'objet d'un traitement (en cours ou achevé) et 14 n'ont pas été prises en charge.

Sur cette même période, près de 80% des saisines ont été émises par les directions de tutelle (DGS/DPPR/D4E) de l'Agence. Elles ne pouvaient méconnaître le degré d'impréparation formelle de l'Agence (en termes de moyens, d'effectifs et de constitution des instances officielles d'expertise). La mission a en outre constaté que les délais assignés par certaines saisines n'étaient pas réalistes, faute d'avoir été concertés. Il apparaît que pour les expertises, le délai constaté est, dans plus des ¾ des cas, supérieur à 5 mois ; pour les avis sur textes ce délai est, dans plus des ¾ des cas, inférieur à 3 mois (ce qui constitue déjà un délai susceptible d'être amélioré…).

Le contexte d'impréparation administrative des équipes, de difficulté de mise en place des comités d'experts prévus par les textes, de sollicitations multiples de la tutelle souvent dictées par l'urgence, a créé un climat peu favorable à une bonne administration des saisines. Que cette situation ait pu se pérenniser trois années durant a sans nul doute porté préjudice au bon exercice des missions de l'Agence.

- La mission du Comité Scientifique : être le garant scientifique de l'Agence n'a été que partiellement remplie et est encore à affirmer

Alors que le Conseil Scientifique est doté de compétences précises pour garantir la qualité du travail d'expertise, ses contributions formelles, pourtant élaborées très tôt après sa formation, ont été mises en suspens. De même les rappels qu'il a émis sur la lenteur de la mise en place des Comités d'experts spécialisés, sur les risques du recours aux groupes de travail *ad hoc*, sur le volume des saisines ou sur la procédure d'évaluation des rapports, se sont adressés tant à l'Agence qu'à la tutelle et n'ont trouvé qu'un faible écho.

- Le recours quasi exclusif aux Groupes de travail a fragilisé le processus d'expertise

Dès la réunion de son premier conseil d'administration, l'AFSSE considérait que le recours à ces groupes ne pouvait être envisagé que transitoirement. Compte tenu à la fois des délais de mise en place formelle des CES par les autorités et du nombre des saisines en provenance de ces mêmes autorités, les groupes de travail, loin de pouvoir être gérés comme une « préfiguration d'urgence », sont en fait devenus la règle au cours des années 2002 à 2004 au risque de fragiliser juridiquement le mode d'intervention de l'Agence. Au total près de 250 experts ont été membres de ces groupes « provisoires », instances non officielles.

De ce fait, l'Agence a pris le risque d'hypothéquer le travail des experts par des irrégularités de forme, sur lesquelles pourrait s'arrêter un juge en cas de contentieux. Ainsi le premier rapport relatif à la téléphonie mobile (remis en avril 2003) a t'il été stigmatisé notamment au regard de la forme et de la composition prises par le groupe d'expert qui l'a produit.

- Les Comités d'Experts Spécialisés, dont la mise en place a tardé, ne couvrent pourtant pas tous les besoins de l'Agence.

Chevilles ouvrières de l'Agence, les CES « assistent » l'Agence et sont positionnés en amont des avis émis par l'Agence. Il a fallu attendre 2005 pour que soient signés les arrêtés constituant trois des quatre CES actuellement existants. Cela signifie que l'Agence n'avait pas, jusque là, les moyens de fonctionner normalement. Les retards constatés tiennent principalement à la lenteur des tutelles à arrêter la composition définitive des CES après avoir été saisies des propositions de l'Agence.

Par ailleurs, le caractère limité de leurs champs de compétences respectifs aboutit à ce que certains sujets ne ressortent pas directement des missions des CES existants (les milieux sols et eaux ne sont ainsi pas « attribués ») ou associent de fait les compétences de plusieurs CES.

- Le recrutement des experts et la conduite des expertises : qualité et indépendance requièrent un renforcement des garanties

En 3 ans, l'Agence a su instruire plus de 450 candidatures, retenant 103 membres des CES et 167 membres des groupes de travail, soit 60% des candidatures reçues. L'Agence s'est dotée des moyens de former les CES plus tôt qu'ils n'ont été effectivement créés et elle a pu utiliser les ressources d'expertise ainsi disponibles pour la mise en place des groupes de travail. Il est possible toutefois que les capacités de recrutement soient plus limitées à l'avenir devant un « tarissement » du vivier des experts, qui sera d'autant plus prononcé que l'Agence persistera à se maintenir dans le champ des experts francophones.

La mission a constaté que les listes d'experts proposées aux tutelles pour nomination par arrêtés ministériels, se trouvaient insuffisamment renseignées sur les prises d'intérêts indirects. Même si cette information aux tutelles n'est formellement prévue, sur ce point, par aucun texte, la mission considère qu'il était du devoir de l'Agence d'informer pleinement celles-ci.

La notice de collecte des Déclarations Publiques d'Intérêts (DPI) a été élaborée dans un format directement comparable à celles de l'AFSSAPS et de l'AFSSA; elle bénéficie donc des acquis de l'expérience sur ce point. En revanche, la gestion permanente des DPI (actualisation en fonction des sujets traités) ne fait encore pas l'objet d'une formalisation systématique. Enfin la mission a constaté que la mise « en ligne » ,sur le site Internet de l'Agence des DPI des experts, ne s'était faite que le 3 novembre 2005, alors que pourtant le processus de validation de ces documents semblait avoir été conduit dans l'objectif d'une publication plus rapide.

Le chantier de mise en place de la norme NF X 50-110[1] permettra d'élaborer, d'appliquer et de suivre l'exécution des règles relatives au management de l'expertise, à la responsabilité de l'organisme conduisant l'expertise, au management des ressources de l'organisme, aux prescriptions techniques (par exemple : planification, conduite, revue, validation de l'expertise) de l'expertise, aux dispositifs d'évaluation et d'amélioration des expertises[2].

Cette norme est apparue à la mission comme un outil qui pourra être de nature à aider l'Agence à professionnaliser sa mission. La démarche entreprise témoigne en tous cas de ce souci.

Une illustration de ces déficiences méthodologiques: le dossier « Téléphonie mobile » .

L'AFSSE a été sollicitée par ses tutelles à deux reprises sur le sujet « Téléphonie mobile », une première fois en fin 2002 (avis rendu public le 17 avril 2003), un seconde fois début 2004 (avis publié le 7 juin 2005). A l'instar des autres sujets étudiés, la mission n'a pas procédé à l'expertise de l'expertise.

- Le premier avis a été rendu alors que l'AFSSE n'avait pas été en mesure d'organiser ses procédures internes d'expertise

Les conditions formelles de réalisation de la première expertise n'ont pas permis de respecter les règles en vigueur. Dès lors il était sans doute risqué de la part des tutelles, de déclencher aussi tôt une expertise alors que les dispositions juridiques qui devaient mettre en place les CES n'étaient pas prises, alors que le Conseil Scientifique de l'Agence n'était pas constitué et que, de ce fait, il n'existait pas d'instance susceptible de valider la désignation des experts et donc de garantir leur situation au regard de conflits d'intérêts éventuels. En conséquence, sans qu'il soit question de mettre en cause la valeur scientifique des personnes ayant constitué le groupe d'experts *ad hoc*, la mission regrette la faiblesse juridique du processus qui a présidé à leur désignation.

Par ailleurs, l'AFSSE, à la réception du rapport des experts, a procédé à de multiples auditions dont on ne peut contester l'intérêt, mais qui auraient du être conduites par les experts eux-mêmes durant leur mission puisque portant sur des sujets de nature scientifique.

[1] Édictée en mai 2003 par l'AFNOR et applicable en matière de qualité en expertise

[2] Et en particulier :les obligations déontologiques de l'organisme d'expertise, la compétence adaptée des personnes participant aux travaux d'expertise, la traçabilité tout au long de la réalisation des travaux, la transparence de la démarche et des résultats, notamment en cas de positions contradictoires.

Enfin, la parution, au mois de décembre 2002, pendant les travaux du groupe, d'un numéro spécial du magazine « Impact Médecine », sponsorisé par un opérateur de téléphonie mobile, regroupant des articles de personnes impliquées dans l'expertise et exprimant la position de la DGS, a sans nul doute contribué à jeter le doute sur l'impartialité du travail qui était en cours à l'AFSSE.

- Le deuxième avis de Juin 2005 n'est pas exempt d'approximations dans les procédures suivies

Fin août 2004, lorsque le groupe d'experts, constitué de 10 experts, reçoit sa lettre de mission de l'Agence, il n'existe toujours pas de CES capable de prendre en charge cette saisine. Le CES « Agents physiques » ne sera constitué qu'en juillet 2005.

L'examen des DPI des 10 membres du groupe de travail, fait apparaître la possibilité d'établir : pour un membre, un « lien direct » et pour deux autre membres un « lien indirect » avec un autre opérateur.
Or le règlement intérieur des Comités d'Experts Spécialisés alors en vigueur dispose : « *conformément à cette déclaration publique d'intérêts, (les experts, personnalités scientifiques, et rapporteurs) ne peuvent prendre part ni aux délibérations, ni aux conclusions scientifiques au sein des instances d'expertise de l'AFSSE lorsqu'ils ont un intérêt, direct ou indirect, au dossier examiné ; ils peuvent, en revanche, être auditionnés* ».

La mission n'a aucune raison de considérer avec suspicion le travail fait par le groupe d'experts, mais force est de constater que les procédures ne se sont pas déroulées comme il était prévu qu 'elles le soient. Enfin le rapport des experts ayant été produit en février 2005, il faudra attendre le 7 juin pour que l'avis de l'AFSSE soit établi.

En synthèse, il est apparu que les travaux de l'AFSSE en matière de téléphonie mobile se sont déroulés avec des défaillances relatives à la méthode suivie sur les procédures. Ces défaillances sont pour partie imputables aux tutelles. Leur impact a été amplifié par d'autres erreurs, concernant cette fois la communication.

L'AFSSE qui a pour mission de coordonner l'expertise, n'a pas été en mesure d'exercer le rôle de « tête de réseau » qui lui était assigné

- La grande diversité de statuts entre les partenaires désignés de l'Agence ne facilite pas son rôle de "tête de réseau" et les conventions déjà passées avec les partenaires désignés sont l'illustration de la difficulté à faire vivre ce "réseau" sur l'expertise

L'AFSSE est positionnée par les textes comme une agence de coordination de l'expertise s'appuyant sur 15 organismes publics (appelés à devenir 20 sous le régime de l'AFSSET): en évitant la multiplication des structures, en escomptant la mise en commun de travaux et d'experts, cette démarche présente un intérêt notamment sous l'angle de la rationalisation attendue du système national d'expertise[3]. Les trois années de fonctionnement de ce « réseau » ont toutefois montré les nombreuses limites de cette tentative: cette notion de « réseau » ne repose sur aucune définition.

[3] Cf. Article 4 de la loi du 9 mai 2001

Du fait de la modestie de son effectif et de son budget, l'Agence a peu de poids face à nombre de ses partenaires institutionnels. La difficulté à fédérer les travaux du réseau en matière d'expertise provient aussi du fait que les métiers des organismes sont différents.

Ces conventions ne sont pas que la seule expression d'un cadre formel de relations, elles participent également de la rationalisation du système national d'expertise prévu à l'article 4 de la loi du 9 mai 2001. Cinq conventions, initiées en 2004 ont été approuvées par le Conseil d'administration de l'Agence[4], trois autres sont en cours de négociation (CNRS, CEA, IRSN).

Il ressort de l'examen de ces conventions que leur contenu, par nature adapté aux spécificités de chaque partenaire, conserve une trop grande hétérogénéité sur de nombreux points essentiels. De plus, pour les trois conventions en vigueur depuis 2004, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer leurs premiers apports ou leurs lacunes en raison de l'absence d'un véritable suivi.

Les recommandations

En devenant AFFSET, l'AFSSE voit son champ de compétences s'élargir au domaine de la santé dans l'environnement du travail. Cette extension de sa mission la place au sein d'une double triangulation.

Sur le plan administratif, elle est placée au centre d'un triangle de tutelles réparties entre les ministères en charge de l'écologie, de la santé et du travail. Sur le plan institutionnel, elle sera située au centre d'un triangle inédit regroupant les administrations, les associations de protection de l'environnement et les partenaires sociaux. Ce double positionnement rend particulièrement exigeant le fonctionnement de cette jeune Agence. A défaut, les difficultés constatées lors de sa genèse et de ses premières années, que la mission a soulignées du seul point de vue de l'expertise, risquent fort de prendre de l'ampleur.

Les recommandations que la mission est amenée à faire se limiteront à la mission d'expertise que doit remplir l'Agence. Applicables à l'AFSSE, elles sont rendues encore plus nécessaires pour l'AFSSET.

- Le champ couvert par la nouvelle Agence ne fera que multiplier les thèmes et donc les sources de sollicitations. Il convient donc de mettre en place un dispositif adapté à cette nouvelle situation. Ces recommandations concernent également les tutelles.

  - Distinguer les saisines pour expertise, des demandes d'avis ou consultations,
  - Établir un programme annuel de travail, cosigné des trois tutelles, laissant une marge raisonnable aux saisines exceptionnelles et aux autres consultations demandées à l'Agence,
  - Toute expertise ajoutée en cours d'année, devra faire l'objet d'une concertation et d'une information des trois tutelles,

[4] CSTB, INSERM, INERIS, BRGM, l'INRA

- Toute saisine fera l'objet d'une concertation entre les commanditaires et l'Agence pour définir la question posée, son champ, les délais de réponse, etc… c'est-à-dire établir un « cahier des charges ». Cette concertation peut avoir lieu à l'intérieur ou à l'extérieur de l'actuel CTS,
- Assurer une présidence tournante des Directions de tutelle,
- Informer les tutelles des auto-saisines,

- Mettre en place une convention cadre de coordination entre l'AFSSET et son « réseau »,
- Anticiper les besoins et l'organisation nécessaire au traitement des dossiers de substances biocides,
- L'agence doit donner priorité aux saisines qui figurent dans son programme annuel ou dans son plan de charge. Pour les autres, elles doivent être enregistrées, faire l'objet d'une instruction, être retenues, refusées ou mises en attente selon des critères préétablis et publics.

➢ L'organisation interne de l'Agence devra être précisée pour l'exercice de sa mission d'expertise

- Rédiger une charte de déontologie propre à l'Agence, et la mettre à la disposition du public. Mentionner la norme utilisée pour chaque étape du processus,
- Doter l'Agence de la compétence d'arrêter, sous l'autorité de sa direction générale, la composition de ses CES,
- Faire de la désignation des experts et de la préfiguration de leurs travaux une étape méthodologiquement définie,
- Explorer plus systématiquement le recours à des experts internationaux non francophones,
- Organiser l'actualisation des DPI,
- Mettre à la disposition du Groupe d'experts, une fiche sur les modalités diverses d'organisation des travaux. Prévoir et définir le rôle du secrétariat scientifique dans le groupe de travail en question,
- Le secrétariat scientifique doit répondre à des règles générales préétablies et figurant dans un document mis au point par l'Agence,
- Donner aux rapports des groupes d'experts une présentation standard,
- Mettre en place, dès que possible, une Direction Scientifique et constituer un département travail bien structuré.

➢ Les modalités de production des avis de l'Agence devront être mieux encadrées

- Prévoir une relecture du rapport par les pairs, de préférence par une formation restreinte du Conseil Scientifique,
- Assortir les avis de modélisations,
- La publicité de l'avis doit être décidée par le commanditaire selon les obligations européennes en la matière.

Sommaire

INTRODUCTION **3**

PREMIERE PARTIE - LES MOYENS MIS A DISPOSITION DE L'AFSSE POUR CONDUIRE LES EXPERTISES N'ONT PAS ETE, AU COURS DES TROIS PREMIERES ANNEES DE SON FONCTIONNEMENT, ADAPTES A SES BESOINS **5**

1.1 LES MOYENS BUDGETAIRES DONT L'AFSSE A DISPOSE POUR CONDUIRE SA MISSION D'EXPERTISE, ONT ETE EXTREMEMENT LIMITES 5

1.2 LES MOYENS HUMAINS AFFECTES A LA MISSION D'EXPERTISE N'ONT PAS ETE IMMEDIATEMENT EN ADEQUATION AVEC SES BESOINS 6

1.3 LE COUT DE L'EXPERTISE EXTERNE PRIS EN CHARGE EST DEMEURE MODESTE 7

DEUXIEME PARTIE - LES PROCEDURES D'EXPERTISE, TELLES QU'ELLES ONT ETE DEFINIES ET TELLES QU'ELLES SONT PRATIQUEES A L'AGENCE PRESENTENT, DANS LES DEUX CAS, DES INSUFFISANCES **9**

2.1 LES MODALITES DE GESTION DES SAISINES SONT LARGEMENT PERFECTIBLES TANT EN INTERNE QUE DANS LA RELATION AVEC LES COMMANDITAIRES 9

2.1.1 Le nombre des saisines adressé à l'AFSSE a conduit à une rapide saturation de ses capacités de traitement *9*

2.1.2 Les modalités d'analyse des saisines ont tardé à être formalisées *11*

2.1.3 Les délais de traitement des saisines ne sont encore maîtrisés ni par l'Agence, ni par les tutelles *12*

2.2 LA MISSION DU CONSEIL SCIENTIFIQUE: ETRE LE GARANT SCIENTIFIQUE DE L'AGENCE, N'A ETE QUE PARTIELLEMENT REMPLIE ET EST ENCORE A AFFIRMER 15

2.2.1 Le statut du conseil scientifique au sein du dispositif est essentiel et son règlement intérieur précise son rôle. *15*

2.2.2 Le conseil scientifique, dont la mise en place s'est faite assez rapidement, marque pourtant un certain essoufflement, ses travaux notamment en matière de « bonnes pratiques » ont eu peu d'échos et sont restés partiels *16*

2.2.3 Le conseil scientifique, attentif à la constitution des Comités d'Experts Spécialisés, a exprimé de fortes réserves sur le recours aux Groupes de Travail *17*

2.2.4 Le conseil scientifique a souvent abordé les questions relatives aux saisines et à l'évaluation des rapports et a tenté de porter un jugement sur les avis produits par l'Agence sans être toujours suivi *18*

2.3 LE RECOURS QUASI EXCLUSIF AUX GROUPES DE TRAVAIL A FRAGILISE LE PROCESSUS D'EXPERTISE 19

2.3.1 Une réponse à une situation d'urgence afin d'assurer le traitement des saisines *19*

2.3.2 ... mais qui a contribué à fragiliser le positionnement de l'Agence *21*

2.4 LES COMITES D'EXPERTS SPECIALISES, DONT LA MISE EN PLACE A ETE TARDIVE, NE COUVRENT POUR AUTANT PAS TOUS LES BESOINS DE L'AGENCE 22

2.4.1 La capacité de l'Agence de mener à bien sa mission d'expertise est intimement liée au statut des CES, chevilles ouvrières de l'Agence *22*

2.4.2 Le principe de l'« intuitu personae » et la difficulté à trouver les compétences que requièrent les expertises en matière de sécurité sanitaire environnementale *23*

2.4.3 Le processus de mise en place des CES a été anormalement long *24*

2.4.4 Des CES qui ne couvrent encore qu'incomplètement le champ d'expertise de l'Agence *24*

2.4.5 Les CES existants ont, en peu de temps, développé une activité notable *26*

2.5 LE RECRUTEMENT DES EXPERTS ET LA CONDUITE DES EXPERTISES : QUALITE ET INDEPENDANCE REQUIERENT UN RENFORCEMENT DES GARANTIES 28

2.5.1 Le processus de sélection des experts a débuté tôt et aurait de ce fait permis que les CES soient constitués plus rapidement *28*

2.5.2 La question de l'indépendance des experts pose des problèmes de définition et de gestion *29*

2.5.3 Les déclarations publiques d'intérêt (DPI) ont fait l'objet d'un effort notable, mais encore inachevé, de formalisation et d'une publication tardive. *30*

2.5.4 La nécessité de mieux encadrer la conduite des expertises a entraîné la mise en place d'une démarche qualité *31*

2.6 MIEUX DEFINIR L'« AVIS » DE L'AGENCE 33
2.6.1 Les règles posées en matière de rédaction et d'évaluation des avis, notamment par le conseil scientifique, sont claires 33
2.6.2 Les avis, tels qu'ils ont été produits, sont parfois ambigüs et ont fait l'objet de peu de validations par le conseil scientifique 35

TROISIEME PARTIE - UNE ILLUSTRATION DE CES DEFICIENCES METHODOLOGIQUES: LE DOSSIER « TELEPHONIE MOBILE » 36
3.1 LES TRAVAUX DE L'ESPECE QUI ONT IMMEDIATEMENT PRECEDE CEUX DE L'AGENCE 36
3.2 LE PREMIER AVIS D'AVRIL 2003 A ETE RENDU ALORS QUE L'AFSSE N'AVAIT PAS ETE EN MESURE D'ORGANISER SES PROCEDURES INTERNES D'EXPERTISE 37
3.2.1 La saisine a eu lieu dès la création de l'Agence alors que celle-ci n'était pas prête à en assurer la prise en charge 37
3.2.2 Le groupe d'experts a été constitué en quelques jours, sans garanties juridiques suffisantes quant à la désignation de ses membres. 37
3.2.3 Des déclarations publiques d'intérêts qui n'ont été publiées qu'à l'issue des travaux du groupe 38
3.2.4 Une procédure de "sur-expertise" avant la publication de l'avis a pu faire douter de l'exhaustivité du rapport des experts 38
3.2.5 En revanche l'audition par l'AFSSE de représentants de la société civile a été un complément opportun à la préparation de l'avis. 39
3.2.6 Une erreur de communication dont la responsabilité se partage entre la DGS et certains experts 39
3.3 LE DEUXIEME AVIS DE JUIN 2005 N'EST PAS EXEMPT D'APPROXIMATIONS DANS LES PROCEDURES SUIVIES 40
3.3.1 Une saisine délibérément élargie par l'Agence 40
3.3.2 Par défaut de CES compétent et constitué, fut crée un groupe de travail ad hoc. 41
3.3.3 Les précautions prises quant à l'indépendance des experts ont été insuffisantes 41
3.3.4 Des délais importants se sont écoulés entre la production du rapport et celui de l'avis. 41
3.3.5 Une erreur de communication imputable au Président du conseil d'administration. 42

QUATRIEME PARTIE -L'AFSSE, QUI A POUR MISSION DE COORDONNER L'EXPERTISE, N' ETAIT PAS EN MESURE D'EXERCER LE ROLE DE « TETE DE RESEAU » QUI LUI ETAIT ASSIGNE 43
4.1 COMMENT DEVELOPPER L'INGENIERIE D'EXPERTISE AU SEIN D'UN "RESEAU" DE PARTENAIRES DESIGNES ? 43
4.1.1 La grande diversité de statuts entre les partenaires désignés de l'Agence ne constitue pas un point facilitant la montée en puissance de son rôle de "tête de réseau"d'expertise 43
4.1.2 La diversité de la taille et des activités des partenaires rend malaisée la coordination des domaines d'expertise 45
4.2 LES CONVENTIONS DEJA PASSEES AVEC LES PARTENAIRES DESIGNES SONT L'ILLUSTRATION DE LA DIFFICULTE A FAIRE VIVRE CE "RESEAU" SUR L'EXPERTISE 45

CINQUIEME PARTIE - CONSIDERATIONS DE METHODOLOGIE 49
5.1 ELEMENTS DE DOCTRINE EN MATIERE D'EXPERTISE. 49
5.2 LES DISPOSITIONS PRATIQUES PRISES A L'AFSSAPS 51

SIXIEME PARTIE - RECOMMANDATIONS DE LA MISSION 52
6.1 PLANIFICATION ET ORGANISATION DES TRAVAUX DE L'AGENCE. 52
6.2 ORGANISATION INTERNE DE L'AGENCE POUR L'EXERCICE DE SA MISSION D'EXPERTISE 55
6.3 LES MODALITES DE PRODUCTION DES AVIS DE L'AGENCE 57

CONCLUSION 58

ANNEXES

Introduction

Par lettre de mission en date du 14 octobre 2005, Madame la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable et Monsieur le Ministre de la Santé et des Solidarités ont demandé à leurs Inspections générales de conduire une mission conjointe sur les conditions dans lesquelles étaient conduites les expertises de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale (AFSSE)[1].

Cette agence étant en cours de transformation depuis l'ordonnance du 1er septembre 2005, qui lui adjoint une compétence dans le champ de la santé au travail, la mission s'est attachée à étudier l'état des lieux et des pratiques en matière d'expertise et à présenter des propositions susceptibles d'être prises en compte dans un dispositif élargi.

Dans sa première forme, celle d'AFSSE, l'Agence est une création récente. En conséquence, sa montée en puissance progressive s'est traduite par la mise en place de procédures qui ont été précisées par étapes et n'ont pas encore connu leur plein aboutissement. Les appréciations qui peuvent être portées sont donc à nuancer selon les époques que l'on considère, et certaines propositions que la mission est amenée à faire correspondent d'ailleurs aux projets que l'Agence compte mettre en place. Il est cependant souhaitable qu'elles soient rapidement mises en œuvre pour la nouvelle AFSSET, qui pourra ainsi fonctionner dans de meilleures conditions

Créée par une loi du 9 mai 2001, l'AFSSE n'a disposé d'une assise juridique établie que près d'un an plus tard avec la parution du décret du 1er mars 2002. La directrice générale a été nommée en avril 2002. Le Conseil d'Administration constitué en novembre, a quant à lui tenu sa première réunion le 13 décembre 2002. Au delà de la mise en place de ces instances, bien des questions n'ont été réglées qu'avec retard, non du fait de l'Agence elle-même, mais plutôt de ses tutelles.

Le budget de 2002, soit 2,03 M€, a été presque intégralement reporté sur l'exercice suivant, lequel a été doté de 4,6 M€. En 2004, le budget s'élevait à 6,7 M€, pour 2005, première année complète de dotation, à 11,3 M€, crédits qui devraient être abondés au titre des actions dans le domaine de la santé au travail.

Parallèlement, les effectifs se sont mis en place avec quelques difficultés. En 2003, l'Agence comptait 29 personnes; en 2004, 47. Aujourd'hui, l'effectif est de 64,5 ETP. Sous-locataire de l'AFSSA et partagée entre deux sites à Maisons-Alfort, l'Agence, très à l'étroit, doit prochainement déménager en particulier pour permettre à son organisation d'être mieux adaptée à ses nouvelles missions.

Actuellement l'Agence est composée de trois départements opérationnels, respectivement en charge de l'expertise intégrée, de la recherche et des risques et de la valorisation scientifique et des affaires internationales et de deux départements fonctionnels ou transversaux, celui de la communication et celui dit du secrétariat général, rattaché à la direction générale adjointe,

[1] Lettre de mission en annexe 1.

qui assure l'administration de l'ensemble. En outre la fonction « qualité » est rattachée directement à la direction générale.

Tout en assumant sa croissance dont les étapes ont été décrites à grands traits, l'Agence a dû choisir ses orientations stratégiques, construire son dispositif d'expertise et, en même temps, commencer à produire des avis, le tout dans un contexte où les sollicitations qui lui ont été faites ont été particulièrement nombreuses et peu coordonnées.

La mission de l'AFSSE est, selon ses textes fondateurs « *de contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'environnement et d'évaluer les risques sanitaires liés à l'environnement. Elle a pour vocation de fournir au gouvernement, par tout moyen, l'expertise et l'appui scientifique et technique nécessaires à l'élaboration et la mise en œuvre des dispositions législatives et réglementaires, y compris les mesures d'adaptation au droit applicable dans les départements d'outre-mer, des règles communautaires et des accords internationaux relevant de son domaine de compétence, et instruit, pour son compte et sous l'autorité du Directeur général, les dossiers que le Gouvernement lui confie.*
Elle procède ou fait procéder à toute expertise, analyse ou étude nécessaires, en prenant appui sur les services et établissements publics compétents, avec lesquels elle noue des relations contractuelles de partenariat durable. »

C'est dans ce dernier paragraphe que se situe le sujet qu'il est demandé à la mission conjointe IGAS-IGE d'examiner. Il concerne les expertises, à l'exception des autres activités de l'Agence, notamment celles de recherche.

La mission a examiné si les procédures suivies et les méthodes de travail mises en œuvre répondent à ce que l'on est en droit d'attendre ; mais, compte tenu du champ de ses compétences elle n'a pas eu pour objet de se prononcer sur la valeur scientifique des travaux déjà produits par l'Agence. Pour mener à bien ses travaux, la mission a été conduite à rencontrer, outre les collaborateurs de l'Agence en charge des question d'expertise et de qualité, certains membres du conseil scientifique (par ailleurs présidents de conseils scientifiques dans d'autres agences ou instances d'expertise qui font partie du réseau de l'agence), les tutelles actuelles et futures de l'Agence ainsi que des membres de son conseil d'administration et des représentants du monde associatif.[2]

La mission s'est d'abord attachée à examiner les dispositions que l'Agence entendait adopter en matière d'expertise et ce qui a effectivement été fait.

Des développements sont ensuite apportés sur le cas particulier de la téléphonie mobile, dossier qui a soulevé polémiques et commentaires lors de la publication des avis correspondants.

Enfin, la mission propose une série de recommandations qui ont pour objet de tracer le cadre renouvelé dans lequel l'AFSSET pourrait, de façon pertinente, inscrire sa mission d'expertise.

[2] Liste des personnes rencontrées en annexe 2

Première partie - Les moyens mis à disposition de l'AFSSE pour conduire les expertises n'ont pas été, au cours des trois premières années de son fonctionnement, adaptés à ses besoins

1.1 Les moyens budgétaires dont l'AFSSE a disposé pour conduire sa mission d'expertise, ont été extrêmement limités

Les moyens opérationnels dont a disposé l'Agence pour mener à bien sa principale mission : l'expertise, ont été consentis avec une parcimonie qui n'a pas contribué à faciliter sa tâche.

L'Agence a pu certes bénéficier d'une certaine souplesse dans la consommation des crédits affectés à la fonction « expertise » (consommation de 200% du budget alloué en 2003, de 150% en 2004) mais les sommes en jeu ont été peu proportionnées au regard des sollicitations dont l'Agence a été l'objet au cours de ses premières années de fonctionnement.

Sur les exercices 2002 à 2004, l'Agence a été destinataire de 56 saisines au traitement desquelles elle a affecté 13 groupes de travail (GT)et 1 Comité d'Experts Spécialisés (CES), mais elle n' a été dotée que de 200 K€ de crédits et a consommé effectivement 350 K€. (hors coûts directs de personnel de l'Agence).

De surcroît, la mission note l'écart existant entre les crédits disponibles et consommés pour la mission « recherche » et ceux dédiés à la fonction « expertise ». En effet, alors que l'enjeu pour une jeune institution est d'asseoir sa légitimité vis à vis de l'extérieur et vis à vis de son « réseau » de partenaires institutionnels, les sommes consacrées à la production des avis via les expertises ont été jusque 7,5 fois (en 2004) inférieures à celles dévolues à la recherche (même si l'on peut considérer dans l'absolu que cette dernière peut notamment apporter à moyen terme son tribut à la finalisation des expertises).

Tableau 1 : Ressources budgétaires disponibles et consommées sur les missions « recherche » et « expertise » (en K€)

	2002 B	2002 CA	2003 B	2003 CA	2004 B	2004 CA	2005 B
Recherche	Néant	Néant	Néant	989	785	1148	1174
Expertise	Néant	Néant	100	200	100	150	492

Source : AFSSE

NB : B= Budget primitif + Décision Modificative

1.2 Les moyens humains affectés à la mission d'expertise n'ont pas été immédiatement en adéquation avec ses besoins

Au delà de ses moyens budgétaires affectés à l'ensemble de ses missions, l'Agence dispose de collaborateurs scientifiques. C'est à eux qu'il revient, principalement au sein des trois départements « opérationnels », de définir le cahier des charges des expertises, d'organiser les travaux des groupes et comités d'experts (secrétariat scientifique), de formaliser la production des rapports.

Le processus de recrutement n'a permis l'intégration des premiers collaborateurs scientifiques qu'à compter de 2003. Dans le périmètre « historique » des missions de l'agence (donc hors secteur « santé au travail ») les effectifs initiaux de scientifiques ont été triplés. Avec près de 32 postes budgétaires scientifiques, l'Agence n'est pas aujourd'hui particulièrement sous dotée en ce qui concerne la mission d'expertise. Ce chiffre est en effet à comparer à celui, identique, constaté à la direction de l'évaluation des risques nutritionnels et sanitaires de l'AFSSA (32 emplois de scientifiques à la DERNS en 2004).

La mission souligne toutefois que le développement des missions d'expertise aux fins d'autorisation de mise sur le marché des substances biocides pourrait requérir, après analyse précise des besoins, des effectifs supplémentaires. Enfin il est reconnu comme nécessaire, et en tant que tel prévu dans les budgets à venir, que la mission « santé au travail » soit également dotée de postes de scientifiques.

Tableau 2 : Les effectifs scientifiques de l'AFSSE

Effectifs	2002	2003	2004	2005 (1/11)
Scientifiques (Postes Budgétaires)	-	10,9	23,1	31,6

Source : Données AFSSE à la demande de la mission

La mission a constaté que l'organisation du travail des scientifiques de l'Agence avait pâti des difficultés de sa montée en charge et de l'inadéquation en termes de calendrier entre le recrutement de ces collaborateurs et le nombre des saisines (par exemple 30 saisines pour 2002/2003 pour à peine 11 collaborateurs scientifiques à cette date et aucun CES créé[3]).

Le recours aux CDD a constitué un outil d'ajustement des effectifs au cours des années 2003 à 2005. La souplesse de ce mode de recrutement a pour corollaire un « turn over » important des effectifs. Ceci présente comme inconvénient de limiter la capitalisation des compétences, de générer des périodes de vacance sur ces postes, de multiplier les périodes d'adaptation/formation pour chaque nouvel arrivant. A titre d'exemple l'unité « agents physiques »[4] est composée de deux agents : le chef de l'unité en fonction depuis 2003 et une chargée de mission, dont le titulaire a déjà changé une

[3] Le premier comité d'experts spécialisé « substances chimiques » a été crée fin décembre 2003).
[4] En charge notamment des expertises dans le domaine de la téléphonie mobile.

fois avec une période intermédiaire de vacance de plusieurs mois. Ceci est d'autant plus regrettable que le champ de compétence de cette unité est très diversifié : des champs électromagnétiques en passant par le bruit, les UV, le plomb ou le domaine météo-santé par exemple.

Tableau 3 : Nature des contrats de travail des effectifs scientifiques de l'AFSSE

Effectifs	2002	2003	2004	2005 (1/11)
Scientifiques (CDI /CDD)	-	1 CDD 6 CDI 2 détachés 1,9 mis à disposition	4 CDD 14,6 CDI 3 détachés 1,5 mis à disposition	12 CDD 14,6 CDI 4 détachés 1 mis à disposition

Source : Données AFSSE à la demande de la mission

1.3 Le coût de l'expertise externe pris en charge est demeuré modeste

Du fait des délais très importants (voir ci-dessous 2.4.3.) pour constituer officiellement les comités d'experts spécialisés (CES), l'Agence a du attendre l'exercice 2004 pour y affecter des ressources de fonctionnement. Cette année là, pour 4 réunions du seul CES « chimie », moins de 4000 € ont été consacrés aux vacations des membres de cette instance (au nombre de 30).

En 2005, 3 CES constitués se sont effectivement réunis (sur 9 journées au total) correspondant à près de 28 000 € de vacations pour leurs 79 membres pour un coût complet de 100 K€. (cf. tableau 5 ci-dessous)

Au total, le coût de la prestation assurée par les CES est modeste au regard de l'importance de leur mission et ce sont les coûts « logistiques » des ces instances qui en représentent la charge la plus importante.

Tableau 4 : Ressources consacrées par l'AFSSE à la rémunération des vacations des membres des CES (en €)

Vacations	2002	2003	2004	2005 (1/11)
CES Air	-	-	-	6 164
CES Biocides	-	-	-	12 328
CES Agents Phy	-	-	-	-
CES Subst Chim	-	-	3 819	12 663
Total	-	-	**3 819**	**27 872**

Nota : Le CES « agents physiques » a été crée le 30/08/05
Source : Données AFSSE à la demande de la mission

Tableau 5 : Coût de fonctionnement des CES incluant : vacations, secrétariat scientifique et frais de déplacement des membres des CES (en K€)

Coût	2002	2003	2004	2005 (1/11)
CES Air	-	-	-	21,14
CES Biocide	-	-	-	54
CES Agents Phy	-	-	-	
CES Subst Chim	-	-	25,43	24,93
Total	-	-	**25,43**	**100,07**

Source : Données AFSSE à la demande de la mission

En ce qui concerne les groupes de travail, les délibérations adoptées par le conseil d'administration n'autorisent le versement de vacations aux experts que depuis janvier 2005. Aucune vacation n'a donc été versée pour ces formations au titre des années précédentes. Les vacations au titre de l'année 2005 (cf. tableau 6) sont à ce stade estimées car en phase de consolidation pour versement aux intéressés en fin d'exercice. Ainsi pour 2005, les 11 groupes de travail qui rassemblent 106 experts (65 *intuitu personae* et 41 représentants leurs organismes d'origine) ont représenté une dépense de vacations d'environ 75 000 € soit plus de 2,5 fois le coût des CES pour ce même poste.

Tableau 6 : Coût des groupes de travail (vacations uniquement) en €. Estimation pour l'année 2005 à la date de la mission

Nom et objet des GT	Vacations €
Téléphonie mobile 2004/2005(**)	5695
Risques pour la santé humaine liés au fipronil (*) (groupe mixte AFSSE/AFSSA)	7705
Présence de cyanobactéries dans les plans et cours d'eau destinés à la baignade et à d'autres usages (**)	8844
Proliférations de *Legionella* dans l'eau des tours aéroréfrigérantes des centrales nucléaires de production électrique d'EDF (*)	15745
Installations de bronzage émettant des rayonnements ultraviolets (**)	7772
Parcs de stationnement couverts (*) (1ere réunion prévue le 21/12/05)	1273
Valeurs guides pour la qualité de l'air intérieur (*)	4958
Présence de formaldéhyde dans les environnements intérieurs et extérieurs (*)	9581
Fibres minérales artificielles siliceuses (*)	5025
Fibres courtes d'amiante 1 (*)	2479
Composés organiques volatils (*)	6365
Total	**75442**

Source : Données AFSSE à la demande de la mission
Pour le versement de vacations, ne sont pris en compte que les groupes de travail rattachés à un CES (*) ou *ad hoc* (**); les autres groupes ne font pas l'objet de rémunérations par vacations.

Pour l'année 2005, premier exercice où l'organisation des groupes de travail et des CES dans est proche de celle requise pour assurer sa mission, l'Agence a donc consacré à peine plus de 175 000 € au financement de ses instances d'expertise « externes ».

La mission n'est pas fondée à porter une appréciation sur le niveau des coûts de ces instances tant celui-ci fut tributaire des caractéristiques de la délicate montée en charge de l'Agence ; tout juste a t-elle noté que les sommes modestes qui ont jusqu'à présent été engagées sont nécessairement appelées à croître dès lors que les capacités d'expertise de l'Agence vont s'organiser et parce que les saisines ne pourront être bien traitées que dans la mesure où elle s'assurera de la disponibilité des experts[5]

[5] A titre de comparaison et sans attribuer une valeur de référence aux chiffres, l'AFSSAPS qui consacrait plus de 375 000 € en 2002 aux seules vacations servies aux experts, y consacrera près de 1 200 000 € en 2005.

Deuxième partie - Les procédures d'expertise, telles qu'elles ont été définies et telles qu'elles sont pratiquées à l'Agence présentent, dans les deux cas, des insuffisances

2.1 Les modalités de gestion des saisines sont largement perfectibles tant en interne que dans la relation avec les commanditaires

2.1.1 Le nombre des saisines adressé à l'AFSSE a conduit à une rapide saturation de ses capacités de traitement

L'article L 1335-3-2 du Code de la Santé Publique dispose que l'Agence *« peut être saisie par les services de l'État, les établissements publics ou les associations agréées, dans des conditions définies par décret. Elle peut également se saisir de toute question entrant dans son domaine de compétence ».*

La mission a constaté que ce décret n'ayant pas été pris, laissant l'Agence dans un certain embarras. La mission considère qu'il y a là un risque : celui de voir l'Agence débordée par un flot de demandes, en particulier de demandes concernant des cas particuliers, au détriment des questions d'ensemble posées par les tutelles et pour lesquelles les moyens actuels de l'Agence se révèlent déjà fort limités. Elle considère, aussi, que l'Agence doit pouvoir attribuer des priorités aux saisines qui ne proviennent pas des tutelles, voire les refuser si le plan de charge ne permet pas de les retenir raisonnablement.

L'examen du plan de charge de l'Agence est illustrative de ce contexte.

Tableau 7 : Saisines reçues par l'AFSSE selon leur nature

Nombre	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**Total**
Saisine avis sur texte	1	5	2	10	**18**
Expertise	3	9	15	5	**32**
Recherche	1	1	4	0	**6**
Autres	1	3	2	1	**7**
TOTAL (prises en charge)	**6**	**18**	**23**	**16**	**63**
Non prises en charge	*0*	*7*	*2*	*5*	***14***
TOTAL saisines	**6**	**25**	**25**	**21**	**77**

Source : données AFSSE à la demande de la mission

L'AFFSE a ainsi pris en charge 47 saisines sur les années 2002/2004 (dont 35 soit près des ¾ portant sur des demandes d'avis et des expertises proprement dites) alors qu'elle n'a réglementairement disposé de son premier CES qu'à la fin décembre 2003 et alors que ses équipes internes étaient encore sous- dimensionnées.

Au total sur les exercices 2002 à 2005 l'Agence a reçu 77 saisines dont 63 ont fait l'objet d'un traitement (en cours ou achevé) et 14 n'ont pas été prises en charge.

L'analyse en termes de flux fait ressortir qu'en 2004, 28 expertises étaient en cours de traitement, dont 17 nouvelles. 10 de ces expertises avaient été initiées en 2003, 1 en 2002. 6 ont été terminées en 2004.

Une approche par commanditaire des saisines fait apparaître sur la période 2002/2005 que près de 80% des saisines sont émises, ensemble ou séparément, par les directions de tutelle (DGS/DPPR/D4E) de l'Agence. Ces tutelles ne pouvaient à l'évidence méconnaître le degré d'impréparation formelle de l'Agence (en termes de moyens, d'effectifs et de constitution des instances officielles d'expertise).

Tableau 8: Saisines reçues par l'AFSSE selon le commanditaire

Nombre	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**TOTAL**
DGS	3	2+2 (*)	2	4	**13**
DPPR/D4E	2	4	2	7+2 (*)	**17**
DRT			1	1	**2**
Saisine conjointe	1	7	16	4	**28**
Autres administrations centrales		2 (*)	1 (*)	1 (*)	**4**
Associations		2 (*)		2 (*)	**4**
Cab. Ministériel		1+1 (*)	1+1 (*)		
Agences					
Auto-saisines		3	1		**4**
Divers		1			**1**
Non prises en charge		*7(*)*	*2(*)*	*5(*)*	***14(*)***
TOTAL GENERAL	**6**	**25**	**25**	**21**	**77**

Source : Données AFSSE à la demande de la mission
(*) saisines non prises en charge

Dans la mesure où l'expertise n'est pas la seule activité de l'Agence, que ces expertises peuvent, avec de larges écarts selon le sujet abordé, demander plusieurs mois de travail, l'Agence est confrontée à un risque d'engorgement que seul un suivi très actif peut éviter.

Cette situation est préjudiciable tant aux délais qu'à la qualité du travail. Par ailleurs certaines saisines nécessiteraient des échanges complémentaires avec le commanditaire pour préciser le champ et la portée de la question posée. Le commanditaire impose parfois la participation de tel ou tel organisme à l'expertise demandée, ce qui peut être discutable et gêner la mise en place d'une formation collective judicieusement équilibrée.

De façon générale la mission a constaté que les échanges préalables sur les saisines, entre l'Agence et les commanditaires, étaient l'exception. Ceci est d'autant plus regrettable que jusqu'à présent, les commanditaires ont été quasi exclusivement les tutelles. Ainsi la formulation de la saisine, sa pertinence tant sur la forme que sur le fond, les délais assignés pour la traiter n'ont fait l'objet d'aucune discussion Agence/commanditaire.

Cette situation n'a pu que contribuer à dégrader des relations entre ces partenaires déjà rendues difficiles par les à-coups de la montée en charge administrative de l'Agence. La mission considère que sur certains thèmes (par exemple la saisine conjointe émise le 16/2/04 sur les risques liés aux insuffisances des appareils de détection du plomb dans les peintures) la question n'a pas été, préalablement et conjointement, abordée de savoir si l'Agence était l'organisme le mieux placé pour la traiter (dans le cas d'espèce on peut estimer que le sujet de nature « métrologique » » pouvait requérir en direct l'intervention par exemple du Laboratoire National d'Essais). Ceci a conduit l'Agence à se positionner comme intermédiaire administratif (et donc comptable, l'amenant dans ce cas à payer l'expertise sur son propre budget) entre commanditaire et l'organisme qui aurait du être l' expert « naturel ».

En parallèle, et dans le cadre reconnu de son droit d'auto-saisine, l'Agence a pu considérer que cette compétence signifiait pour elle une totale liberté pour déterminer le champ de l'auto-saisine. Ceci a conduit à ce que, par exemple, l'auto-saisine de juin 2003 relative au sujet « pollution atmosphérique » comportant un volet évaluation et un volet gestion des risques n'ait pas fait l'objet d'une définition commune avec la tutelle sur le cahier des charges de ce travail. Une telle précaution méthodologique, loin d'invalider la capacité de l'Agence à se saisir elle-même, aurait pu sans aucun doute rendre plus pertinent et donc plus utile au décideur le produit fini remis. 15 mois ont pourtant été consacrés par l'Agence a ce travail.

2.1.2 Les modalités d'analyse des saisines ont tardé à être formalisées

La saisine fait l'objet, à son arrivée à l'Agence, d'un examen par un Comité de Traitement des Saisines (CTS) pour déterminer la façon dont peut être traitée la question posée et le dispositif qu'il va falloir mettre en place pour conduire l'expertise.

Ce CTS, composé en fait des principaux cadres de l'Agence et dont le rythme de réunion a vocation à être mensuel (mais qui peut aussi se réunir en tant que de besoin), n'a effectivement commencé à fonctionner, avec des procédures définies, qu'à partir de la mi-année 2005. Au cours de la période précédente, l'examen des saisines se déroulait de façon informelle, à l'occasion de telle ou telle réunion du comité de direction par exemple. Les dispositions prises à l'issue de ces réunions ne faisaient alors pas l'objet d'un relevé formel de décision. C'est désormais le cas.

La récente formalisation du travail du CTS a permis à l'Agence de se positionner de façon plus exigeante par rapport à la nature et au contenu des saisines. Ceci lui a donné l'occasion, par l'intermédiaire de sa direction générale, de questionner les commanditaires sur tel aspect de la saisine.

Exemple de la saisine demandée le 13 juin 2005 sous la signature conjointe D4E, DGS, DRT et portant sur « l'évaluation des risques sanitaires liés à l'utilisation d'adjuvants pour la fabrication de neiges artificielles ».

Présentée au CTS du 23 septembre par un rapporteur qui, dans sa fiche, rappelle les exigences des commanditaires (notamment dans ce cas une collaboration avec le CEMAGREF) fait le détail des questions posées (veille réglementaire et scientifique, caractérisation du risque sanitaire), identifie les dangers (effets directs et indirects sur la population), fait le point des ressources à mobiliser (toxicologie, microbiologie des milieux froids, etc..) ainsi que ressources internes à l'Agence susceptibles de participer à ce travail tant dans les départements qu'en documentation.

Cet exemple présente un intérêt quant à la méthode proposée au CTS. Il s'agirait dans le cas présent, de créer un Groupe de Travail Mixte composé, en partie de membres pris dans les Comités d'Experts Spécialisés (CES), qui sont permanents, et de personnalités scientifiques extérieures dont la participation occasionnelle tient à la particularité du sujet à traiter. Un tel Groupe de Travail devant, normalement, être rattaché à un CES qui en assure le pilotage, il y a dans le cas particulier examiné, une incertitude que la fiche de présentation cherche à résoudre en proposant une combinaison des CES « Milieux Aériens » et « Substances biocides » .

La fiche poursuit en envisageant l'achat de prestations extérieures qui porteraient, ici, sur l'état de l'art (réglementation, bonnes pratiques dans d'autres pays, ainsi que le constitution d'un fonds documentaire). Cette prestation est évaluée 5.379 €.

Enfin les délais sont fixés devant le CTS, pour l'exemple présenté, installation du Groupe de Travail en novembre/décembre 2005, rendu du rapport réglementation mars 2006, du rapport final, juin 2006. On pourrait regretter que cette présentation en CTS n'aille pas jusqu'à fixer la date de l'avis qui doit suivre l'ensemble précédemment décrit.

Cet exemple illustre le degré de complexité du dispositif à mettre en place pour traiter une saisine apparemment simple, dès lors que l'on est amené à combiner des dispositifs permanents et des adjonctions occasionnelles, de même qu'à arbitrer entre le « faire » et le « faire faire » en s'appuyant sur le réseau des partenaires institutionnels de l'Agence.

2.1.3 Les délais de traitement des saisines ne sont encore maîtrisés ni par l'Agence, ni par les tutelles

Il est particulièrement délicat pour les commanditaires comme pour l'organisme sollicité d'évaluer avec précision, dans une structure naissante, les délais nécessaires à une production d'avis efficiente, mais la mission fait le constat que les délais assignés pour certaines saisines n'étaient pas réalistes, faute d'avoir été concertés.

Le tableau 9 ci-dessous, renseigné par l'Agence à la demande de la mission, fait apparaître les fourchettes de délais dans lesquels l'Agence a honoré les saisines reçues pour les années 2002 à 2005.

Si l'on écarte de l'analyse la première année dont l'activité a été naturellement faible, il apparaît que :

- pour les expertises : le délai constaté est, dans plus des ¾ des cas, supérieur à 5 mois,
- pour les avis sur textes : ce délai est, dans plus des ¾ des cas, inférieur à 3 mois (ce qui constitue déjà un délai susceptible d'être amélioré…).

La mission n'entend pas à travers cette présentation, qualifier ces délais en termes de plus ou moins bonne performance de l'Agence. En effet, la nature des saisines peut exiger un délai plus ou moins long pour leur traitement qui dépend de la mobilisation de sources d'expertise externes et des étapes formelles à respecter pour mener une expertise en bonne et due forme. Mais les tutelles doivent être avisées que, en règle générale, toute demande d'expertise ne saurait valablement être honorée sur des bases inférieures à 5/6 mois entre la date de la saisine et la publication de l'avis y afférent. La nécessaire concertation à mettre en place entre commanditaires et Agence devra permettre de déterminer avec plus de précision les échéances fixées pour la remise des travaux.

Ainsi à titre de comparaison, en 2002 à l'AFFSA, après 3 années d'existence et une ossature d'expertise pourtant déjà largement structurée en interne, 50% des expertises étaient traitées en plus de 5 mois et 65% des expertises en auto-saisine traitées en plus de 6 mois[6].

En ce qui concerne les avis à rendre sur des projets de texte, le champ étudié et la procédure étant plus réduits, les délais à attendre sont également plus courts. Les délais constatés à l'AFFSE sont dans ce cas assez proches de ceux constatés à l'AFSSA en 2002, laquelle étant amenée à traiter ce type de commande en 2 mois au maximum pour 70% d'entre elles.

Ainsi, il ressort des constats de la mission que la conjugaison de la volonté de l'Agence de se saisir de ses missions, dans un contexte d'impréparation administrative de ses équipes, de difficulté de mise en place des comités d'experts prévus par les textes, de sollicitations multiples de la tutelle souvent dictée par l'urgence, a créé un contexte peu favorable à une bonne administration des saisines. Cette situation qui s'est pérennisée trois années durant a sans nul doute porté préjudice au bon exercice des missions de l'Agence.

[6] Source Rapport IGAS-COPERCI sur la DERNS de l'AFSSA juin 2004.

Tableau 9 : Les délais de traitement de saisine selon leur nature

Année 2002	**Avis sur texte**	**Expertise**	**Recherche**	**Autres**
Nombre de réponses	1	2	1	1
dont, nombre d'avis rendus	**0**	**2**	**0**	**1**
% avis moins de 10j.				
% > 10j et < 1 mois				
% > 1 mois et < 2 mois	100%			
% > 2 mois et < 3 mois				
% > 3 mois et < 6 mois		100%		100%
% > 6 mois et < 9 mois			100%	
% > 9 mois et < 1 an				
% > 1an				
En cours				
Année 2003	**Avis sur texte**	**Expertise**	**Recherche**	**Autres**
Nombre de réponses	5	7	1	3
dont, nombre d'avis rendus	**3**	**4**	**0**	**0**
% avis moins de 10j.		28%		
% > 10j et < 1 mois	66%			
% > 1 mois et < 2 mois		14%		
% > 2 mois et < 3 mois				
% > 3 mois et < 6 mois	33%			33%
% > 6 mois et < 9 mois				33%
% > 9 mois et < 1 an		28%	100%	
% > 1an		28%		33%
En cours		2		
Année 2004	**Avis sur texte**	**Expertise**	**Recherche**	**Autres**
Nombre de réponses	2	10	4	1
dont, nombre d'avis rendus	**0**	**5**	**0**	**0**
% avis moins de 10j.				100%
% > 10j et < 1 mois	50%			
% > 1 mois et < 2 mois	50%			
% > 2 mois et < 3 mois		10%		
% > 3 mois et < 6 mois			75%	
% > 6 mois et < 9 mois		10%		
% > 9 mois et < 1 an		40%	25%	
% > 1an		40%		
En cours		5		1

Année 2005	**Avis sur texte**	**Expertise**	**Recherche**	**Autres**
Nombre de réponses	9	1	0	0
dont, nombre d'avis rendus	**8**	**0**	**0**	**0**
% avis moins de 10j.				
% > 10j et < 1 mois				
% > 1 mois et < 2 mois	33%			
% > 2 mois et < 3 mois	44%			
% > 3 mois et < 6 mois	22%	100%		
% > 6 mois et < 9 mois				
% > 9 mois et < 1 an				
% > 1an				
En cours	1	4		1

Source : Données AFSSE à la demande de la mission

2.2 La mission du Conseil Scientifique: être le garant scientifique de l'Agence, n'a été que partiellement remplie et est encore à affirmer

2.2.1 Le statut du conseil scientifique au sein du dispositif est essentiel et son règlement intérieur précise son rôle.

La loi du 9 mai 2001 dispose en son article L 1335-3-3 (CSP) *« un conseil scientifique, dont le président est désigné par les ministres chargés de l'environnement et de la santé, veille à la cohérence de la politique scientifique de l'agence ».*

Cette expression elliptique pourrait laisser à penser que le conseil scientifique a pour seule mission d'harmoniser des orientations définies par ailleurs et qu'il faudrait rendre cohérentes.

Le décret du 1ier mars 2002, article R 795-2 (CSP) précise que le conseil scientifique doit produire des règles et intervenir sur les méthodes d'expertise : « *Il établit le code des bonnes pratiques et règles auxquelles doivent se conformer les procédures d'évaluation scientifique de l'établissement. Celui-ci précise en particulier les éléments de motivation qui doivent accompagner la présentation des avis et publications de l'agence, de manière que leur portée et limites, ainsi que le degré de certitude et les niveaux de preuve qui les sous-tendent soient explicites ».*

Il s'agit, ensuite, de donner des avis sur les actions entreprises en l'espèce par l'agence, soit dans la définition de procédures, soit dans le choix des personnes; *« Il donne son avis…*
-sur les principes communs d'évaluation des travaux de l'établissement, sur les programmes de recherche et d'appui scientifique et technique,
-sur la composition des comités d'experts spécialisés, et les conditions d'organisation des expertises collectives ».

Il s'agit, enfin, pour le conseil scientifique de se prononcer sur l'articulation entre l'Agence « tête de réseau » et ses partenaires, c'est-à-dire de façon indirecte, sur l'articulation des expertises partagées, puisqu'il doit donner aussi un avis « *sur les conventions passées entre l'Agence et les établissements publics qui apportent leur concours permanent ainsi que sur les conventions passées entre l'Agence et les organismes auxquels sont confiés des missions d'évaluation».*

Le règlement intérieur du conseil scientifique a été adopté à l'unanimité par le dit conseil, le 27 février 2003, approuvé par le Conseil d'administration le 27 mars et soumis aux tutelles.

Ce règlement fixe principalement les modalités de fonctionnement interne du conseil scientifique. Toutefois, son rôle de « tutelle » en matière d'expertise est mentionné, directement ou indirectement, en deux occasions. D'abord, à l'article 2 du règlement intérieur, il est rappelé que le conseil « *rend un avis sur les éléments de motivation des avis émis par l'Agence au cours de l'année écoulée* ».Et à l'article 3, est prévue la possibilité que le conseil scientifique examine « *certains travaux ou rapports de l'Agence* ».

Ceci combiné avec les dispositions du même article qui prévoit que « *le président du Conseil d'administration de l'Agence ou sa Direction générale peuvent consulter le Conseil scientifique sur certains travaux ou certains rapports des Comités d'experts Spécialisés* » apporte la possibilité, pour les expertises les plus délicates, d'une concertation entre l'Agence et le conseil scientifique, ce qui est de nature à offrir des garanties supplémentaires.

2.2.2 Le conseil scientifique, dont la mise en place s'est faite assez rapidement, marque pourtant un certain essoufflement, ses travaux notamment en matière de « bonnes pratiques » ont eu peu d'échos et sont restés partiels

La première réunion du conseil scientifique a eut lieu le 27 février 2003. Il s'est , au jour de la mission, réuni à 6 reprises supplémentaires (2 fois en 2003,2004 et 2005).

Ce rythme est inférieur à celui prévu par le Règlement Intérieur, lequel dispose que le conseil se réunit *« au moins trois fois par an ».* Ce qui pourrait paraître un essoufflement, tient à la difficulté certaine de réunir ses membres. Ceux que la mission a rencontrés ne cachent pas la difficulté qu'il y a pour eux à être présents, compte tenu de leurs charges multiples, phénomène aussi aggravé lorsqu'il sont membres de plusieurs instances du même type[7]. Le croisement de telles attributions, dont on voit bien l'intérêt théorique pour la cohérence des orientations qu'il faut assurer entre partenaires, est en réalité une charge difficilement assurée.

L'essoufflement du Conseil scientifique pourrait aussi tenir à la relative lenteur avec laquelle les recommandations qu'il a faites, à juste titre sur certains points, ont été mises en place, au point de nécessiter des rappels de sa part . C'est le cas par exemple de la mise en place des Comités d'experts spécialisés, du recours aux groupes de travail ad hoc, d'une procédure d'évaluation des rapports, etc.. Autant de rappels qui s'adressaient conjointement à l'Agence et à la tutelle.

Sa contribution : « *Procédures de publication d'un avis par l'AFSSE, document de travail discuté par le Conseil scientifique du 2 juin 2003 ; en cours de validation* » remise à la mission, formalise les travaux du conseil scientifique sur les méthodes d'expertise à mettre en œuvre par l'Agence. Or la mission a observé[8] que ces « Procédures de publication d'un avis », qui reprennent le déroulement d'une expertise depuis la saisine jusqu'à l'avis final, avaient été approuvées à l'unanimité par le Conseil sous réserves de quelques modifications, effectivement intégrées dans la version fournie à la mission. Il apparaît donc que ce travail validé en juin 2003, est resté en suspens pendant près de 2 ans et demi. La mission s'interroge sur le sens de la mention « *en cours de validation* », sinon qu'elle exprime une mise à l'écart, dont d'ailleurs le conseil scientifique a fini tardivement par s'inquiéter lui-même.

Si ce document n'a donc pas eu d'existence officielle, il faut reconnaître qu'il a néanmoins servi d'arrière plan aux pratiques de l'Agence. Son existence n'a donc pas été totalement inutile, mais il aurait eu beaucoup plus de force en ayant un caractère officiel. Les différences de point de vue entre le directeur scientifique, alors en fonction, la directrice générale et le CS ne sont sans doute pas étrangères au fait qu'aucun dispositif formel relatif à la conduite des expertises n'ait été mis en place durant les trois années 2003 à 2005.

---

[7] Les présidents des CS des autres agences ou organismes d'expertise sont membres de droit du CS de l'AFSSE.
[8] Cf. Les comptes-rendus longs et courts du Conseil Scientifique du 2 juin 2003.

Reprenant l'ensemble du processus, il fixe des lignes générales que le CS aurait pu utilement préciser sur certains points, telles que les règles à suivre pour le choix des experts, les modalités d'évaluation des rapports[9], etc …et lui permettre de prendre des positions bien arrêtées sur ces sujets, ce qui n'a pas été fait. Or le décret lui attribue expressément la mission de fixer les « *principes communs d'évaluation des travaux de l'établissement* ».

2.2.3 Le conseil scientifique, attentif à la constitution des Comités d'Experts Spécialisés, a exprimé de fortes réserves sur le recours aux Groupes de Travail

Il faut porter au crédit du conseil scientifique son intérêt répété pour les Comités d'Experts Spécialisés (CES).

D'abord, parce qu'il n'a cessé de s'inquiéter de leur création qu'il s'agisse de leur domaine de compétence ou de leur nombre. En septembre 2004, il a ainsi confirmé la nécessité de créer CES « Sol et Eau ». En mars 2005, il regrette que seul le CES « substances chimiques » soit constitué alors que l'Agence fonctionne depuis deux ans.

Ensuite parce que les candidatures qui lui ont été présentées pour constituer les CES ont fait, de sa part, l'objet d'examens attentifs, à la fois quant à la compétence des candidats et quant à leur indépendance.[10] De façon plus large, le conseil scientifique s'est préoccupé des moyens dont disposait l'Agence, considérant qu'une augmentation inconsidérée du nombre de saisines, mettait en péril la qualité des travaux qui lui étaient confiés[11].

Le conseil scientifique a, en plusieurs occasions, appelé l'attention de l'Agence, et indirectement en cela la tutelle, sur le recours à des Groupes de Travail a*d hoc* dont il jugeait l'utilisation excessive, voire dangereuse : « *Le recours à des groupes d'experts ad hoc ne devrait se produire qu'exceptionnellement ainsi que le C.S. l'avait déjà signalé dans son précédent avis. Il craint que le vivier d'experts francophones soit rapidement tari à cause de la mise en place de groupes trop nombreux. En effet, au cours de l'année 2004, une tendance à l'essoufflement de ces groupes semble apparaître, il est donc important que les différents CES soient mis en place pour ne pas conduire les experts à s'éparpiller*[12] ».

Cette première réticence à la création de Groupes de Travail, pour des raisons tenant à la démographie des scientifiques, rejoint ce qui sera évoqué plus loin quant aux assises juridiques de tels groupes. Il est à noter que la nomination des experts dans les groupes de travail, à la différence de ce qui est fait pour les CES, n'est pas soumise à l'avis du conseil scientifique, et qu'ainsi, toute autre considération mise à part, les garanties dont l'Agence doit s'entourer quant à leur nomination sont moins assurées.

[9] Sujet, il est vrai, rapidement évoqué dans la séance du 27 mai 2004.
[10] Par exemple, compte-rendu détaillé du 27 mai 2004.
[11] Relevé de décisions du 14 mars 2005.
[12] Relevé de décisions du 14 mars 2005.

2.2.4 Le conseil scientifique a souvent abordé les questions relatives aux saisines et à l'évaluation des rapports et a tenté de porter un jugement sur les avis produits par l'Agence sans être toujours suivi

Le règlement intérieur du conseil scientifique ajoute aux considérations précédentes, la possibilité d'un quasi contrôle *a posteriori* des activités de l'Agence par le conseil scientifique lui-même, soit qu'il se saisisse de l'ensemble du sujet une fois par an, soit qu'il soit saisi par la direction générale d'une question particulière. Pour ce qui est du premier point, l'exercice a été tenté pour l'année 2004. En réalité, si on trouve des remarques fort pertinentes portant sur des vues d'ensemble le conseil scientifique considère que l'évaluation des productions de l'Agence est un « *point difficile à appréhender*[13] ».

Les réflexions du conseil scientifique, quant aux méthodes de l'Agence, (qui est le seul sujet étudié par la mission), se sont concentrées sur deux points situés aux extrémités du processus d'expertise: la saisine de l'Agence et la validation du rapport des experts.

Sur le premier, le conseil précise : *« étant donné l'augmentation des saisines proposées à l'AFSSE, le CS perçoit le danger d'une baisse de la qualité de leur traitement, principalement due aux emplois précaires des personnels recrutés pour les traiter…. Le CS a l'impression d'un travail permanent en urgence, ce qui ne favorise pas la réflexion et la rigueur nécessaires à l'écriture des rapports et des avis. Il serait donc, très utile à l'Agence d'établir une discussion avec ses tutelles pour éviter l'inflation et la redondance des saisines*[14] *».* Cette recommandation n'a sans doute pas eu la répercussion extérieure souhaitable; toutefois, le conseil scientifique a témoigné de son intérêt à la mise en place du Comité de Traitement des Saisines, et d'une relative formalisation du lancement de l'expertise.

Sur le second point, celui d'une procédure d'évaluation des rapports avant publication, le conseil prend à nouveau position en 2005 ; *« une procédure d'évaluation des rapports avant publication avait été demandée par le CS l'année dernière. Il est noté qu'elle n'est toujours pas mise en œuvre. Le CS renouvelle la recommandation d'une procédure de revue par les pairs afin que les rapports rendus soient dans la mesure du possible irréprochables, point important pour la perception extérieure de l'agence ».*[15]

[13] Compte-rendu détaillé du 14 mars 2005.
[14] Compte-rendu détaillé du 14 mars 2005.
[15] Idem.

2.3 Le recours quasi exclusif aux Groupes de travail a fragilisé le processus d'expertise

2.3.1 Une réponse à une situation d'urgence afin d'assurer le traitement des saisines…

« Nécessité fait loi » : faisant sien cet adage, l'Agence a du très rapidement s'organiser pour faire face aux premières saisines dont elle a été destinataire. Dès la réunion de son premier conseil d'administration, l'AFSSE considérait légitimement que cette situation ne pouvait être envisagée que transitoirement et prévoyait que « *en conséquence, les CES – mis à part celui*[16] *sur la téléphonie mobile, qui est un préfiguration d'urgence – seront en ordre de marche au début du 2ème trimestre 2003*[17] *».*

Dès le 20 février 2003 le conseil scientifique était saisi de l'examen aux fins d'adoption, du règlement intérieur des CES, de la proposition de création de 4 CES, des candidatures reçues à la date du 17 février 2003 et enfin des critères de sélection des experts[18].

Toutefois, compte tenu à la fois des délais de mise en place formelle des CES par les tutelles, autorités titulaires du pouvoir de nomination, et du nombre des saisines en provenance de ces mêmes autorités, le recours aux groupes de travail, loin de pouvoir être géré comme une « *préfiguration d'urgence* », est en fait devenu la règle au cours des années 2002 et 2003 et même 2004 au risque de fragiliser juridiquement le mode d'intervention de l'Agence.

C'est ainsi (voir tableaux 10 et 11 ci- dessous) que 16 groupes de travail (plus 5 « indépendants) ont été créés entre 2002 et 2005. Parmi ceux-ci, 11 peuvent être considérés comme rattachés à un CES (même si celui-ci n'existait pas à la date de l'installation du GT) et 5 ne peuvent être rattachés à un CES. Ces instances « provisoires » ont regroupé 175 experts, les autres groupes spécifiques, plus de 70 soit au total près de 250 experts membres d'instances non officielles.

[16] « *Celui* » constitue un abus de langage dans la mesure où il s'agissait d'un groupe de travail.
[17] Extrait du document interne soumis au CA « Les experts placés auprès de l'AFSSE ».
[18] A cette date 239 candidatures à des fonctions d'experts dans les CES envisagés avaient été reçues par l'AFSSE.

Tableau 10 : Groupes de travail rattachés à un CES ou *ad hoc* (objet et effectifs) au 1/11/05

Nom et objet des GT	Nombre d'experts *intuitu personae*	Nombre d'experts, représentants de leur organisme
2003		
Classification mercure*	14	2
Impacts sanitaires du bruit **	13	7
Téléphonie mobile **	7	
2004		
Risque consommateur : cyclohexane *	8	
Téléphonie mobile **	10	
Risques pour la santé humaine liés au fipronil * (groupe mixte AFSSE/AFSSA)	9	1
Présence de cyanobactéries dans les plans et cours d'eau destinés à la baignade et à d'autres usages **	10	
Composés organiques volatils *	4	4
2005		
Proliférations de *Legionella* dans l'eau des tours aéroréfrigérantes des centrales nucléaires de production électrique d'EDF *	8	2
Installations de bronzage émettant des rayonnements ultraviolets **	7	2
Parcs de stationnement couverts *	7	1
Valeurs guides pour la qualité de l'air intérieur *	3	5
Présence de formaldéhyde dans les environnements intérieurs et extérieurs *	11	13
Fibres minérales artificielles siliceuses *	6	7
Fibres courtes d'amiante 1 *	5	1
Risque consommateur : paradichlorobenzène *	8	

Source : Données AFSSE à la demande de la mission
(*) groupes de travail rattachés à un CES
(**) groupes de travail *ad hoc* (créés en dehors d'un CES)

Tableau 11 : Les groupes « autres » (inter-organismes, en co-pilotage, méthodologie etc..)

Nom et objet des GT	Nombre de participants
2004	
Détection du plomb dans les peintures	15
Décabromophénylether	10
Points chauds et pollution atmosphérique	14
VTR et reprotoxicité	13
2005	
VTR et cancérogènes	19

Source : Données AFSSE à la demande de la mission

Pour insatisfaisante que soit cette formule d'organisation de l'expertise, notamment au regard de ce qui est prévu par les textes (art R1335-3-21 du CSP), la mission ne considère pas que l'Agence ait été défaillante sur ce point. Elle a privilégié le souci d'être opérationnelle au plus tôt.

2.3.2 … mais qui a contribué à fragiliser le positionnement de l'Agence

Toutefois, ce mode d'organisation présente des inconvénients. D'abord parce que la notion de Groupe de Travail *ad hoc* n'est pas prévue dans les textes constitutifs de l'Agence, ses membres ne sont pas nommés par arrêté ministériel, mais désignés par la directrice générale. Il s'en suit que l'Agence a pris le risque de fragiliser le travail des experts, si compétents soient-ils, par des irrégularités de forme, irrégularités sur lesquelles pourrait s'arrêter un juge en cas de contentieux. Ainsi, voir ci-dessous (3ème partie), le premier rapport relatif à la téléphonie mobile (remis en avril 2003) a t'il été stigmatisé notamment au regard de la forme et de la composition du groupe d'expert qui l'a produit.

La mise en place d'un Groupe de Travail hors de tout CES est désormais à proscrire, et le passif doit être résorbé. Le conseil scientifique dans son compte rendu du 14 mars 2005 recommande d'ailleurs que « *le recours à des groupes d'experts ad hoc ne devrait se produire qu'exceptionnellement* » et il « *craint que le vivier des experts francophones soit rapidement tari à cause de la mise en place de trop nombreux groupes* » (voir 2.4.2. ci-après).

Au delà de la pratique, une autre conception du Groupe de Travail est de le considérer comme une formation restreinte du Comité d' Experts Spécialisés. Ce point ne soulève pas de difficulté, puisqu'il s'agit là d'une modalité d'organisation interne d'un CES, pour autant qu'*in fine*, l'ensemble du CES prenne position sur le rapport du Groupe de Travail particulier et le présente en son nom.

Dernier cas enfin, celui où le Groupe de Travail se trouve constitué d'experts qui, pour les uns appartiennent à un CES, et pour les autres sont adjoints temporairement à la formation, en raison de leurs compétences. C'est la situation la plus pratique et la plus raisonnable, d'abord parce qu'elle soulage le CES concerné de réunions de travail trop fréquentes et surtout parce qu'elle permet de constituer des équipes d'experts bien adaptées au sujet à traiter. Elle n'évacue pas les réserves juridiques ci-dessus évoquées quant à l'existence de cette formation non prévue dans le décret et aux règles de nomination qui échappent aux tutelles.

Elle a ajouté, toutefois, la garantie que les travaux du Groupe de Travail seront revus par le CES. Telles sont les dispositions figurant dans l'article 4 du règlement intérieur des CES. A l'avenir, tous les Groupes de Travail devraient fonctionner selon ce schéma.

La situation reste toutefois ambiguë, lorsque le Groupe de Travail est rattaché à plusieurs CES comme cela est, par exemple, envisagé pour la saisine « neige artificielle ».

Cette conception d'extension occasionnelle des CES, a pour immédiate conséquence que les experts ajoutés temporairement à la formation doivent répondre aux même exigences de compétence et d'indépendance que les membres permanents. Pour le premier point, c'est le Conseil scientifique informé de la constitution du Groupe de Travail qui en est le garant ; pour le second, ce sont les règles d'exclusion de ceux qui ont des intérêts directs ou indirects, des délibérations ou des conclusions scientifiques, comme prévu à l'article 13 du Règlement intérieur qui en sont la traduction.

La mission recommande donc que, pour les CES désormais en place, un travail de révision des expertises confiées aux divers Groupes de Travail soit conduit de façon urgente.

2.4 Les Comités d'Experts Spécialisés, dont la mise en place a été tardive, ne couvrent pour autant pas tous les besoins de l'Agence

2.4.1 La capacité de l'Agence de mener à bien sa mission d'expertise est intimement liée au statut des CES, chevilles ouvrières de l'Agence

C'est le décret du 1ier mars 2002 précité, qui dans son article R 795-21 (CSP) traite des Comités d'Experts Spécialisés *: « pour évaluer les risques sanitaires environnementaux, l'Agence est assistée par des Comités d'Experts Spécialisés, dont les compétences et la durée du mandat sont fixées par arrêté conjoint des ministres chargés de la santé et de l'environnement. Les membres de ces comités et leurs présidents sont nommés dans les mêmes conditions sur proposition du Directeur Général de l'établissement, après avis du Conseil scientifique. Les modalités de fonctionnement des comités d'experts spécialisés sont fixées par les règlements intérieurs de l'Agence. »*

Le règlement intérieur des CES, en date du 4 mars 2004, traite du détail de leur composition et de leur activité.

Pour ce qui est de la composition, il fixe les modalités de proposition des experts aux tutelles, à partir d'une liste constituée selon des modalités d'appel de candidatures précises. A ce stade le règlement insiste sur les deux critères : les compétences scientifiques et l'appréciation d'éventuels conflits d'intérêts.

Quant à l'activité, elle s'articule autour d'un secrétariat scientifique assuré par l'Agence, mais le Comité est, sous l'autorité de son président, maître de ses travaux. Ils donnent lieu à des comptes-rendus de séance. Le travail se clôt par un rapport qui, sauf cas particulier, est rendu public.

Les CES sont bien les chevilles ouvrières de l'Agence, le décret précise qu'ils « *assistent* » l'Agence et les positionne à leur juste place, dans un processus qui se situe en amont de l'avis proprement dit de l'Agence.

2.4.2 Le principe de l'« intuitu personae » et la difficulté à trouver les compétences que requièrent les expertises en matière de sécurité sanitaire environnementale

Les membres des comités, selon le règlement intérieur, « *siègent au sein des comités à titre personnel et en toute indépendance* », autrement dit *intuitu personae*.

Ce point très important a plusieurs conséquences; la première impose de trouver des personnes dont les organismes d'emploi ou les statuts propres autorisent ce genre de mise à disposition. La seconde nécessite de prévoir une composition assez variée, représentant les diverses disciplines, de façon à permettre une expertise collective, qui résultera de l'examen sous de multiples angles de la question posée.

Enfin, elle évacue la représentation d'organismes constitués. Jusqu'ici, l'Agence a ainsi utilisé le réseau des partenaires institutionnels qui lui ont été attribués par l'article R 795-2 comme une sorte de carnet d'adresses, mais non comme des partenaires ajoutant leur propre valeur collective.

L'Agence s'attache à rechercher des personnalités scientifiques réputées pour constituer ses CES, c'est-à-dire des personnalités dont les publications figurent dans des revues scientifiques de premier rang.

Dans plusieurs domaines, tels que par exemple la toxicologie et l'épidémiologie, elle a signalé à la mission, les difficultés qu'il y avait à trouver suffisamment de scientifiques ayant, à la fois l'expérience requise pour l'expertise, et le temps de se consacrer aux travaux des CES, d'autant que, pour l'instant, elle se limite aux scientifiques francophones[19] et que, ceux-ci sont très sollicités.

C'est sur ce point que le réseau personnel d'un directeur scientifique de l'Agence peut prendre une place importante. A ce sujet la mission a constaté que la vacance du poste de directeur scientifique depuis le mois de juin 2005 était sans nul doute préjudiciable à l'articulation entre l'Agence et ses instances scientifiques. Cette articulation, indispensable à la bonne fin des travaux, mériterait à l'avenir d'être définie avec précision.

[19] Au risque de se déconnecter d'une partie de la communauté scientifique internationale.

2.4.3 Le processus de mise en place des CES a été anormalement long

Si l'AFSSE a vu le jour fin 2002, il a fallu attendre 2005 pour que soient signés les arrêtés constituant trois des quatre CES actuellement existants. Cela signifie que l'Agence n'avait pas, jusque là, les moyens de fonctionner normalement.

L'arrêté créant la liste des CES, et son modificatif, datant de mars 2003 on aurait pu penser qu'ils allaient se mettre en place dans des délais raisonnables. Cela a d'ailleurs été le cas pour le premier CES « risques chimiques » dont l'arrêté a été publié fin décembre de la même année. En revanche, pour les autres, il n'en a rien été.

Tableau 12 : Le processus de mise en place des CES

CES	Date d'examen du CS	Transmission tutelles et réponses éventuelles	Date de publication de l'arrêté et date JO
Substances chimiques	20/02/03,2/06/03 et 08/03	13/10/03	16/12/03 puis 30/01/04
Milieux aériens	27/05/04	7/07/04 puis réponse 1/09/04 et 15/10/04	9/03/05 puis 9/04/05
Biocides	8/11/04	20/01/05	9/03/05 puis 9/04/05
Agents physiques	24/09/04	20/01/05	13/07/05 puis 30/08/05

Source : données AFSSE à la demande de la Mission

Les retards constatés tiennent principalement à la lenteur des tutelles à arrêter la composition définitive des CES après avoir été saisies des propositions de l'Agence. S'il a fallu 2 mois pour le CES « substances chimiques », il en a fallu près de 6 pour le CES « agents physiques, et 8 pour le CES « milieux aériens », alors que pour le CES « biocides » dont le caractère d'urgence était plus particulier peut être, 1 mois a suffit.

Ils tiennent également au rythme des arrivées et départs de collaborateurs en charge, à l'Agence de l'activité des CES (secrétariat scientifique, chefs d'unité, chef de département).

Il est vrai que les tutelles ont à examiner les compétences et éventuellement les conflits d'intérêts, sachant que toutefois, pour le premier sujet, le conseil scientifique de l'Agence aura préalablement été amené à se prononcer, en toute connaissance de cause.

2.4.4 Des CES qui ne couvrent encore qu'incomplètement le champ d'expertise de l'Agence

Au vu des secteurs attribués aux CES actuellement en place, apparaissent deux conceptions du partage de leurs champs de compétences, l'une tenant aux produits (substances chimiques, biocides, agents physiques), l'autre tenant aux milieux (milieux aériens).

Il parait inévitable d'adopter cette approche combinée propre aux sujets environnementaux, qui toujours, en amont, sont des sujets de systèmes. La santé de l'humain tient au vivant et aux milieux qui l'entourent, et protéger la santé de l'humain c'est savoir identifier assez tôt les risques qui apparaissent dans les milieux. La grippe aviaire, qui n'est qu'un exemple, est bien là pour le rappeler.

Or, avoir identifié seulement un CES « milieux aériens », est très insuffisant. Cela écarte les approches « sol et eaux » qui sont, faut-il en souligner l'évidence, les milieux qui avec l'aérien, supportent la vie humaine. On pourra objecter que des instances de ce genre se trouvent ailleurs et qu'il faut éviter des doublons. Il n'est pas évident qu'elles aient exactement le même objet, et l'on pourrait plutôt intégrer les experts en un réseau inter agences afin de les utiliser de façon plus rationnelle.

Ce sujet vient de trouver à l'Agence une illustration flagrante avec la saisine « neige artificielle » pour laquelle l'impossibilité d'une approche par le milieu se traduit par une incapacité à trouver une solution convenable quant aux CES compétents et nécessitera, sans doute, le recours aux ressources des agences voisines.

Le tableau 13 ci-après montre ainsi que sur 68 saisines attribuées à un CES ou à un groupe de travail faisant fonction, 25 – soit plus du tiers - sont extérieures au champ de compétences des 4 CES dont dispose aujourd'hui l'Agence.

Tableau 13 : Saisines confiées aux CES (ou à l'instance faisant office) selon le champ de compétences

Nombre	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**TOTAL**
CES Air	1	6 + 1*	4 + 4*	1+1*+ 1**	**19**
CES Biocides	1				**1**
CES Agents physiques	1	2	3	1	**7**
CES Chimie	1	5 + 2*	1 +4**	3	**16**
Autre domaine	1	2	4	9	**16**
Saisines non rattachables à un CES	2	3	4	0	**9**
TOTAL	**7**	**21**	**24**	**16**	**68**

Source : Données AFSSE à la demande de la mission

CES Chimie : nommé en décembre 2003 - CES Biocides et Air : nommés en mai 2005 - CES agents physiques : juillet 2005.
Les saisines reçues avant cette date n'ont donc pas été traitées par leur CES de rattachement
(*) saisines dont le traitement, commencé hors CES, a été rattaché au CES lorsqu'il a été créé
(**) saisines dont le traitement a été confié dès le départ à un CES
( ) saisines intégralement traitées hors CES
Certaines saisines sont rattachées à deux CES, d'où nombres totaux par année différents du nombre de saisines enregistrées par l'Agence
« Autre domaine » correspond majoritairement à ce que recouvrirait un CES "eaux et sols".

2.4.5 Les CES existants ont, en peu de temps, développé une activité notable

Une fois constitués, les CES ont eu une activité au rythme d'environ une réunion par mois. On relève 6 réunions du CES substances chimiques, le plus ancien, 2 et bientôt 3 réunions pour le CES « milieux aériens » et 5 pour le CES « biocides », les plus récents. Ceci montre la nécessité trouver un équilibre pour ménager le temps des experts membres de ces comités. D'où la démarche de leur adjoindre des Groupes de Travail ce qui, on l'a vu, a été une exigence pratique quasiment obligatoire.

Tableau 14 : Activité des CES depuis leur mise en place

Nombre de jours de réunion	2002	2003	2004	2005
CES Air	0	0	0	2
CES Biocides	0	0	0	5
CES Chimie	0	0	4	2
CES Agents physiques	0	0	0	0
TOTAL	**0**	**0**	**4**	**9**

Source : Données AFSSE à la demande de la mission

L' activité des experts au sein des CES a été examinée par la mission. Le tableau 15 ci- après retrace pour les années 2004 et 2005 le « niveau de fréquentation » des CES par leurs membres. Il ne s'agit pas d'analyser cette activité sur un plan qualitatif, ce que la mission n'a aucune légitimité à faire, mais uniquement sur un plan quantitatif.

Ainsi, en 2004, alors que seul le CES « substances chimiques », fort de 30 membres, était constitué, on note :

- que seuls 3% des membres du comité sont régulièrement absents (soit 1 membre),
- qu'en revanche pour chaque réunion , entre le quart et le tiers des membres sont absents (soit entre 7 et 10 membres),
- que 30% des membres n'ont contribué à aucun rapport,
- que les 3 membres, les plus assidus, (tant en présence qu'en rédaction de rapports) ont concentré plus de la moitié des vacations versées au cours de l'année.

Pour l'année 2005, alors que 3 CES ont effectivement fonctionné, on constate :

- que le nombre des experts absents peut atteindre plus de la moitié des membres; à cet égard l'augmentation régulière du pourcentage d'experts absents des réunions du CES « biocides » (qui passe en 5 réunions de moins de 9% à plus de 35%, soit 8 experts absents sur 23 lors de la dernière réunion) inquiète,
- que les 3 membres, les plus assidus, (tant en présence qu'en rédaction de rapports) ont concentré entre 16% et le quart des vacations versées au cours de l'année.
- qu'entre le quart et le tiers des membres des comités n'ont encore pas contribué à l'activité de rédaction de rapports.

Cette étude mériterait d'être poursuivie sur une plus longue période afin de disposer d'une série qui pourra alors constituer un outil de configuration, d'animation et donc de pilotage des CES.

En première analyse, elle confirme toutefois la difficulté à mobiliser systématiquement un potentiel élevé des membres des CES au regard de leur disponibilité ou de leur intérêt, ce qui influence tant l'absentéisme que la désignation des rapporteurs.

Tableau 15 : Activité des experts au sein des CES en 2004 et 2005 (au 15/11/05)

Pour l'année 2004				
CES	**Nombre experts**	**% experts systématiquement absents**	**% experts n'ayant jamais réalisé de rapport (*)**	**Part des 3 experts aux plus fortes vacations/ total du CES (hors présidence)**
Substances chimiques	30	3%	30% (au global sur 2004/2005)	51,35%
Par réunion en 2004				
Date	01/04/2004	18/06/2004	10/09/2004	19/04/2004
CES Substances chimiques				
Nombre experts	30	30	30	30
% experts absents	26,67%	36,67%	26,67%	33,33%
Part des 3 experts aux plus fortes vacations / total du CES (hors présidence)	14,63%	15,0%	14,63%	17,14%

(*) : Pour le calcul, sont pris en compte les rapports réalisés à titre personnel ou de manière collective au sein d'un GT rattaché au CES

Pour l'année 2005					
CES	**Nombre experts**	**% experts systématiquement absents**	**% experts n'ayant jamais réalisé de rapport ***	**Part des 3 experts aux plus fortes vacations / total du CES (hors présidence)**	
Substances chimiques	30	3,00%	30% (au global 2004-2005)	22,22%	
Biocides	23	0,00%	26%	20,83%	
Air	26	7% (sur 2 réunions)	non significatif	16,67%	
Par réunion en 2005					
Date	28/01/2005	22/04/2005		**Date**	10/06/05
CES Substances chimiques				***CES Air***	
Nombre experts	30	30		**Nombre experts**	26
% experts absents	43,33%	53,33%		**% experts absents**	23,08%
Part des 3 experts aux plus fortes vacations / total du CES	21,43%	23,08%		**Part des 3 experts aux plus fortes vacations / total du CES**	16,67%

Date	18/05/2005	10/06/2005	12/07/2005	05/09/2005	03/11/05
CES Biocides					
Nombre experts	23	23	23	23	23
% experts absents	8,70%	13,0%	26,09%	30,43%	34,78%
Part des 3 experts aux plus fortes vacations / total du CES	15,38%	27,0%	30,3%	22,22%	30%

2.5 Le recrutement des experts et la conduite des expertises : qualité et indépendance requièrent un renforcement des garanties

2.5.1 Le processus de sélection des experts a débuté tôt et aurait de ce fait permis que les CES soient constitués plus rapidement

L'Agence a rapidement mobilisé un processus de sélection des experts afin de constituer les CES dont elle espérait la rapide formation. Dès 2003, elle avait ainsi recueilli près de 300 candidatures, dont 30 ont pu déjà constituer l'ossature du premier CES. Assez logiquement par rapport aux constats faits précédemment sur le recours aux groupes de travail, près de 50 experts ont été à l'époque retenus pour en faire partie.

En 3 ans, l'Agence a pu instruire plus de 450 candidatures, retenant 103 membres des CES et 167 membres des groupes de travail, soit 60% des candidatures reçues.

La mission constate que le nombre de candidatures s'est beaucoup réduit depuis 2002 : il est toutefois trop tôt pour en déduire une tendance « malthusienne », mais ce point devra faire l'objet d'un suivi vigilant.

Au regard des flux de candidatures la mission constate que l'Agence s'était dotée des moyens de former les CES plus tôt qu'ils n'ont été effectivement créés et qu'elle a pu utiliser les ressources d'expertise ainsi disponibles pour la mise en place des groupes de travail. La gestion des appels de candidatures et le dispositif mis en place pour la sélection des experts n'appellent pas de remarque particulière.

Tableau 16 : Éléments sur le processus de sélection des experts

	2002	**2003**	**2004**	**2005 (1/11)**	**Total**
Nombre candidatures	-	283	90	81	**454**
Nombre experts sélectionnés en CES	-	30	-	77	**103**
Nombre experts sélectionnés pour GT	-	43	46	78	**167**
Nombre candidats non retenus	-	110	-	68	**178**

Source : Données AFSSE à la demande de la mission
NB : En 2003 ont été examinées les candidatures de 4 CES (Air, Chimie, Agents physiques et Sols). Le CES « Sols » n' a pas été crée, les CES « Air » et « Agents physiques » ont été crées en 2005.
En 2004 ont été examinées les candidatures du CES « Biocides » (crée en 2005) et des candidatures à des GT.
En 2005 ont été examinées des candidatures à des Groupes de travail

2.5.2 La question de l'indépendance des experts pose des problèmes de définition et de gestion

Le règlement intérieur des CES est très précis sur le point des conflits d'intérêts.

Son article second dispose que « *les membres des Comités d'experts spécialisés ne peuvent être employés par des organismes présentant des conflits d'intérêts dans le domaine où s'exercent les travaux d'évaluation des comités* ». Il s'agit là de prises d'intérêts directes, qui seraient, par exemple celles des salariés d'une industrie concernée par l'expertise.

De façon plus précise, son article 13, prévoit que « *les experts, les personnalités scientifiques et rapporteurs concourant aux travaux de CES… sont tenus d'effectuer la déclaration publique d'intérêts, directs et indirects, et de l'actualiser…Conformément à cette déclaration publique d'intérêts, ils ne peuvent prendre part ni aux délibérations, ni aux conclusions scientifiques au sein des instances d'expertise de l'AFSSE lorsqu'ils ont un intérêt direct ou indirect, au dossier examiné ; en revanche, ils peuvent être auditionnés. Le directeur général de l'Agence rend compte du respect de ces procédures auprès du Conseil scientifique pour chacune des saisines et des dossiers mobilisant l'expertise des CES ; en règle générale, cette saisine du CS est effectuée a posteriori ; mais elle peut l'être a priori sur certains sujets présentant une importance particulière »* Le sujet porte, ici, sur les prises d'intérêts directes mais aussi sur les prises d'intérêts indirectes, comme par exemple celles de diriger un laboratoire qui reçoit des contrats de recherche financés par un industriel concerné par l'expertise.

Ce dernier point fait souvent débat, au motif qu'un scientifique appuie généralement ses travaux sur de multiples contrats venant de la sphère privée, disposition par ailleurs encouragées par les politiques de recherche publiques, et qu'il n'en retire aucun avantage direct et personnel, et que plus encore, il est bien rare qu'il soit à proprement parler « manipulé » dans ce genre de situation.

Il est vrai que les très exigeantes dispositions que le règlement intérieur des CES a fixées, jointes aux difficultés de recrutement précédemment évoquées, peuvent conduire à l'impossibilité pure et simple de constituer des Comités d'Experts.

La mission considère sur ce point que le règlement intérieur s'impose d'autant plus qu'il prévoit une procédure claire pour tourner la difficulté.

Elle regrette que les listes d'experts proposées aux tutelles pour nomination par arrêtés ministériels, étaient insuffisamment renseignées sur les prises d'intérêts indirects. Même si cette information aux tutelles n'est formellement prévue par aucun texte, la mission considère qu'il était du devoir de l'Agence, que les tutelles qui procèdent à la désignation des membres des CES, soient pleinement informées.

Ainsi la composition du CES « agents physiques » dont le champ de compétences couvre notamment la téléphonie mobile a t'elle été arrêtée par la tutelle en méconnaissance des potentiels conflits d'intérêts dont certains de ses membres pouvaient être l'objet.

Six des membres nommés pour le CES en question avaient été membres des groupes de travail précédents sur ce sujet (Office parlementaire d'évaluation des choix technologiques en 2002, AFSSE en 2003 et 2005). Or c'est précisément à l'occasion de la remise du premier rapport AFSSE sur ce thème que la contestation sur le choix des experts avait occupé un temps la place publique (voir 3ème partie).

La mission n'a pas à arbitrer sur la réalité de ces conflits d'intérêts en l'espèce, mais elle constate que les tutelles n'ont pas disposé en 2005, de la part de l'Agence, au moment du choix des membres du CES, de toute l'information sur ce sujet. Certes l'Agence, malgré le nécessaire doute que cette situation peut instaurer, n'a pas sciemment dissimulé ces éléments[20]. Mais le constat fait par la mission est révélateur que toutes les procédures de vérification interne sur l'exhaustivité du dossier transmis n'ont pas été mises en œuvre. Et la mission considère comme dommageable que ce fait concerne de nouveau, même de façon indirecte, le dossier de la téléphonie mobile.

2.5.3 Les déclarations publiques d'intérêt (DPI) ont fait l'objet d'un effort notable, mais encore inachevé, de formalisation et d'une publication tardive.

La mission a constaté que la notice élaborée aux fins de collecte des DPI l'avait été dans un format directement comparable à celles gérées par l'AFSSAPS et l'AFSSA; elles bénéficient donc des acquis de l'expérience sur ce point[21].

De même a t-il été constaté que lors de l'apparition d'un risque, évalué comme tel, de conflits d'intérêts, le fonctionnement des CES comme le fonctionnement de l'Agence avait permis, soit qu'un expert ne participe ni aux débats, ni au vote sur un sujet « conflictuel », soit d'écarter en amont la candidature de tel expert.

En revanche, il n'est pas apparu que la gestion permanente des DPI (actualisation en fonction des sujets traités) faisait encore l'objet d'une formalisation systématique. Dès lors l'évocation d'éventuels conflits d'intérêts repose par trop sur la capacité des experts à eux mêmes en prendre l'initiative, soit devant le Comité auquel ils appartiennent, soit auprès de l'unité compétente de l'Agence.

Enfin la mission a constaté que la mise « en ligne » sur le site Internet de l'Agence, des DPI des experts, ne s'était faite que le 3 novembre 2005, alors que pourtant le processus de validation de ces documents semblait avoir été conduit dans l'objectif que cette publication intervienne plus tôt.

[20] Les DPI rendues publiques le 3/11/05 sur le site Internet de l'Agence mentionnent, pour les experts en question, les intérêts dont la nature avait été soulevée en 2003

[21] La mission a noté par ailleurs que les collaborateurs de l'Agence doivent également renseigner de telles DPI

2.5.4 La nécessité de mieux encadrer la conduite des expertises a entraîné la mise en place d'une démarche qualité

Malgré le rôle actif qu'a joué en ce domaine le conseil scientifique (cf. 2.2.2. ci-dessus), la mission a constaté la « mise entre parenthèses » de ses travaux sur les bonnes pratiques en matière d'expertise.

Pour autant, l'Agence a poursuivi un travail d'analyse comparative des pratiques d'autres instances nationales ou internationales en matière d'expertise, afin d'enrichir sa réflexion pour bâtir son propre dispositif. Outre les contacts avec l'AFSSAPS et l'AFSSA, l'Agence a également échangé avec l'unité « évaluation des risques » de la DG « Santé des consommateurs » de la commission européenne, ainsi qu'avec le Conseil de Santé des Pays Bas.

C'est dans ce contexte que la directrice générale a pris l'initiative de soumettre le processus d'expertise à une démarche qualité et pour ce faire de recruter une collaboratrice lui étant directement rattachée, qui a pris ses fonctions fin octobre 2004.

Le parti a été pris de travailler à la mise en place de la norme NF X 50-110 édictée en mai 2003 par l'AFNOR et qui est la seule norme nationale et internationale applicable en matière de qualité en expertise. Cette norme qui édicte les « prescriptions générales de compétence pour une expertise » a pour objectif d' « *améliorer la maîtrise des points clés de l'expertise et de permettre, si besoin, une reconnaissance de la capacité à conduire des expertises.* [Elle] *spécifie les exigences générales de compétence et d'aptitude requises pour réaliser une expertise*». Elle est effectivement applicable à « *une institution conduisant sous sa responsabilité propre un expertise faisant intervenir un ou plusieurs experts* ».

Cette norme permet d'élaborer, d'appliquer et de suivre l'exécution des règles relatives au management de l'expertise, à la responsabilité de l'organisme conduisant l'expertise, au management des ressources de l'organisme, aux prescriptions techniques (par exemple : planification, conduite, revue, validation de l'expertise) de l'expertise, aux dispositifs d'évaluation et d'amélioration des expertises[22].

Adoptée et en cours de mise en place notamment par l'AFSSA, la norme est apparue à la mission comme un outil effectivement de nature à aider l'Agence à se professionnaliser. La démarche entreprise témoigne en tous cas de se souci.

Si la mise en place d'un tel processus requiert normalement au moins 2 à 3 ans, c'est qu'il est exigeant sur un plan formel et impose une constante mobilisation des équipes internes, ainsi qu'un soutien de la hiérarchie.

[22] Et en particulier :les obligations déontologiques de l'organisme d'expertise, la compétence adaptée des personnes participant aux travaux d'expertise, la traçabilité tout au long de la réalisation des travaux, la transparence de la démarche et des résultats, notamment en cas de positions contradictoires.

Sur ce processus dont l'utilité n'est pas contestable, la mission fait le constat suivant :

- la direction générale est fondée à vouloir développer un tel outil, l'investissement que son implémentation requiert n'était toutefois pas forcément à la portée de l'Agence dans sa première phase de montée en charge,
- informés, le conseil d'administration et le conseil scientifique n'ont pas paru reconnaître formellement l'intérêt de la démarche, sans doute du fait de son caractère éminemment et nécessairement procédural et de son application par définition différée,
- le manque de disponibilité des équipes internes pour la conduite du projet a contribué à le faire fonctionner par à-coups,
- l'ampleur de la tâche a pu contribuer à conforter le caractère abstrait, voire hors d'atteinte, de la norme.

En outre la mission attire l'attention sur les points suivants :

- la « mise à la norme » aurait pu utilement, et dès le début, se focaliser sur un ou deux points clé aux échéances mesurables et aux enjeux identifiables afin de mobiliser sur le processus : ce n'est qu'à la date où la mission se déroule[23](validation au 16/11/05) que les processus essentiels – création d'un GT, organisation et suivi des réunions d'experts et procédures de traitement des saisines et auto-saisines – sont en passe d'être adoptés,
- dans la mesure où l'Agence se sera dotée de cette norme, se posera la question de son application vis à vis des autres partenaires qui collaborent à ses expertises, surtout dans une pratique de « sous-traitance »,
- l'application effective de la norme ne sera pas sans conséquences sur la manière dont les commanditaires des saisines pourront se positionner, non pas qu'ils aient eux mêmes à l'appliquer, mais parce que l'Agence y trouvera un cadre exigeant d'application au traitement de leurs demandes dès le stade de la saisine.

[23] Validation d'une procédure relative à la création des groupes de travail, validation des nouveaux formulaires de DPI.

2.6 Mieux définir l'« avis » de l'Agence

2.6.1 Les règles posées en matière de rédaction et d'évaluation des avis, notamment par le conseil scientifique, sont claires

Le document approuvé par le conseil scientifique du 2 juin 2003, dit en cours de validation, et intitulé « Procédure de publication d'un avis », décrit l'ensemble du processus depuis la saisine initiale et fixe les modalités qui devraient être suivies pour la rédaction de l'avis proprement dit.

.

Elles sont ainsi décrites, art.4 : *« Sur la base des diverses informations rassemblées par l'Agence (travail interne, réponse du CES ou du Groupe d'Experts, contribution du/des partenaire/s de l'Agence…) , et après un travail interne d'analyse de ces données, un avis relatif à la réalité et/ou l'ampleur du risque considéré, et, le cas échéant, sur l'efficacité attendue de divers moyens de prévenir/ réduire ce risque, est élaboré par la direction générale de l'Agence. »*

Ce texte décrit la nature des travaux qui suivent la rédaction proprement dite du rapport des experts et qui sont des travaux de mise en perspective des résultats scientifiques, dans un plus large champ. Cette rédaction a aussi l'avantage d'une évaluation de la réalité et de l'ampleur du risque, éléments dont le décideur destinataire de l'avis a besoin pour fixer sa politique de gestion du risque. Elle fournit aussi d'informations sur l'efficacité attendue de divers moyens de prévenir/réduire ce risque. La rédaction de l'avis est donc un travail assez lourd si l'on tient compte de toutes ces perspectives et doit proposer un certain nombre d'alternatives convenablement évaluées pour assister le décideur dans son choix.

Le paragraphe précité est, aussi, l'un des rares documents qui évoquent le recours au réseau des partenaires, lequel est sollicité sous sa forme institutionnelle à cette étape des travaux.

De façon détaillée, le même document décrit les éléments qui doivent constituer l'avis :

« *-un résumé,*
-la saisine et le cas échéant son contexte,
-les principes qui inspirent l'avis,
-la liste référencée des principales informations utilisées pour élaborer l'avis,
-les enseignements tirés de ces informations qui fondent l'avis,
-l'avis proprement dit,
-des annexes, si cela est pertinent »

En ce qui concerne la publication de l'avis, le document poursuit : *« L'avis de l'AFSSE est rendu public, notamment au travers du site de l'Agence, ainsi que le rapport du groupe d'experts ou du CES, si un tel rapport a été produit, sous réserve des clauses de confidentialité prévues par les procédures judiciaires ou en cas de secret industriel ou médical ».*

Ce texte laisse entendre que l'avis est public, même s'il n'y a pas eu de rapport d'experts. Cela veut-il dire que tout « avis » de l'Agence, même sur un projet de texte ou sur une demande d'information, voire une consultation, doit être public ? La question parait discutable. Il est vrai que la Convention d'Aarhus, annexée au décret de publication n° 2002/1187 du 12 septembre 2002 prévoit, par exemple en son article 5-7 traitant de la diffusion d'informations sur l'environnement que « *chaque Partie rend publics les faits et les analyses des faits qu'elle juge pertinents et importants pour élaborer les propositions concernant les mesures essentielles à prendre en matière d'environnement »,* article qu'il faut, ici, combiner avec le 5-1 *« en cas de menace imminente pour la santé.. toutes les informations… ».*

Dans son article 6ième, le document approuvé par le conseil scientifique ajoute :

« *En règle générale, le Conseil Scientifique émet des jugements a posteriori sur les rapports et avis de l'Agence et ses Comités et Groupes d'experts. Ce jugement porte en particulier sur :*

-l'absence de conflits d'intérêts sur le sujet traité au sein du Comité ou Groupe d'experts ;
-le caractère explicite et cohérent des méthodes de travail suivies ;
-la cohérence des préconisations formulées eu égard à l'ensemble des sujets traités ;
-le caractère de priorité des sujets traités en termes de santé publique. »

Cette évaluation, est-il ajouté, « *vise à l'amélioration régulière des procédures mises en place par l'Agence pour produire et publier ses rapports et avis* »

Cette façon de faire serait effectivement des plus heureuses puisqu'elle permettrait de vérifier les exigences en matière d'indépendance des experts, de qualité des méthodes utilisées, et de cohérence générale des positions prises d'avis en avis. Par ailleurs, son objectif de perfectionnement des pratiques est clairement affiché et cela est louable. La limite de ce dispositif tient à son exercice *a posteriori*.

Pour les sujets difficiles, le même document prévoit une saisine *a priori*, soit à la demande du conseil d'administration, et là on ne comprend pas bien à quel titre le Conseil d'administration devrait intervenir puisqu'il n'est pas en charge du détail de la conduite des expertises, mais seulement de leurs orientations générales au titre notamment du plan stratégique, soit à la demande de la direction générale, ce qui parait plus judicieux. Les difficultés ainsi évoquées seraient bien, selon le texte même, attachées à des rapports « *d'une importance toute particulière ou pour lesquels des discordance fortes seraient apparues au sein du comité ou du groupe d'experts »*

Les principes du document du 2 juin 2003 constituent de bonnes références ; mais la mission regrette que, sur ce point comme sur les autres, ce document n'ait pas eu d'aboutissement officiel et n'ait pas servi, au moins pendant une phase initiale, de guide de bonne conduite.

2.6.2 Les avis, tels qu'ils ont été produits, sont parfois ambigüs et ont fait l'objet de peu de validations par le conseil scientifique

L'examen des productions de l'AFSSE présente une certaine difficulté de lecture. Certains documents, rapports ou études ne sont pas présentés selon les principes précédemment évoqués. Ce qui pourrait être l'avis de l'Agence manque ou est confondu avec des recommandations diverses dont on ne sait si ce sont celles des experts seuls ou si l'Agence les a reprises à son compte. C'est le cas pour « Ultra violets 2005 », pour « Impact sanitaire de la pollution atmosphérique », pour « Bruit 2004 ». L'Agence gagnerait à retenir une présentation normalisée pour distinguer les rapports des experts, les avis de l'Agence suite à ces rapports, ou toute autre étude d'une autre espèce qui n'entre pas dans les formes requises telles que décrites dans le document approuvé par le conseil d'administration.

Si le modèle a été assez exactement suivi pour l'avis « Téléphonie mobile 2003» qui s'attache, effectivement, à suivre les rubriques types précédemment citées, le traitement est nettement abrégé dans « Plomb dans les peintures anciennes », dont effectivement l'avis proprement dit est bref.

On voit bien que la rédaction d'un avis représente une difficulté certaine, puisqu'il faut replacer l'appréciation strictement scientifique du rapport des experts, dans un plus vaste champ, celui du social en particulier, et même apprécier l'efficacité attendue des diverses mesures proposées.

Une méthodologie particulière doit être mise au point. Interrogés par la mission sur ce sujet certains membres du conseil scientifique recommandent que parmi les méthodes utilisées pour apprécier cette efficacité, soit étudié le recours à la modélisation.

Troisième partie - Une illustration de ces déficiences méthodologiques: le dossier « Téléphonie mobile » .

L'Agence a produits deux avis sur la téléphonie mobile, le premier du 16 avril 2003, le second, du 7 juin 2005. L'un et l'autre peuvent servir d'exemples aux critiques précédemment présentées bien qu'ils aient été élaborés dans des circonstances très différentes et que l'Agence n'ait pas l'entière responsabilité des difficultés qu'il a fallu surmonter pour aboutir.

Pour plus de facilité, la mission a distingué ci-dessous ces deux avis et les travaux qui ont conduit à leur élaboration, après en avoir rappelé les antécédents.

3.1 Les travaux de l'espèce qui ont immédiatement précédé ceux de l'Agence

Pour comprendre le contexte dans lequel l'Agence a pris en charge les expertises se rapportant à la téléphonie mobile, il est nécessaire de rappeler ceux qui ont été produits avant sa mise en place. Deux rapports avaient été publiés qui n'avaient à l'époque suscité aucune émotion particulière.

- un rapport de la DGS du 18 janvier 2001,
- un rapport de l'Office Parlementaire d'Évaluation des Choix Scientifiques et Technologiques (OPECST) du 7 novembre 2002.

Le rapport de la DGS : « *les téléphones mobiles, leurs stations de base et la santé (état des connaissances et recommandations)* » a été produit par un groupe d'experts[24] présidé par M.Zmirou (qui devint en 2002 directeur scientifique de l'AFSSE). 16 personnes qualifiées ont été auditionnées pour ce travail.

Le rapport de l'OPECST : « *l'incidence éventuelle de la téléphonie mobile sur la santé* » a mis à contribution des experts[25] sous la présidence de MM Lorrain et Raoul, Sénateurs. 52 personnes qualifiées ont été auditionnées.

Une semaine après le dépôt de cet important travail, l'AFSSE, à peine constituée était saisie par ses tutelles d'une expertise sur le même sujet.

[24] MM Aubineau, Bardou, Goldberg, de Sèze, Veyret.
[25] MM Anichini, Duby, de Sèze, Veyret et MmeCardis.

3.2 Le premier avis d'avril 2003 a été rendu alors que l'AFSSE n'avait pas été en mesure d'organiser ses procédures internes d'expertise

3.2.1 La saisine a eu lieu dès la création de l'Agence alors que celle-ci n'était pas prête à en assurer la prise en charge

C'est par une lettre de saisine conjointe du 12 novembre 2002, que le Directeur Général de la Santé (DGS) et le Directeur des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale (D4E) ont demandé à l'Agence de réunir un groupe d'experts chargés « *d'évaluer les risques sanitaires liés à l'exposition aux rayonnements des équipements terminaux et installations radio électriques de télécommunications* ».

Cette lettre de saisine demandait à l'Agence de « *faire le point sur…*

- *l'état des connaissances scientifiques concernant les effets biologiques et sanitaires des champs électromagnétiques radiofréquences associés à la téléphonie mobile, publiées depuis le précédent rapport, en vue d'apprécier dans quelle mesure ces données récentes modifient ou complètent les conclusions du rapport de 2001…*
- *les programmes d'études et de recherche initiés en France…*
- *les diverses mesures prises en France depuis 2001…*
- *l'évolution des discussions scientifiques et des dispositions réglementaires au niveau de l'Union Européenne. »*

Il s'agissait ainsi de procéder à une analyse complète des données de la littérature scientifique, en vue d'actualiser le rapport « *les téléphones mobiles, leurs stations de base et la santé* » rendu public près de deux ans auparavant, le 7 février 2001. Ce travail de mise à jour d'une expertise précédemment produite en dehors de l'AFSSE permet de mesurer la difficulté que cela peut représenter pour une structure dont la mission a rappelé le niveau d'impréparation en ce début 2003.

3.2.2 Le groupe d'experts a été constitué en quelques jours, sans garanties juridiques suffisantes quant à la désignation de ses membres.

Un groupe de sept experts a été installé le 21 novembre 2002. On pourrait s'étonner de ce très court délai, mais la recherche des experts a commencé antérieurement, sous les auspices d'un fonctionnaire de la DGS qui y suivait se dossier [26], témoignant d'un « passage de témoin » entre la DGS et l'AFSSE sur ce sujet. La liste des experts[27] fut soumise à la DGS.

Deux experts désignés ont été membres des deux groupes d'experts précités, dont l'un venait tout juste de rendre public ses conclusions.

[26] Avant d'être mis à disposition de l'AFSSE, et d'y être affecté ensuite en tant que chef de l'unité « agents physiques ».
[27] MM Aran, Bolomey, Buser, de Sèze, Veyret et Mmes Hours, Lagroye

Certes, la loi du 17 juillet 2001 portant diverses dispositions d'ordre social, éducatif et culturel, avait dans son article 19, chargé l'AFSSE[28] de remettre au Gouvernement et aux Assemblées parlementaires un rapport relatif aux risques sanitaires d'une exposition au rayonnement des équipements terminaux et installations radioélectriques de télécommunications. Mais, si le principe en était arrêté, il était sans doute risqué de la part des tutelles, de déclencher, dès cette époque, une expertise alors que les dispositions juridiques qui devaient mettre en place les CES n'étaient pas prises tant s'en faut. Plus encore, à cette époque également, le conseil scientifique de l'Agence n'était pas constitué et, de ce fait, il n'existait pas d'instance susceptible de valider la désignation des experts et donc de garantir leur situation au regard de conflits d'intérêts éventuels.

En conséquence, sans qu'il soit question de mettre en cause la valeur scientifique des personnes ayant constitué le groupe d'experts *ad hoc*, on ne peut que regretter la faiblesse juridique du processus qui a présidé à leur désignation.

3.2.3 Des déclarations publiques d'intérêts qui n'ont été publiées qu'à l'issue des travaux du groupe

Le rapport des experts a été déposé le 21 mars 2003 à l'AFSSE, soit 4 mois après l'installation du Groupe de Travail *ad hoc*[29].

A l'AFSSE, les DPI n'étaient pas formalisées comme elles le sont devenues. Un état des déclarations d'intérêts en date du 17 avril 2003[30] émis sous le timbre de la direction générale de l'Agence a été remis à la mission. Cet état n'a pas la précision des actuelles DPI sur la rubrique des prises d'intérêts indirects. Rendu public avec le rapport cet état a pu, en tant que tel, entretenir quelque suspicion.

3.2.4 Une procédure de "sur-expertise" avant la publication de l'avis a pu faire douter de l'exhaustivité du rapport des experts

L'AFSSE, à la réception du rapport des experts, a procédé à de multiples auditions dont on ne peut contester l'intérêt, mais qui auraient du être conduites, pour quelques unes d'entre elles au moins, par les experts eux-mêmes durant leur mission car elles sont de nature scientifique. Citons, par exemple:

- l'exposé des travaux récents de Pierre Aubineau, directeur de recherche au CNRS et membre du groupe d'experts de 2001,
- le rapport d'étape de l'investigation des cas de cancer de l'enfant qui ont été diagnostiqués dans la commune de Saint-cyr-l'école (Yvelines),
- la lettre adressée par le Professeur Roger Salamon, directeur de l'unité 330 de l'INSERM de Bordeaux, déclinant de manière argumentée la demande de la DGS de conduire une étude de faisabilité d'une étude épidémiologique sur les conséquences sanitaires des relais de téléphonie mobile,

Ce procédé, contestable, pourrait laisser entendre que le rapport des experts aurait été complété d'autres considérations scientifiques amenant à nuancer *a posteriori*, leurs propos.

[28] Dont le décret d'application organisant les missions n'est paru que le 9 mars 2002.
[29] Le groupe a tenu 6 réunions (en novembre et décembre 2003, janvier, février et 2 en mars 2003) qui chacune faisait l'objet d'un procès verbal validé d'une séance sur l'autre.
[30] Date à laquelle le rapport est rendu public.

3.2.5 En revanche l'audition par l'AFSSE de représentants de la société civile a été un complément opportun à la préparation de l'avis.

En entendant les demandes et propositions formulées par les représentants de deux associations actives sur le sujet (« Agir pour l'Environnement » et « Priartém »), et, d'autre part, les responsables de l'Institut National de la Consommation (le 13 mars), l'AFSSE a manifesté son souci de prendre en considération les questions de société; de même a-t-elle ouvert l'échange en recevant les représentants des trois opérateurs de téléphonie.

En conclusion, ce premier avis sur la téléphonie mobile, présente un certain nombre de faiblesses méthodologiques, qui tiennent à l'Agence, non préparée, et à ses tutelles, peu conscientes qu'une saisine sur un thème sensible n'était pas alors en mesure d'être traité dans le respect des bonnes pratiques en matière d'expertise.

3.2.6 Une erreur de communication dont la responsabilité se partage entre la DGS et certains experts

La parution, au mois de décembre 2002 d'un numéro spécial du magazine « Impact Médecine » a sans nul doute contribué à jeter le doute sur l'impartialité du travail qui était en cours à l'AFSSE.

Cette publication de « vulgarisation professionnelle » contenait entre autres articles : un article du Professeur Zmirou (annonçant dans le corps du texte sa prochaine prise de fonction en tant que directeur scientifique de l'Agence) sur le thème « *Aucune inquiétude pour les stations relais* », un article, non signé et pouvant apparaître comme « officialisant » la position de la DGS et annoncé en couverture : « *Les autorités de santé et les téléphones portables*» , ainsi que des articles signés de certains experts membres des GT successifs. Cette publication affichait en page de couverture le soutien « *en collaboration avec* » de l'opérateur « Orange » par l'apposition discrète mais visible du logo de l'opérateur, élément qui plaçait pour qui voulait le lire ainsi, les connivences supposées entre l'administration, les experts et les opérateurs, sur le devant de la scène.

Témoignage supplémentaire de la possible confusion des genres vis à vis du public, fut la reprise, sans commentaires qualitatifs, dans la revue de presse du Haut Comité de la Santé Publique de décembre 2002, de l'existence de cette publication.

Quel qu'ait pu être le contenu des arguments de tel ou tel qui fut interpellé à cette occasion, la mission rappelle à la tutelle et à l'Agence que la circonspection doit être de règle en matière de communication et qu'en l'espèce rien ne justifiait, que cette revue ait été sponsorisée ou non, de tels articles alors même que le groupe de travail avait la perspective de rendre son rapport 4 mois plus tard.

3.3 Le deuxième avis de Juin 2005 n'est pas exempt d'approximations dans les procédures suivies

3.3.1 Une saisine délibérément élargie par l'Agence

La lettre de saisine conjointe DGS et D4E du 3 février 2004 chargeait l'AFSSE d'évaluer la faisabilité et la pertinence d'études destinées à dupliquer l'étude conduite par l'Institut de Recherche Technologiques néerlandais TNO, sur les effets possibles des stations de base de nouvelle génération de type UMTS. Suite à de premières informations données par l'AFSSE aux tutelles, soulignant la nature controversée des résultats de l'étude néerlandaise et suggérant des propositions d'études complémentaires, cette lettre demandait à l'AFSSE « *d'explorer plus avant :*

-les conditions de la pertinence de telles études,

-leur faisabilité technique et financière,

-les problèmes méthodologiques et les biais de sélection dans les groupes témoins qu'il conviendrait d'éviter pour une interprétation fiable des résultats ».

Sur ce dernier point, précisait la lettre, « *nous vous suggérons de vous mettre en rapport avec l'institut de Veille Sanitaire* ».

En introduction, d'ailleurs, la lettre de saisine insistait sur le déploiement de ce nouveau système de communication « *sur toute la France dès 2004* », en même temps qu'elle rappelait certains malaises dont se seraient plaintes les personnes testées « *notamment de sensations de picotements, de maux de tête et de nausées* ».

Cette commande avait l'avantage d'être ciblée quant à son objet, celui des stations de base UMTS, quant à sa portée, celle de travaux préparatoires, le tout étant situé au cœur de l'actualité, voire dans l'urgence sur une partie difficile du sujet, les stations de base.

De son propre chef, l'AFSSE s'est appuyée sur la mission de veille permanente que lui confie le Plan d'action des pouvoirs publics relatif à la téléphonie mobile annoncé le 12 décembre 2003, pour reprendre l'ensemble du sujet.

Dans sa lettre de mission du 27 août 2004, adressée au Groupe d'experts, la directrice générale de l'AFSSE précise que, pour la question posée par les tutelles, il « *n'est pas apparu nécessaire de créer un deuxième groupe d'experts ayant une mission spécifique afin de répondre à cette question particulière »* et qu'elle *« propose d'intégrer dans le cadre (du) rapport, les réponses aux questions posées dans cette saisine ministérielle…..qui pourraient faire l'objet d'un chapitre particulier* ».

Il n'est pas sûr que cette façon de procéder ait exactement répondu aux attentes de la DGS et de la D4E. L'étude deviendra, alors, une revue critique de l'ensemble des parutions produites depuis le précédent rapport de 2003.

3.3.2 Par défaut de CES compétent et constitué, fut crée un groupe de travail ad hoc.

Fin août 2004, lorsque le groupe d'experts, constitué de 10 experts[31], reçoit sa lettre de mission de l'Agence, il n'existe pas de Comité d'Experts Spécialisés (C.E.S.) capable de prendre en charge cette saisine, car le CES « Agents physiques » ne sera constitué qu'en juillet de l'année suivante. Le groupe d'experts *ad hoc* mis en place pour cette étude est donc autonome et constitué par seule désignation de l'Agence. Il s'est déjà réuni le 2 juillet, et se réunira encore le 10 novembre et le 14 décembre 2004, puis le 24 janvier 2005. Son rapport sera produit en février 2005.

3.3.3 Les précautions prises quant à l'indépendance des experts ont été insuffisantes

A l'examen des DPI des 10 membres du groupe de travail, on relève des éléments qui seraient de nature à pouvoir constituer :

- un « lien direct » avec Bouygues Télécom, pour un membre,
- un « lien indirect » avec France Télécom, pour trois membres.

Or, à la constitution du groupe de travail, était en vigueur le règlement intérieur des Comités d'Experts Spécialisés, en date du 4 mars 2004, lequel précise en son article quatrième, « *les groupes de travail sont soumis aux mêmes modalités générales de fonctionnement que les comités d'experts spécialisés* », et en son article treizième, « *conformément à cette déclaration publique d'intérêts, (les experts, personnalités scientifiques, et rapporteurs) ne peuvent prendre part ni aux délibérations, ni aux conclusions scientifiques au sein des instances d'expertise de l'AFSSE lorsqu'ils ont un intérêt, direct ou indirect, au dossier examiné ; ils peuvent, en revanche, être auditionnés* »

La mission n'a aucune raison de considérer avec suspicion le travail fait par le groupe d'experts, mais force est de constater que les procédures ne se sont pas déroulées comme il était prévu. Elle rappelle qu'aujourd'hui le CES « agents physiques », compétent donc sur ces questions compte parmi ses membres six experts qui ont participé aux groupes de travail *ad hoc* de la DGS en 2001 et de l'AFSSE en 2003 et 2005. Les règles de fonctionnement du CES devront donc faire l'objet d'un suivi vigilant en particulier en ce qui concerne les DPI.

3.3.4 Des délais importants se sont écoulés entre la production du rapport et celui de l'avis.

Le rapport des experts ayant été produit en février 2005, il faudra attendre le 7 juin pour que l'avis de l'AFSSE soit établi. La mission n'a pas perçu les raisons de ce délai, d'autant que le rapport était une revue critique des travaux faits depuis le précédent avis « téléphonie mobile », celui de 2003 précité, et qu'à la différence de ce dernier, une concertation approfondie avec la société civile ne semble pas avoir été conduite.

On remarquera qu'à propos de la question posée par les tutelles sur l'étude néerlandaise TNO, une courte réponse renvoie à des travaux en cours à l'étranger, dont on ne connaît ni l'ampleur ni les délais. Il n'est pas évident que, sur ce point, les tutelles aient eu toutes les réponses aux questions qu'elle posait.

[31] MM Aran, Azoulay, Buser, Couturier, Debouzy, Terre, Vecchia, Veyret et Mmes Hours, Lagroye

3.3.5 Une erreur de communication imputable au Président du conseil d'administration.

Le Président du conseil d'administration a tenu, le 12 octobre 2005, lors d'un colloque organisé au Sénat, des propos qui ont laissé croire aux associations que certaines expertises de l'AFSSE, en matière de téléphonie mobile, n'étaient pas faites selon les règles. Il s'en est expliqué avec les membres de la mission et sans doute son exacte pensée a-t-elle été mal comprise du public. Il n'en reste pas moins qu'une regrettable polémique s'est emparée du sujet et a jeté de nouveau le discrédit sur les travaux de l'Agence.

Sans préjudice d'un examen au fond que la mission n'a pas compétence à mener, il est apparu que les travaux de l'AFSSE en matière de téléphonie mobile se sont déroulés avec quelques défauts relatifs à la méthode suivie sur les procédures. Ces défauts sont pour partie imputables aux tutelles. Leur impact a été amplifié par d'autres erreurs, concernant cette fois la communication.

Quatrième partie -L'AFSSE, qui a pour mission de coordonner l'expertise, n' était pas en mesure d'exercer le rôle de « tête de réseau » qui lui était assigné

4.1 Comment développer l'ingénierie d'expertise au sein d'un "réseau" de partenaires désignés ?

Le fait d'avoir voulu positionner l'AFSSE comme une agence de coordination de l'expertise correspondait *a priori* à un choix raisonnable, en tous cas sur le plan budgétaire : en évitant la multiplication des structures, en escomptant la mise en commun de travaux et d'experts, cette démarche présente un certain intérêt notamment sous l'angle de la rationalisation attendue du système national d'expertise[32]. Les trois années de fonctionnement de ce « réseau » ont toutefois montré les nombreuses limites de cette tentative.

4.1.1 La grande diversité de statuts entre les partenaires désignés de l'Agence ne constitue pas un point facilitant la montée en puissance de son rôle de "tête de réseau"d'expertise

La liste des établissements publics de l'État prévue par l'article L 1335-3-1 correspond à des personnes morales de statuts divers. Établie par le décret (article R 795-2)[33], cette liste de 15 partenaires, sera modifiée et complétée pour l'AFSSET pour atteindre 20 membres du « réseau ».

Sous le terme générique d' « établissements publics de l'État », se trouvent en réalité des organismes aux statuts divers et qui sont :

- des établissements publics administratifs (tel Météo France,…..),
- des établissements publics industriels et commerciaux (tels l'IFREMER, l'INERIS, le BRGM,…),
- des établissements publics à caractère scientifique et technique (tels l'INRA, le CNRS, l'INSERM, l'INRETS,…),
- un établissement de recherche à caractère scientifique, technique et industriel, le CEA,
- un service statistique à compétence nationale, l'IFEN,

Il y a donc une difficulté juridique à définir par voie réglementaire ce que doit être la coopération de tous avec l'AFSSE. D'ailleurs, le décret annoncé pour organiser le dispositif de coordination d'un « réseau » dont l'Agence devait être la tête, n'a pas vu le jour ; illustrant la difficulté de formaliser cette notion de « réseau » qui ne repose sur aucune définition

[32] Cf. Article 4 de la loi du 9 mai 2001.

[33] BRGM, CNRS, CEMAGREF, CSTB, CEA, ENSP, IFEN, IFREMER, INRA, INSERM, INERIS, IRSN, INRETS, LCPC, Météo France.

juridique et son animation dès lors est remise entre les mains de ses membres et notamment de l'institution chargée de lui donner un contenu : l'AFSSE.

La solution pour asseoir un partenariat entre l'Agence et un établissement public de la liste peut se trouver, occasionnellement, dans le croisement des tutelles, c'est-à-dire qu'un même ministère a la tutelle des deux institutions. C'est ce à quoi s'est, par exemple, attaché le MEDD, en confiant, par une modification récente, à la même direction d'administration centrale, la Direction de la Prévention de la Pollution et des Risques, la tutelle de l'Agence et celle de l'INERIS. Ainsi, par la voie des contrats d'objectifs et des lettres de mission, est-il possible de rapprocher l'Agence de son partenaire. Mais nombre de ceux cités plus haut, ne sont ni sous tutelle du MEDD, ni sous tutelle du ministère en charge de la Santé (ni ne seront placés demain sous celle du ministère en charge du Travail).

De même, en l'absence de texte normatif ou de cadre contractuel prédéfini, n'a pas été réglée la question des procédures financières entre l'Agence et son « réseau ».

Si un EPA est en général destiné à fournir des prestations gratuites, il n'en est pas de même pour un EPIC. En conséquence, les partenariats ont, dans cette circonstance, pour corollaire des rétablissements de crédits correspondant aux échanges de services afin de rémunérer « à l'euro, l'euro » le prêt de personnel qui correspond alors à la réalité de la prestation intellectuelle rendue. Cette situation se complique plus encore dès lors qu' interviennent des personnes morales se situant hors du champ du droit administratif.

La mise en place de la LOLF a des conséquences sur les flux budgétaires alimentant les établissements publics qui doivent être maintenant rattachés à des programmes bien identifiés, et le cas des co-tutelles accroît les difficultés qu'il y a déjà à bien distinguer « qui demande quoi ». La conséquence première pour l'Agence parait être de mettre en place une comptabilité analytique, simple mais précise, lui permettant de rendre compte à ses tutelles, qui seront bientôt trois, de la consommation des crédits, notamment consacrés au fonctionnement de ces partenariats et des effectifs missionnés pour le compte de chacune d'elles.

Par ailleurs, si l'Agence est amenée à recourir à des commandes de prestations diverses auprès du réseau de ses partenaires, prestations qui sont des services, la question se pose du recours aux procédures de mise en concurrence. Faut-il considérer l'Agence comme un « pouvoir adjudicateur » ?

Tout d'abord, l'Agence est un établissement public à caractère administratif de l'État, et donc en temps que tel, soumise au Code des Marchés Publics. (art. 2-1 du CMP) et ce à l'exception de ses « *achats de services effectués dans le cadre de programmes de recherche-développement auxquels une personne publique contribue* » (art.3-6 du CMP). Il n'est pas évident que ces expertises, commandées par l'Agence, entrent dans cette exception.

Le droit actuel de l'achat public crée à l'évidence une complication supplémentaire pour faire fonctionner l'Agence en « tête de réseau ».

Tous ces éléments, qui a l'évidence n'ont pas fait l'objet d'un réflexion aboutie, ont contribué selon la mission à rendre le partenariat entre l'Agence et les membres de son « réseau », très aléatoire dans ses formes et dans son contenu.

4.1.2 La diversité de la taille et des activités des partenaires rend malaisée la coordination des domaines d'expertise

Du fait de la modestie de son effectif et de son budget, l'Agence a peu de poids face à nombre de ses partenaires institutionnels[34]. Devant ces « poids lourds », à la légitimité incontestée, et dont les travaux jouissent d'une haute réputation, la « tête de réseau » fait pâle figure. D'ailleurs, il est révélateur que nombre de ces organismes, dans le chapitre de leur rapport annuel consacré aux partenariats, passent sous silence l'AFSSE (CEMAGREF, INRETS, par exemple).

Ceci signifie que cette organisation suscite des rapports de pouvoir défavorables à l'AFSSE, que le potentiel que l'on pourrait tirer d'une expertise partagée n'est pas visible et que n'ont pas été mises en place les méthodes ou les procédures pour ce faire. Celles-ci pourraient passer par le pouvoir de commander que donnerait l'attribution des crédits à la tête de réseau : il ne semble pas que la situation soit propice à un tel dispositif.

La difficulté à fédérer les travaux du réseau en matière d'expertise provient aussi du fait que les métiers des organismes en cause sont différents. Certes, tous ont pris en compte à des degrés divers l'environnement et le développement durable ; certes tous font de l'expertise, mais elle est toujours alimentée par leurs propres travaux, leurs propres laboratoires et donc rattachée à leurs propres métiers. Il leur est difficile (encore qu'il y ait des exceptions) de passer à l'aspect proprement sanitaire de la question. Ainsi la complémentarité de leurs travaux avec ceux de l'Agence, n'est pas forcément aussi naturelle qu'on pourrait le penser.

Par ailleurs, l'expertise doit s'appuyer sur des règles très précises de compétence, mais aussi d'indépendance et de transparence. Si les travaux de l'espèce faits par l'un ou l'autre des partenaires, ne répondent pas aux mêmes protocoles, à la même « normalisation » du parcours, ces travaux ne sont pas « emboîtables » dans une présentation d'ensemble, et quelque soit leur qualité ne peuvent pas être « agrégés ».

La mission souligne dès lors l'intérêt de développer aussi des normalisations communes, telles que la norme NFX 50-110, déjà en cours de mise place dans d'autres agences et organismes, sachant que les certifications de qualité de la gamme ISO ne répondent pas aux mêmes exigences.

4.2 Les conventions déjà passées avec les partenaires désignés sont l'illustration de la difficulté à faire vivre ce "réseau" sur l'expertise

Le mode de relation entre l'Agence et ses partenaires désignés tel qu'il est prévu par les textes, repose à titre principal sur des conventions. Ces conventions ne sont pas que la seule expression d'un cadre formel de relations, elles participent également de la rationalisation du système national d'expertise prévu à l'article 4 de la loi du 9 mai 2001.

[34] En 2004 à titre de comparaison : INERIS 520 personnes et 53 M€, CEMAGREF, 900 personnes et 69 M€, INRA, 8.850 agents et 614 M€, etc…

Dans ce contexte, le décret du 1er mars 2002 précise (article R 795-13 al 5° CSP) que le conseil d'administration délibère sur « *le rapport sur la rationalisation du système national d'expertise dans le domaine de compétence de l'Agence,[…] qui inclut le premier bilan des conventions signées avec les établissements publics de l'État […], ainsi que le bilan des relations développées avec les autres organismes compétents en matière de sécurité sanitaire, notamment l'AFSSA, l'InVS, l'INRS* ».

La mission a constaté que ce rapport[35] et ce bilan n'avaient pas été réalisés et que les tableaux correspondant à ce suivi avaient été élaborés spécifiquement à l'occasion de sa demande et que le suivi des conventions ne pouvait être analysé, au vu des éléments qui lui ont été communiqués, qu'à travers un seul compte rendu de réunion avec l'INERIS en date du 23 juin 2005.

Certes la mission a déjà évoqué les difficultés que posait l'animation du « réseau »; elle a constaté que les conventions effectivement signées avec les partenaires désignés, et initiées à partir de 2004, sont au nombre de 3: CSTB, INSERM, INERIS.

Deux (avec le BRGM, l'INRA), sont en attente du visa du contrôle financier depuis mai 2005 ! ! Trois autres sont en cours de négociation (CNRS, CEA, IRSN).

Le contenu des 5 conventions qui ont déjà été soumises au CA de l'Agence a été examiné par la mission.

Élaborées sur le même modèle pour une durée de 3 ans, les conventions dites de « concours permanent » avec l'INERIS et le CSTB tracent les lignes du partenariat envisagé, concernant trois thèmes en particulier : la fourniture d'expertise, la production de données, les modalités de mise à disposition des experts auprès de l'Agence. Toutes deux contiennent une clause intéressante visant à permettre que l'Agence puisse se faire représenter par le partenaire dans les instances ou comités auxquels elle est amenée à participer, elles prévoient également un bilan semestriel, qui n'a pas été remis à la mission. En ce qui concerne l'expertise, l'enjeu de ces conventions est modeste sur le plan budgétaire via la participation des experts du partenaire aux travaux de l'Agence (6,7 K€ pour le CSTB, 13,4 K€ pour l'INERIS soir respectivement 100 heures et 200 heures de vacations).

La convention passée avec l'INERIS prévoit (article 7 alinéa 3) de limiter les impacts budgétaires notamment des coûts de personnels mis à disposition et de favoriser ce mode de collaboration en se coordonnant avec leur tutelle commune, la DPPR. Pour certains projets spécifiques, les deux conventions prévoient par ailleurs que l'Agence soit facturée sur la base du « coût complet » de la prestation rendue par le partenaire.

L'annexe à cette convention témoigne de la modestie de la collaboration autant que de son caractère nécessaire. Elle stipule en effet en préambule de son annexe 1 « l'expertise de l'INERIS en appui à l'AFSSE » : « *Cette présentation est limitée à l'expertise directement opérationnelle et mobilisable. Elle ne remet pas en cause le constat de la carence de*

[35] « Le législateur avait prévu (art. 4) dans les deux ans de l'entrée en vigueur un *« rapport sur la rationalisation du système d'expertise dans son domaine de compétence »* ; était-ce une preuve de lucidité, de candeur ou l'aveu d'un échec programmé issu d'un compromis boiteux ? » dit sur ce sujet le rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques sur le renforcement de la veille sanitaire remis le 15/02/2005.

l'expertise française dans le domaine de la sécurité sanitaire environnementale, en d'autres termes si l'ensemble du champ paraît être couvert […] les effectifs mobilisables sont extrêmement limités et mériteraient d'être renforcés ». On ne saurait être plus explicite sur la reconnaissance que l'utilité de la collaboration pourra être contredite par la faiblesse de l'effet de levier qu'elle peut créer…

La convention cadre signée pour 5 ans avec l'INSERM est d'un contenu spécifique, mais a en commun avec les deux précédentes de rappeler utilement que les experts du partenaires « *participant à l'activité d'expertise respecteront les procédures d'engagement d'indépendance édictées par l'Agence* ». La convention avec cet organisme est tournée de façon privilégiée vers la constitution d'un « *réseau d'animation et de recherche sur l'environnement et la santé* » (RESARES) qui est d'abord un mode de collaboration autour de divers programmes de recherche et du PNSE[36] en particulier. Un comité de coordination semestriel au moins doit assurer le suivi de ce partenariat ; la mission n'a pas disposé d'information sur l'effectivité de cette coordination par ce moyen.

Constituent également des conventions cadre, les deux accords prêts à être conclus avec le BRGM et l'INRA[37]. La première est conclue pour une durée non limitée (renouvellement annuel par tacite reconduction), la seconde pour 4 ans. Toutes deux ne prévoient pas, à l'inverse des trois précédentes le respect par les experts du partenaire des « *procédures d'engagement d'indépendance édictées par l'Agence* ».

La convention avec le BRGM est très orientée « recherche » et met de façon nette l'accent sur la coordination des efforts « *pour la normalisation, l'acquisition, la conservation et la diffusion des informations ; dans l'objectif de valorisation et d'exploitation à long terme de l'information, des banques de données accessibles à partir des deux établissements seront constituées* » (article 3.2). Cette mention particulièrement importante en termes de synergie opérée entre les deux organismes, présente de façon assez proche dans la convention INRA, ne figure en revanche pas dans cet esprit dans les trois autres conventions déjà en vigueur.

Il ressort de l'examen de ces conventions que leur contenu, par nature adapté aux spécificités de chaque partenaire, conserve une trop grande hétérogénéité sur de nombreux points essentiels. De plus, pour les trois conventions en vigueur depuis 2004, la mission n'a pas été en mesure d'évaluer leurs premiers apports ou leurs lacunes exprimés par les contractants eux-mêmes en raison de l'absence d'un véritable suivi.

La mission a noté que par ailleurs, hors du champ des partenaires désignés par le décret, l'Agence avait conclu une convention en 2004 avec l'ADEME[38] et a entamé des discussions avec l'INRS et l'AFSSA. Par ailleurs, d'autres types de conventions, mais qui n'ont pas été étudiées par la mission , existent : les conventions de recherche, les conventions particulières liées à des dispositifs précis (Plans Cancer, Légionnelle, Santé au travail)

Sur le plan financier, la lisibilité du dispositif conventionnel n'est pas encore très forte. Le tableau 17 ci-après, renseigné par l'Agence à la demande de la mission, ne fait pas la distinction entre les actions de recherche financées à partir du BCRD, y compris avant que les

[36] Plan National Santé Environnement

[37] Encore que la convention « cadre » avec l'INRA, fasse sans cesse référence aux modalités de « concours permanent »…

[38] Convention qui a nécessité un an après son approbation par le CA de l'Agence pour obtenir le visa du contrôle financier

conventions ne soient signées (2003), et les actions spécifiquement conventionnelles avec les partenaires du décret de 2002.

Les premières ont représenté la part principale des engagements mobilisés : en 2003 883 K€, en 2004 499 K€ et 0 € en 2005 au titre du BCRD, mais 88,18 K€ au titre de programmes de recherche spécifiques.

Les crédits mobilisés par l'Agence au titre des conventions sur le strict champ de l'expertise n'ont quant à eux mobilisé que : 26,8 K€ en 2004 et 40,2 K€ en 2005.

Tableau 17 : **Ressources consacrées par l'AFSSE à la rémunération des conventions ou partenariats (organismes listés à l'article 1er du décret du 1er mars 2002) (en K€)**

	2003	2004	2005 (1/11)
BRGM/convention cadre -Définition des domaines et du cadre formel des relations générales entre les parties, et plus particulièrement les prestations réalisées pour l'agence			**6, 7**
INERIS/convention de concours permanent -Réalisation scientifique et technique entre l'agence et l'institut		**13,4**	**13,4**
INRA/convention cadre- réalisation d'une collaboration entre les deux établissements			**6,7**
INSERM/ convention cadre- Définir les domaines d'échange, de coopération et de partenariat entre les parties		**6, 7**	**6,7**
CSTB/ convention de concours Permanent –collaboration scientifique et technique		**6,7**	**6, 7**
INERIS/ Exécution d'un projet scientifique - Participation de l'INERIS au pilotage de la saisine relative à l'épandage aérien des pesticides		**19, 14**	
INERIS / Exécution d'un projet scientifique - Champs électromagnétiques radiofréquence et santé			**7**
INERIS /Programme AIR-PROCHE			**17, 94**
INERIS/ Exécution d'un projet scientifique - Expométrie radio fréquence			**29, 9**
INERIS / Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**119, 6**		
INERIS / Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**113, 62**		
BRGM/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**74, 66**		
CNRS/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**119,6**		
CNRS/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**116,11**		
INRA/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**45, 93**		
INRA/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**118,72**		
INRA/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**115**		
INRA/ Exécution d'un projet scientifique - PNSE action n°44 - transformations sociales et politiques liées au Vivant			**26, 34**
INRA/ Exécution d'un projet scientifique - Devenir des polluants organiques et métaux lourds dans les boues, composts, matières fertilisantes : évaluation des expositions indirectes de l'homme			**7**
INSERM/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD		**100**	
INSERM/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD		**48**	
INSERM/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD		**100**	
INSERM/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD		**15**	
INSERM/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD		**98**	
INSERM/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD		**119**	
IRSN/ Exécution d'un projet scientifique - BCRD	**59,8**		
Total	**883, 05**	**525,94**	**128, 38**

Source :Données AFSSE à la demande de la mission

Cinquième partie - Considérations de méthodologie

Il n'appartient pas à un rapport d'Inspections générales de prendre des positions de doctrine. Toutefois, la mission a souhaité recenser les principales propositions que les nombreux colloques et débats sur le sujet très actuel de l'expertise proposent à notre réflexion, et de voir comment cela peut se traduire, de façon concrète, sur les propres recommandation que la mission est amenée à faire.

5.1 Eléments de doctrine en matière d'expertise.

Le colloque de l'INRS «S*cience, expertise et société* » tenu le 19 novembre 2002 permet d'apporter quelques éléments de référence.

Il y a plusieurs formes d'expertise; celle qui nous intéresse est « l'expertise scientifique collective ». Elle est considérée comme se distinguant de la recherche, quant à son objet et quant à ses méthodes. De ce fait, l'expertise et la recherche obéissent à des règles spécifiques différentes. La première s'appuie sur la pluralité de regards disciplinaires qui ne prennent leur valeur que dans une construction collective. Ainsi, l'expertise collective ne peut être la simple juxtaposition de rapports produits par chaque spécialiste composant le Groupe, mais doit se construire par une véritable confrontation argumentaire. La composition du groupe doit donc obéir, outre au principe de compétence - il faut rechercher les scientifiques reconnus - à celui de controverse - il faut rechercher les scientifiques ayant des approches différentes ou capables de regrouper et de discuter des bibliographies étendues. L'objectivité de l'expertise ne signifie pas que les points de vue doivent présenter un caractère monolithique.

Le choix des experts doit aussi répondre au principe d'indépendance, afin d'éviter les conflits d'intérêts ou leur apparence. Compte tenu des imbrications qui aujourd'hui existent, et sont parfois même souhaitées, entre la recherche et l'industrie, ce point doit faire l'objet d'une réflexion. Procéder par voie d'audition donnerait toutes les garanties et la transparence nécessaire, de même que situer le lieu d'expertise en un lieu différent de celui où se gère la question expertisée, de même enfin l'intérêt qu'il peut y avoir à envisager une pluralité d'expertise reposant sur une pluralité de comités d'experts.

Cette indépendance requise se trouve pleinement confortée dès lors que sont rendus transparents l'existence et le respect de procédures applicables à l'expertise.

Le séminaire organisé par l'AFSSAPS le 3 octobre 2001 sur le thème « *Responsabilité de l'expert et sécurité juridique »* permet de mieux cerner les enjeux sous tendus par les questions de déontologie.

Il fait apparaître notamment les trois niveaux, compatibles entre eux, des règles opposables à l'expert en matière de déontologie. La combinaison des codes de déontologie particuliers de telle profession (notamment les médecins en matière d'expertise à finalité sanitaire), des dispositions issues du statut de la fonction publique (notamment pour ceux des experts qui sont fonctionnaires ou agents publics) et enfin des règles spécifiques édictée par telle Agence (en l'occurrence l'AFSSAPS) forment un bloc de règles applicables *in fine* à l'ensemble des experts. Leur violation peut conduire à l'édiction de sanctions. Dans ce cadre, certaines

institutions peuvent décider de regrouper ces règles en un document unique opposable aux experts qu'elles sollicitent ou à leurs personnels. Au delà de la déontologie des experts, les procédures d'expertise elles-mêmes devraient avoir un caractère transparent, accessible, contradictoire. Cette rigueur des procédures permet à D.Tabuteau, ancien directeur général de l'Agence, de conclure : « *la célérité du fonctionnement administratif est le premier antidote contre les jeux d'influence* ».

Le Comité d'Ethique du CNRS (COMETS), a également apporté une contribution « Ethique et Evaluation » en juin 2004, actualisant sa réflexion sur les valeurs qui doivent fonder l'évaluation : indépendance, justesse et clairvoyance.

Dans ses développement, le COMETS insiste sur le fait que l'expertise-évaluation n'est pas décision et qu'en ce sens la meilleure garantie de la liberté de l'expert est de ne pas le faire participer à la décision. Il propose des règles pratiques encadrant cette activité telles que: le devoir de confidentialité, la nécessité d'être explicite, la limitation des effets des réseaux d'influence et les responsabilités éthiques des évaluateurs.

Mais le COMETS ne limite pas les garanties à mettre en œuvre à des questions d'ordre individuelles ; selon lui le mode d'organisation administratif des instances d'évaluation doit être adaptés tant leur fonctionnement influence les comportements individuels. L'organisation doit se doter de moyens lui permettant de : garantir la qualité scientifique des évaluateurs, veiller aux modes de constitution des instances et des listes d'experts, réduire les conflits d'intérêts.

De son côté le Conseil National de l'Alimentation a récemment (position N°50 adoptée le 1er février 2005) formulé un certain nombre de propositions pour la mise en place d'un volet « expertise socio-économique » dans le cadre de l'analyse des risques. Proposant des analyses de type bénéfice/risque sur les registres économiques, sociaux, juridiques, ce type d'expertise complète l'expertise scientifique et prend appui sur la nécessaire quantification des risques que devrait comporter l'expertise. Ses principes d'organisation doivent être les mêmes que ceux de l'expertise sanitaire.

Le CNA propose à ce sujet que l'expertise socio-économique puisse être ajoutée aux compétences de l'AFSSA et de l'AFSSE sur le modèle pratique au Royaume-Uni au sein de la Food Safety Agency.

A titre de réflexion de synthèse, le rapport de l'OPECST du 15 février 2005[39], consolide les points de vue et les recommandations au sujet de l'expertise appliquée au domaine sanitaire.

Il détermine des objectifs principaux qui tiennent : au recrutement des experts en nombre suffisant et à un niveau qualitativement satisfaisant, (en notant dans le domaine spécifique de la toxicologie que l'insuffisance quantitative de toxicologues pourra avoir des effets sur la qualité de l'expertise), à la nécessaire autonomie de ces experts face aux diverses formes de pressions ou d'influences.

[39] Rapport N° 185 de M.Saunier sur le renforcement de la veille sanitaire.

Les dispositifs permettant la réalisation de ces objectifs concernent notamment l'augmentation des rémunérations attachée aux fonctions d'expertise, afin de réévaluer le statut de l'expert.

Enfin, dans l'esprit du rapport dit « Kourisly-Viney » du 15 octobre 1999 sur le principe de précaution, le parlementaire suggère la création d'une Haute Autorité de l'Expertise Scientifique Autonome, chargée d'encadrer l'adaptation à chaque domaine des règles assurant l'indépendance réelle de l'expertise, ainsi que la vérification de leur respect, cette instance pourrait trouver dans le dispositif de la CNIL des références à son fonctionnement.

5.2 Les dispositions pratiques prises à l'AFSSAPS

En tant que « première » agence sanitaire sur le plan chronologique, l'AFSSAPS a été confrontée aux problématiques de l'expertise, principalement au regard des produits dont elle réalise l'évaluation et compte tenu de sa mission de police sanitaire (que n'a pas l'AFSSE).

La réflexion en son sein est donc permanente pour formaliser son dispositif d'expertise externe.

Récemment (septembre 2005), l'AFSSAPS a publié un guide « *De nouveaux outils pour renforcer la politique de l'AFSSAPS en matière d'expertise externe* ».

L'AFSSAPS mobilise plus de 600 experts pour ses diverses commissions, comités et groupes d'experts sur une année, et 1800 experts sont rapporteurs auprès de ces instances. L'Agence est donc vigilante à l'application de mesures visant à garantir la qualité des travaux ainsi menés, de même qu'elle a porté une attention particulière à la valorisation et à la reconnaissance de cette expertise.

Les dispositions prises reposent :

- sur l'amélioration de la prise en charge matérielle des experts,
- sur le renforcement du dispositif de contrôle de l'indépendance de l'expertise et des règles de gestion des conflits d'intérêts.
- sur l'étude des voies et moyens permettant d'améliorer la prise en compte des activités d'expertise dans la carrière des experts de statut public.

S'appuyant sur l'existence d'une cellule déontologique, cet objectif repose sur la mise à disposition des secrétariats scientifiques de critères d'identification des risques de conflits d'intérêts et l'instauration d'une procédure d'évaluation des niveaux de risque. Par ailleurs, est mise en place une structure interne chargée d'évaluer l'acceptabilité de la participation des experts à ces activités, impliquant la « cotation » des conflits.

En outre, sur un plan pratique, l'AFSSAPS va mettre en œuvre un dispositif de DPI par télé déclaration sécurisée permettant une meilleure gestion de ces déclarations. Enfin elle étudie la possibilité de mettre sur pieds un dispositif qui, en contrepartie d'une « exclusivité » d'expertise pour un temps donné pour le compte de l'Agence, leur confierait un volume d'activité minimum.

Sixième partie - Recommandations de la mission

En devenant AFFSET, l'AFSSE voit son champ de compétences s'élargir au domaine de la santé dans l'environnement du travail. Cette extension de sa mission la place au sein d'une double triangulation.

Sur le plan administratif, elle est placée au centre d'un triangle de tutelles réparties entre les ministères en charge de l'écologie, de la santé et du travail. Sur le plan institutionnel, elle sera située au centre d'un triangle inédit regroupant les administrations, les associations de protection de l'environnement et les partenaires sociaux.

Au delà de cette triangulation, l'Agence va voir le champ de ses partenaires désignés passer de 15 à 20 organismes, sans qu'aujourd'hui soit pour autant mieux précisé son rôle dans ce concert que l'on doit veiller à ne pas rendre cacophonique.

Ce double positionnement rend particulièrement exigeant le fonctionnement de cette jeune Agence. A défaut, les difficultés constatées lors de sa genèse et de ses premières années, que la mission a soulignées du seul point de vue de l'expertise, risquent fort de prendre de l'ampleur.

Les recommandations que la mission est amenée à faire se limitent à la mission d'expertise que doit remplir l'Agence. Applicables à l'AFSSE, elles sont rendues encore plus nécessaires pour l'AFSSET. Elles sont considérées par la mission comme le minimum de ce qu'il faut mettre en place pour que les méthodes de l'Agence soient reconnues de tous. Dans un monde où l'expertise se généralise et est employée à tout propos, c'est sur elles que se fondera la réputation de l'AFSSET, c'est sur elles que se feront les différences entre elle et les organismes qu'on ne manquera pas de lui opposer.

Les propositions qui suivent ne constituent pas toutes des nouveautés, l'Agence elle-même, son Conseil scientifique, avaient mis en place ou proposé ce qui en constitue les prémices. Aujourd'hui, il y a une ardente obligation d'aboutir à un ensemble vraiment opérationnel.

6.1 Planification et organisation des travaux de l'Agence.

Le champ couvert par la nouvelle Agence ne fera que multiplier les thèmes et donc les sources de sollicitations. Il convient donc de mettre en place une organisation adaptée à cette nouvelle situation. Ces recommandations concernent au premier chef les tutelles. S'appliquant en l'espèce à l'AFSSET, elles forment un cadre concret de dispositions qui s'inscrivent dans le champ de certaines propositions faites il y a 18 mois par la mission inter inspections générales[40].

Recommandation N°1 :
Distinguer les saisines pour expertise des demandes d'avis ou consultations.

[40] IGF – IGAS – COPERCI – IGE Rapport sur l'évaluation de l'application de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaire. Mai 2004. Notamment pages 59 à 64.

Toute demande adressée à l'Agence, ne peut être qualifiée de saisine. Ce terme doit être réservé seulement aux demandes lourdes qui nécessitent l'intervention d'un CES et, éventuellement sous l'égide de celui-ci, d'un Groupe de Travail. Il s'agit de sujets importants nécessitant une expertise collective, sujets sur lesquels les connaissances scientifiques ne sont pas totalement établies. Les questions plus courantes, dont les tutelles ont légitimement besoin pour éclairer leur action, et qui sont des demandes d'avis, de renseignements, voire même des visas sur des projets de textes techniques, doivent constituer une catégorie bien identifiée par l'emploi d'un ou de plusieurs termes *ad hoc*. Il doit être établi que l'Agence réponde rapidement à ces demandes d'avis, mais en s'appuyant sur la technicité de ses propres personnels et sur sa propre veille scientifique. Ces « consultations » ne doivent pas entrer dans le champ de l'expertise à proprement parler mais peuvent rester internes à l'administration. Éventuellement, la réponse peut être de constater qu'une expertise approfondie est nécessaire; il faut, alors, changer de registre.

Recommandation N°2 :
Établir un programme annuel de travail, cosigné des trois tutelles, laissant une marge raisonnable aux saisines exceptionnelles et aux autres consultations demandées à l'Agence.

Pour améliorer le gestion du stock comme du flux à venir des saisines, l'Agence devrait élaborer avec ses tutelles, un programme annuel qui, tout en laissant suffisamment de souplesse pour prendre en compte les urgences de l'actualité, lui permettrait de lisser son plan de charge et d'organiser le recours au réseau d'établissements avec lesquels elle doit coopérer. Plus encore, un tel programme permettrait d'attacher un niveau de priorité aux saisines, de façon à concentrer les capacités de l'Agence sur les thèmes choisis dans son plan stratégique pluriannuel. Les véritables saisines ont rarement pour objet des sujets immédiatement surgis de l'actualité. En conséquence, pour organiser et conduire les expertises, une programmation annuelle des travaux est nécessaire. Ce plan de travail annuel doit être établi en concertation entre les tutelles et signé d'elles. Il devra veiller à ne pas confondre le souhaitable et le possible, les capacités de l'Agence étant limitées du fait même des moyens accordés par les dites tutelles à son fonctionnement. Les conseils de l'Agence (CA et CS) devront avoir validé ce programme.

Recommandation N°3 :
Toute expertise ajoutée en cours d'année devra faire l'objet d'une concertation et d'une information des trois tutelles.

Il peut se faire que les circonstances exigent le lancement d'une expertise importante imprévue au programme annuel. Elle devrait alors être portée à la connaissance des trois tutelles et éventuellement conduire à une modification du programme annuel.

Recommandation N°4 :
Toute saisine fera l'objet d'une concertation entre les commanditaires et l'Agence pour définir la question posée, son champ, les délais de réponse, etc… c'est-à-dire établir un « cahier des charges ». Cette concertation peut avoir lieu à l'intérieur ou à l'extérieur de l'actuel CTS.

Les saisines émanant des tutelles devraient faire l'objet d'une délimitation (champ, questions posées, échéances,…) précise avec l'Agence préalablement à leur envoi officiel. Un tel processus permettrait de valoriser l'investissement minimal de concertation lors de la phase de traitement par l'Agence de la saisine elle-même. Ce dialogue doit être institutionnalisé au sein du CTS ou en dehors et répondre à des grilles d'analyse préétablies.

Recommandation N°5 :
Assurer une présidence tournante des directions de tutelle dans le suivi de l'Agence

Les travaux de la Réforme de l'État à propos de la tutelle des établissements publics qui dépendent de lui, préconisent que la cotutelle soit organisée par la désignation de ministères chefs de file.(cf. rapport Rochet).
La désignation d'une direction chef de file, par un système de présidence tournante selon un rythme semestriel, serait en cours de discussion entre la DGS, la DPPR et la DRT. On ne peut qu'approuver cette perspective.

Recommandation N°6 :
Informer les tutelles des auto-saisines

En ce qui concerne les auto-saisines, l'Agence, après validation de son CA et de son CS, devrait exercer cette compétence en informant ses tutelles, dans le cadre du programme annuel évoqué, de son intention de diligenter telle ou telle expertise de son propre chef, afin de recueillir non la validation de cette auto-saisine, mais les commentaires des tutelles sur la portée attendue de l'expertise ainsi envisagée.

Recommandation N°7 :
Mettre en place une convention cadre de coordination entre l'AFSSET et son « réseau »

La coordination de la relation avec le « réseau » des 20 organismes est une exigence. La mission recommande la mise en place d'une convention cadre commune à tous les membres de ce réseau. Ce dispositif permettra de sécuriser en amont les aspects juridiques et financiers du partenariat. Les tutelles doivent pouvoir donner à l'AFSSET un appui technique pour la réalisation de ce cadre d'intervention ; celle-ci en effet, qui peut acquérir la capacité d'animer le partenariat, n'a ni les compétences ni les moyens pour formaliser son cadre d'exercice.

Recommandation N°8 :
Anticiper les besoins et l'organisation nécessaire au traitement des dossiers de substances chimiques et biocides

Dans le cadre de la mission réglementaire que doit remplir l'Agence sur l'expertise préalable des substances chimiques et biocides, et notamment dans le cadre du programme REACH, les tutelles doivent précisément évaluer avec l'Agence les besoins d'expertise à venir, ainsi que l'organisation combinée du travail de l'Agence avec le bureau compétent de la DPPR ainsi qu'avec l'INERIS.

Recommandation N°9 :
L'agence doit donner priorité aux saisines qui figurent dans son programme annuel ou dans son plan de charge. Pour les autres, elles doivent être enregistrées, faire l'objet d'une instruction, être retenues, refusées ou mises en attente selon des critères préétablis et publics.

La question des saisines par d'autres intervenants que les Ministères de tutelle a été abordée plusieurs fois dans les instances de l'Agence. L'Agence doit pouvoir retenir ou refuser ces saisines en fonction de leur origine, de leur ampleur ou de la charge de travail qu'elles représentent.

6.2 Organisation interne de l'Agence pour l'exercice de sa mission d'expertise

Recommandation N° 10 :
Rédiger une charte de déontologie propre à l'Agence, et la mettre à la disposition du public. Mentionner la norme utilisée pour chaque étape du processus.

D'une façon générale, les expertises doivent faire l'objet d'une charte déontologique à la disposition du public. Cette charte doit se décliner dans les diverses phases de la procédure selon des modalités normalisées et affichées pour chaque étape des travaux.

Recommandation N° 11 :
Doter l'Agence de la compétence d'arrêter, sous l'autorité de sa direction générale, après avis de son conseil scientifique, la composition de ses CES.

Cette capacité est la garantie d'une meilleure adaptation, dans le fond et dans la forme, des structures d'expertises aux thématiques qui doivent être traitées. Le corollaire indispensable de cette capacité doit se trouver dans l'amélioration des règles internes de sélection des experts à l'Agence. La mise en place de cette recommandation, qui figure dans le projet de décret relatif à l'AFSSET à la date de la mission, permettrait ainsi la mise en place de comités d'experts mixtes en internes, mixtes avec d'autres agences ou organismes.

Recommandation N°12
Explorer plus systématiquement le recours à des experts internationaux non francophones

L'Agence risquant, d'une part de voir ses sources d'experts se tarir, et d'autre de se déconnecter de la communauté scientifique internationale, ne doit pas négliger de recourir à

l'usage courant de ces experts. Ceci suppose qu'elle essaie de s'affranchir d'un fonctionnement scientifique francophone *stricto sensu.*

Recommandation N° 13:
Faire de la désignation des experts et de la préfiguration de leurs travaux une étape méthodologiquement définie.

La désignation du CES, la constitution des Groupes de travail doivent se faire selon des modalités générales préétablies et des modalités particulières tenant à la spécificité de la question posée. Il peut être envisagé de constituer en dehors du CTS ou à l'intérieur de celui-ci d'une cellule ou une formation, différente de celle qui a discuté la question posée et qui, elle, serait chargée de rechercher la meilleur composition à donner au Groupe de Travail.
Cette composition doit répondre à des principes préétablis par l'Agence et portant :

-sur la variété des disciplines à représenter,
-sur la compétence des personnes à retenir,
-sur la durée de l'expertise,
-sur l'indépendance des experts à retenir en fonction du sujet,
-sur les recherches documentaires à envisager,
-sur les possibilités d'auditions extérieures à envisager.

Cette phase consiste à composer le groupe d'experts et à lui donner sa feuille de route. Charge à lui, une fois constitué, d'amender ou de compléter la dite feuille de route

Recommandation N°14 :
Organiser l'actualisation des Déclarations Publiques d'Intérêts.

L'Agence doit mettre en place un dispositif de mise à jour des DPI des experts qui collaborent aux comités et groupes de travail. La mise à disposition des DPI sur un intranet sécurisé, avec un dispositif d'alerte initié par l'Agence via courrier électronique selon une périodicité définie permettrait un suivi sans charge administrative excessive.

Recommandation N°15 :
Mettre à la disposition du Groupe d'experts, une fiche sur les modalités diverses d'organisation des travaux. Prévoir et définir le rôle du secrétariat scientifique dans ce cadre.

Les méthodes de travail à l'intérieur des groupes d'experts peuvent être différentes, soit qu'il y ait une sectorisation des participations, soit qu'il y ait au contraire une mise en commun d'approches d'ensemble du sujet par tous les participants. Une fiche décrivant les avantages et inconvénients des façons théoriques de procéder devrait être présentée au responsable du Groupe, pour lui permettre de choisir, en fonction du sujet, la meilleure organisation. Cela n'est pas sans conséquences sur l'organisation du secrétariat scientifique.

Recommandation n° 16 :
Le secrétariat scientifique doit répondre à des règles générales préétablies et figurant dans un document mis au point par l'Agence.

D'une façon générale, le secrétariat scientifique, assuré par l'Agence, obéit à des règles de déontologie (éviter toute influence sur les travaux du Groupe) et met en œuvre des modalités

de travail (constitution de la documentation, suivi des concours extérieurs, etc …) qu'il convient de faire figurer dans un document officiel de l'Agence.

Recommandation n°17 :
Donner aux rapports des groupes d'experts une présentation standard.

Le rapport des experts doit se présenter sous une forme normalisée, facilitant l'enregistrement des points de consensus et des points de divergence, rappelant la qualité et les DPI des signataires.

6.3 Les modalités de production des avis de l'Agence

La production de l'avis des experts termine la phase proprement scientifique du travail. Il reste à traduire les certitudes ou incertitudes qu'il contient en propositions et recommandations propres à éclairer les instances chargées de la gestion des risques. Une fois le rapport d'experts produit, se déroule une phase devant, de façon très méthodique, conduire à l'avis de l'AFSSE. Dans ce processus, le rôle du directeur scientifique doit être très précisément défini.

Recommandation n°18 :
Prévoir une relecture du rapport par les pairs, de préférence par une formation restreinte du Conseil scientifique.

La relecture du rapport par les pairs est une proposition souvent faite par le Conseil scientifique. Elle n'aurait pas pour but de faire corriger le rapport, mais de relever les points qui pourraient faire l'objet d'interrogations de la part de la communauté scientifique et de ce fait devraient être repris dans l'avis avec les prudences qui conviennent. Cette relecture pourrait être confiée à une formation restreinte du Conseil scientifique et non confiée à des relecteurs de structures externes, ce qui ne serait pas compatible avec un production des avis dans des délais acceptables

Recommandation n° 19 :
Assortir les avis de modélisations mesurant l'impact sur les populations

Les avis de l'Agence et ses propositions aux autorités administratives, pourraient être présentés, si le sujet s'y prête, en suggérant des variantes appuyées sur des modélisations.(Par exemple population concernée par un risque de tel niveau, ou de tel autre niveau). De même l'adjonction d'une dimension « socio-économique » aux avis rendus devrait faire l'objet d'une réflexion précise.

Recommandation n° 20 :
La publicité de l'avis doit être prévue par des règles arrêtées par le commanditaire. Ces règles doivent tenir compte des obligations de la convention d'Aarhus.

L'avis appartient, d'abord, au commanditaire de la saisine. C'est à lui de décider ensuite des règles générales sur la façon de procéder à cette publicité. Sauf cas particulier, cette publicité doit être la plus large pour respecter les principes internationaux auxquels la France a adhéré.

Conclusion

La mission a fait apparaître que le bilan des méthodes de travail développées par l'AFSSE pour la réalisation de ses expertises met en évidence de nombreuses lacunes.

De façon plus précise, ces lacunes trouvent leur source à la fois du côté du fonctionnement des tutelles vis à vis de ce nouvel acteur, et du côté de l'Agence elle-même.

La mission considère qu'engager la création du nouvel outil d'expertise qu'est l'AFSSE sur des champs aussi fondamentaux, aurait du être accompagné de plus de rigueur formelle, certes dans les moyens attribués, mais surtout dans leur meilleure adéquation aux nombreuses sollicitations dont cet outil a immédiatement, et sans concertation, été l'objet.

La discordance durable entre les ambitions affichées, les moyens consentis et les saisines attribuées a été préjudiciable, au delà de l'Agence elle-même, à tous les acteurs de la sécurité sanitaire environnementale, au point de faire douter de la pertinence de l'outil mis en place.

L'Agence a de son côté, malgré un fort investissement de ses équipes internes et de ses diverses instances délibératives, mal su faire valoir les objectifs qu'elle entendait poursuivre notamment quant aux règles de conduite de l'expertise. Par ailleurs, la disparité des points de vue en son sein même a porté préjudice à l'édiction rapide de principes communs alors même que la réflexion avait été entreprise.

En ce qui concerne la coordination et la rationalisation du système national d'expertise sur lesquelles l'Agence est missionnée, la mission considère qu'on ne peut valablement qualifier d'échec un dispositif qui, bien qu'intéressant dans sa conception, n'a pas été suffisamment défini en termes de leviers d'action.

Aujourd'hui, les principaux processus clés sont en cours de finalisation et leur conception est globalement conforme aux requis de l'état de l'art en matière d'expertise. Néanmoins la mission a estimé utile de formuler des recommandations complémentaires.

L'heure n'est plus au débat sur la légitimité de l'existence de ce qui est récemment devenu l'AFSSET, en revanche son avenir est très largement conditionné à l'implication des tutelles et en la concertation avec ses instances dirigeantes sur ses objectifs, ses moyens, et les méthodes à mettre en œuvre.

Jacques ROUSSOT Thierry DIEULEVEUX

ANNEXES

Liste des annexes

Annexe 1 Lettre de mission

Annexe 2 Liste des personnes rencontrées

Annexe 1 – Lettre de mission

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère de la Santé
et des Solidarités

Le Ministre

Ministère de l'Ecologie
et du Développement Durable

Le Ministre

Paris, le 14 OCT. 2005

A l'attention de

Madame la chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales

Monsieur le chef du service de l'Inspection générale de l'environnement

Le Gouvernement a décidé de créer une nouvelle agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET) à partir de l'actuelle agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) en lui adjoignant une mission d'expertise en santé au travail. Déjà constituée juridiquement par une ordonnance du 1er septembre 2005, elle deviendra complètement opérationnelle d'ici la fin de l'année en cours.

A cette occasion, il nous est apparu important de dresser un bilan des méthodes de travail scientifique de l'AFSSE et d'identifier les axes de progrès pour les années à venir qui permettraient d'assurer le meilleur niveau de qualité scientifique de ses travaux. L'agence a fait l'objet récemment de critiques à cet égard.

Nous sommes très attachés à la qualité et à l'indépendance des expertises en matière de risques environnementaux et sanitaires. Dans le cadre du plan Santé Environnement, le Gouvernement a d'ailleurs engagé un renforcement de cette expertise.

Nous vous demandons de constituer une mission d'inspection générale qui examinera les conditions dans lesquelles sont conduites les expertises de l'AFSSE. Vous attacherez une importance particulière au respect des règles de déontologie scientifique ainsi qu'aux règles internes de l'établissement.

Vous nous adresserez vos premières conclusions et recommandations sous deux mois.

Xavier BERTRAND

Nelly OLIN

Annexe 2 - Liste des personnes rencontrées

Cabinet du Ministre de la Santé et des Solidarités

M.Guespereau : Conseiller Technique

Cabinet de la Ministre de l'Écologie et du Développement Durable

M. Portalez : Conseiller Technique

Direction générale de la Santé

M. Coquin : Chef de service, adjoint au Directeur Général
Mme Boudot : Sous –Directrice 7ème Sous-Direction

Direction de la Prévention des Pollutions et des Risques

M. Trouvé : Directeur

Direction des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale

Mme Gauthier : Sous- Directrice

Direction des Relations du Travail

M. Combrexelle : Directeur
M. Boisnel : Sous-Directeur
M. Gerat : Chef de bureau

AFFSE/AFFSET

M. Paillotin : Président du Conseil d'administration
M. Aschieri : Vice-président du Conseil d'administration
Mme Cambou : Membre du Conseil d'administration, représentante de France Nature Environnement
Mme Marano : Présidente du Conseil scientifique
Mme Alpérovitch : Membre du Conseil scientifique, Présidente du CS de l'AFSSA
M. Choudat : Membre du Conseil scientifique, Président du CS de l'INRS
M. Amalberti : Membre du Conseil scientifique, Président du CS de l'INERIS
Mme Froment-Védrine : Directrice Générale
M. Poinsignon : Directeur adjoint
Mme Geneix : Qualiticienne
M. Gombert : Chef du département des expertises intégrées
M. Dixsault : Chef de l'unité « agents physiques »
Mme Cervantès : Chef de l'unité « risques des milieux »
Mme Bonvallot : Toxicologue unité « substances chimiques »
Mme Viso : Chef du département valorisation scientifique et affaires internationales

Association :

Mme Le Calvez : Présidente de Priatém
M. Kerckhove : Délégué général d'Agir pour l'Environnement

Réponse du secrétaire perpétuel de l'Académie d'Agriculture de France

Académie d'Agriculture de France
Agriculture - Alimentation - Environnement

Guy PAILLOTIN
Secrétaire perpétuel

Paris, le 10 janvier 2006

Inspection Générale des Affaires Sociales
12 JAN. 2006

Mme Marie-Caroline BONNET-GALZY
Chef de l'Inspection Générale des
Affaires Sociales
25/27, rue d'Astorg
75008 PARIS

Madame,

J'ai pris connaissance avec le plus grand intérêt du contenu du rapport provisoire relatif à l'évaluation des méthodes de travail de l'AFSSE.

Ce texte est marqué par sa très grande rigueur et un sens aigu des réalités.

Je n'ai qu'un seul souhait : c'est qu'il soit lu et convenablement interprété. L'AFSSE a une mission dont l'intérêt est évident. Donnons lui les chances de l'exercer dans la clarté et la rigueur.

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes sentiments très distingués.

18, RUE DE BELLECHASSE, 75007 PARIS
Téléphone : 01.47.05.10.37 - Télécopie : 01.45.55.09.78
Internet : www.academie-agriculture.fr - Courriel : aaf@paris.inra.fr

Réponses de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail

afsset
agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail

La Directrice Générale

MVF/2006 – n° № 0 0 7 2
Votre réf. 1493 du 4 janvier 2006

Maisons-Alfort, le 20 JAN. 2006

Marie-Caroline BONNET GALZY
Chef de l'IGAS
25/27 rue d'Astorg
75008 Paris

Inspection générale des affaires sociales
Section des rapports
25/27 rue d'Astorg
75008 Paris

Madame,

Par lettre ci-dessus référencée j'ai reçu le 5 janvier 2006 le rapport provisoire établi par MM. Thierry Dieuleveux et Jacques Roussot relatif à l'évaluation des méthodes de travail scientifiques de l'AFSSE.

Dans le cadre du délai de 15 jours qui m'était imparti, je tiens à vous faire parvenir les observations que je souhaite formulées sur les constatations de ce rapport. Vous les trouverez ci-jointes non brochées et sur disquette.

Je vous prie de croire, Madame, à l'assurance de ma considération distinguée.

Michèle FROMENT-VEDRINE

253 avenue du Général Leclerc - 94701 MAISONS-ALFORT CEDEX
Tél. : 01 56 29 19 30 – Fax : 01 43 96 37 67 - Site internet : http://www.afsset.fr

Observations formulées sur les constatations du rapport IGAS – IGE relatif à l'évaluation des méthodes de travail scientifiques de l'AFSSE

En préambule, je souhaite indiquer :

- **que les procédures conduisant les travaux d'expertise incriminés ou critiqués, si elles doivent être à juste titre améliorées ou réformées, s'appuient aussi sur la qualité des travaux des établissements de son réseau, et qu'une harmonisation semble inéluctable**
- **que cette évolution est depuis plusieurs mois une priorité et donc un fort investissement de tout le personnel de l'agence.**

Le présent document est structuré en 4 parties :

- **1 - Les inexactitudes ou les points sur** nous sollicitons une modification rédactionnelle
- **2 – Les recommandations des inspecteurs qu'il faudrait prendre en considération dans le projet de décret de l'Afsset**
- **3 – Les recommandations de la mission que l'Agence prend en compte dès à présent**
- **4 – Les recommandations pour lesquelles l'Agence engage des actions planifiées à moyen terme.**

1) Les inexactitudes ou points sur lesquels nous sollicitons une modification rédactionnelle

❶ En page 22 le rapport relève : « La mission recommande donc que, pour les CES désormais en place, un **travail de révision des expertises** confiées aux divers GT soit conduite de façon urgente ».
La mission a pu constater, lors de ses enquêtes, que cette action visant à replacer les travaux des différents groupes de travail pré - existants à mai 2005, date de départ du directeur scientifique, sous l'égide des CES, au fur et à mesure de la nomination des CES, avait été identifiée et engagée dans le courant de l'année 2005, avant que ne soit mandatée la mission IGAS - IGE. Ainsi, dès l'installation en juin 2005 du CES « Milieux Aériens », j'ai demandé au chef du département D1 de veiller à ce que les travaux des groupes de travail déjà amorcés soient rétablis sous l'égide de ce CES. Cela a été le cas par exemple pour les groupes « composés organo – volatils (COV) et matériaux de construction », « Fibres courtes d'amiante » et « Légionelles et centrales

nucléaires » (compte-rendu du CES du 10 juin 2005), ainsi que « Formaldéhyde » et « Ethers de glycol » (compte-rendu du CES du 14 octobre 2005).

Je souhaiterais que la formulation du rapport soit adaptée dans un sens d'encouragement à poursuivre cette action quasiment terminée et qui ne pourra plus se reproduire en raison des procédures mises en place.

❷ **Le principe de l'*intuitu personae*** : le rapport énonce page 23 : « Les membres des CES siègent à titre personnel et en toute indépendance » et page 22 « Les membres des groupes de travail installés par les CES doivent répondre aux mêmes exigences de compétence et d'indépendance que les membres des CES ». Ces points sont repris du règlement intérieur de nos CES.
Au cours des questionnements que la mission a menés, moi-même et plusieurs membres du personnel de l'Agence ont pu lui faire part de la difficulté quasi quotidienne que rencontre l'Agence à respecter ces principes dont le cadre juridique est principalement l'article L 1335-3-4 (ex L.1323-9) du code de la santé publique - en raison principalement du refus des organismes d'appartenance des experts sollicités de les autoriser à siéger à ce titre, notamment l'Ineris, l'INRS et l'InVS. Nous interprétons le rôle de tête de réseau donné à l'Agence par la loi comme une possibilité de fait et de droit d'intégrer les organismes partenaires au sein des groupes de travail en tant que personnes morales – organismes-experts, à côté d'experts *intuitu personae*. Pour cette raison, tous les groupes de travail aujourd'hui mis en place par l'Agence associent des experts *intuitu personae* et des représentants d'un organisme-expert appartenant au réseau d'instituts dont la liste sera fixée par le décret d'application de l'article L 1336-1 (4ème alinéa) nouveau du code de la santé publique et pour l'AFSSE par le décret du 1er mars 2002 (art. R 1335-3-2 actuel). Toutefois, nous craignons que, ce faisant, nous dérogions aux règles de bonnes pratiques en matière d'expertise. Nous avons accompli néanmoins un progrès en obtenant de l'Inéris, après une première phase de refus, une déclaration d'absence de conflit d'intérêt de l'établissement lors de sa participation à un groupe de travail. Il faut noter que les ministères, dans nombre de saisines, nous demandent d'associer ces établissements très étroitement, voire conçoivent pour certains la signature d'une convention de concours permanent comme supérieure à ces principes.

Ainsi, je regrette de ne pas avoir trouvé dans le rapport un avis sur cet aspect touchant à l'indépendance des experts (personnes morales) qui nous apparaît spécifique à l'Afsset en tant que tête de réseau. Il me semble qu'une règle nationale devrait s'appliquer à tous les établissements pratiquant l'expertise, qu'ils soient sanitaires ou non, et relevant du réseau sus nommé et des agences, quant à la participation de leurs experts ; c'était d'ailleurs le sens du décret qui avait été prévu par l'article L 1335 – 3 – 1 (alinéa 7) ancien du code de la santé publique : « ce décret en Conseil d'Etat fixe également les modalités selon lesquelles l'agence coordonne et organise les missions d'évaluation conduites par les autres organismes intervenant dans son champ de compétence ». Ce texte n'a jamais été publié et n'est plus prévu depuis l'ordonnance du 1er septembre 2005. La loi

en vigueur comme le projet de décret d'application de l'ordonnance ne fait en effet plus référence à ce texte organisationnel. Ce point avait déjà été relevé dans une précédente mission de la Cour des comptes. Il est ainsi constaté que ce qui s'applique à l'AFSSET n'est pas toujours appliqué ailleurs (DPI, indépendance de l'expert, choix des experts...) alors que l'AFSSET est dans une situation d'intégration de leurs travaux.
Ceci pourrait aussi bien être institué par une convention-cadre annexée à un arrêté pris par les ministères de tutelle ou dans le cadre des différents contrats d'objectifs et de moyens des établissements publics appartenant à ce réseau par exemple.

❸ Concernant le dossier « Téléphonie mobile » :

Le rapport indique page 41, au paragraphe 3.3.2 : « Le groupe d'experts ad hoc mis en place pour cette étude est donc autonome et constitué par seule désignation de l'Agence ». En outre, page 17 vous relevez : « Il est à noter que la nomination des experts dans les groupes de travail (ad hoc), à la différence de ce qui est fait pour les CES, n'est pas soumise à l'avis du conseil scientifique, et qu'ainsi, toute autre considération mise à part, les garanties dont l'Agence doit s'entourer quant à leur nomination sont moins assurées ».

Nous craignons que le rapprochement de ces deux phrases ne laisse entendre que le groupe de travail « Téléphonie mobile 2004 » a été constitué sous ma seule autorité, ce qui n'a pas été tout à fait le cas. En effet, le Conseil scientifique réuni le 27 mai 2004 s'est prononcé sur le principe de la création de ce groupe de travail et, partiellement, sur sa composition qui a été complétée par la suite.

D'autre part, s'il est vrai que tous les groupes de travail ad hoc qu'a pu constituer l'Agence en l'attente de la nomination de ses CES n'ont pas été soumis dans le passé à l'examen du Conseil scientifique, certains ont pu l'être, au moins sur le principe de leur création. J'en veux pour exemple les groupes UV le 24 septembre 2004 et « Grippe aviaire » le 21 novembre 2005 (groupe dont la composition n'a même pas été examinée, le CS refusant par principe un groupe hors CES eau).

Aussi, il n'est pas exact d'affirmer, page 17, que « la nomination des experts **n'est pas** [au présent] soumise au Conseil scientifique ».

❹ Dans sa **conclusion** le rapport, page 58, et sans remettre en cause les conclusions sur le fond, je souhaiterais que la rédaction des deux premiers alinéas de sa rédaction soit revue sur la forme en les réunissant, sans en changer le texte, en un seul alinéa de la façon suivante :
« La mission a fait apparaître que le bilan des méthodes de travail développées par l'Afsse pour la réalisation de ses expertises met en évidence de nombreuses lacunes ; ces lacunes trouvent leur source à la fois du côté du fonctionnement des tutelles vis-à-vis de ce nouvel acteur, et du côté de l'Agence elle-même. »

❺ A l'alinéa 5 de sa conclusion, page 58, la mission mentionne « la **disparité de points de vue** en son sein même a porté préjudice à l'édiction rapide de principes communs alors même que la réflexion avait été entreprise ».

Je souligne que les disparités ici mentionnées n'ont plus lieu depuis mai 2005. Les désaccords de fond portaient en particulier sur les questions suivantes :

- la mission de tête de réseau de l'Agence, qui place de fait l'Agence dans un rôle de coordination d'expertise, et non dans un rôle de réalisation d'études et d'expertises en son sein ; il s'agit d'une conception très différente de l'expertise, entre le texte de loi indiquant un rôle de coordination avec ses aléas de réalisation qui était mon guide, et le choix d'un établissement d'expertise tel que l'AFSSA, les moyens alloués à l'AFSSE n'étant en aucun cas compatibles avec le déroulement d'une expertise menée seulement en interne.

- les modalités d'application de la norme NF X 50-110, dont le rapport souligne par ailleurs dans le bien-fondé, modalités certes lourdes en première analyse dont l'opportunité a été parfois jugée superfétatoire ;

- la nécessité de compléter la rigueur scientifique des travaux par un respect scrupuleux des formes permettant de prouver que toutes les diligences ont bien été exécutées quant à la conduite des expertises en conformité avec cette norme.

Je souhaiterais que la formulation de cet alinéa prenne en compte le fait que la situation est maintenant clarifiée et qu'un consensus total existe désormais sur ces trois points.

❻ En appui du dernier alinéa de la conclusion, page 58, je porte à votre connaissance que, lors de la réunion des secrétaires généraux des agences de sécurité sanitaire qui s'est tenue à la DGS le 12 janvier dernier, le chef de service a demandé à l'Afssa et à l'Afsset de préparer leurs projets respectifs de **contrat d'objectifs et de moyens** « maintenant que l'Afsset a un décret en cours d'examen au Conseil d'Etat » en s'appuyant sur les travaux réalisés par l'ABM, l'InVS et l'Afssaps qui nous seront transmis pour inspiration. La base de notre COM est par ailleurs connue, concernant l'engagement de l'AFSSE(T), il s'agit des orientations stratégiques votées par le CA en 2004.

Recommandation n° 19

Cette recommandation ainsi que les commentaires en page 35 du rapport préconisent que les avis de l'Agence soient replacés dans un champ plus large, celui du social en particulier, et que ceci pourrait être obtenu par le moyen de modélisations.

Je trouve pour ma part cette position riche et porteuse d'améliorations. Néanmoins à ma connaissance, il n'a jamais été tranché au plan national si l'analyse socio-économique, qui devrait être préalable à la décision du gestionnaire des risques, était bien du ressort des Agences de sécurité sanitaire, et ceci malgré les recommandations qui ont pu être émises par certaines organisations (la mission cite d'ailleurs la recommandation émise sur ce point par le CNA en page 50 de son rapport).

Dans la mesure où une telle décision n'est pas sans conséquence sur les effectifs et les moyens alloués à l'Agence, nous souhaiterions obtenir l'avis de nos tutelles et de nos organes CA et CS, sur ce point avant de prendre en compte cette recommandation.

Si une suite favorable lui était donnée, j'engagerais alors la demande des moyens nécessaires à cette action, en prévoyant par exemple d'intégrer la compétence de modélisateurs au sein de l'Agence. C'est néanmoins une décision lourde en termes d'emplois, ce profil n'étant pas facilement disponible en France pour un contrat court. Je me permets d'indiquer qu'à l'origine de l'AFSSE, nous avions bien prévu une action « d'analyse du risque ». Cette mission se trouve concrétisée par la présence d'une unité « analyse du risque » dans l'organigramme d'origine, fonction que les ministères de tutelles ont considéré comme relevant de leurs prérogatives; une personne, de formation économique et sociale, a même été recrutée sur ce profil ; en conséquence, cette mission ne figure plus dans les activités de l'AFSSET et cet agent a été reconverti dans différentes missions en rapport avec le débat public et les rapports avec les associations.

Recommandation n°20

La première phrase de cette recommandation indique que **l'avis appartient au commanditaire de la saisine**. Je suis surprise de cette précision qui me semble aller à l'encontre des principes juridiques établis, dans la mesure où l'avis de l'Agence correspond à un acte administratif unilatéral. La publicité de l'avis après expertise collective est de la responsabilité de l'Agence et non de son commanditaire. L'article L 1335 – 3 – 2 6° du code de la santé publique (qui n'est pas modifié par l'ordonnance) prévoit : « **[l'agence] rend publics ses avis** et recommandations, en garantissant la confidentialité des informations couvertes par le secret médical et industriel et nécessaires au rendu de ses avis et recommandations. »

L'actuel article R 1335 – 3 – 16 du code de la santé publique relatif aux attributions du directeur général de l'AFSSE prévoit simplement : « Il communique aux ministres chargés de la santé, de l'environnement et aux autres ministres concernés les avis, expertises et recommandations de l'agence. »

La pratique recommandée par la mission est déjà en cours, puisque l'Agence communique depuis l'origine, l'avis au commanditaire préalablement à toute publication, de manière à ce que celui-ci puisse préciser les modalités de publication éventuelles, en particulier de délai, qu'il souhaiterait voir appliquer.

A ce sujet, les dispositions envisagées dans le projet décret relatif à l'AFSSET précisant que le délai de publication sera de deux mois après la transmission au commanditaire nous paraissent très difficile à tenir. Il me semble aussi délicat de ne pas faire la différence entre le rapport des experts et l'avis de l'AFSSET, le rapport des experts ne pouvant être longtemps retenu et étant d'ailleurs, dans certaines institutions, mis sur le site grand public pour contradiction immédiate avec les acteurs sociaux, confrontation que la mission recommande de développer préalablement à la rédaction de l'avis dans un autre passage du rapport. Cette confrontation est en pratique en contradiction avec cette recommandation.

Ici encore, il me parait impossible de traiter l'AFSSET différemment des autres établissements sanitaires ou non qui sont au coeur de son réseau. Les experts attendent d'ailleurs de leur participation la valorisation de leurs travaux par la publication des rapports et l'usage autorisé dans leur enseignement ou des conférences. Revenir sur ces acquis globalement en place dans tous les établissements d'expertise et de recherche entraînerait le tarissement immédiat de la disponibilité des experts. Une mission dite de « valorisation de l'expertise » à la demande des chercheurs est d'ailleurs en cours au ministère de la recherche et à celui de la santé.

La réponse de l'agence à sa consultation par le pouvoir exécutif sur un projet de texte réglementaire est bien entendu d'un autre ordre. La publication nous parait, dans ce cas, devoir être déterminée en effet par le commanditaire. Elle ne doit intervenir qu'après la parution de ce texte. Cette réponse a été confortée par la CADA que nous avons interrogée, bien que certains de nos administrateurs, lors du CA de septembre 2005, et un parlementaire en mission, nous aient demandé de rendre publics tous nos avis au fur et à mesure de leur sortie.

Néanmoins, il a été rappelé que les règles et la jurisprudence de la CADA s'imposent à tout moment sur requête des citoyens, celles de la convention d'Arhus également (bien qu'elles soient différentes).

2) Les recommandations ou enseignements du rapport qu'il faudrait prendre en considération dans le projet de décret en cours d'examen au Conseil d'état

Compléter ou préciser le dispositif réglementaire régissant l'Agence par :

i. Les dispositions définissant les modalités de saisine de l'Agence ; (paragraphe 2.1) ;

ii. L'attribution du pouvoir de nomination des membres des CES à la directrice générale (recommandation n°11) ;

iii. La définition d'une présidence tournante entre les directions de tutelle (recommandation n° 5) ;

iv. Mener à son terme la réflexion juridique définissant le réseau et son mode de fonctionnement juridique et budgétaire (paragraphe 4) ;

v. La définition d'une convention-cadre entre les organismes du réseau et l'Afsset, qui pourrait être annexée au décret ou à un arrêté prévu par le décret (recommandation n°7) ;

vi. La possibilité que l'Agence puisse créer des groupes de travail en dehors de l'égide d'un CES, sur la base de critères déterminés par le décret tels que urgence nationale ou risque grave et imminent ;

Le projet de décret dont nous avons eu connaissance pour le soumettre au CTPC de l'agence nous paraît devoir être amélioré sur l'ensemble de ces points ou les confirmer.

Nous ne connaissons pas la version qui a été adressée au Conseil d'Etat.

253 avenue du Général Leclerc - 94701 MAISONS-ALFORT CEDEX
Tél. : 01 56 29 19 30 – Fax : 01 43 96 37 67 - Site internet : http://www.afsset.fr

3) Les recommandations ou enseignements de la mission que l'Agence est en mesure de prendre en compte dès à présent

3-1– Sur le plan des principes déontologiques de l'Agence

Dans votre recommandation n°10, vous incitez l'Agence à établir une charte de déontologie à disposition du public.

- La nécessité d'établir les règles déontologiques en vigueur à l'Agence nous avait conduits à élaborer un projet de « Guide déontologique à l'usage des experts » courant 2004, dont la validation n'a pas encore été menée à son terme.
Je m'engage à poursuivre la rédaction et la validation de ce document à brève échéance et à en assurer la communication aux experts de l'Agence dès lors qu'ils sont mobilisés pour participer à ses travaux. Néanmoins, la seule notion de déclaration publique d'intérêt, correctement remplie, suscite de très vives réserves de la part de certains chercheurs nationaux, même si cette procédure a cours dans des commissions européennes ou d'autres pays. Nous nous appuyons sur une base rédigée par notre conseiller juridique.

- En outre, mais sur une échéance à moyen terme, l'Agence développera un document à l'usage du public cette fois, afin de faire connaître les règles déontologiques qu'elle a adoptées ainsi que les principes procéduraux qu'elle met en œuvre afin de respecter ces règles.

3-2– Sur le plan de l'analyse des saisines de l'Agence :

- Le rapport fait état d'une insuffisance d'échanges avec les commanditaires, que ce soit dans une phase préalable à la saisine de l'Agence, ou dans la période qui suit la saisine (§ 2.1), ceci dans le but d'évaluer la pertinence de la question tant sur la forme que sur le fond, ainsi que de mieux appréhender les délais; cette demande revient dans plusieurs de mes échanges.

- Le rapport fait état d'une formalisation (procédures et enregistrements) qui a tardé à se mettre en place dans cette phase de l'instruction des saisines et encourage l'Agence à poursuivre cet effort ;

- Le rapport incite l'Agence à définir le terme de saisine en le restreignant aux seules demandes, nécessitant une expertise collective, qui impliquent l'intervention d'un CES (recommandation n° 1). En particulier, les demandes de renseignements, les questions plus courantes, les visas sur les projets de textes techniques ne doivent pas entrer dans le champ de l'expertise proprement dite, mais rester internes à l'Agence.

Je m'engage à ce que l'Agence mette en œuvre ou développe ces préconisations, pour ce qui la concerne, dans un délai de 3 mois. L'Agence s'inspirera de l'expérience de l'Afssa en ce qui concerne la définition des saisines relevant d'un CES.

3-3 – Sur le plan de la relation de l'Agence avec ses instances, en particulier le Conseil scientifique :

Le rapport souligne et conforte le rôle essentiel du CS dans sa mission de garant scientifique en particulier :

- il insiste sur le rôle de contrôle *a posteriori* du CS sur les activités de l'Agence (§ 2.2.4) ; ses recommandations dans ce cadre sont à mieux prendre en compte par l'Agence ;

- il préconise d'étendre le rôle du CS à la relecture du rapport et de l'avis des experts avant la remise aux commanditaires (recommandation n° 18)

S'agissant du 1er alinéa ci-dessus, je précise que la procédure de publication d'un avis de l'Agence approuvée par le Conseil scientifique en juin 2003 et à laquelle le rapport fait allusion en page 16, vient d'être rendu officielle par ma décision en date du 19 janvier 2006. Elle était en fait établie en pratique depuis mai 2005, certes sans avoir été formellement considérée comme définitive.

S'agissant du deuxième alinéa, je proposerai l'étude des modalités de mise en œuvre de la recommandation n° 18 au prochain Conseil scientifique de l'Agence, dont nous attendons la nomination par décret. Néanmoins, le précédent CS, qui poursuit son activité par intérim[1], ne situait pas son action dans cette mission. En effet, ceci entraînerait un avis à trois étages, celui du groupe de travail, très spécialisé sur la question posée, celui du CES très compétent sur le champ plus général, et celui d'un CS remettant éventuellement en question l'avis du CES. Un 4ème examen et des délais conséquents seraient rajoutés si un avis supplémentaire était demandé à un relecteur scientifique (review). Là encore, ces modalités ne devraient pas s'appliquer à la seule agence AFSSET, mais à tout son réseau.

3-4– Sur le plan des méthodes d'expertise :

- Nous relevons, en page 21 d'une part, la recommandation de proscrire désormais toute création d'un groupe de travail en dehors d'un CES, et en page 24 d'autre part, le constat que les CES en place ne couvrent pas complètement le champ d'expertise de l'Agence.

[1] en application de l'article 16 de l'ordonnance du 1er septembre 2005

Je précise que, au cours d'une réunion des départements tenue le 10 janvier dernier, avec la prise de fonction prochaine du chef de département santé au travail, nous avons décidé d'engager dès maintenant les réflexions nécessaires à la détermination du champ des compétences qui devraient être couvertes par nos CES, en particulier du fait de l'extension au domaine Santé-Travail, ceci afin d'être en mesure de proposer à nos tutelles un champ de CES complet lorsque paraitra le décret applicable à l'Afsset.

Toutefois, nous émettons quelques réserves sur le caractère exclusif de cette recommandation concernant les groupes de travail et estimons utile qu'il nous soit réservé la possibilité de pouvoir constituer des groupes de travail *ad hoc* (c'est-à-dire hors CES) dans certaines situations bien définies, à caractère d'urgence nationale notamment, et dont la nécessité pourrait être confirmée par consultation préalable du Conseil Scientifique et de nos tutelles. Ceci est d'ailleurs en vigueur à l'AFSSA.

Je porte à l'information de la mission que lors de la réunion hebdomadaire de sécurité sanitaire qui s'est tenu le 11 janvier dernier, le DGS m'a expressément demandé de mettre en place le groupe de travail *ad hoc* « Grippe aviaire », bien que l'Agence ne dispose pas d'un CES Eaux susceptible de l'accueillir, et ceci en raison du caractère d'urgence tout particulier de cette saisine.

En outre, prenant en compte qu'il était très peu probable qu'un CES Eaux soit alloué à l'Agence, il a été demandé à l'Afsset et à l'Afssa au cours de cette même réunion de s'attacher à mettre en commun le CES Eaux de l'Afssa pour les deux agences, ce qui pose de vrais problèmes de disponibilité des experts du CES Eau de l'Afssa pour répondre à la demande croissante de l'Afsset, ainsi que de lourdes difficultés administratives et juridiques que les deux agences concernées examineront ensemble (notamment la responsabilité de l'avis). Le DPPR est par ailleurs d'un avis différent et m'a confirmé très récemment son souhait de créer un CES Eaux propre à l'Afsset.

3-5 – Sur le plan des déclarations publiques d'intérêts

En cas de prise de conflits déclarés, notamment indirects, le rapport encourage l'Agence à respecter les principes exigeants qu'elle a pu fixer dans le règlement intérieur des CES, en s'appuyant davantage sur les possibilités d'auditions (page 29).

D'autre part, la mission recommande que les liens directs et indirects déclarés par les experts soient communiqués aux tutelles en même temps que la liste des propositions de nomination, afin que celles-ci puissent décider en toute connaissance de cause (page 29).

Enfin, la mission incite l'Agence à une gestion plus rigoureuse et formalisée, dans sa recommandation n°13, en suggérant par exemple la mise en place d'une formation qui serait chargée de rechercher la meilleure composition à donner à un groupe de travail.

Je tiens à souligner que l'Agence s'est déjà engagée sur une gestion plus rigoureuse des groupes d'experts et de l'examen de leur indépendance, et ce depuis juin 2005.

Ainsi une formation est d'ores et déjà en place au sein de l'Agence en vue de statuer sur la composition des Groupes d'experts. Cette formation a pu se prononcer sur les groupes « Parkings couverts » - le 14 novembre 2005 -, « Grippe aviaire » - les 7 décembre 2005 et 6 janvier 2006 - et « Fibres courtes d'amiante » (ce dernier encore en projet). Cette formation est constituée de compétences internes à l'Agence, mais prévoit de s'appuyer autant que possible sur des compétences externes, celles des CES auxquels sont rattachés ces groupes le cas échéant, ou autres dont l'avis serait pertinent. D'autre part, l'Agence développe plus systématiquement le recours aux auditions dès lors que les conflits d'intérêt sont déclarés.

Je prends donc acte de vos recommandations et m'engage à ce que leur mise en application soit poursuivie dès lors que l'Agence sera amenée à constituer ou renouveler ses CES ou ses groupes de travail rattachés aux CES.

3-6 – Sur le plan des avis de l'Agence :

En page 35 du rapport, la mission souligne l'intérêt de mettre en place une présentation normalisée pour distinguer les rapports des experts et les avis de l'Agence suite à ces rapports. Ce point est d'ailleurs repris dans la recommandation n°17. La mise en application que j'ai décidée de la procédure de publication d'un avis de l'Agence approuvée par le Conseil scientifique en juin 2003 répond pour partie à cette recommandation, puisqu'elle précise la forme d'un avis de l'Agence.

Ce travail de standardisation sera poursuivi sous six mois, en particulier par la rédaction de recommandations à l'usage des experts en vue de construire leurs rapports d'expertise et la mise à leur disposition des outils qui seront rendus nécessaires. Ces recommandations prendront en compte les dispositions approuvées par le Conseil scientifique mais également celles préconisées par la norme NF X 50-110 sur ce point. Parallèlement en interne, une formation des agents mais aussi des experts est indispensable pour cette application. Celle-ci est en cours.

3-7– Sur le plan de la fonction de direction scientifique

La mission fait état à plusieurs reprises du fait que la vacance du poste de direction scientifique est préjudiciable à l'Agence et que cette fonction devrait permettre à l'Agence de se renforcer sur les points suivants :

- Disposer d'un réseau **personnel** en vue d'améliorer le processus de recrutement d'experts compétents et indépendants en complément du réseau dont l'Agence dispose déjà ;
- Assurer une meilleure articulation entre l'Agence et ses instances scientifiques

J'ai demandé à mon service des ressources humaines de procéder à la définition de la fonction d'une direction scientifique pour l'Agence, qui pourrait être exercé par un collège ou par une personne, avant le 30 janvier.

La mission d'articulation entre l'Agence et ses instances, mais également celle de coordination des différents CES, feront partie des rôles relevant de cette fonction. Il apparaît néanmoins que les autres agences sanitaires comparables ne se sont pas dotées d'un directeur scientifique, mais de divers experts placés auprès d'eux ; que cette fonction n'apparaît aucunement dans les textes fondateurs de l'agence et que c'est de ma propre initiative que cette fonction a été créée à l'origine et qu'enfin, si l'agence exprime un fort besoin d'être épaulée pour sa stratégie et ses méthodologies, ainsi que pour élargir son réseau , ce besoin peut trouver sa réponse de diverses façons. En aucun cas, le directeur scientifique ne doit, à l'avenir, se trouver en position d'interférence scientifique directe entre la direction générale et le déroulement de l'expertise. Ceci est à la fois une position d'organigramme et un facteur humain.

Néanmoins, le conseil scientifique de novembre 2005 auquel cette question a été soumise a accepté le principe d'une structure éventuellement collégiale. Des discussions sont en cours depuis ce CS avec divers scientifiques de haut niveau capables d'assumer ce rôle de par leur compétence et dans ce positionnement.

4) Les recommandations ou enseignements de la mission sur lesquels l'Agence engage des actions à moyen terme

4-1 – Sur le plan de la planification des travaux et de l'anticipation des besoins

Le rapport insiste sur la nécessité pour l'Agence de planifier ses travaux et d'anticiper ses besoins, dans un cadre contractualisé avec ces tutelles (recommandations n° 2, 3, 4, 6, 8, 9,...)

Cette action nécessite certains préalables pour une mise en œuvre efficace.

4-1-1- Être capable d'évaluer l'adéquation de nos ressources par rapport aux demandes

Une comptabilité analytique incluant une gestion automatisée des temps existe déjà pour les activités d'expertise et les activités biocides de façon non automatisée depuis près de deux ans. Ce point implique que l'Agence se dote d'une comptabilité analytique encore plus détaillée. Les réflexions et actions pour disposer d'une comptabilité analytique fine ont déjà été engagées sous la responsabilité du directeur général adjoint de l'Agence et la mise en place, qui nécessite le changement de logiciel comptable compatible avec un logiciel de gestion des ressources humaines, devrait être en place plus finement en fin du 1er semestre 2006. Une collaboration a été établie avec l'AFSSA à ce sujet. Les charges de personnel et les commandes à des partenaires extérieurs seront imputées aux différents PAP et à leurs actions à compter du 1er janvier 2006.

4-1-2 –Être capable de définir des actions prioritaires

Les priorités doivent être définies en ce qui concerne les saisines mais également, et tout particulièrement dans la période actuelle de construction de l'Agence, en ce qui concerne des actions internes relevant de l'organisation.

Identifier des priorités suppose que des indicateurs de pilotage soient définis et suivis. Les indicateurs étudiés par la mission seront conservés, voire complétés et repris dans le projet de Contrat d'Objectifs et de Moyens qui doit être mis au point avec les trois tutelles.

En particulier, nous avons d'ores et déjà retenus les indicateurs suivants, qui feront l'objet d'un suivi dans ce cadre :

- Tableau 3 : Nature des contrats de travail des effectifs scientifiques
- Tableau 4 : ressources consacrées à la rémunération des vacations des experts
- Tableau 5 : Coût de fonctionnement des CES
- Tableau 6 : Coût des groupes de travail
- Tableaux 7 et 8 : Saisines reçues par l'Agence selon leur nature ou leur commanditaire

- Tableau 9 : Délais de traitement des saisines (ce qui nécessite de pouvoir identifier les délais de son propre réseau dont elle dépend)
- Tableau 14 : Activité des CES
- Tableau 15 : Activité des experts au sein des CES
- Tableau 16 : Processus de sélection des experts

Toutefois, le suivi de tels indicateurs suppose que l'agence se soit dotée, au moins pour certains d'entre eux, de processus informatisés ; c'est ce qui justifie que j'inscrive la mise en place efficace de ces actions dans une perspective à moyen terme. Par ailleurs le BP 2006 prévoit 300 000 euros d'investissement en logiciels.

4-2 – Sur le plan de la mise en place de la norme NF X 50-110

La mise en place volontaire, à mon initiative, de cette norme non obligatoire implique notamment que l'Agence poursuive son effort de réflexion et de formalisation de ses procédures, puis de leur amélioration continue.

Dans le cadre de ce chantier, seront inscrites les recommandations de la mission impliquant des travaux à moyen terme. Je pense en particulier à :

- l'amélioration de la gestion des DPI : développer des outils de mise à jour, améliorer les délais de publication (recommandation n°14) ; néanmoins, je rappelle que les autres agences similaires, pourtant créées bien antérieurement, ont publié tardivement leurs premières DPI ;
- la définition des fonctions du secrétaire scientifique (recommandation n°16) ;
- la mise à disposition de guides et d'outils à l'usage des experts en vue d'améliorer et de faciliter l'organisation de leurs travaux (recommandation n°15).

Observations, en retour, de l'Inspection générale des affaires sociales

Sommaire

INTRODUCTION **85**

1 LES INEXACTITUDES OU LES POINTS SUR LESQUELS L'AFSSE SOLLICITE UNE MODIFICATION REDACTIONNELLE **86**

1.1 LE TRAVAIL DE REVISION DES EXPERTISES 86
1.2 LE PRINCIPE DE L'*INUTIU PERSONAE* 86
1.3 LE DOSSIER "TELEPHONIE MOBILE" 86
1.4 SUR LA CONCLUSION 87
1.5 SUR LES RECOMMANDATIONS 87

2 LES RECOMMANDATIONS DU RAPPORT QU'IL FAUDRAIT PRENDRE EN CONSIDERATION DANS LE PROJET DE DECRET EN COURS D'EXAMEN EN CONSEIL D'ETAT **88**

3 LES RECOMMANDATIONS OU ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION QUE L'AGENCE EST EN MESURE DE PRENDRE EN COMPTE DES A PRESENT **88**

3.1 LES PRINCIPES DEONTOLOGIQUES 88
3.2 L'ANALYSE DES SAISINES DE L'AGENCE 88
3.3 SUR LES RELATIONS DE L'AGENCE AVEC SES INSTANCES, DONT LE CONSEIL SCIENTIFIQUE 89
3.4 SUR LES METHODES D'EXPERTISE 89
3.5 SUR LES DECLARATIONS PUBLIQUES D'INTERET 89
3.6 SUR LES AVIS DE L'AGENCE 89
3.7 SUR LA FONCTION DE DIRECTION SCIENTIFIQUE 89

4 LES RECOMMANDATIONS OU ENSEIGNEMENTS DE LA MISSION SUR LESQUELS L'AGENCE ENGAGE DES ACTIONS A MOYEN TERME **90**

4.1 PLANIFICATION DES TRAVAUX 90
4.2 MISE EN PLACE DE LA NORME NF X 50-110 90

Introduction

Par lettre en date du 10 janvier 2006, Monsieur le Président du Conseil d'Administration de l'AFSSE a fait part de ses commentaires au rapport IGAS-IGE relatif à l'évaluation des méthodes de travail scientifique de l'AFSSE. Ceux-ci n'appellent pas de remarques particulières de la part des inspections générales.

Par lettre en date du 20 janvier 2006, Madame la directrice générale de l'AFSSE a fait part de ses observations regroupées en 4 thèmes :

1) Les inexactitudes ou les points sur lesquels l'AFSSE sollicite une modification rédactionnelle,
2) Les recommandations des inspecteurs qu'il faudrait prendre en considération dans le projet de décret de l'AFSSET,
3) Les recommandations de la mission que l'Agence prend en compte dès à présent,
4) Les recommandations pour lesquelles l'Agence engage des actions planifiées à moyen terme.

**
*

La mission remarque que le constat d'ensemble qu'elle a effectué est validé par le Président du conseil d'administration et la Directrice générale de l'Agence.

Elle note avec satisfaction l'engagement dans un processus visant à prendre en compte de façon opérationnelle ses principales recommandations et souligne la nécessaire implication dont la tutelle devra faire prendre dans leur mise en œuvre effective.

1 Les inexactitudes ou les points sur lesquels l'AFSSE sollicite une modification rédactionnelle

1.1 Le travail de révision des expertises

La mission ne disconvient pas du travail de révision qui a été mené depuis le mois de juin 2005 pour le champ de compétences du CES « milieux aériens », elle note que d'autres CES ont été créés de façon récente : CES « biocides » (à la même date soit mars 2005) et CES « agents physiques » (juillet 2005).

Le travail de remise « au format » est donc nécessaire également pour les travaux des groupes de travail qui ont pu être menés dans le champ de compétences de ces CES.

Observation maintenue.

1.2 Le principe de l'*inutiu personae*

La mission ne méconnaît pas la difficulté, qu'elle a souligné à plusieurs reprises, de faire fonctionner les bonnes pratiques de l'expertise dans un contexte de « réseau ».

La mission partage avec l'Agence le souci qu'il y a à mieux définir le mode de participation des experts venus des institutions membres de ce réseau. En effet, convention-cadre et norme Afnor d'expertise pourraient servir de cadre à une optimisation du mode de participation de ces experts aux travaux de l'Agence.

1.3 Le dossier "téléphonie mobile"

L'Agence fait les remarques suivantes qui confirment le point de vue de la mission : *« le conseil scientifique réuni le 27 mai 2004 s'est prononcé sur le principe de la création de ce groupe de travail et,* ***partiellement****, sur sa composition qui a été complétée par la suite ».*

Et d'autre part *« s'il est vrai que tous les GT ad hoc n'ont pas été soumis dans le passé à l'examen du conseil scientifique certains* ***ont pu l'être , au moins sur le principe*** *de leur création ».*

Observation maintenue.

1.4 Sur la conclusion

Rédaction maintenue du constat fait par la mission en page 58 de son rapport pour la phrase concernant les lacunes et leurs origines (tutelles et agence elle-même)

En ce qui concerne la disparité des points de vue et le fait qu'ils ne subsisteraient plus depuis mai 2005, la mission confirme que certains de ses interlocuteurs ont émis des positions qui n'étaient pas nécessairement unifiées, tant sur le fond que sur la forme, sur deux des trois points évoqués (fonctionnement du réseau et mise en place de la norme d'expertise).

Vu pour les objectifs du futur « contrat d'objectifs et de moyens ».

1.5 Sur les recommandations

- Recommandation n°19

La remarque de l'Agence n'est pas en contradiction de la recommandation de la mission . L'analyse de l'Agence devra être discutée avec ses tutelles sur le point de savoir si le recours à la modélisation et à l'analyse socio-économique nécessite des moyens supplémentaires.

- Recommandation n°20

La mission entend dans cette recommandation rappeler des règles de publication qui concernent une autorité administrative, l'Agence, qui n'est pas indépendante. De ce fait la communication préalable de l'avis à publier à son commanditaire, avant la publication proprement dite doit être maintenue. Le délai « automatique » prévu dans le projet de décret relatif à l'AFSSE est de nature à simplifier le processus.

2 Les recommandations du rapport qu'il faudrait prendre en considération dans le projet de décret en cours d'examen en Conseil d'Etat

A titre liminaire, la mission considère que l'application de ses recommandations par leur intégration au sein du décret en cours d'examen, doit faire l'objet d'une discussion dans les meilleurs délais entre l'Agence et ses tutelles.

Les recommandations en question portent sur :

- les modalités de saisine,
- le pouvoir de nomination de la Direction générale pour les CES,
- la définition de la convention cadre et la réflexion sur le fonctionnement du réseau,
- la possibilité, en cas d'urgence de créer des groupes de travail ad hoc.

En revanche la mission considère que sa recommandation visant à organiser une « présidence tournante » des tutelles est du ressort de la gestion courante entre celles-ci. Informelle, elle ne requiert pas nécessairement son inclusion dans un texte réglementaire.

3 Les recommandations ou enseignements de la mission que l'Agence est en mesure de prendre en compte dès à présent

3.1 Les principes déontologiques

Vu pour la démarche en cours de validation et donc de mise en œuvre.

3.2 L'analyse des saisines de l'Agence

Vu pour le processus de mise en œuvre dans un délai de 3 mois.

3.3 Sur les relations de l'Agence avec ses instances, dont le Conseil scientifique

Vu pour le processus enclenché et vu pour les conséquences concernant le « réseau ».

3.4 Sur les méthodes d'expertise

La mission maintien que l'objectif visé doit être de ne pas permettre la création de groupes de travail en dehors des CES. Les cas exceptionnels qui pourraient le permettre doivent être définis avec les tutelles.

3.5 Sur les déclarations publiques d'intérêt

Vu pour la démarche retenue pour l'Agence, pour la recommandation n° 13 notamment lorsque des nouveaux CES seront créés ou renouvelés ou les groupes de travail qui leur sont rattachés.

3.6 Sur les avis de l'Agence

Vu pour l'objectif à 6 mois dans le cadre notamment de la mise en place de la norme pour la recommandation n°17

3.7 Sur la fonction de direction scientifique

La mission ne considère pas que celle-ci doive prendre une forme collégiale. De même le conseil scientifique ne considère t'il cela que comme « éventuellement » possible.

Vu pour le processus en cours (définition de fonctions et recrutement)

4 Les recommandations ou enseignements de la mission sur lesquels l'Agence engage des actions à moyen terme

4.1 Planification des travaux

Vu pour l'intention affichée par l'Agence. La mission note avec intérêt par ailleurs que l'Agence entend se doter d'indicateurs qui reprennent ceux que la mission lui a demander de renseigner pour la conduite de ses travaux . Il s'agit là en effet des indicateurs dont l'existence est requise a minima pour un meilleur pilotage de l'organisation.

La mission appelle l'attention de l'Agence et des tutelles de ne pas « s'abriter » derrière l'exigence formelle d'une comptabilité analytique complète (et donc souvent lourde à mettre en œuvre) pour mettre en place les outils de pilotage. Une pilotage serré de l'activité, de l'activité physique et de l'exécution budgétaire sont à même de remplir ce rôle.

4.2 Mise en place de la norme NF X 50-110

Vu pour la prise en compte des recommandations 14,15 et 16 du rapport.