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**

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 **5**

1.1 LES MOYENS BUDGÉTAIRES DONT L'AFSSE A DISPOSÉ POUR CONDUIRE SA MISSION D'EXPERTISE, ONT ÉTÉ EXTRÊMEMENT LIMITÉS 5

1.2 LES MOYENS HUMAINS AFFECTÉS À LA MISSION D'EXPERTISE N'ONT PAS ÉTÉ IMMÉDIATEMENT EN ADÉQUATION AVEC SES BESOINS 6

1.3 LE COÛT DE L'EXPERTISE EXTERNE PRIS EN CHARGE EST DEMEURÉ MODESTE 7

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 **9**

2.1 LES MODALITÉS 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: ÊTRE LE GARANT SCIENTIFIQUE DE L'AGENCE, N'A ÉTÉ QUE PARTIELLEMENT REMPLIE ET EST ENCORE À 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 FRAGILISÉ 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 COMITÉS D'EXPERTS SPÉCIALISÉS, DONT LA MISE EN PLACE A ÉTÉ 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 : QUALITÉ ET INDÉPENDANCE REQUIÈRENT 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 DÉFINIR 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

TROISIÈME PARTIE - UNE ILLUSTRATION DE CES DÉFICIENCES MÉTHODOLOGIQUES: LE DOSSIER « TÉLÉPHONIE MOBILE » 36
3.1 LES TRAVAUX DE L'ESPÈCE QUI ONT IMMÉDIATEMENT PRÉCÉDÉ CEUX DE L'AGENCE 36
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 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 DEUXIÈME AVIS DE JUIN 2005 N'EST PAS EXEMPT D'APPROXIMATIONS DANS LES PROCÉDURES 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

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 43
4.1 COMMENT DÉVELOPPER L'INGÉNIERIE D'EXPERTISE AU SEIN D'UN "RÉSEAU" DE PARTENAIRES DÉSIGNÉS ? 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 DÉJÀ PASSÉES AVEC LES PARTENAIRES DÉSIGNÉS SONT L'ILLUSTRATION DE LA DIFFICULTÉ À FAIRE VIVRE CE "RÉSEAU" SUR L'EXPERTISE 45

CINQUIÈME PARTIE - CONSIDÉRATIONS DE MÉTHODOLOGIE 49
5.1 ELÉMENTS DE DOCTRINE EN MATIÈRE D'EXPERTISE. 49
5.2 LES DISPOSITIONS PRATIQUES PRISES À L'AFSSAPS 51

SIXIÈME 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 MODALITÉS DE PRODUCTION DES AVIS DE L'AGENCE 57

CONCLUSION 58

ANNEXES

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

68

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

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

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.

● **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.

● **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. »

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.