



Institut d'Etudes Politiques de Lyon

VetAgro Sup – Ecole Nationale des Services Vétérinaires

Mémoire pour l'obtention du

Master Politiques Publiques et Gouvernements Comparés, parcours « Politique de l'Alimentation et Gestion des Risques Sanitaires » (PAGERS).

## **Une agence de sécurité sanitaire à l'épreuve d'une situation d'urgence : autopsie de la gestion de la crise du fipronil d'août-septembre 2017 à l'Anses**

Stage réalisé du 23 avril au 27 juillet 2018 au sein de la Direction de la Qualité et de l'Audit Interne de l'Anses

Mémoire sous la direction de M. Mili Spahic

*Maso Djérène*

*Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire*

*2018/2019*



# Remerciements

A M. Mili Spahic, Directeur de cabinet de Santé Publique France,  
Qui nous a fait l'honneur d'accepter d'être le directeur de ce mémoire et qui nous a apporté  
de précieux conseils,  
Hommage respectueux.

A Mme Céline Marcou-Cherdel, Directrice de la Qualité et de l'Audit Interne de l'Anses,  
Pour sa disponibilité et ses conseils durant le stage,  
Sincères remerciements.

A M. Olivier Pierson, responsable qualité en charge de la coordination des laboratoires de  
l'Anses,  
Pour avoir accepté de m'accueillir au sein de l'Anses, ainsi que pour sa disponibilité et ses  
conseils durant le stage,  
Sincères remerciements.

A Mmes Céline Château, Odile Laporte, Sylvie Loisel, Catherine De Méredieu, Sylvie Provot  
et Catherine Rigoulot, membres de l'équipe de la Direction de la Qualité et de l'Audit Interne  
de l'Anses,  
Merci de m'avoir si bien accueillie dans l'équipe et d'avoir partagé avec moi votre  
expérience.

A l'ensemble des personnels de l'Anses avec qui j'ai été en contact pour la réalisation de  
mes missions, des laborantins au Directeur Général,  
Merci pour votre accueil toujours chaleureux et pour votre disponibilité.

A l'ensemble des membres de l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires,  
Merci pour l'accompagnement en amont puis tout au long de ce stage.

Ce mémoire a été rédigé dans le cadre d'un stage de master 2 réalisé au sein de l'Anses. Les propos exprimés sont propres à leur auteur, et en aucun cas ils n'engagent l'Anses. Ils n'ont pas vocation à être employés à des fins d'évaluation de la structure d'accueil.

# Sommaire

|   |              |
|---|--------------|
| <b>Sommaire</b> -----   | <b>1</b> -   |
| <b>Liste des abréviations</b> -----   | <b>3</b> -   |
| <b>Introduction</b> -----   | <b>5</b> -   |
| <b>Partie 1 Analyse du fonctionnement de l'Anses pendant la crise du fipronil d'août-<br/>septembre 2017</b> -----  | <b>26</b> -  |
| <b>I- Une crise qui a mobilisé l'Anses en transversalité, en plein mois d'août</b> -----  | <b>26</b> -  |
| <b>II- Une alerte en deux temps</b> -----   | <b>29</b> -  |
| <b>III- Une gestion de crise « improvisée » par un petit nombre d'acteurs très mobilisés</b> ---  | <b>32</b> -  |
| 1. Les missions d'expertise -----   | 32 -         |
| 2. Les missions des laboratoires de référence -----   | 43 -         |
| 3. Les activités transversales -----  | 49 -         |
| <b>IV- Terminaison de l'action : une crise sans fin ?</b> -----   | <b>55</b> -  |
| <b>Partie 2 Mise en perspective des résultats de ce retour d'expérience à l'échelle de l'Anses et<br/>du système de régulation des risques liés à l'alimentation</b> -----            | <b>61</b> -  |
| <b>I- Le retour d'expérience, un outil de gestion des crises au cœur d'enjeux<br/>organisationnels</b> -----  | <b>61</b> -  |
| 1. Le retour d'expérience comme instrument servant des intérêts multiples-----  | 62 -         |
| 2. Un retour d'expérience aux impacts touchants plusieurs niveaux de l'organisation-----  | 65 -         |
| <b>II- Au-delà de la gestion de crise, que nous apprend ce retour d'expérience sur la place de<br/>l'Anses dans la régulation des risques liés à l'alimentation en France ?</b> ----- | <b>67</b> -  |
| 1. L'Anses, une institution qui a développé une identité forte de laquelle découle un<br>positionnement affirmé -----   | 68 -         |
| 2. La relation de l'Anses avec ses tutelles : la bataille des instruments -----   | 69 -         |
| 3. L'Anses, une expertise en matière de communication qui renforce son positionnement d'acteur<br>incontournable de la sécurité sanitaire -----                                       | 73 -         |
| <b>III- Que nous apprend ce retour d'expérience sur la régulation des risques liés à<br/>l'alimentation au niveau européen ?</b> -----  | <b>76</b> -  |
| 1. Une incompréhension de l'Anses vis-à-vis du rôle de l'EFSA pendant la crise -----  | 76 -         |
| 2. L'EFSA : vers une coordination des évaluations des risques -----   | 77 -         |
| <b>Conclusion</b> -----   | <b>81</b> -  |
| <b>Références bibliographiques</b> -----  | <b>86</b> -  |
| <b>Sources</b> -----  | <b>87</b> -  |
| <b>Annexes</b> -----  | <b>93</b> -  |
| <b>Table des matières</b> -----   | <b>107</b> - |
| <b>Liste des figures</b> -----  | <b>109</b> - |



## Liste des abréviations

| Sigle               | Signification   |
|---------------------|---|
| <b>AFNOR</b>        | Agence Française de Normalisation   |
| <b>AFP</b>          | Agence France Presse  |
| <b>AFSCA</b>        | Agence fédérale belge pour la sécurité de la chaîne alimentaire                                 |
| <b>AFSSA</b>        | Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation  |
| <b>AFSSET</b>       | Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail                         |
| <b>AMM</b>          | Autorisations de Mise sur le Marché   |
| <b>ANMV</b>         | Agence Nationale du Médicament Vétérinaire  |
| <b>Anses</b>        | Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail      |
| <b>ARfD</b>         | Dose de référence aiguë   |
| <b>AST</b>          | Appui Scientifique et Technique   |
| <b>BfR</b>          | Institut Fédéral Allemand en charge de la sécurité sanitaire de l'alimentation                  |
| <b>CEI (ou IEC)</b> | Commission Electrotechnique Internationale  |
| <b>CGAAER</b>       | Conseil Général de l'Alimentation, de l'Agriculture et des Espaces Ruraux                       |
| <b>CGEDD</b>        | Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable                                  |
| <b>CGEFI</b>        | Contrôle Général Economique et Financier  |
| <b>Cofrac</b>       | Comité français d'accréditation   |
| <b>COP</b>          | Contrat d'Objectifs et de Performance   |
| <b>CPVADAAA</b>     | Comité Permanent des Végétaux, des Animaux et des Denrées Alimentaires et Aliments pour Animaux |
| <b>DAEI</b>         | Direction des Affaires Européennes et Internationales   |
| <b>DAVS</b>         | Direction des Alertes et des Vigilances Sanitaires  |
| <b>DEPR</b>         | Direction de l'Evaluation des Produits Règlementés  |
| <b>DER</b>          | Direction de l'Evaluation des Risques   |
| <b>DG</b>           | Direction Générale  |
| <b>DGAL</b>         | Direction Générale de l'Alimentation  |
| <b>DGCCRF</b>       | Direction Générale de la Concurrence, de la Consommation et de la Répression des Fraudes        |

|                |   |
|----------------|---|
| <b>DGDDI</b>   | Direction Générale des Douanes et des Droits Indirects  |
| <b>DGS</b>     | Direction Générale de la Santé  |
| <b>Dicoris</b> | Direction de la communication et des relations institutionnelles  |
| <b>DQAI</b>    | Direction de la Qualité et de l'Audit Interne   |
| <b>DSP</b>     | Direction de la Stratégie et des Programmes   |
| <b>EFSA</b>    | Agence européenne de sécurité sanitaire des aliments  |
| <b>EILA</b>    | Essai inter-laboratoires d'aptitude   |
| <b>ESB</b>     | Encéphalopathie Spongiforme Bovine  |
| <b>FAO</b>     | Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture   |
| <b>GECU</b>    | Groupe d'Expertise Collective d'Urgence   |
| <b>IGAS</b>    | Inspection Générale des Affaires Sociales   |
| <b>INCA</b>    | Nom d'une base de données de consommation alimentaire   |
| <b>INHESJ</b>  | Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice   |
| <b>ISO</b>     | Organisation Internationale de Normalisation  |
| <b>LMR</b>     | Limite Maximale de Résidus  |
| <b>LNR</b>     | Laboratoires Nationaux de Référence   |
| <b>LRUE</b>    | Laboratoire de Référence de l'Union Européenne  |
| <b>LSAI</b>    | Laboratoire de Sécurité des Aliments  |
| <b>MUS</b>     | Mission des Urgences Sanitaires   |
| <b>OIE</b>     | Organisation Mondiale de la Santé Animale   |
| <b>OMS</b>     | Organisation mondiale de la santé   |
| <b>PTL</b>     | Programme de Travail des Laboratoires   |
| <b>RASFF</b>   | Rapid Alert System for Food and Feed (Système d'alerte rapide pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux) |
| <b>Retex</b>   | Retour d'expérience   |
| <b>RSS</b>     | Réunion de Sécurité Sanitaire   |
| <b>SALSA</b>   | Système d'Alertes Sanitaires de l'Anses   |
| <b>SCL</b>     | Service Commun des Laboratoires   |
| <b>SGAE</b>    | Secrétariat Général aux Affaires Européennes  |
| <b>UE</b>      | Union européenne  |
| <b>UERALIM</b> | Unité Evaluation des Risques liés aux Aliments  |



# Introduction

Le 20 juillet 2017, la Commission européenne, via le système d'alerte rapide européen pour les denrées alimentaires et les aliments pour animaux (RASFF), a été informée par les autorités belges que des taux élevés de fipronil<sup>1</sup> avaient été mis en évidence dans des œufs et des viandes de volailles<sup>2</sup>. Ces aliments contaminés provenaient des Pays-Bas. C'est le point de départ d'une crise d'ampleur européenne.

Ce n'est ensuite qu'au 1<sup>er</sup> août 2017, après plusieurs sollicitations restées sans suite de la part des autorités sanitaires Belges, que les Pays-Bas annoncent avoir détecté du fipronil dans des centaines de milliers d'œufs<sup>3</sup>. Les autorités françaises commencent alors également à se questionner sur la possibilité d'une introduction de ces denrées alimentaires contaminées en France. Le 7 août le ministère de l'agriculture en a alors la certitude et l'annonce dans un communiqué de presse<sup>4</sup>. Entre le 7 et le 11 août les constats ne font qu'empirer : plus de 250 000 œufs contaminés ont été mis sur le marché en France. Les médias s'emballent<sup>5</sup>.

Dans ce contexte, et face au risque d'ingestion via l'alimentation de cette substance insecticide en France, les ministères en charge de l'agriculture, de la santé et de la consommation ont saisi l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) le 7 août 2017 pour une demande d'Appui Scientifique et Technique (AST) relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans les œufs destinés à la consommation<sup>6</sup>. La Direction Générale de l'Alimentation (DGAL) a ensuite, le 16 août 2017, de nouveau saisi l'Anses pour une demande d'AST complémentaire<sup>7</sup>. Ces deux saisines ont été demandées en urgence et ont nécessité des délais de réponse extrêmement courts (inférieurs à trois jours). Une troisième saisine a ensuite été demandée le 25 août 2017, toujours par la DGAL : elle concernait cette fois-ci l'amitrazé<sup>8</sup>. Elle a été rendue

---

<sup>1</sup> Le fipronil est un insecticide utilisé en médecine vétérinaire, chez les animaux domestiques uniquement, pour le traitement des infestations de puces, poux et tiques. Son usage n'est pas autorisé comme médicament vétérinaire chez les animaux producteurs de denrées alimentaires. Il est également utilisé en tant que biocide comme anti-fourmis et anti-cafards. Cette utilisation n'entraînant pas d'exposition via l'alimentation. Enfin, cette substance est également employée pour le traitement des semences de différentes espèces végétales en Europe, mais n'est pas autorisé en France pour ce type d'utilisation.

<sup>2</sup> Note de l'Anses relative à une demande d'appui scientifique et technique (AST) relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation (Demande n° 2017-SA-0178).

<sup>3</sup> Dépêche AFP du 1<sup>er</sup> août 2017 « Pays-Bas : des centaines de milliers d'œufs contaminés par un insecticide ».

<sup>4</sup> Communiqué de presse du ministère de l'agriculture du 7 août 2017 « Fipronil dans les œufs : la France renforce ses contrôles ».

<sup>5</sup> Une comptabilisation des dépêches de l'Agence France Presse montre que, sur la crise du fipronil, 8 dépêches ont été publiées entre le 1<sup>er</sup> et le 6 août, 42 entre le 7 et le 11 août, 30 entre le 12 et le 25 août.

<sup>6</sup> Saisine de l'Anses par la DGAL, la DGS et la DGCCRF (courrier) le 7 août 2017, relative aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans les œufs destinés à la consommation.

<sup>7</sup> Saisine de l'Anses par la DGAL (mail) le 16 août 2017, relative à la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë.

<sup>8</sup> L'amitrazé est un médicament vétérinaire utilisé pour lutter contre les ectoparasites chez les animaux de compagnie, chez les abeilles et chez les animaux de rente suivants : bovins, porcins, ovins et caprins. Il a été utilisé dans les bâtiments d'élevages de volailles vides pendant la phase de vide

le 6 septembre 2017<sup>9</sup>. Le Laboratoire de Sécurité des Aliments (Département Contaminants Chimiques des Aliments) et le laboratoire de Fougères, deux laboratoires de référence de l'Anses, ont également été sollicités afin de mettre en place des méthodes d'analyse et pour leur transposition aux laboratoires départementaux en vue d'une accréditation par le Comité français d'accréditation (Cofrac). D'autres entités de l'Agence ont également participé, soit pour contribuer aux demandes citées ci-dessus, soit à la suite de sollicitations directes des ministères.

Au sein de l'Anses, de nombreux acteurs ont ainsi été mobilisés pendant la crise du fipronil en août et septembre 2017 afin de répondre à ces demandes des tutelles. En contexte de congés estivaux et de demandes urgentes, en pleine crise médiatique, la participation de l'Anses à la gestion de cette crise est jugée en interne comme étant « positive »<sup>10</sup>, malgré des difficultés organisationnelles et des craintes de ne pas être en mesure de répondre aux attentes des tutelles<sup>11</sup>. Dans ces conditions, la Direction Générale de l'Anses a souhaité organiser un retour d'expérience avec comme objectifs d'analyser le fonctionnement de l'agence pendant cette crise (et mettre en évidence des points forts et des axes d'amélioration), d'évaluer ses productions comparées à une situation « normale », ainsi que de reconnaître le travail de chacun et de valoriser l'expérience acquise pour la gestion de futures situations similaires.

Je suis arrivée en stage à l'Anses, au sein de la Direction de la Qualité et de l'Audit Interne (DQAI) le 23 avril 2018, dans un contexte de changement de directeur de cette direction. La directrice actuelle avait pris ses fonctions début avril 2018 au sein de l'Anses. Mes missions de stage ont ainsi été définies lors de mes premiers jours de stage. Le retour d'expérience sur la crise du fipronil d'août et septembre 2017 était un vœu exprimé depuis plusieurs mois par plusieurs directeurs qui avaient été impliqués dans la gestion de la crise, sans que personne ne se soit réellement emparé du sujet. Ce retour d'expérience avait donc été inscrit dans le programme d'audit interne de l'Agence. La nouvelle directrice de la DQAI a alors trouvé intéressant de me confier la réalisation de cet exercice, ne sachant pas vraiment comment traiter cet audit atypique, et cela lui permettant de se montrer proactive sur un sujet très attendu. Je me suis donc engagée dans cette démarche et ai eu à en gérer l'ensemble des étapes, l'idée de me confier cette mission étant survenue la semaine précédant mon arrivée. Parallèlement à cette mission, je me suis également investie dans la démarche de management des risques de l'Anses, notamment sa partie documentaire et pour travailler sur le lien entre la démarche du siège et celle des laboratoires, en relation avec la nouvelle version de la norme ISO 17025 : 2017<sup>12</sup> en cours de déploiement au sein des laboratoires, et intégrant des exigences de gestion des risques. Ces deux missions, sur le management des risques de l'Anses et le retour d'expérience sur une crise, constituent un ensemble me permettant de

---

sanitaire. Il n'est pas autorisé en Europe en tant que produit biocide ou phytosanitaire. Cette pratique interroge donc sur la possibilité de retrouver des résidus dans les œufs et viandes de volailles.

<sup>9</sup> Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à une demande d'avis sur le risque pour les consommateurs liés à la présence de résidus d'amitrazé dans les œufs et la viande de volaille (demande n°2017-SA-0186 du 6 septembre 2017).

<sup>10</sup> Entretien n°4 (Un Directeur Général Délégué) : « Je pense que c'est bien de faire un Retex dans ce cas car c'est bien de le faire sur du positif. »

<sup>11</sup> Entretien n°1 (Une Directrice Générale Déléguée) et n°4 (Un Directeur Général Délégué).

<sup>12</sup> AFNOR. Norme NF EN ISO/IEC 17025 : 2017. Exigences générales concernant les compétences des laboratoires d'étalonnages et d'essais.

développer une vision transversale de l'Agence sur la thématique de la gestion des risques et des crises. La synthèse du mémoire que j'ai rédigé pour la validation du Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaire en Santé Publique Vétérinaire, et qui concerne l'ensemble de mes missions de stage, est présentée en annexe 1.

Mon positionnement au sein de la DQAI m'a permis d'appréhender l'agence dans son ensemble, selon une vision transversale que je n'aurais pas eu en étant placée au sein d'une autre direction. J'étais également ainsi dans une équipe qui n'avait pas été impliquée directement pendant la crise du fipronil et qui était en capacité de m'éclairer sur les pratiques, la culture et les procédures internes propres à l'Anses et à chaque direction. Une caractéristique de la DQAI étant qu'elle est composée de responsables qualité qui travaillent en interaction avec les équipes « métiers » du siège et animent le réseau des responsables qualités des laboratoires de l'Anses. La DQAI intègre par ailleurs en son sein la mission d'appui au pilotage stratégique, composée de deux personnes, qui travaillent également en transversalité, en appui au Directeur Général.

Pour replacer l'organisation de ce retour d'expérience dans une perspective d'ensemble de gestion d'une crise par les pouvoirs publics, j'ai d'abord cherché à approfondir quelques questionnements. Je vais en premier lieu tenter de caractériser ce qu'est l'Anses à partir de la bibliographie existante sur les agences de l'Etat et leur dynamique de création, ainsi que de cerner les caractéristiques propres de l'Anses en tant qu'agence. Je vais ensuite approfondir la notion de crise et le rôle des agences sanitaires pour leur gestion.

## L'Anses, une agence de sécurité sanitaire

### **Les agences de l'Etat et leur dynamique de création**

C'est à partir des années 1960 que le concept d'agence commence à émerger au sein de l'organisation administrative française<sup>13</sup>. Le constat est en effet établi par Edgar Pisani<sup>14</sup> que l'administration, avec l'augmentation progressive de ses missions et secteurs d'intervention, devient peu adaptée à la réalisation de certaines tâches qui nécessitent une souplesse et une réactivité que n'ont pas les administrations centrales. La question se pose alors de créer une nouvelle forme d'administration, spécialisée, en capacité d'être plus dynamique et de s'adapter à la mission de service public à conduire (par exemple en termes de gestion budgétaire pluriannuelle). C'est ensuite pendant les années 1980 et 1990, sur l'impulsion d'une dynamique de réforme de l'administration associée au New Public Management<sup>15</sup>, que ce phénomène dit d'« agencification » s'accroît<sup>16</sup>. Celui-ci constitue une

<sup>13</sup> Conseil d'Etat. Discours du vendredi 19 octobre par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil D'Etat. Les agences : une nouvelle gestion publique ? p4.

<sup>14</sup> Pisani E. 1956. Administration de gestion, administration de mission. In: Revue française de science politique, 6<sup>e</sup> année, n°2, pp. 315-330.

<sup>15</sup> « Ensemble d'axiomes et de recettes tirés de théories économiques et de prescriptions issues de savoirs de management appliqués aux firmes privées. » d'après Baruch M.O. et Bezès P. 2006. Généalogie de la réforme de l'Etat. In: Revue française d'administration publique, 4, n°120.

<sup>16</sup> Benamouzig D., Besançon J. 2005. Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques : Le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, Elsevier Masson, 47 (3), pp.301-322.

technique de gouvernement qui vient modifier les frontières organisationnelles dans de nombreux secteurs des politiques publiques. La création d'agences permet d'isoler une fonction stratégique dans une politique publique et la rendre plus autonome, moins dépendante du pouvoir « politique »<sup>17</sup>. Un rapport de l'Inspection Générale des Finances de 2012<sup>18</sup> souligne que ce phénomène d'agencification n'a pas fait l'objet d'une stratégie d'ensemble et qu'il est inflationniste en termes de moyens humains et financiers. Les « opérateurs », entités dotées de la personnalité morale exerçant une activité de service public majoritairement financée par l'Etat, et placés sous le contrôle direct de celui-ci, représentaient vingt pourcents du budget général de l'Etat au moment de l'étude. Les auteurs concluent à un démembrement des politiques publiques qui a un impact d'autant plus important que l'exercice de la tutelle est jugé insuffisant. L'existence de taxes affectées directement à ces opérateurs vient renforcer leur sentiment d'indépendance et affaiblit la tutelle, malgré une dynamique de professionnalisation de celle-ci s'appuyant sur un outillage particulier (des Contrats d'Objectifs et de Performance par exemple).

Selon un rapport du Conseil d'Etat, c'est une « conception instrumentale »<sup>19</sup> des agences qui prédomine lors de leur création. C'est-à-dire que l'administration centrale crée l'agence selon le statut qui correspond le mieux à l'objectif poursuivi et au contexte du moment. Elles sont donc le fruit « d'une approche politique et pragmatique »<sup>20</sup>. Bien que très diverses, les agences possèdent des caractéristiques communes relatives à leur place au sein de l'environnement institutionnel et relatives à leur mission. Une agence est ainsi « un organisme autonome qui exerce une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale »<sup>21</sup>. Autonomes car elles ne sont pas indépendantes ni hiérarchiquement rattachées de manière directe à l'autorité de tutelle. Leur rôle est de participer pleinement à l'orientation des politiques publiques du domaine dans lequel elles interviennent, et pas uniquement de participer à la mise en œuvre d'une politique publique.

L'introduction de cette nouvelle forme administrative entraîne une réorganisation de l'action publique qui a un impact sur le travail des agents en administration centrale<sup>22</sup> et sur le rôle de ces dernières. Elle implique également un nécessaire travail au sein d'un réseau d'acteurs ainsi qu'une coordination. Elles s'inscrivent à ce titre dans la logique de gouvernance qui est imprégnée d'une certaine modernité, flexibilité et idée d'ouverture de l'action publique<sup>23</sup>, sortant du modèle d'organisation classique, hiérarchique et pyramidal, de l'administration<sup>24</sup>.

---

<sup>17</sup> Bezes P., Le Lidec P. 2016. Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique. *Revue française de science politique*, 3 (Vol. 66), p. 407-433.

<sup>18</sup> Rapport de l'Inspection Générale des Finances N° 2011-M-044-01. Mars 2012. L'Etat et ses agences.

<sup>19</sup> Conseil d'Etat. Etude annuelle 2012. Les agences : une nouvelle gestion publique ? p40.

<sup>20</sup> Conseil d'Etat. Discours du vendredi 19 octobre par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil D'Etat., *op. cit.*

<sup>21</sup> Conseil d'Etat. Etude annuelle 2012., *op. cit.* p64.

<sup>22</sup> Torny, D. 2007. L'administration des risques sanitaires face à l'éloignement de l'expertise : le cas français au tournant des années 2000. *Sociologie et sociétés*, 39(1), 181-196.

<sup>23</sup> Gaudin J.P. 2002. *Pourquoi la gouvernance ?*, Paris, Presses de SciencesPo,

<sup>24</sup> Rapport de l'Inspection Générale des Finances., *op. cit.*

## Caractéristiques de l'Anses dans le paysage des agences

L'Anses fait partie des agences dites de sécurité sanitaire<sup>25 26</sup>. Le terme « sécurité sanitaire » commence à être employé en 1992 dans les discussions du projet de loi relatif à la sécurité en matière de transfusion sanguine<sup>27</sup>. Il est alors défini comme « la sécurité des personnes contre les risques thérapeutiques de toute nature, risques liés aux choix thérapeutiques, aux actes de prévention, de diagnostic ou de soins, à l'usage des biens et produits de santé comme aux interventions et décisions des autorités sanitaires »<sup>28</sup>. Il concerne donc à ce moment-là les risques liés au fonctionnement du système de santé. Son champ est élargi à partir de 1996, au moment de la crise de la vache folle, aux produits alimentaires. Une nouvelle définition a été donnée en 2007 : la sécurité sanitaire est alors « l'ensemble des actions et des procédures permettant de réduire la probabilité des risques ou la gravité des dangers qui menacent la santé de la population et pour lesquelles l'action des pouvoirs publics est nécessaire »<sup>29</sup>.

Au-delà de la conception générale de la notion d'agence décrite plus haut, le domaine sanitaire présente des particularités. De nombreuses agences de sécurité sanitaire ont été créées à la suite de crises sanitaires majeures<sup>30</sup>. C'est le cas de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Alimentation (AFSSA) qui a été créée en 1999 à la suite de la crise de la vache folle. La création d'une agence à la suite d'une crise permet aux pouvoirs publics d'apporter une réponse institutionnelle<sup>31</sup>, montrant une action forte, destinée à marquer la mobilisation de l'Etat et, dans le cas de l'AFSSA, à garantir dans le futur la solidité et l'indépendance des productions, notamment scientifiques. Les crises sont des moments qui constituent donc des fenêtres d'opportunités à un changement radical, là où l'approche néoinstitutionnaliste historique a montré que les pressions politiques ou institutionnelles classiques mènent la plupart du temps à l'adaptation des institutions et non à la création de nouvelles<sup>32 33</sup>. L'AFSSA n'a donc pas échappé à ce type de dynamique lors de sa création, à la suite d'un scandale sanitaire auquel les pouvoirs publics devaient répondre. La logique de création de cette agence était notamment de séparer les fonctions d'évaluation et de gestion des risques et de permettre une meilleure collaboration entre les ministères en charge de la santé et de l'agriculture concernant la gestion des risques sanitaires<sup>34</sup>.

L'Anses a ensuite été créée par la fusion, en 2010, de l'AFSSA et de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire de l'Environnement et du Travail (AFSSET). L'Anses vient

---

<sup>25</sup> Tabuteau D. 2003. Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défaillante ou retour de l'État hygiéniste ?, *Les Tribunes de la santé*, 1 (no 1), p. 34-46.

<sup>26</sup> Salvat G., Parisot P, Genet R. 2017. Anticipation et adaptation des politiques publiques : le rôle d'une agence de sécurité sanitaire. *Bull. Acad. Vét. France*, Tome 170, N°4, p190-191.

<sup>27</sup> Benamouzig D., Besançon J., *op. cit.*

<sup>28</sup> Tabuteau, D. 1994. *La sécurité sanitaire*. Berger Levrault, Paris (2e édition en 2002), p11.

<sup>29</sup> Brick N. Sénat – Rapport d'information n°355. Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 2007. Dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire.

<sup>30</sup> Alam T. 2003. Crises, acteurs politiques et changement institutionnel, un nouveau système de gestion des risques alimentaires en Grande Bretagne ?, *Revue internationale de politique comparée*, 2 (Vol. 10), p. 219-231.

<sup>31</sup> Conseil d'Etat. Etude annuelle 2012, *op. cit.* p119

<sup>32</sup> Alam T., *art.cit.*

<sup>33</sup> March J.G., Olsen J.P. 1989. Transforming political institution. In: *Rediscovering institutions: the organizational basics of politics*.

<sup>34</sup> Salvat G., Parisot P, Genet R. *art. cit.*

ainsi en appui à ses cinq tutelles pour l'anticipation et l'adaptation des politiques publiques en fonction des enjeux sanitaires et sociétaux. Son rôle est majeur en ce qui concerne l'identification des signaux faibles et des risques émergents et l'évaluation des risques, et il peut être crucial en situation de crise<sup>35</sup>. L'évaluation et la gestion des risques ayant été découplées, les ministères ne possèdent plus les compétences pour l'évaluation et sont dépendants des agences comme l'Anses.

Cette dynamique de fusion AFSSA-AFSSET a permis de créer une seule agence en charge d'évaluer, de prévenir et de protéger contre des risques sanitaires de plus en plus complexes et multiples dans les champs de l'alimentation, de la santé animale et végétale, de l'environnement et du travail<sup>36</sup>. Pour cela l'Anses est en mesure de mettre en œuvre une expertise pluridisciplinaire dans une logique « One Health », c'est-à-dire selon une approche intégrée de la santé humaine, animale et environnementale.

Les agences de sécurité sanitaires telles que l'Anses sont ainsi des dispositifs originaux qui permettent de repenser les rapports entre l'administration et le scientifique et d'ouvrir des espaces publics de dialogue entre science et société<sup>37</sup>. Cette dernière caractéristique est particulièrement visible au sein de l'organisation de l'Anses. Ses instances de décision regroupent en effet à la fois des représentants de l'administration, du monde scientifique, des professionnels et du monde associatif. Les agences de sécurité sanitaire ont permis une meilleure transparence et indépendance de l'expertise scientifique à partir de laquelle sont élaborées les politiques publiques relatives à la santé publique<sup>38</sup>. Et dans ce système où le dialogue entre les administrations centrales et l'Agence est scruté par des tiers, appelées parties prenantes, la question de la responsabilité émerge en tant qu'enjeu majeur pour l'ensemble des acteurs institutionnels. Les agences vont alors chercher à sécuriser leurs process par la mise en œuvre, par exemple, de politiques de management par la qualité ou de systèmes de management des risques.

## **L'Anses : ses missions et son organisation**

L'Anses est donc une agence de sécurité sanitaire qui possède un vaste champ de compétences comprenant la sécurité sanitaire humaine dans trois domaines - environnement, travail et alimentation -, la protection de la santé et du bien-être des animaux et la protection de la santé des végétaux. Ses missions sont également variées : évaluation des risques, délivrance des Autorisations de Mise sur le Marché (AMM) des médicaments vétérinaires, des produits phytosanitaires et des biocides, veille et vigilance à travers l'animation de réseaux, recherche (et son financement) et activité de référence notamment<sup>39</sup>.

L'expertise scientifique et technique est l'une des missions régaliennes de l'Anses définie par l'article L. 1313-1 du Code de la Santé Publique. Cette expertise est mise en œuvre à la suite d'une saisine des pouvoirs publics, des parties prenantes habilitées, ou à la suite

---

<sup>35</sup> *Idem*

<sup>36</sup> *Idem*

<sup>37</sup> Benamouzig D., Besançon J., *op. cit.*

<sup>38</sup> Salvat G., Parisot P., Genet R. art. cit.

<sup>39</sup> Salvat G., Parisot P., Genet R. art. cit.

d'une auto-saisine. Les avis de l'Anses sont la plupart du temps rendus publics. L'Agence a pour objectif de réaliser l'évaluation des risques, de fournir aux autorités compétentes toutes les informations sur ces risques pour l'élaboration des dispositions législatives et réglementaires et la mise en œuvre de mesures de gestion. Dans les cas pertinents elle propose également des mesures de gestion des risques. D'après l'article L. 1452-1 du Code de la Santé Publique, l'expertise de l'Anses doit répondre aux principes d'impartialité, de transparence, de pluralité et du contradictoire. Pour apporter l'assurance du respect de ces dispositions législatives, l'Anses a inclus le domaine de l'expertise au sein de son système de management de la qualité, elle respecte la norme NF X50-110 « Qualité en expertise – Prescriptions générales de compétence pour une expertise »<sup>40</sup>. Ainsi, une documentation existe pour décrire la manière dont l'Anses met en œuvre son expertise. Celle-ci est constituée des documents de référence suivants :

- Le décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire prévue à l'article L. 1452-2 du code de la santé publique ;
- Le code de déontologie de l'expertise de l'Anses<sup>41</sup> ;
- Le guide d'analyse des intérêts déclarés<sup>42</sup> ;
- Les principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses<sup>43</sup> ;
- La note de cadrage sur la méthodologie de l'expertise collective<sup>44</sup>.

Des procédures internes viennent mettre en application et compléter cette documentation.

Ce système de « mise sous assurance qualité », et l'arsenal organisationnel interne mis en œuvre pour y répondre, est vu par certains auteurs comme une forme nouvelle de « bureaucratisation » des agences<sup>45</sup>, introduisant un niveau de complexité supplémentaire pour les gestionnaires<sup>46</sup>, amenant à une transformation du travail des agents d'administration centrale<sup>47</sup>, et imposant aux gestionnaires des risques à clarifier leurs besoins pour avoir des réponses<sup>48</sup>.

La recherche et la référence, réalisées au sein des laboratoires, sont également des missions importantes pour l'Anses : elles représentent près de la moitié de ses ressources humaines<sup>49</sup>, ce qui est atypique pour une agence de sécurité sanitaire. Et ce point est d'autant plus atypique que les missions de ces laboratoires couvrent les domaines suivants : santé et bien-être animal, sécurité des aliments, santé des végétaux, épidémiologie et surveillance, antibiorésistance et exposition et toxicologie des contaminants chimiques. Ceux-ci ne sont pas

---

<sup>40</sup> AFNOR. NF X50-110 : 2003. Qualité en expertise – Prescriptions générales de compétence pour une expertise

<sup>41</sup> Anses. 2012. Code de déontologie de l'expertise de l'Anses (<https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-CodeDeontologie.pdf>).

<sup>42</sup> Anses. Mai 2017. Guide d'analyse des intérêts déclarés version a ([https://www.anses.fr/fr/system/files/Guide\\_Analyse\\_Interets\\_declares.pdf](https://www.anses.fr/fr/system/files/Guide_Analyse_Interets_declares.pdf)).

<sup>43</sup> Anses. Novembre 2012. Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses (<https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PrincipesExpertise.pdf>).

<sup>44</sup> Anses. Février 2012. Note de cadrage sur la méthodologie de l'expertise collective à l'Anses ([https://www.anses.fr/fr/system/files/Anses\\_note\\_cadrage.pdf](https://www.anses.fr/fr/system/files/Anses_note_cadrage.pdf)).

<sup>45</sup> Benamouzig D., Besançon J., *op. cit.*

<sup>46</sup> Torny D. art. cit.

<sup>47</sup> *Idem*

<sup>48</sup> Geslain-Lanéelle C. 2002. La réception de l'expertise par le ministère de l'agriculture : la prise de décision. *Revue française d'administration publique*, 3 (no103), p. 427-429.

<sup>49</sup> Salvat G., Parisot P, Genet R. art. cit.

axés de manière directe sur la santé mais plutôt sur ce qui relève de la santé publique vétérinaire<sup>50</sup>. Les laboratoires de référence développent et valident les méthodes analytiques officielles vis-à-vis des pathogènes ou contaminants pour lesquels ils ont été désignés et les transfèrent à un réseau de laboratoires agréés. L'Anses possède soixante-cinq Laboratoires Nationaux de Référence (LNR), sept Laboratoires de Référence de l'Union européenne, quinze laboratoires de référence de l'OIE (Organisation Mondiale de la Santé Animale), deux laboratoires centres collaborateurs de l'OIE, deux centres de référence de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et un centre collaborateur de l'Organisation mondiale de la santé (OMS)<sup>51</sup>. Ces laboratoires sont désignés par les autorités sanitaires compétentes et sont en charge de l'animation d'un réseau de laboratoires agréés et de l'organisation d'essais inter-laboratoires d'aptitude (EILA) permettant de s'assurer de la fiabilité des résultats d'analyse. Ces EILA sont organisés de sorte à répondre à la norme NF EN ISO<sup>52</sup>/CEI<sup>53</sup> 17 043 « Evaluation de la conformité – Exigences générales concernant les essais d'aptitude »<sup>54</sup>. En ce qui concerne la recherche, l'Anses s'est aussi engagée dans le respect de la norme NF X50-553 « Management des activités de recherche »<sup>55</sup>.

Pour la réalisation de ses missions, l'Anses s'inscrit dans de nombreux réseaux internationaux, européens et nationaux. Elle a également mis en place une organisation interne formalisée sous la forme d'un organigramme et de notes d'organisation. L'Anses est dirigée par un Directeur Général, un Directeur Général Adjoint en charge du Pôle Affaires Générales et par trois Directeurs Généraux Délégués en charge chacun d'un pôle : Pôle Produits Règlementés, Pôle Sciences pour l'Expertise et Pôle Recherche et Référence. Ces pôles se veulent transversaux. Par exemple, le Pôle Produits Règlementés assure l'évaluation des produits règlementés, la délivrance des AMM et la vigilance associée, à la fois pour les produits phytopharmaceutiques, les biocides et les médicaments vétérinaires. Ce système introduit des difficultés pour le travail transversal au sein d'un même champ disciplinaire (santé animale, santé et protection des végétaux...) c'est pourquoi l'agence s'est dotée en fin d'année 2017 de six directeurs scientifiques : santé et bien-être animal, santé végétale, sécurité des aliments, antibiorésistance, épidémiologie et surveillance, exposition et toxicologie des contaminants chimiques, notamment en charge d'assurer la transversalité.

L'Anses possède cinq ministères de tutelle. Chaque année, un ministère assure la coordination de la tutelle. Les objectifs généraux de l'Anses sont définis tous les cinq ans et formalisés sous la forme d'un Contrat d'Objectifs et de Performance (COP). Le COP 2018-2022 possède cinq axes :

- Axe 1 : Renforcer l'excellence scientifique, la qualité et l'indépendance de l'expertise de l'Agence ;
- Axe 2 : Anticiper les menaces et les risques émergents ;

---

<sup>50</sup> D'après l'Académie Vétérinaire de France, « la santé publique vétérinaire est l'ensemble des actions qui sont en rapport direct ou indirect avec les animaux, leurs produits et sous-produits, dès lors qu'elles contribuent à la protection, à la conservation, à la conservation et à l'amélioration de la santé de l'Homme, c'est-à-dire son bien-être physique, moral et social. »

<sup>51</sup> [https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PlaquetteMandats\\_FR.pdf](https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PlaquetteMandats_FR.pdf)

<sup>52</sup> Organisation Internationale de Normalisation

<sup>53</sup> Commission Electrotechnique Internationale

<sup>54</sup> AFNOR. Norme NF EN ISO/IEC 17043 : 2010. Evaluation de la conformité – exigences générales concernant les essais d'aptitudes.

<sup>55</sup> AFNOR. Norme NF X50-553 juillet 2014. Management des activités de recherche.



- Axe 3 : Affirmer le rôle de l'Anses dans la construction du dispositif de sécurité sanitaire en Europe et dans le monde ;
- Axe 4 : Promouvoir le dialogue avec la société et l'information du public sur ses missions ;
- Axe 5 : Renforcer l'efficacité globale de l'Agence.

En ce qui concerne les laboratoires, leur programmation est annuelle et formalisée au sein des Programmes de Travail des Laboratoires, discutés au préalable avec les tutelles. Dans le domaine de l'évaluation des risques les tutelles peuvent saisir l'Anses, y compris en situation d'urgence, selon des procédures prédéfinies.

L'Anses donne une large place à la société civile. Son Conseil d'Administration comprend sept représentants d'associations sur trente-six membres et il s'appuie, pour prendre ses décisions, sur cinq Comités d'Orientation Thématiques (santé-environnement, santé au travail, alimentation, santé et bien-être animal, santé végétale). Ceux-ci sont composés des membres du Conseil d'Administration compétents dans le domaine traité et des personnalités extérieures très impliquées et/ou emblématiques de sensibilités de la société civile. Ils assistent le Conseil d'Administration pour la définition des orientations stratégiques de l'Agence<sup>56</sup>.

Par ailleurs la logique qui a prévalu pour la création de l'Anses a été de séparer la gestion de l'évaluation des risques. Cependant, l'évolution de l'Anses montre une augmentation de ses missions qui viennent finalement à l'encontre de ce principe, car une partie des nouvelles missions relèvent de la gestion des risques (délivrance des AMM pour les produits phytopharmaceutiques et biocides). D'après les inspections générales des ministères de tutelle qui ont réalisé une évaluation du Contrat d'Objectif et de Performance 2012-2017 cela « change la nature du rôle de l'agence »<sup>57</sup>. L'Anses possédait cependant déjà des missions de gestion du risque dans le domaine des médicaments vétérinaires. Cette double compétence évaluation et gestion des risques s'affirme de plus en plus et constitue donc un nouveau défi pour l'Anses.

L'Anses est donc une agence de sécurité sanitaire qui résulte de la fusion en 2010 de l'AFSSA et de l'AFSSET. L'AFSSA ayant été créée à la suite d'une crise sanitaire majeure qui a secoué l'Europe dans les années 1990. Cette dynamique de création, d'abord à la suite d'une crise sanitaire, puis par fusion de plusieurs entités, montre que l'Anses a suivi les dynamiques classiques qui ont prévalu au sein de l'organisation administrative française<sup>58</sup>. L'Anses est l'un des acteurs de la gouvernance de la sécurité sanitaire de l'alimentation en France et en Europe. Elle a permis à l'origine une séparation de l'évaluation de la gestion des risques bien que cette séparation s'estompe à l'heure actuelle à mesure qu'elle absorbe de nouvelles missions. Les parties prenantes de la société civile sont étroitement associés à ses travaux, que ce soit par leur représentation au conseil d'administration ou encore au sein des Comités d'Orientation Thématiques.

<sup>56</sup> <https://www.anses.fr/fr/content/instances-de-gouvernance>

<sup>57</sup> Rapport CGEDD, IGAS, CGEFI, CGAAER. Juillet 2017. Evaluation du COP 2012-2017 de l'Anses dans la perspective de son renouvellement.

<sup>58</sup> Conseil d'Etat. Etude annuelle 2012, *op. cit.*

Cette nouvelle organisation de la gouvernance de la sécurité sanitaire de l'alimentation est venue transformer le paysage des acteurs et leur rôle, notamment celui de l'administration centrale.

## Les agences de sécurité sanitaire et la gestion des crises

### Qu'est-ce qu'une crise ?

L'une des premières questions qui s'est posée lors de la définition de ma mission de stage en lien avec la crise du fipronil d'août et septembre 2017 à l'Anses a été : étais-ce réellement une crise ? Ce terme est-il vraiment adapté ? S'en est alors suivi des débats à propos de la définition de ce qu'est une crise.

Mes recherches m'ont amené à trouver un grand nombre d'articles scientifiques de plusieurs disciplines différentes qui emploient ce terme « crise » dans leur titre. Cependant, peu le définissent, et il peut recouvrir plusieurs acceptions. Au sein de l'équipe dans laquelle je suis intégrée à l'Anses, c'est la différence entre une crise et une urgence qui a fait particulièrement l'objet de discussions.

Plusieurs définitions existent : pour certains auteurs, la crise est synonyme de l'urgence<sup>59</sup>, pour d'autres celle-ci est un événement de faible probabilité et à forts impacts<sup>60</sup>, ou encore, une crise serait une situation d'urgence combinée à des effets déstabilisateurs puissants<sup>61 62</sup>. Une autre possibilité pour appréhender ce qu'est une crise est de la définir par ses caractéristiques. Une crise comporterait alors de nombreuses caractéristiques<sup>63</sup> : c'est un événement imprévu, soudain et/ou exceptionnel, elle provoque une déstabilisation et/ou une perturbation du système<sup>64</sup>, elle provoque une perte du cadre de référence, une perte de la maîtrise, elle provoque des changements irréversibles<sup>65</sup>, elle touche les systèmes de manière globale et polymorphe, elle déséquilibre de façon profonde ces systèmes, la crise est également itérative avec une cristallisation rapide du problème, les incertitudes sont très présentes, la gestion de l'information est difficile et l'événement ne touche pas un secteur bien défini mais est au contraire de plus en plus transfrontalière<sup>66</sup>. Il y a donc l'idée de la survenue d'un événement paroxystique et complexe, moment de rupture, ayant des répercussions difficiles à maîtriser pour les gestionnaires et entraînant des changements irréversibles et durables. A l'échelle d'une organisation, la survenue de la crise met potentiellement en danger son existence<sup>67</sup>.

---

<sup>59</sup> INHESJ. Edition de mai 2011. Maîtrise des risques et des crises : une réflexion croisée. Un document du GT3P – groupe de travail partenarial public-privé – sur l'approche commune des crises.

<sup>60</sup> *Idem*

<sup>61</sup> Duarte-Colardelle C. 2006. Analyse de la dynamique organisationnelle en temps de crise. Sciences de l'Homme et Société. École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

<sup>62</sup> Lagadec P. 1993. Apprendre à gérer les crises. Société vulnérable, acteurs responsables. Les Editions d'organisation, Paris.

<sup>63</sup> Duarte-Colardelle C., *op. cit.*

<sup>64</sup> INHESJ, *op. cit.*

<sup>65</sup> *Idem*

<sup>66</sup> *Idem*

<sup>67</sup> *Idem*

Dans le domaine sanitaire, il existe, depuis des années 1990, de nombreux exemples d'événements appelés « crises sanitaires », à l'image de la crise de l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB), dite crise de la vache folle, à l'origine de la création de l'AFSSA. Cette crise débute en 1996, à la suite de la reconnaissance par le gouvernement britannique de la transmission possible à l'homme de l'ESB. S'en suit un scandale médiatique sur fond de crise de confiance des citoyens, venant légitimer des souhaits de réformes portés par des acteurs institutionnels bien avant le début de la crise. Ceux-ci défendaient déjà, au début des années 1990, l'idée de la création d'une autorité indépendante du ministère en charge de l'agriculture intervenant dans le champ de la sécurité sanitaire des aliments<sup>68</sup>.

De ces crises sanitaires se dégage un schéma. Il existe au point de départ une atteinte à la santé ou sa suspicion. La mobilisation d'un collectif d'acteurs entraîne la médiatisation puis la mise à l'agenda du problème. Celui-ci est entouré d'incertitudes<sup>69</sup> rendant les décisions des pouvoirs publics difficiles à prendre d'autant plus que les impacts économiques ne sont pas négligeables. Une fraction des parties prenantes défend l'idée d'observer un principe de précaution strict et place au cours du temps la barre de l'acceptabilité du risque de plus en plus basse. Le problème évolue ensuite d'un problème public à un problème politique avec la question du risque juridique et de la responsabilité des acteurs politiques<sup>70</sup>. La gestion des risques sanitaires nécessite en effet le plus souvent des arbitrages au plus haut niveau.

Pour certaines crises, de plus en plus nombreuses, il n'y a finalement pas d'atteinte à la santé. Cela démontre, pour Aurengo<sup>71</sup>, que les considérations de santé ne sont plus prépondérantes et passent « désormais loin derrière d'autres considérations, plus médiatiques et émotionnelles que médicales et scientifiques ». Il parle alors de « crises sanitaires virtuelles ».

Ces crises sanitaires font donc l'objet d'une construction sociale, tous les risques n'induisent pas de crise. La crise correspond donc à une sorte de mise à l'agenda<sup>72</sup> public et politique d'un problème. Les agences de sécurité sanitaire ont transformé la gestion publique de ces événements. Il en résulte des tensions autour de la prise de responsabilité des différents acteurs. Il en résulte également des différentiels de temporalité. Là où auparavant l'expertise était portée par l'administration centrale, la compétence scientifique était directement présente et instantanément disponible. Aujourd'hui, ce sont les agences qui regroupent cette compétence. Et la bureaucratisation de l'expertise et sa professionnalisation,

---

<sup>68</sup> Alam T. 2010. La vache folle et les vétérinaires. Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments. *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 90 (4), 373-398.

<sup>69</sup> Besançon J. 2010. L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires. Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po.

<sup>70</sup> Gimbert V. 2005. Gérer les risques sanitaires : le fonctionnaire, l'expert et le politique. In: *Politiques et management public*, vol. 23, n° 3. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. pp. 61-77.

<sup>71</sup> Aurengo. 2010. Comment on fabrique une crise sanitaire. *Bull. Acad. Vét. France* — 2010 - Tome 163 - N°2, 119-123.

<sup>72</sup> La mise à l'agenda désigne « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions ». (Garraud P. 1990. *Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda*. In : *L'année sociologique*, p. 27.)

ainsi que les responsabilités qui en résultent, rendent difficile pour les administrations centrales l'obtention des réponses rapides pour une réaction immédiate<sup>73</sup>.

### Le rôle d'une agence sanitaire comme l'Anses pendant une crise

L'Anses, en cas de crise sanitaire intervenant dans le domaine de l'alimentation, va intervenir en appui à ses ministères de tutelle pour apporter une aide dans ses domaines de compétence : évaluation des risques, recherche et référence principalement. Pourtant, ce rôle de l'Anses n'était pas évident au moment de sa création. Elle devait plutôt intervenir « au rythme de l'expertise scientifique classique »<sup>74</sup>, et il revenait au gestionnaire des risques de gérer sans institution scientifique. Cependant, bien que l'organisation ne fût pas destinée à être réactive en cas de crise, le mot urgence figure dans la loi<sup>75</sup>.

En ce qui concerne l'évaluation des risques, l'Anses a mis en place des procédures très normées permettant à des parties prenantes prédéfinies de la saisir. Cela passe par un Appui Scientifique et Technique ou un Avis de l'Anses dont la production mobilisera, en fonction des cas, les personnels internes à l'Agence ou des experts externes. Les échanges informels entre les administrations centrales et les agents en charge des questions d'évaluation des risques au sein de l'Anses sont quasi-inexistants. En cas de crise ou d'urgence, une procédure particulière existe. Son objet est de permettre de répondre dans des délais contraints. Ce mode opératoire est relativement fréquent dans le domaine de la santé animale (influenza aviaire...).

En ce qui concerne les laboratoires, il existe une relation historique entre ceux-ci et la DGAL, puisqu'avant d'appartenir à l'Anses ils étaient directement rattachés au ministère de l'agriculture. Les liens entre les laboratoires et la DGAL sont étroits. La DGAL ne dispose plus en interne de moyens scientifiques importants comme auparavant, sa dépendance à l'Anses est donc particulièrement forte. En cas de crise, les laboratoires seront contactés à la fois pour le développement et la validation de méthodes analytiques, pour la réalisation d'analyses ainsi que pour les compétences scientifiques pointues sur la thématique concernée. Les laboratoires restent aujourd'hui accessibles pour des appuis rapides et plus ou moins formalisés. Parallèlement, la DGCCRF possède également son réseau de laboratoires (réseau du Service Commun des Laboratoires (SCL)), qui est porté en propre par la DGCCRF et la DGDDI. Cela introduit une asymétrie, entre la DGAL qui a perdu de l'influence sur ses laboratoires et la DGCCRF qui possède des moyens analytiques dont elle a le contrôle de façon directe.

Ces interventions de l'Anses en cas de crise sanitaire sont fréquentes et ont débuté dès les premières crises sanitaires intervenues après sa création. L'Anses se sert alors de ces crises comme d'opportunités pour prendre sa place d'acteur majeur au sein du système de régulation des risques liés à l'alimentation<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Torny D., art. cit.

<sup>74</sup> Besançon J., *op. cit.*

<sup>75</sup> *Idem*

<sup>76</sup> *Idem*

## Problématique

Dans ce contexte de réalisation d'un retour d'expérience au sein de l'Anses autour de la crise du fipronil d'août-septembre 2017, plusieurs questionnements peuvent être formulés.

En premier lieu se pose la question du rôle de l'Anses et de ses missions pendant cette crise. Les réponses ne sont en effet pas évidentes, comme j'ai pu l'observer lors de la phase de cadrage de mon retour d'expérience. Il s'agit de s'interroger sur le rôle et les missions de l'Anses mais également sur la manière dont celles-ci ont été définies et les conséquences de ce processus de construction qui a eu lieu tout au long de la gestion de la crise.

L'analyse de la gestion de cette crise mène ensuite à s'interroger sur la manière dont l'Anses s'est organisée en interne et en interaction avec d'autres acteurs externes pour réaliser ses missions. Une analyse chronologique associée à la mise en lumière des difficultés rencontrées, des dysfonctionnements et des facteurs facilitateurs, sont des clés de compréhension qui permettent d'ouvrir sur une perspective d'amélioration continue pour l'Agence. Une attention particulière doit également être portée sur les modes de coordination et les modalités de prise de décision internes.

Enfin, l'Anses n'étant qu'un acteur parmi d'autres au sein de la régulation des risques alimentaires, il est également intéressant de mettre en perspective son action dans la gestion de la crise du fipronil vis-à-vis du contexte global dans lequel elle a agi. La gestion de cette crise pose des questions en termes d'organisation globale du système de sécurité sanitaire français pour répondre à ce type de situation. La crise du fipronil a également touché d'autres pays européens, elle prend d'ailleurs racine en dehors de la France. L'analyse du rôle de l'Anses et de son organisation interne pendant la crise nous aura déjà mené à nous interroger sur les relations avec les tutelles, mais qu'en est-il des relations avec les autres Etats Membres et leurs agences, ainsi qu'avec les autorités européennes ?

### Démarche d'enquête et méthodologie : l'organisation d'un Retex<sup>77</sup> sur la crise du fipronil comme terrain de recherche

Ce mémoire s'inscrit dans le contexte de mon stage de Master 2 Analyse des Politiques Publiques proposé par Science Po Lyon et l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires. Il est intimement lié à l'une des missions qui m'a été attribuée lors de ce stage. Celle-ci consistait en l'organisation et en la mise en œuvre d'un retour d'expérience interne à l'Anses concernant la crise du fipronil d'août et septembre 2017. Mon terrain d'enquête correspond donc à ce cadrage.

J'ai su le jour de mon arrivée à l'Anses, le 23 avril 2018, que l'une de mes missions serait d'organiser et de mettre en œuvre ce retour d'expérience sur la crise du fipronil survenue l'été précédent au sein de l'Anses. J'avais bien sûr déjà entendu parler de cette crise très médiatisée, qui avait par ailleurs secoué les autorités sanitaires, notamment les services

---

<sup>77</sup> Retour d'expérience

centraux et déconcentrés du ministère de l'agriculture, au sein desquels j'avais travaillé quelques mois auparavant<sup>78</sup>. Au vu des missions habituelles de l'Anses, j'ai rapidement pensé que l'Agence avait dû appuyer les tutelles sur les missions d'expertise et des laboratoires, notamment le Laboratoire de Sécurité des Aliments (LSAI). Je me suis également interrogée sur la méthodologie à mettre en œuvre, la place des retours d'expérience après les crises, leur utilité, les situations dans lesquelles ils sont mis en œuvre, s'il y avait des exemples de crises après lesquelles un retour d'expérience avait déjà été mené à l'échelle d'une organisation, administration centrale ou service déconcentré... Je suis alors partie à la recherche de réponses à ces questions.

### **Pourquoi un retour d'expérience ? A quoi cet outil sert-il ?**

Ce retour d'expérience à l'Anses a initialement été demandé par l'un des deux Directeurs Généraux Délégués ayant géré la crise<sup>79</sup>. C'était une demande qui n'avait pas trouvé de réponse dans les mois qui ont suivi la crise et qui a été reformulée à l'approche des vacances d'été, à mesure que le futur mois d'août approchait. Ce Directeur Général Délégué avait déjà eu à gérer, l'été d'avant, une crise concernant des steaks hachés et en avait été suffisamment marqué pour me le signaler lors de notre entretien. La crise du fipronil intervenant de nouveau un mois d'août, alors que l'activité à l'Anses est à son point le plus bas de l'année, et qu'il ne reste que deux directeurs généraux sur les cinq que comprend l'Agence pour réaliser l'intérim, a achevé de le convaincre de poser ses vacances, en cette année 2018, au mois d'août. Cette crise est par ailleurs pour lui un bon cas pour réaliser un retour d'expérience : l'Anses a réussi à répondre aux demandes des tutelles, malgré des difficultés importantes rencontrées en interne.

### **Mise en place d'une méthodologie**

Pour me lancer dans l'organisation de ce retour d'expérience il a d'abord fallu mettre en place la méthodologie. Il n'existe en effet pas de référentiel interne publié et validé. Il existe par contre un projet de « Fiche Retex » qui avait été élaboré en 2014 en même temps qu'un projet de manuel de gestion de crise. Cette fiche Retex décrit un processus en quatre étapes : réunir l'information, analyser et produire des recommandations, définir et suivre le plan d'action et valoriser le Retex. Dans les grandes lignes cette fiche m'a apporté quelques éléments de réflexion pour démarrer, mais n'était pas tout à fait applicable dans le contexte de cette mission. Elle place en effet le recueil de l'information en phase une, avant l'identification du pilote du Retex et la définition de son périmètre, en phase deux. Or, le recueil d'information faisait partie intégrante du Retex et a pris place après que le pilote ait été identifié et que le périmètre du Retex a été défini. Cependant d'autres référentiels de mise en œuvre de retours d'expériences sont disponibles. Un document de méthodologie a été élaboré par le ministère en charge de la santé : « Méthodologie du retour d'expérience pour les événements sanitaires ou à impact sanitaire »<sup>80</sup> et était plus opérationnel. La démarche proposée dans ce document

---

<sup>78</sup> J'ai en effet occupé le poste de cheffe du service sécurité sanitaire des aliments à la Direction Départementale de la cohésion sociale et de la Protection des Populations d'Eure-et-Loir entre septembre 2016 et février 2017.

<sup>79</sup> Entretien n°1 (Un Directeur Général Délégué) et n°4 (Un Directeur Général Délégué).

<sup>80</sup> Direction Générale de la Santé, Département des situations d'urgence sanitaire. Mars 2007. Méthodologie de retour d'expérience pour les événements sanitaires ou à impact sanitaire.

comporte quatre étapes : définir les objectifs, vérifier que les critères de mise en œuvre sont réunis, organiser les aspects pratiques du Retex et le mettre en œuvre, valoriser le Retex. Ces informations ont ensuite été complétées avec une étude bibliographique sur la thématique des retours d'expérience<sup>81 82 83 84</sup>. La méthodologie proposée pour ce retour d'expérience fipronil est largement inspirée de ces différentes sources.

Dans le cas présent d'un retour d'expérience organisé au sein d'une agence, à la suite de la gestion de demandes urgentes des tutelles, dans un contexte de suspicion de crise sanitaire et de crise médiatique, la question de l'opportunité de l'engagement dans cette démarche est rapidement tranchée. Celle-ci est effectivement à saisir, d'autant plus que l'Anses est parvenue à répondre aux demandes malgré les difficultés rencontrées en interne. C'était par ailleurs une demande exprimée par les Directeurs Généraux Délégués ayant géré cette crise.

Enfin, la méthodologie a également été définie à l'aide du travail sur la gestion de projet en cours à l'Anses. La méthodologie de gestion de projet envisagée permet notamment d'identifier et de formaliser les éléments clés à définir avant de se lancer dans un nouveau projet. Ainsi, dès le départ, les risques inhérents au projet ont été identifiés et pris en compte lors de la planification et de la mise en œuvre des différentes étapes du projet. Ils sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

---

<sup>81</sup> Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable Programme « Evaluation et Prévention des Risques ». Décembre 2003. Méthodologie des retours d'expérience des actions de gestion des risques. Pôle cindyniques. Ecole des Mines de Paris.

<sup>82</sup> Duarte-Colardelle C., *op. cit.*

<sup>83</sup> Picard R. 2006. Pratique et théorie du retour d'expérience en management. Gestion et management. Ecole Polytechnique X.

<sup>84</sup> Wybo J.L. 2009. Le retour d'expérience : un processus d'acquisition de connaissances et d'apprentissage. In : M. Specht, G. Planchette. Gestion de crise : le maillon humain au sein de l'organisation, *Economica*, p19.

Tableau 1 : analyse des risques inhérents à la mise en œuvre de ce Retex.

| n° | Risque identifié   | Mesures de réduction/maîtrise du risque  |
|----|--|--|
| 1  | Imprécision des informations récoltées (car Retex à froid, plusieurs mois après l'événement) | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Porter attention à cet élément lors de l'écriture des conclusions du Retex</li> <li>• Demander des preuves écrites (documents, mails...) lorsqu'elles existent</li> <li>• Croiser les informations lorsque c'est possible</li> </ul>  |
| 2  | Information récoltée non exhaustive  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réaliser des entretiens avec un grand nombre de personnes, y compris celles ayant peu participé</li> <li>• Permettre à chacun de témoigner sur son expérience pour la gestion de cette crise</li> </ul>   |
| 3  | Retard par rapport au planning dû à une indisponibilité des personnes pendant la période     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lancement du Retex à l'aide d'une lettre de mission signée par le Directeur Général</li> <li>• Proposer la possibilité de répondre à un questionnaire écrit si la personne n'est pas disponible pour un entretien</li> <li>• Interroger un maximum de personnes impliquées</li> </ul> |
| 4  | Réticences des équipes à participer à ce Retex   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Création d'une relation de confiance (garantir la confidentialité)</li> <li>• Présenter les objectifs de la démarche</li> <li>• Lancement du Retex à l'aide d'une lettre de mission signée par le Directeur Général</li> </ul>  |
| 5  | Sous-valorisation des résultats du Retex   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Réalisation de livrables opérationnels</li> <li>• Suivi du plan d'action</li> </ul>   |

Le Retex mis en œuvre porte sur la gestion de la crise du fipronil d'août et septembre 2017 au sein de l'Anses. Il a été mené entre le 24 avril et le 20 juillet 2018. Il a été déployé en plusieurs étapes :

- 1) Précision des objectifs et du périmètre de la mission ;
- 2) Présentation et lancement du Retex par la Direction Générale de l'Anses ;
- 3) Réalisation d'entretiens avec les différents acteurs de l'Anses ayant participé à la gestion de cette crise ;
- 4) Organisation et conduite d'une réunion de restitution ;
- 5) Formalisation d'un rapport.

Les objectifs et le périmètre du Retex ont été définis via des échanges avec la Direction Générale de l'Anses, commanditaire du retour d'expérience. Les objectifs de cette démarche de retour d'expérience à froid sont d'analyser le fonctionnement de l'agence pendant cette crise, d'évaluer ses productions comparées à une situation « normale », de reconnaître le travail de chacun ainsi que de valoriser l'expérience acquise pour la gestion de futures



situations similaires, en mettant en évidence des points forts et des axes d'amélioration. La période temporelle concernée englobe les mois d'août et septembre 2017, et ce retour d'expérience est strictement interne à l'Agence, les partenaires extérieurs ainsi que les tutelles ne sont pas concernés.

La démarche a été lancée par le Directeur Général à l'aide d'une lettre de mission qui est présentée en annexe 2.

Le planning prévisionnel ci-dessous a été établi pendant la phase de cadrage du retour d'expérience, il a été respecté.

Tableau 2 : planning prévisionnel du déroulement du retour d'expérience.

| Etape   | Date                    |
|---|-------------------------|
| Précision des objectifs et du périmètre de la mission | Du 23/04/18 au 11/05/18 |
| Lancement du RETEX par la Direction Générale          | Le 15/05/18             |
| Entretiens  | Du 21/05/18 au 15/06/18 |
| Réunion de restitution                                | Le 25/06/18 de 14h-16h  |
| Rendu des conclusions au Directeur Général            | Le 06/07/18             |
| Rendu du rapport final                                | Le 20/07/18             |

Mener un retour d'expérience nécessite de comprendre finement la chronologie des événements et le déroulé de l'action. Pour cela, un important travail de recueil d'informations a été mis en œuvre. Il s'est appuyé sur des entretiens semi-directifs menés auprès des personnes ayant participé à la gestion de la crise, sur la participation à des réunions pendant lesquelles le sujet de la gestion de la crise du fipronil a été évoqué et sur une analyse documentaire (rapports d'expertise, compte-rendu de réunions, échanges par mails...).

#### Les entretiens semi-directifs

Vingt-et-un entretiens ont été réalisés avec des personnes de l'Anses ayant participé à la gestion de la crise en 2017, et deux entretiens supplémentaires ont été menés avec des personnes qui n'étaient pas présentes mais qui étaient susceptibles d'apporter un éclairage supplémentaire concernant la réalisation des missions de l'Agence. Ces entretiens ont majoritairement été menés de façon individuelle mais certains ont été réalisés avec deux ou trois personnes. Un total de trente personnes a participé. Il s'est agi d'interroger à la fois les acteurs opérationnels (experts, chercheurs, laborantins, techniciens) et les acteurs de la chaîne managériale, notamment parce que ces différentes catégories de personnes peuvent avoir vécu et/ou perçu les événements de façons différentes. Un guide d'entretien semi-directif a été rédigé et est présenté en annexe 3. L'idée a été de commencer par une question très générale permettant à la personne interrogée d'aborder le sujet sous l'angle qu'elle souhaitait, selon ce qui lui paraissait le plus important et ce dont elle parvenait à se souvenir. Certains acteurs ont par ailleurs choisi d'aborder l'entretien selon une approche chronologique en se servant de leur boîte mail comme support de mémoire. En effet, le retour d'expérience a eu

lieu entre avril et juillet 2018 pour des événements qui ont eu lieu en août et septembre 2017. Les souvenirs étaient parfois lointains et la chronologie fine difficile à retracer.

Une première liste de personnes à rencontrer a été dressée au tout début de la mission suite aux entretiens avec les deux Directeurs Généraux Délégués présents pendant la crise. Cette liste a ensuite été complétée au fil des entretiens et en fonction des informations recueillies.

La prise de rendez-vous avec les personnes identifiées n'a pas présenté de difficultés. Toutes les personnes sollicitées ont répondu rapidement et ont pu m'accorder le temps nécessaire (entre 45 minutes et 1h45) à un recueil d'information le plus précis possible.

La liste des personnes rencontrées lors des entretiens est disponible en annexe 4. Elle est présentée de manière anonyme.

### Les observations

Le recueil d'informations a également été permis par ma participation à des réunions des responsables qualité et au Collège de la Référence. Ce dernier est organisé chaque année à l'Anses et regroupe des acteurs de la référence tels que des personnels de l'Anses, des responsables de la Direction Générale de l'Alimentation et des représentants du SCL. Le sujet de la crise du fipronil de 2017 y a été évoqué brièvement. Une présentation du retour d'expérience a également été réalisée le 19 juin 2018 lors d'une réunion des responsables qualité de l'Agence et a suscité quelques échanges.

La liste de ces observations est disponible en annexe 4.

### L'analyse documentaire

En complément des entretiens, de nombreux documents ont été étudiés et analysés : échanges de mails, comptes rendus de réunions, rapports, productions scientifiques, documents du système qualité... Ils ont été précieux pour compléter les entretiens et venir pallier le problème de mémoire.

A la fin de cette phase de recueil de l'information, soit le 25 juin 2018, une réunion de restitution, appelée aussi « réunion miroir » selon la terminologie des retours d'expérience, a été organisée dans le but de partager une vision globale de la situation de crise avec les acteurs rencontrés pendant la mission, de valoriser les points forts et d'identifier collectivement des axes et propositions d'amélioration. L'ensemble des personnes ayant été rencontrées en entretiens ainsi que quelques personnes clés supplémentaires avaient été invitées, la plupart ont pu être présentes. Cette réunion a permis de consolider les informations précédemment recueillies, notamment lors des entretiens, et de les confronter au collectif d'acteurs ayant participé à la gestion de la crise. La présentation réalisée lors de cette réunion a été de nouveau présentée deux jours plus tard à des personnes de l'unité pesticides et biotoxines marines du LSAI car plusieurs personnes avaient été impliquées dans la crise mais n'avaient pas pu se libérer pour la réunion de restitution. Cette présentation avait les mêmes objectifs que la réunion de restitution. Les échanges ont été riches dans les deux cas.

Ces « réunions-miroir » ont pour objectif de consolider les informations recueillies lors des étapes précédentes du Retex mais elles permettent également aux acteurs de la crise d'entrer dans un processus d'apprentissage organisationnel.

Enfin, le bilan du retour d'expérience a été présenté au Directeur Général lors d'une dernière réunion qui a eu lieu le 7 juillet 2018.

La liste de ces observations est disponible en annexe 4.

### **Réaliser un retex et s'appuyer sur cette expérience comme terrain de recherche ?**

J'ai donc été en charge de l'organisation et de la mise-en-œuvre d'un retour d'expérience au sein de l'Anses. Pour cela, j'ai analysé des informations recueillies de diverses manières pour retracer les événements de la gestion de la crise du fipronil et en tirer des enseignements. Au-delà de ce premier niveau d'analyse qui a fait appel à des méthodes classiques des sciences sociales (entretiens semi-directifs, examen de compte-rendu, rapports...) il existe également un second niveau d'analyse qui est celui du retour d'expérience dans sa globalité et, plus globalement encore, de mes autres missions et de tout ce que j'ai pu apprendre lors de mon stage au sein de l'Anses. Ce positionnement de recherche s'apparente à ce qu'on appelle « participation observante »<sup>85</sup>. C'est une méthode de recherche en sciences sociales pour laquelle le chercheur est inclus dans la collectivité sociale qu'il étudie. C'est une méthode inductive, c'est-à-dire qui part de l'observation de terrain pour aller ensuite vers une généralisation. Dans le cas de ce travail, je faisais en effet partie du collectif étudié, ayant été en stage pendant trois mois au sein de l'Anses. Je n'étais par ailleurs pas simplement observante mais bien participante car j'étais moi-même en charge de la mission à mener. Cela suppose une implication en profondeur de ma part appelée « participation intellectuellement engagée »<sup>86</sup>. Ce positionnement de recherche présente l'intérêt majeur d'être au cœur de l'univers de recherche, de pouvoir s'imbiber de sa culture, et donc d'être à même d'en saisir les complexités. Il présente comme inconvénients une perte d'objectivité et des difficultés dans la prise de recul nécessaire au chercheur. La subjectivité nuisant à une analyse juste des situations et à la pertinence des généralisations pouvant être formulées en conclusion.

### **Etre Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire et mener une recherche sur cette même thématique : un conflit d'intérêt ?**

Dans mon cas personnel, je suis également Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire et j'ai passé le concours en externe. C'est-à-dire que j'ai déjà travaillé en tant que vétérinaire dans le domaine de la sécurité sanitaire des aliments, du côté du gestionnaire des risques. J'étais donc, avant le commencement de l'étude, déjà imprégnée d'une certaine culture, celle des vétérinaires travaillant au sein de l'administration, celle des gestionnaires des risques sanitaires. J'ai découvert au sein de l'Anses ce que donne cette même culture de base, mais teintée du positionnement de l'évaluateur du risque et du chercheur, ainsi qu'une culture mêlée d'influences venant du secteur de la santé humaine.

Il est évident que ces éléments de contexte sont des limites à ce travail de recherche. Il est très compliqué de s'extraire complètement de l'influence de la culture au sein de laquelle

---

<sup>85</sup> Lalonde JF. 2013. La participation observante en sciences de la gestion : plaidoyer pour une utilisation accrue. *Recherches qualitatives*. Vol. 32(2), pp. 13-32.

<sup>86</sup> Bastien S. 2007. Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales. *Recherches qualitatives*. Vol. 27(1), pp. 127-140.

on a été formé, celle acquise en école vétérinaire et à l'Ecole Nationale des Services Vétérinaires, celle que j'ai acquis au cours des expériences professionnelles précédentes en services déconcentrés de l'Etat et en établissement public d'enseignement vétérinaire, et celle enfin de l'Anses, établissement public intervenant dans le champ de la sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail au sein duquel j'ai évolué pendant mes trois mois de stages.

### **Quel a été l'accueil du retex ?**

L'annonce du retour d'expérience a été plutôt bien accueillie par l'ensemble des acteurs que j'ai sollicité. Chacun avait des attentes d'amélioration de la situation lors de ce type d'événement, d'autant plus que la crise du fipronil a été vécue comme une mise sous pression par un certain nombre de personnels en interne à l'Anses. Par ailleurs, ces acteurs présents au mois d'août étaient désireux de partager leur expérience d'autant plus que leurs collègues absents n'avaient pas vécus cette période et n'ont pas été vraiment conscients de ce qui s'était passé.

Le nombre de personnes venues à la réunion miroir est un bon indicateur de la motivation des acteurs et de leurs attentes vis-à-vis de cet exercice nouveau au sein de l'Anses.

### **Démarche d'analyse mise en œuvre dans ce mémoire**

Le retour d'expérience mis en œuvre s'apparente à une démarche clinique car il a consisté à récupérer des informations permettant de documenter l'état de la situation et d'établir un diagnostic, avant de formuler des recommandations pour améliorer la situation. Ces dernières ayant été discutées avec les acteurs concernés, pour une adéquation optimale entre les recommandations formulées et les possibilités de l'organisation.

En ce qui concerne plus particulièrement la démarche d'analyse de ce mémoire, le travail présenté adopte une méthodologie classique de sociologie basée sur une expérience de terrain. Le cadre de cette étude étant mes missions de stage au sein de l'Anses, le substrat de base sont les observations et entretiens réalisés pendant le retour d'expérience sur la crise du fipronil. Ainsi, l'action publique est analysée à partir de l'étude approfondie du fonctionnement de l'Anses au sein du système d'action relatif à la sécurité sanitaire des aliments. C'est une « entrée par l'organisation » qui est employée<sup>87</sup>.

Dans la première partie de ce mémoire une place importante est accordée à la description précise de la gestion de la crise par l'Anses et une partie des cadres interprétatifs employés sont ceux de la sociologie de l'action organisée décrite par Crozier et Friedberg en 1977 dans « *L'acteur et le système* »<sup>88</sup>. Il en découle que l'action publique, celle de l'Anses pendant la crise du fipronil, est analysée comme tout autre objet abordé par les sciences sociales<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup> Musselin, C. 2005. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 51-71.

<sup>88</sup> Gardon S. 2017. Fiche : La sociologie des organisations. Ecole Nationale des Services Vétérinaires.

<sup>89</sup> Musselin, C., art. cit. 51-71.

Dans la seconde partie de ce mémoire les cadres interprétatifs se rapprochent de ceux de l'analyse des politiques publiques. La voie d'abord est toujours l'organisation, mais elle est doublée d'une analyse macroscopique qui permet d'étudier les régulations d'ensemble à partir, par exemple, des référentiels ou des instruments<sup>90</sup>.

Enfin, l'étude ne porte que sur une seule organisation, l'Anses, et une seule situation, le retour d'expérience sur la gestion de la crise du fipronil par l'Anses en août et septembre 2017. Il en résulte que les conclusions n'auront vocation à être généralisées qu'avec prudence, par exemple à l'aide de comparaisons avec d'autres situations décrites par ailleurs.

### Plan du mémoire

Au sein de l'introduction ont été rappelés le contexte global de la crise du fipronil, des éléments à propos de la notion d'agence qui permettent de situer l'Anses au sein du paysage et du contexte administratif français, et des notions sur les dynamiques de construction et de gestion des crises. Nous avons ensuite expliqué la démarche d'enquête et la méthodologie d'analyse du terrain de recherche constitué par l'organisation et la mise en œuvre d'un retour d'expérience à la suite d'une crise au sein d'une Agence. Le développement de ce mémoire est séparé en deux parties principales.

La première porte sur l'analyse du fonctionnement de l'Anses pendant la crise du fipronil d'août et septembre 2017. Elle a pour objectifs d'explicitier précisément quelle a été la chronologie des événements et de mettre au jour les dynamiques d'ensemble qui ont soutenu l'action de l'Anses. Si le fil rouge de cette partie est constitué par la chronologie des événements, un point d'attention sera également porté à la division du travail en interne au sein de l'Anses et aux acteurs en présence. La réflexion aboutira sur l'analyse des fonctions transverses et la reconstitution de la coordination globale de la gestion de crise.

La seconde partie sort du cadre strict de l'analyse de l'action de l'Anses et de ses acteurs dans le cadre de la crise du fipronil pour prendre du recul et analyser les résultats du retour d'expérience à l'échelle de l'Anses et du système de régulation des risques alimentaires. Le retour d'expérience sera dans un premier temps analysé en tant qu'instrument de gestion des risques, nous nous intéresserons aux intérêts des acteurs à y participer et aux impacts qu'il a pu engendrer au sein de l'Anses. Dans un second temps nous nous intéresserons à ce que nous apprend ce retour d'expérience sur la place de l'Anses au sein du système de sécurité sanitaire des aliments. Enfin, nous étudierons à partir du point de vue de l'Anses quel a été le rôle de l'agence européenne de sécurité sanitaire des aliments (EFSA), homologue de l'Anses au niveau de l'Union européenne.

---

<sup>90</sup> Musselin, C., art. cit.

# Partie 1

## *Analyse du fonctionnement de l'Anses pendant la crise du fipronil d'août-septembre 2017*

Les informations recueillies ont permis de retracer la manière dont a fonctionné l'Anses pendant la crise du fipronil, les sollicitations qui l'ont mobilisée et la façon dont elle s'est organisée pour y répondre.

Dans un premier temps c'est donc une analyse fine de la chronologie des événements et des modes d'organisations internes employés pendant la crise du fipronil d'août et septembre 2017 qui vont être décrits. Avec tout d'abord des éléments généraux qui permettront ensuite de mettre en perspective des événements plus précis par rapport au contexte global. L'objectif est de comprendre la manière dont s'est construite la dynamique de crise et de mettre en évidence les différentes composantes de l'action de l'Anses, les enchaînements et les éléments qui sous-tendent les décisions et orientations prises.

### **I- Une crise qui a mobilisé l'Anses en transversalité, en plein mois d'août**

Le sujet de la crise du fipronil est arrivé à l'Anses à partir des échanges mails et téléphoniques à l'initiative de la DGAL intervenus le mercredi 2 et jeudi 3 août 2017<sup>91</sup>. La DGAL avait des questions à propos des caractéristiques du fipronil en tant que substance insecticide et à propos de la possibilité de réaliser des analyses. Plus rien ne se passe ensuite jusqu'au début de la semaine suivante, et c'est uniquement à partir du lundi 7 août que de nouveaux échanges ont eu lieu entre la DGAL et l'Anses.

En ce début de mois d'août, les deux Directeurs Généraux Délégués présents ont pris en charge la gestion de cette crise. Ils ont craint de ne pas pouvoir répondre aux demandes des tutelles en raison des très nombreuses personnes en congés<sup>92</sup>, à la fois au niveau opérationnel et dans la chaîne hiérarchique. Les partenaires externes à l'Anses étaient dans la même situation<sup>93</sup>.

L'une des premières questions qui s'est posée au tout début de ma mission, et qui conditionne l'analyse par la suite, était de savoir si cette crise du fipronil constituait réellement une crise pour l'Agence. Une crise externe à l'Anses peut en effet être une crise pour les gestionnaires des risques sans pour autant mettre en crise l'Agence dans son fonctionnement. Les acteurs internes ont exprimé un avis assez homogène sur ce point, malgré des

<sup>91</sup> Entretien n°1 (un Directeur Général Délégué), entretien n°4 (un Directeur Général Délégué), entretien n°8 (DAVS).

<sup>92</sup> Entretien n°1 (un Directeur Général Délégué), entretien n°4 (un Directeur Général Délégué).

<sup>93</sup> Entretien n°4 (un Directeur Général Délégué), entretien n°8 (DAVS).

formulations employées différentes. Le niveau de risque sanitaire pouvait être évalué dès le départ, car des informations étaient disponibles. Celui-ci paraissait faible, voire très faible. Le fipronil est en effet une substance employée comme antiparasitaire chez les animaux de compagnie, eux-mêmes au contact des humains, et les données des Centres Anti-Poison indiquaient que peu de signes cliniques graves étaient observés dans les cas d'ingestion de grandes quantités de fipronil. Ces informations ont été confirmées par la suite, cette crise n'était donc pas, pour les acteurs de l'Anses, une crise sanitaire<sup>94</sup>. La pression médiatique a par contre été mise en avant, et le terme crise médiatique a fait consensus<sup>95</sup>. Enfin, la plupart des acteurs ont fait état d'une « montée en crise »<sup>96</sup> interne à l'Anses et d'une nécessité de répondre en urgence<sup>97</sup>, d'« improviser »<sup>98</sup>. C'est pourquoi il est possible de conclure que l'affaire du fipronil a été une crise médiatique à très faible impact sanitaire, et elle a bien constitué, en interne pour l'Anses, une crise au sens où l'organisation est sortie de son schéma habituel de fonctionnement et les acteurs ont dû « improviser » pour répondre à l'urgence, en appui aux ministères de tutelle.

En août 2017, l'Anses a été saisie trois fois et a développé et validé une méthode d'analyse du fipronil et une autre pour l'amitrazé. Pendant la gestion de cette crise, la communication a également été une mission importante de l'Anses. Elle est intervenue de manière transversale pour assurer la diffusion de l'information vers le grand public et le service communication du ministère de l'agriculture. Parallèlement, l'Anses a aussi été en relation avec les autres pays européens, notamment via deux réseaux de l'agence européenne de sécurité sanitaire des aliments (EFSA) : celui des communicants des agences de sécurité sanitaire des aliments et celui des « points focaux »<sup>99</sup>.

Une chronologie a été établie et permet de poser quelques repères temporels cités ci-dessus (figure 1).

---

<sup>94</sup> Entretien n°4 (un Directeur Général Délégué), entretien n°6 (UERALIM), entretien n°7 (DEPR), entretien n°8 (DAVS), entretien n°12 (UERALIM), entretien n°18 (Dicoris), observation n°5 (réunion de restitution du Retex).

<sup>95</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

<sup>96</sup> Entretien n°3 (LSAI)

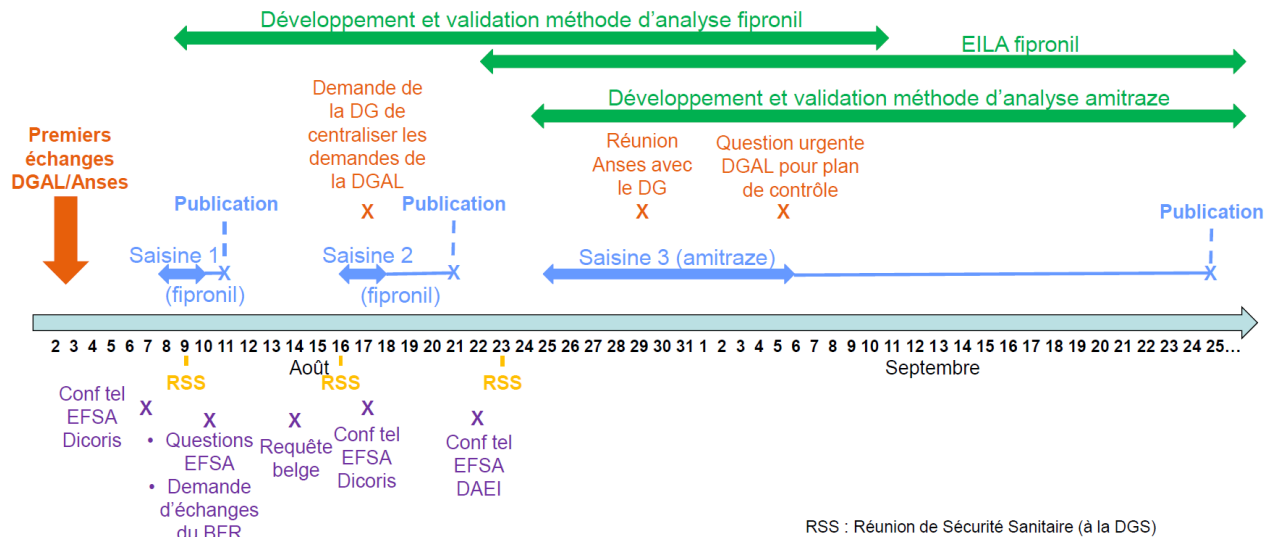
<sup>97</sup> Entretien n°3 (LSAI), entretien n°6 (UERALIM), entretien n°7 (DEPR), entretien n°8 (DAVS), entretien n°9 (UERALIM), entretien n°18 (Dicoris), entretien n°19 (Dicoris).

<sup>98</sup> Entretien n°4 (un Directeur Général Délégué)

<sup>99</sup> Les points focaux EFSA servent de points de contact entre l'EFSA et les autorités nationales de sécurité des aliments, les instituts de recherche, les consommateurs et d'autres parties prenantes. Le réseau est composé de personnes qui représentent chacun des 28 Etats Membres, auxquels s'ajoutent l'Islande et la Norvège ainsi que des observateurs représentant la Suisse et les pays candidats à l'UE. Source : <http://www.efsa.europa.eu/fr/partnersnetworks/eumembers>.

Figure 1 : chronologie générale de la gestion de la crise du fipronil à l'Anses

(Abréviations : DGAL, Direction Générale de l'Alimentation ; DG, Direction Générale de l'Anses ; EILA, Essai Inter-Laboratoire d'Aptitude ; EFSA, Agence européenne de sécurité sanitaire des aliments ; BFR, Institut Fédéral Allemand en charge de la sécurité sanitaire de l'alimentation ; DAEI, Direction des Affaires Européennes et Internationales ; DGS, Direction Générale de la Santé ; RSS, Réunion de Sécurité Sanitaire.)



Ces premiers éléments de cadrage mettent en lumière l'aspect transversal de la gestion de cette crise au sein de l'Agence. Au total, trois pôles sur les quatre que compte l'Anses ont été mobilisés, ainsi que les deux directions directement rattachées au Directeur Général (voir l'annexe 5).

La Direction des Alertes et des Vigilances Sanitaires (DAVS) est intervenue pour la réception de l'alerte, sa diffusion interne et sa traçabilité. La Direction Générale a été mobilisée pour l'interface avec les tutelles, pour la communication - en réponse aux demandes de la presse - et pour la supervision stratégique du travail d'expertise. La Direction de l'Evaluation et des Produits Réglementés (DEPR), la Direction de l'Evaluation des Risques (DER), la DAVS et l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire (ANMV) ont participé aux activités d'expertise pour la réponse aux saisines des tutelles. Les laboratoires, le LSAI et le laboratoire de Fougères, ont élaboré et validé chacun une méthode d'analyse. La crise ayant une origine intra-UE et touchant plusieurs pays européens, la Direction des Affaires Européennes et Internationales (DAEI) a fait l'interface entre l'Anses et ce niveau international, et enfin la Direction de la communication et des relations institutionnelles (Dicoris) a également joué un rôle important pour la communication, en transversalité sur plusieurs missions.

Dans les parties suivantes nous allons nous intéresser de façon fine à chaque mission réalisée par l'Anses ainsi qu'au rôle de chaque direction ou entité de l'Anses. Nous terminerons par l'analyse des modes de coordination interne.



## II- Une alerte en deux temps

Le sujet du fipronil est arrivé à l'Anses via des questions de la Mission des Urgences Sanitaires (MUS). Celles-ci ont été envoyées à la DAVS pour les questions générales sur le fipronil et au LSAI pour savoir quel laboratoire serait en mesure de réaliser des analyses.

Ces questions ont mené à des réponses très rapides de l'Anses, en moins de 24h.

La MUS a contacté la DAVS le deux août<sup>100</sup> pour obtenir des informations, notamment bibliographiques, sur le « risque fipronil dans les œufs et viandes de volailles pour la santé humaine ». Elle prévenait également l'Anses que des investigations étaient en cours pour savoir si des élevages français avaient pu être exposés et si des denrées alimentaires contaminées avaient pu être mises sur le marché français. En sachant qu'un élevage était plus particulièrement visé mais n'avait, d'après la MUS à ce moment-là, pas mis d'œufs potentiellement contaminés sur le marché. Était jointe à la demande une évaluation réalisée par l'EFSA sur le risque fipronil. La DAVS, point d'entrée des alertes au sein de l'Anses, transmet alors cette demande à des personnes de plusieurs entités : l'ANMV, la DEPR, la DER et également la Direction Générale. Elle centralise ensuite les réponses obtenues et les compile pour répondre à la MUS<sup>101</sup> :

- La DER a signalé un rapport de l'AFSSE et de l'AFSSA datant de 2005<sup>102</sup> ;
- L'ANMV n'avait pas de données complémentaires car il n'y avait jamais eu de dossier LMR traité, le fipronil n'étant pas autorisé en tant que médicament vétérinaire chez les animaux de production<sup>103</sup> ;
- La DEPR a complété avec des éléments des rapports d'évaluation demandés par la Commission en 2011<sup>104</sup> et 2013<sup>105</sup>, notamment des données chiffrées telles que la Limite Maximale de Résidus (LMR)<sup>106</sup> dans l'œuf et la dose de référence aiguë (ARfD)<sup>107</sup>.

Toujours le deux août, la même personne de la MUS sollicite le LSAI<sup>108</sup>, cette fois pour savoir qui dans le réseau des laboratoires serait en capacité de réaliser des analyses. Le réseau animé par le LSAI est sollicité et il s'avère qu'aucun laboratoire ne possédait une méthode accréditée, ni n'était prêt tout de suite à réaliser des analyses.

Ces premiers échanges avec la DGAL, au moment où la presse commençait tout juste à se saisir du sujet (huit dépêches AFP seulement ont été comptabilisées entre le 1<sup>er</sup> et le 6 août<sup>109</sup>), ne mènent pas à une réelle « mise en alerte » ou « mise en crise » de l'Anses. Aucune

<sup>100</sup> Echanges mails 2 et 3 août – DAVS/MUS

<sup>101</sup> Entretien n°8 (DAVS)

<sup>102</sup> Rapport AFSSA/AFSSE. Mars 2005. Evaluation des risques pour la santé humaine liés à une exposition au fipronil.

<sup>103</sup> Entretien n°15 (ANMV)

<sup>104</sup> Inclusion of active substances in Annex I or IA to Directive 98/8/EC, Assessment report 2011.

<sup>105</sup> EFSA. 2013. Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance fipronil. EFSA Journal, 11(5):3158.

<sup>106</sup> Concentration maximale admise sans risque pour la santé même si cette quantité est consommée chaque jour toute la vie de l'individu.

<sup>107</sup> Quantité maximum de substance qui peut être ingérée pendant une courte période sans risque d'effet dangereux pour la santé. Il est à noter que par construction ce seuil est protecteur, son franchissement ne conduit pas nécessairement à l'apparition d'effets dangereux sur la santé.

<sup>108</sup> Bilan du LSAI pour réunion bilatérale DGAL-Anses le 11/10/2017.

<sup>109</sup> Dépêches de l'Agence France Presse concernant le fipronil et l'amitraze d'août et septembre 2017

fiche SALSA<sup>110</sup> n'est d'ailleurs ouverte à ce moment-là<sup>111</sup>. Par ailleurs, cette séquence met en évidence la manière dont la DGAL se tourne vers l'Anses en cas d'urgence ou de crise. L'Anses est sollicitée pour des informations scientifiques sur les risques liés à un événement, alors même qu'il n'est pas fait mention d'expertise dans ces premiers échanges. L'Anses apporte alors un appui scientifique à l'une de ses tutelles en dehors des procédures de saisines. L'Anses se rend utile en répondant de manière très rapide et avec des informations transversales : celles-ci peuvent provenir de l'ANMV pour ce qui concerne l'aspect médicament vétérinaire ou de la DEPR pour l'aspect phytosanitaire, ou encore de la DER pour l'évaluation des risques liés à la substance. La DGAL n'est pas en capacité de regrouper par elle-même l'ensemble de ces données.

C'est ensuite le 7 août 2017 que le sujet du fipronil est de nouveau évoqué. La DGAL est elle-même en alerte car des industriels de l'agroalimentaire ont reçu des œufs potentiellement contaminés des Pays-Bas et les médias français s'emparent du sujet. La Direction Générale de l'Anses échange avec Patrick Dehaumont, le Directeur Général de l'Alimentation, et une réunion téléphonique est organisée entre l'Anses et la DGAL<sup>112</sup>. C'est à ce moment-là qu'une fiche SALSA est ouverte (fiche DAV\_2017\_08\_0024 Contamination d'œufs et viandes de poulet par du fipronil)<sup>113</sup>. Ce système de traçabilité des alertes a été mis en place peu de temps auparavant<sup>114</sup>. Il n'avait pas comme finalité de permettre une traçabilité des actions réalisées et des décisions prises pendant la crise. L'ensemble des échanges entre les tutelles et l'Anses n'y sont pas répertoriés mais y figurent notamment une catégorisation de l'alerte (rubrique : alimentation, sous-rubrique : RASFF), une description des causes, une synthèse rédigée par la DAVS, un avis du rédacteur et les entités internes à l'Anses concernées<sup>115</sup>. Quelques acteurs en dehors de la DAVS ont cité SALSA pendant les entretiens du retour d'expérience, ils perçoivent ce système d'alerte comme étant un outil intéressant de partage d'informations en interne<sup>116</sup>.

Les échanges du 7 août portent sur le souhait de la DGAL de saisir l'Anses pour une réactualisation de l'avis de l'AFSSA de mars 2005. Le délai de rendu souhaité, trois jours alors que nous sommes au mois d'août, accompagné de la pression médiatique, induit la « mise en crise » de l'Anses.

A partir de ce moment-là un certain nombre d'informations sont disponibles : l'avis de l'AFSSA qui date de 2005<sup>117</sup>, l'avis que l'Institut Fédéral Allemand en charge de la sécurité sanitaire de l'alimentation (BfR) venait de publier<sup>118</sup>, les premiers éléments que la DAVS avait envoyés à la DGAL la semaine précédente<sup>119</sup>, ainsi que des éléments factuels : le fipronil est appliqué en spot-on et en pulvérisation sur les animaux de compagnie, ceux-ci peuvent se

---

<sup>110</sup> Système d'Alertes Sanitaires de l'Anses

<sup>111</sup> Signalement SALSA DAV\_2017\_08\_0024 : Contamination d'œufs et viandes de poulet par du fipronil

<sup>112</sup> Entretien n°1 (Un Directeur Général Délégué)

<sup>113</sup> Signalement SALSA DAV\_2017\_08\_0024 : Contamination d'œufs et viandes de poulet par du fipronil

<sup>114</sup> Entretien n°8 (DAVS)

<sup>115</sup> Signalement SALSA DAV\_2017\_08\_0024 : Contamination d'œufs et viandes de poulet par du fipronil

<sup>116</sup> Entretien n°6 (DER), n°7 (DEPR) et n°18 (Dicoris)

<sup>117</sup> Rapport AFSSA/AFSSE. Mars 2005. Evaluation des risques pour la santé humaine liés à une exposition au fipronil.

<sup>118</sup> BfR Opinion No. 016/2017 of 30 July 2017. Health assessment of individual measurements of fipronil levels detected in foods of animal origin in Belgium

<sup>119</sup> Echanges mails 2 et 3 août – DAVS/MUS

lécher, et pour autant son utilisation n'a jamais été remise en cause pour cette utilisation<sup>120</sup>. Cette première analyse de risque rapide a conditionné la réponse qu'a donnée l'Anses à la saisine des tutelles. Au vu des informations dont on disposait à ce moment-là, une réponse immédiate n'était pas requise. C'est la crise médiatique qui a entraîné une nécessité de répondre en urgence<sup>121</sup>.

Cette « mise en crise » de l'Anses qui a démarré à partir du 7 août, les informations disponibles et la manière dont elles ont été analysées par les acteurs en présence, ont conditionné la réaction de cette organisation et les réponses données aux demandes des tutelles.

Les acteurs<sup>122</sup> ont parlé d'une « première évaluation de risque rapide », établie sur la base des données disponibles, qui leur a permis « d'avoir des certitudes assez fortes sur le risque ». Il leur fallait en effet savoir si cette crise nécessitait une réponse immédiate (impact fort sur la santé des consommateurs) ou si celle-ci pouvait être différée. Le risque sanitaire a ainsi été évalué dès le départ comme étant faible, l'Anses pouvait donc entamer un processus de réponse d'urgence, à cause de la crise médiatique et des incertitudes de cette évaluation rapide, mais pas immédiat.

Les acteurs<sup>123</sup> en présence ont en effet également souligné que, malgré le résultat positif de cette première évaluation rapide, les incertitudes étaient bien présentes. Il aurait par exemple suffi d'un résultat d'analyse montrant un niveau d'exposition du consommateur beaucoup plus important que celui évalué au départ pour que cette position soit remise en cause. D'où également une nécessité d'affiner en urgence l'évaluation du risque.

L'Anses est donc entrée en crise le 7 août 2017 au moment où les tutelles vont la saisir en urgence, alors que la crise médiatique explose. Nous sommes au mois d'août et le fait que l'espace médiatique ne soit pas occupé par d'autres sujets va être un facteur favorisant la crise à l'extérieur de l'Anses. De la même manière c'est la période pendant laquelle le plus de personnes sont en congés dans les administrations et l'enjeu va donc être de réussir à répondre aux demandes des tutelles en urgence dans des conditions d'organisation interne dégradées, c'est-à-dire sans les moyens humains habituels (experts externes et internes, directeurs...).

A ce moment-là les acteurs en présence perçoivent que l'Anses vient d'entrer en crise. Une organisation particulière va être mise en place mais ne suivra pas une procédure de gestion de crise. Une telle procédure avait été discutée, et avait même été testée lors d'un exercice de gestion de crise en 2014, mais elle n'a jamais été validée et publiée.

L'Anses est qualifiée de « bureaucratie technique »<sup>124</sup>, elle est organisée de façon rationnelle avec une division du travail et une spécialisation des fonctions qui se retrouve dans ces prémices de gestion de crise. La DAVS a ainsi joué son rôle de point d'entrée et a diffusé

<sup>120</sup> Entretien n°8 (DAVS) et n°15 (ANMV)

<sup>121</sup> Observation n°5 (Réunion de restitution du Retex)

<sup>122</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

<sup>123</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

<sup>124</sup> Benamouzig D., Besançon J., *op. cit.*

les informations en interne aux acteurs pertinents. Elle a ensuite compilé les réponses pour les transmettre à la MUS.

L'action mise en œuvre par l'Anses a été conditionnée par une première évaluation du risque élaborée de façon subjective par les acteurs de l'Anses en fonction des données disponibles.

### **III- Une gestion de crise « improvisée » par un petit nombre d'acteurs très mobilisés**

L'Anses s'est organisée pour être en mesure de répondre aux demandes des tutelles au fur et à mesure qu'elles arrivaient, sans mise en œuvre d'un dispositif global de coordination de crise formalisé et connu de tous. Selon les acteurs concernés, l'organisation a été « improvisée »<sup>125</sup>. Les deux pilotes stratégiques de la crise au mois d'août ont été les deux Directeurs Généraux Délégués présents pendant cette période. Ces deux Directeurs Généraux Délégués sont en charge des deux pôles suivants : le pôle Sciences pour l'Expertise et le Pôle Produits Règlementés. Ils ont réuni autour d'eux, lorsqu'ils étaient présents, les directeurs des entités concernés par les demandes.

L'Anses a été très proactive pour répondre aux demandes des tutelles. Le travail mené pour ce retour d'expérience a permis de mettre en lumière une caractéristique culturelle bien ancrée au sein de l'Anses qui est que les acteurs ont une envie très forte de répondre du mieux possible et le plus rapidement possible aux demandes des tutelles. Dans cette partie seront présentés de la manière la plus précise possible les différents apports de l'Anses à la gestion de la crise et la manière dont elle s'est organisée pour mettre en œuvre ses missions.

#### **1. Les missions d'expertise**

Le 7 août 2017, la première demande formelle qui est faite par les tutelles à l'Anses concerne les missions d'expertise. Au total au mois d'août 2017 l'Anses sera saisie en urgence à trois reprises pour apporter un appui aux gestionnaires du risque. Le tableau ci-dessous reprend l'intitulé de ces trois saisines, leur typologie et leurs dates de demande, de signature et de publication.

---

<sup>125</sup> Entretien n°4 (un Directeur Général Délégué), entretien n°7 (DEPR).

Tableau 3 : caractéristiques des trois saisines reçues et traitées à l'Anses relatives à la crise du fipronil

| Date d'enregistrement de la saisine | Typologie  | Intitulé   | Date de signature | Date de publication |
|-------------------------------------|------------|--|-------------------|---------------------|
| <b>07/08/2017</b>                   | Note d'AST | Demande n° 2017-SA-0178<br><br>Note de l'Anses relative à une demande d'AST relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans les œufs destinés à la consommation  | 10/08/2017        | 11/08/2017          |
| <b>16/08/2017</b>                   | Note d'AST | Demande n° 2017-SA-0183<br><br>Note d'AST relatif à « la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë » | 18/08/2017        | 21/08/2017          |
| <b>25/08/2017</b>                   | Avis       | Demande n° 2017-SA-0186<br><br>Avis de l'Anses relatif au risque pour les consommateurs lié à la présence de résidus d'amitraze dans les œufs et viandes de volailles  | 6/09/2017         | 25/09/2017          |

a) La première saisine : une répartition des rôles inversée

Le 7 août 2017 il y a d'abord des échanges téléphoniques entre la DGAL et l'Anses<sup>126</sup>, dont des échanges entre Directeurs Généraux, puis une formalisation de la demande d'avis qui sera signée par la DGAL, la DGS et la DGCCRF<sup>127</sup>. Les tutelles saisissent l'Agence et lui demandent « *de bien vouloir* :

- *Analyser les données toxicologiques disponibles relatives au fipronil au regard du risque pour l'homme par ingestion de denrées contaminées ;*
- *Procéder à une évaluation du risque pour les populations préalablement identifiées (jeunes enfants, femmes enceintes, adultes) lié à la consommation de produits de volailles contaminés (œufs, viandes) ;*
- *Formuler des recommandations de gestion de risque pour les produits transformés dans lesquels auraient été incorporés des œufs contaminés. »*

L'Anses a eu un délai de trois jours pour produire le document de réponse.

<sup>126</sup> Entretien n°4 (un Directeur Général Délégué)

<sup>127</sup> Saisine de l'Anses par la DGAL, la DGS et la DGCCRF (courrier) le 7 août 2017, relative aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans les œufs destinés à la consommation.

La DEPR, la DAVS et la DER ont alors été mobilisées sur cette saisine. Chaque direction a en premier lieu réfléchi de son côté à la manière dont elle pouvait répondre à cette demande en sachant que le BfR avait déjà réalisé une évaluation de risque. Certains acteurs de l'Anses ont indiqué avoir cherché à reproduire le même type d'étude<sup>128</sup>. Les équipes étaient très réduites à cette période et ce sont donc naturellement les personnes présentes qui ont été mobilisées sur le sujet. La DEPR a rédigé le profil toxicologique et a donné les valeurs de référence issues de rapports, notamment de l'EFSA, déjà publiés et validés à l'échelle européenne<sup>129</sup>. La DAVS a réalisé une synthèse des effets observés du fipronil à partir de données disponibles au niveau des centres anti-poisons<sup>130</sup>. La DER a récupéré et analysé les bulletins RASFF pour obtenir des données d'exposition européennes puisque aucune donnée française n'était disponible<sup>131</sup>. Puis elle a réalisé des extractions des bases de données INCA 2 et Nutri-bébé-SAFE pour réaliser les calculs d'exposition<sup>132</sup>. Ces éléments ont permis d'évaluer le risque au regard de l'ARfD et des LMR. La DEPR a ensuite réceptionné l'ensemble des productions pour rédiger la note d'AST. Le document a ensuite circulé entre les différents acteurs cités ci-dessus, de nombreux échanges par mails ont eu lieu pour cela, et les conclusions et recommandations ont été finalisées dans le bureau et en présence de l'un des deux Directeurs Généraux Délégués qui pilotait la gestion de la crise. La Dicoris est également intervenue pour aider à la formulation des éléments de réponse. Le document devait en effet être publié et donc accessible à tous types de publics. C'est pourquoi les données chiffrées ont été formulées en quantité maximale d'œufs pouvant être consommée en une seule fois sans s'exposer à un risque aigu, ce chiffre étant parlant pour tout le monde.

Dans les conclusions<sup>133</sup>, l'Anses a :

- Rappelé les principaux éléments de toxicité du fipronil après une exposition par voie orale ;
- Rappelé les LMR dans les œufs et viandes de volailles ;
- Indiqué, à partir des données de consommation, les valeurs de fipronil à ne pas dépasser pour rester en dessous de l'ARfD ;
- Indiqué la quantité maximale d'œufs pouvant être consommée en une seule fois sans s'exposer à un risque aigu ;
- Indiqué qu'une évaluation quantitative des risques chroniques n'avait pu être réalisée.

Au regard des données disponibles, le risque de survenue d'effets sanitaires a été jugé comme étant très faible.

Des recommandations de gestion ont également été formulées : les produits dont la concentration en fipronil dépasse la LMR ne devraient être ni commercialisés ni rester sur le marché, il est nécessaire de tenir compte du facteur de dilution si des mesures de contamination devaient être réalisées dans des produits alimentaires à base d'œufs ou de viandes de volailles et enfin le processus d'élimination des produits contaminés devrait garantir l'absence de toute contamination ultérieure. Ainsi le troisième élément de la demande de la DGAL n'a pas été complètement traité par manque de données disponibles relatives au niveau

---

<sup>128</sup> Entretien n°1 (un Directeur Général Délégué), entretien n°12 (UERALIM).

<sup>129</sup> Entretien n°7 (DEPR)

<sup>130</sup> Entretien n°7 (DEPR), entretien n°8 (DAVS).

<sup>131</sup> Entretien n°12 (UERALIM)

<sup>132</sup> Entretien n°9 (UERALIM)

<sup>133</sup> NOTE de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à une demande d'appui scientifique et technique (AST) relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation (10 août 2017).

de contamination par le fipronil de ces produits alimentaires transformés dans lesquels auraient été incorporés des œufs contaminés.

Sur la forme du document, cette note d'AST présente des écarts par rapport aux règles internes de l'Agence<sup>134</sup> :

- Un encart qui présente les principes d'expertise de l'Anses est présent alors qu'il ne le devrait pas pour une note d'AST ;
- Le chapitre « organisation des travaux » n'est pas présent.

Cette note d'AST a été transmise aux tutelles en respectant le délai imparti, le 10 août 2017, et a été publiée le lendemain sur le site internet de l'Anses. Elle s'est accompagnée d'une large communication à la fois de la part de l'Anses et également par le service communication du ministère de l'agriculture.

Le DGAL a rempli un questionnaire de satisfaction signé le 2 octobre 2017<sup>135</sup> indiquant la satisfaction de la tutelle vis-à-vis du produit d'expertise de l'Anses et indique également « Remerciements appuyés aux équipes de l'Anses pour leur réactivité !! ».

Ces événements et leur enchaînement montrent que la répartition des rôles a été inversée à deux reprises, aboutissant à un document qui ne respecte pas tout à fait les règles que l'Anses s'est fixée. C'est en effet la DEPR qui a été pilote de cette saisine, alors que c'est plutôt la DER qui assume ce rôle habituellement. La saisine est en effet arrivée en urgence via la Direction Générale, qui a interagi avec les directeurs des directions de l'Anses concernées (DEPR, DAVS notamment). Du côté de la DER le directeur n'était pas présent, entraînant une impossibilité pour celle-ci de prendre le rôle de coordinateur de la saisine, alors que dans le cadre d'une saisine hors urgence, les procès internes à l'Agence auraient attribué ce travail à la DER. Par ailleurs, cette saisine nécessitait, par la sensibilité du sujet d'une part, et l'absence de nombreux personnels d'autre part, un pilotage stratégique qui a été pris en charge par la directrice de la DEPR, elle-même pas habituellement en charge de la rédaction de ce type de documents.

#### b) La deuxième saisine : des grains de sable dans les rouages administratifs

Entre le 11 et le 15 août, les échanges internes par mail à propos du fipronil cessent. Certaines personnes partent en vacances et d'autres reviennent. Et c'est le 16 août en fin d'après-midi que l'Anses est de nouveau saisie par Patrick Dehaumont, le Directeur Général de l'Alimentation. Cette seconde demande était attendue<sup>136</sup> mais les données d'entrées n'étaient pas disponibles au moment de la rédaction de la première saisine. Dans le mail de formalisation de la saisine, la DGAL rappelle au préalable les mesures de gestion des risques prises à la suite de la première saisine et la demande concerne cette fois-ci les produits transformés de façon spécifique. Elle est formulée de la manière suivante : « *A partir des données françaises de consommation, quelle concentration maximale en fipronil ne doit pas être dépassée dans les produits transformés de consommation à base d'œufs pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë* ».

---

<sup>134</sup> Par rapport au document type de note d'AST : ANSES\_PR1\_9\_04-03\_modèle note AST.

<sup>135</sup> Questionnaire d'évaluation du niveau de satisfaction du demandeur suite à la réalisation d'une expertise en réponse à une saisine (expertise n°2017-SA-0178).

<sup>136</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

*pour le fipronil ? »*<sup>137</sup>. La réponse est demandée dans les meilleurs délais<sup>138</sup>. A la DER le chef de l'Unité Evaluation des Risques liés aux Aliments (UERALIM) est rentré de congé et cette direction va alors être pilote pour cette saisine.

Pour répondre à cette demande il a d'abord fallu déterminer les groupes d'aliments susceptibles de contenir des œufs ou ovoproduits<sup>139</sup>. Un expert en technologie des aliments appartenant au groupe de travail « Evaluation des substances et procédés soumis à autorisation en alimentation humaine » a été contacté pour aider sur cette phase. Il s'est rendu disponible pour cela très rapidement. Une autre personne de l'UERALIM a ensuite été chargée d'extraire des données de consommation de la base INCA 2 et Nutri-bébé-SAFE : quantités d'aliments consommés par jour et par individu et poids corporels des consommateurs. Cela a permis d'établir la consommation d'aliments susceptibles de contenir des œufs ou ovoproduits en grammes/individus/jour et en grammes/kg de poids corporel/jour pour différentes catégories d'individus. A partir de ces données et de l'ARfD, a été déduite la concentration en fipronil à ne pas dépasser dans les aliments pour protéger 99% de la population. Il a ensuite été possible de calculer la quantité d'aliment pouvant être consommée pour que l'exposition reste inférieure à l'ARfD. Sur impulsion de la Dicoris cette valeur a été donnée en fonction du poids du consommateur. Par exemple, une personne de 50 kg doit consommer plus de 2 kg d'aliments contaminés pour que l'exposition dépasse la valeur à partir de laquelle des effets peuvent être observés sur la santé. Cette valeur est basée sur un scénario maximaliste puisqu'elle suppose que les aliments sont tous consommés le même jour et tous contaminés avec du fipronil.

L'accès à la base de données Nutri-bébé-SAFE a présenté des difficultés internes importantes<sup>140</sup>, faisant peser le risque de signer ce second produit d'expertise sans les données pour les 1-3 ans alors qu'elles étaient présentées dans la première note<sup>141</sup>. Cette base de données est disponible pour l'Anses via une convention avec des industriels, elle n'est pas disponible et gérée en interne comme l'est INCA 2<sup>142</sup>. Pour accéder à cette base il est nécessaire d'employer une configuration d'ordinateur particulière. Un mail de la Direction Technique et Informatique en date du 10 juillet 2017 expliquait la démarche à suivre pour se placer dans cette bonne configuration. Les acteurs en présence à l'Anses au moment de la deuxième saisine avaient été récipiendaires de cette information mais ils n'utilisent pas en temps normal cette base et ne se souvenaient pas de cette information. Ils n'ont donc pas pu entrer dans la base. A ce moment-là, soit le 18 août, après que la question de la sortie de la note sans les données 1 à 3 ans ait été tranchée en défaveur de cette option, le chef de l'UERALIM a essayé de contacter le chef de l'une des unités méthode de la DER. Celui-ci était absent et ce jour-là il ne leur a pas été possible de contacter un autre agent de cette unité. L'adjoint au directeur de la DER en charge des méthodes et études était également en congés

---

<sup>137</sup> NOTE d'Appui Scientifique et Technique de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à « la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë » (18 août 2017).

<sup>138</sup> Saisine de l'Anses par la DGAL (mail) le 16 août 2017, relative à la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë.

<sup>139</sup> Entretiens n°6 (UERALIM), n°9 (UERALIM), n°11 (UERALIM) et n°12 (UERALIM).

<sup>140</sup> Entretiens n°9 (UERALIM) et n°11 (UERALIM).

<sup>141</sup> Entretien n°18 (Dicoris)

<sup>142</sup> Entretien n°19 (DER)



et n'a pas été contacté par mail ou par téléphone<sup>143</sup>. Finalement la personne qui avait réalisé l'extraction des données pour la première saisine a été contactée (bien qu'en congés également). Elle était disponible et après environ deux heures d'échanges téléphoniques et mails a pu apporter son aide pour accéder à la base et pour réaliser les requêtes permettant d'extraire les données recherchées.

Sur la forme, cette note d'AST correspond au document type disponible au sein du système qualité de l'Anses (ANSES\_PR1\_9\_04-03\_modèle note AST).

In fine, la note a pu être finalisée et signée le 18 août 2017 et répondait parfaitement à la demande de la DGAL. Cependant, malgré une organisation interne bien rodée, et une volonté de disposer des bases de données en interne pour ne pas dépendre d'acteurs externes<sup>144</sup>, la situation de la crise du fipronil a présenté des difficultés qui auraient pu mettre en péril la réputation de l'Anses. Cette situation souligne également les difficultés de l'Anses à trouver un équilibre entre spécialisation des tâches, lui permettant de gagner en efficacité dans son processus d'expertise, et la polyvalence, permettant à un plus grand nombre d'acteurs internes de réaliser une tâche précise et donc de sécuriser son action en cas de crise comme celle du fipronil au mois d'août. Cette polyvalence, ainsi que la capacité de travailler en équipe et la facilité de contact avec la direction, sont vus comme des facteurs clés de succès par certains acteurs de la DER lorsqu'ils font face à des situations compliquées<sup>145</sup>.

c) La troisième saisine : un retour (presque) à la normale

L'Anses a ensuite de nouveau été saisie le 25 août 2017, la DGAL souhaitant un avis de l'Anses sur le risque pour les consommateurs liés à la présence de résidus d'amitrazé dans les œufs et viandes de volailles. En effet, les enquêtes menées sur le terrain par les services déconcentrés de l'Etat menaient à des questionnements sur d'autres molécules potentiellement utilisées contre les poux rouges en élevage de volailles, toujours selon des indications non autorisées<sup>146</sup>. Au 25 août 2017 la période des congés estivaux se termine et les équipes sont plus fournies que pour les deux précédentes saisines.

Le produit d'expertise<sup>147</sup> va être, comme pour la première note, un travail réalisé par plusieurs directions. La DEPR et la DAVS apporteront le même type de données que pour le fipronil mais pour l'amitrazé. L'ANMV indiquera qu'aucune LMR médicament vétérinaire n'est disponible sur les volailles. Enfin, la DER a réalisé les mêmes calculs que pour les deux notes sur le fipronil mais adaptés à l'amitrazé, et cette fois-ci en un seul produit d'expertise. La DER a été coordinatrice pour cette saisine.

Il est à noter qu'en conclusion l'Anses s'avance moins pour cette saisine que pour la première saisine fipronil. En effet, elle ne se prononce finalement pas sur le niveau de risque alors qu'elle avait indiqué pour le fipronil qu'au regard des données disponibles le risque de survenue d'effets sanitaires apparaissait très faible. Cependant, les données d'exposition des consommateurs n'étaient pas disponibles, ce qui rendait l'évaluation du risque plus complexe

---

<sup>143</sup> Entretien n°20 (DER)

<sup>144</sup> Entretien n°19 (DER)

<sup>145</sup> Entretien n°6 (UERALIM), n°9 (UERALIM) et n°11 (UERALIM).

<sup>146</sup> Entretien n°15 (ANMV) et n°16 (LSAI).

<sup>147</sup> AVIS de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à une demande d'avis sur le risque pour les consommateurs liés à la présence de résidus d'amitrazé dans les œufs et la viande de volaille (6 septembre 2017).

d'autant plus que les données toxicologiques et la synthèse des cas des centres anti-poisons ne permettaient pas d'être aussi optimiste que pour le fipronil, les effets observés sur la santé lors d'ingestion d'amitrazé étant plus graves que pour le fipronil.

La Dicoris n'a pas été associée à la rédaction des conclusions de cet avis<sup>148</sup> comme elle a pu l'être pour les deux premières saisines. Cette situation, si elle peut être préjudiciable pour la gestion de crise, ou même uniquement pour la stratégie de communication de l'Anses, n'est pas différente de ce qu'il se passe pour toute saisine hors situation de crise. En temps normal, la Dicoris va en effet être présente au Comité Technique des Saisines en charge de définir la manière dont l'Agence va répondre (direction qui va être pilote, comités d'expert mobilisés, calendrier...) mais ne pourra en aucun cas participer à la rédaction de l'avis ni même au processus d'expertise en tant que tel. La situation de mise en crise de l'Anses pour les deux premières saisines, et la position de la Directrice de Cabinet, également directrice de la Dicoris, a facilité la participation d'un communicant au moment de la rédaction des produits d'expertise.

En ce qui concerne la forme du produit d'expertise, il manque la présentation des intervenants qui doit figurer en fin de document. Mis à part cet élément ce document est construit selon le modèle d'avis de l'Anses (ANSES\_PR1\_9\_01-06\_modèle avis suite saisine).

On retrouve pour la réponse à cette saisine, avec la DER en tant que pilote, une organisation qui se rapproche de celle préconisée par les procès internes suivis lors d'une situation normale.

Enfin, pour ce qui concerne ces trois saisines, plusieurs éléments ressortent. En premier lieu, la période du mois d'août avec de nombreuses personnes en congés, y compris le Directeur Général, a fait que la gestion de la crise a été très particulière. Peut-être d'ailleurs, que si le Directeur Général avait été présent, il n'y aurait pas eu cette mise en crise de l'Agence. En effet, lors de la troisième saisine intervenue en septembre, le travail a été réalisé en urgence mais n'a pas été vécu par les acteurs en présence comme de la gestion de crise à proprement parler. Ensuite, pour la première saisine, c'est la DEPR qui en a pris en main la coordination. Le directeur de la DER était alors absent alors que la directrice de la DEPR était présente. Nous avons vu que ça n'a pas été sans conséquence sur la forme des produits d'expertises rendus. Par ailleurs, le travail à réaliser par la DEPR et par la DER n'était pas le même : la DEPR devait synthétiser des informations déjà validées, la DER devait chercher des données chiffrées, faire des calculs et comparer les résultats à des valeurs limites pour se positionner sur le niveau de risque. Nous allons voir que ces éléments peuvent entraîner des difficultés d'action en interne à l'Anses.

- d) D'autres grains de sable dans les rouages de l'expertise scientifique produite par l'Anses lors de cette crise du fipronil

Des difficultés particulières ont été soulignées par les acteurs rencontrés. Elles sont développées ci-dessous.

---

<sup>148</sup> Entretien n°22 (Dicoris)

### L'absence de données d'exposition françaises :

Il s'agit notamment d'un inconfort vis-à-vis de l'absence de données d'exposition françaises<sup>149</sup>. Cela s'est traduit, pour les saisines concernant le fipronil, par des scénarios maximalistes sur la base du taux de fipronil retrouvé dans les œufs le plus haut au niveau européen, selon les informations partagées entre pays via le RASFF. Et pour l'amitrazé cette donnée était inexistante à la fois pour la France et pour les autres pays européens.

Dans ce type de situation de manque de données d'exposition il est possible de faire appel à des modèles expérimentaux, que les équipes de recherche de l'Anses peuvent mettre en œuvre pour produire ces données manquantes. Il n'est pas évident cependant de penser à cette possibilité pendant la gestion de la crise, d'où l'intérêt, en cas d'urgence et de crise, de travailler en transversalité au sein de l'Agence<sup>150</sup>. En l'occurrence, dans ce cas précis, cette possibilité n'a pas été imaginée. Cela montre que malgré le large champ des compétences thématiques de l'Anses, le travail en transversalité et la mobilisation de compétences variées pour répondre à une problématique reste difficile. Le mois d'août a pu être un facteur aggravant ici, puisque les instances de pilotage de l'Agence (Comité exécutif, comités de direction...) ne se réunissent pas ce mois-là.

Par ailleurs, l'autre question qui peut être posée est : pourquoi ces données d'exposition françaises n'étaient-elles pas disponibles ? A minima au moment de la deuxième ou troisième saisine, intervenues respectivement à deux semaines et un mois du début de la crise médiatique. Cette question a été soulevée par la Directrice de Cabinet de l'Anses lors de notre entretien. Le plan de contrôle mis en œuvre a été impulsé par la Commission et a débuté en septembre, moment où il n'y avait pratiquement plus d'œufs contaminés sur le marché. Et l'Anses n'a pas été informée par la DGAL des avancées concernant les analyses effectuées lors des enquêtes de terrains des services déconcentrés. L'Anses est dans ce cas souvent dans une situation de dépendance vis-à-vis des informations détenues par ses tutelles<sup>151</sup>.

### Au mois d'août quelques acteurs se sont retrouvés isolés et sous pression, et des compétences qui auraient pu être utiles n'ont pas été mobilisées<sup>152</sup> :

Cette crise est arrivée au mois d'août, en pleine période de congés estivaux. Peu de personnels de l'Anses étaient présents au sein des unités, avec quelques conséquences. Certaines personnes ont dû réaliser un travail pour lequel elles ne sont que suppléantes, c'est-à-dire qu'il ne s'agit pas de leur travail habituel. Même si certaines de ces personnes ont fait état d'une double relecture de leur travail, d'autres ont souligné que ça n'avait pas été le cas, à la fois par manque de temps et par manque de personnel. Cela peut conduire à des erreurs de calculs ou d'appréciation entraînant la publication de résultats erronés, même si ça n'a pas été le cas ici. Par ailleurs cela crée un stress supplémentaire pour les acteurs concernés, déjà soumises à la pression hiérarchique pour sortir les résultats le plus rapidement possible, en sus de la pression médiatique. Ces éléments sont également des facteurs d'erreur.

Par ailleurs, cela pose question dans la mesure où, au sein de la DER, il existe des unités d'évaluation et des unités qui s'occupent des « méthodes » (bases de données, méthodes d'évaluation...). Et celles-ci n'ont pas été sollicitées dès le départ pour réaliser ou aider à réaliser les calculs d'exposition et les extractions des bases de données alors qu'au vu

---

<sup>149</sup> Entretiens n° 7 (DEPR) et n° 12 (UERALIM).

<sup>150</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

<sup>151</sup> Besançon J., *op. cit.*

<sup>152</sup> Entretiens n°3 (LSAI), n°9 (UERALIM), n°11 (UERALIM).

du faible nombre de personnes présentes au sein de l'UERALIM leur apport aurait pu être intéressant<sup>153</sup>. Cela aurait également permis de pallier les problèmes d'accès aux bases de données de consommation intervenus lors de la deuxième saisine. Cependant, les relations habituelles entre les unités d'évaluation et les unités méthodes de la DER passent par des procédures très codifiées, notamment des Appuis Scientifiques et Techniques internes, qui prennent du temps à être formalisés. Pendant la crise, les acteurs de la DER ne sont pas sortis du cadre d'organisation habituel de la direction pour imaginer une réponse globale à apporter par la direction à la situation de crise.

Une absence de transmission d'information entre les personnes partant en congés et celles qui revenaient<sup>154</sup> :

Ces départs et retours de congés ont également posé un problème pour la transmission des informations. En effet, lorsque la deuxième saisine est arrivée, les acteurs des équipes d'expertise ne s'y attendaient pas. Rien n'avait été préparé pour permettre à une équipe revenue mi-août de prendre le relai après les personnes qui avaient travaillé sur la première saisine.

Or, la Direction Générale s'attendait à une deuxième saisine<sup>155</sup>. Dès lors pourquoi les équipes scientifiques n'y étaient-elles pas préparées ? Cette question n'a pas trouvé de réponse ferme. Le directeur de la DER n'était pas présent et les scientifiques qui se sont occupés de la première saisine ont fait valoir qu'elles avaient fait ce qu'on leur avait demandé sans chercher à questionner ou à remettre en cause les demandes<sup>156</sup>. Y avait-il des problèmes sous-jacents entre le directeur de la DER, qui a quitté l'Anses très peu de temps après cette crise, et la Direction Générale ?

e) La question de la non mise en œuvre de Groupes d'Expertise Collective d'Urgence (GECU)

Les trois produits d'expertise résultent d'un travail réalisé en interne à l'Anses, mis à part la seconde note d'AST où un expert a été consulté. Or, les principes de la mise en œuvre de l'expertise en évaluation de risque sanitaire à l'Anses<sup>157</sup> indiquent que l'Agence fait appel à des collectifs d'experts pour réaliser ses activités d'expertise en évaluation de risques sanitaires. Ces collectifs d'experts peuvent être soit des Comités d'Experts Spécialisés, soit des Groupes de Travail, soit des GECU. Il est donc possible de se poser la question de savoir s'il n'aurait pas été pertinent de faire appel à la procédure d'expertise en cas d'urgence, c'est-à-dire de former un Groupe d'Expertise Collective d'Urgence (GECU).

La question à se poser pour répondre est : l'Anses a-t-elle réalisé une expertise en évaluation de risque sanitaire ?

La réponse n'est pas évidente à donner. Les acteurs internes sont d'ailleurs partagés sur le sujet<sup>158</sup>. En ce qui concerne la première note d'AST, elle se positionne clairement sur

---

<sup>153</sup> Entretiens n°17 (DER), n°19 (DER) et n°20 (DER).

<sup>154</sup> Entretiens n°9 (UERALIM) et n°11 (UERALIM).

<sup>155</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

<sup>156</sup> Entretiens n°6 (UERALIM), n°9 (UERALIM) et n°11 (UERALIM).

<sup>157</sup> Anses. Novembre 2012. Principes fondamentaux et points clé de l'expertise collective à l'Anses, version 2 (<https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PrincipesExpertise.pdf>).

<sup>158</sup> Entretiens n°6 (UERALIM), n°7 (DEPR), n°10 (DER), n°12 (UERALIM), n°18 (Dicoris), n°23 (DER) et observation n°5 (réunion de restitution du Retex).

un niveau de risque pour le consommateur. Cependant, bien que cette analyse parte de calculs d'exposition liés à la situation précise de la crise, ce qui est en soi un parti pris, elle se base sur des analyses de risque déjà publiées et validées au niveau européen (documents de l'EFSA et de l'Anses notamment). La deuxième note et l'avis sur l'amitrazé présentent des calculs et ne concluent pas sur une évaluation de risque en tant que telle. Elles proposent des valeurs qui permettent de positionner la situation de crise face à laquelle les autorités publiques sont confrontées aux valeurs, LMR et ARfD notamment, déjà publiées et validées au niveau européen.

Malgré ces arguments, les acteurs internes indiquent qu'il est probable que s'ils avaient eu plus de temps, un GECU ou un Comité d'Expert Spécialisé aurait été mobilisé.

Par ailleurs, l'ensemble des acteurs s'accordent à dire que dans un cas de crise pour laquelle les experts ne sont pas préparés et où la réponse doit être rendue dans les trois jours, qui plus est en plein mois d'août, il est quasiment impossible de mettre en place un GECU. Les acteurs, et notamment la Direction Générale, n'ont en tout cas pas retenu cette option comme étant envisageable.

Au-delà de la situation de la crise du fipronil, le fait de considérer qu'il est impossible de mettre en œuvre un GECU si l'on dispose de moins de quatre jours, et d'autant plus si nous sommes au mois d'août (les comités d'experts ne se réunissent pas ce mois-là), pose question. Deux réponses peuvent être formulées sur cette problématique. La première est de s'interdire de réaliser une évaluation de risque sanitaire dans ces conditions. Il est alors possible de négocier avec la tutelle les modalités d'appui que peut mettre en œuvre l'Anses dans la mesure de ses possibilités. Par exemple, dans ce cas précis, la tutelle aurait pu se positionner sur les données d'entrées que l'Anses devait employer (niveau d'exposition à retenir), et l'Anses aurait pu réaliser les extractions des bases de données de consommation et les calculs et les fournir à la tutelle sous la forme d'une note d'AST. Charge ensuite à la tutelle de comparer les valeurs de l'AST aux valeurs de référence (LMR, ARfD) pour évaluer le niveau de risque. L'Anses n'aurait ainsi pas pris position sur le risque en tant que tel, en l'absence de mise en œuvre d'un GECU. La seconde possibilité est d'intégrer aux procédures internes des modalités de réponse en situation d'extrême urgence.

Cette problématique autour de l'expertise collective met en lumière les difficultés que rencontre l'Anses pour son travail de frontière entre le monde scientifique et le monde politico-administratif<sup>159</sup>. L'Anses est en effet à l'interface entre ces deux mondes sociaux. Elle doit réaliser un travail scientifique en produisant des expertises et à la fois prendre en compte les contraintes des gestionnaires, que ce soit en termes de temporalité ou de réponses à donner aux saisines.

Le temps du travail scientifique n'est pas celui du gestionnaire. Il nécessite en effet un temps long. A l'Anses l'expertise fait appel à des experts externes. Il faut alors que le gestionnaire définisse la question posée, que l'Anses la reformule et propose des modalités de réponse. Une fois celles-ci établies les experts doivent se réunir, recueillir les informations dont ils ont besoin puis rédiger la réponse. Certaines saisines peuvent prendre plusieurs années. La procédure qui passe par un GECU permet une réponse en urgence. Cependant, il est possible que les experts manquent d'informations pour pouvoir se prononcer sur la

---

<sup>159</sup> Besançon J., *op. cit.*

réponse à formuler. Ce travail fonctionne dans des domaines qui connaissent régulièrement des saisines d'urgence (en santé animale par exemple) ou lorsque le degré d'urgence est relatif (de quatre à sept jours jusqu'à un mois). Même si cette situation n'a pas, à ma connaissance, été décrite, il est aisément envisageable que l'Anses se retrouve dans une situation de saisine d'urgence et où elle est dans l'incapacité d'apporter une réponse. Cela aurait un impact négatif très important sur l'Anses, notamment en termes d'image et de réputation.

Ainsi, dans le contexte de la crise du fipronil, très médiatisée, l'Agence est soumise à une pression qui la met dans une situation où elle est dans l'obligation d'apporter une réponse. C'est alors un travail tout en finesse que de réussir à négocier la question posée avec la tutelle pour être en capacité de répondre tout en respectant strictement les procédures internes. En l'occurrence pour la première saisine, le Directeur Général Délégué en contact avec le Directeur Général de l'Alimentation a tenté de négocier quelques semaines pour donner une réponse, ce qui n'a pas été accepté, la tutelle ayant besoin de l'avis de l'Anses le plus rapidement possible.

Les missions d'expertise de l'Anses pendant la crise du fipronil ont donc été mobilisées sur un temps long (un mois) avec des pics d'activité au moment des saisines auxquelles il fallait répondre en urgence. Les demandes des tutelles ont été très cadrées et leur point d'entrée, la Direction Générale, était unique, ce qui a facilité l'organisation du travail. Les trois saisines ont été traitées en interne sans mise en œuvre d'un GECU, un expert a été consulté pour la seconde. A noter également que la première saisine a été présentée a posteriori à un CES qui a fait un retour plutôt positif sur le travail qui avait été mené<sup>160</sup>.

Des difficultés ont été rencontrées par les acteurs internes, elles sont principalement liées à la période de la crise, au mois d'août, alors que beaucoup de personnels étaient en congés, à la fois au sein des équipes scientifiques et dans la chaîne hiérarchique. Une difficulté d'accès à une base de données hébergée en externe à l'Anses a fait craindre pour la seconde saisine de devoir rendre un document incomplet (ne contenant pas les données pour les 1 à 3 ans). Le jour où les acteurs de la DER auraient eu besoin de l'appui des unités méthodes de cette même direction ces personnes n'étaient pas disponibles. Elles n'avaient cependant pas été associées en amont alors que leur apport aurait pu être intéressant pour sécuriser les raisonnements, les extractions des bases de données et les calculs. Une organisation de crise plus formalisée aurait peut-être permis de pallier cette problématique. L'Anses a finalement réussi à rédiger chacun des produits d'expertise dans les délais et cela a été permis par une très grande implication des personnels et par leur compétence. La DGAL s'est montrée très satisfaite de l'apport de l'Agence dans la gestion de crise sur la partie expertise. Notamment l'implication en amont de la rédaction des notes d'AST de la Dicoris était probablement un élément crucial qui a eu pour conséquence de faciliter la communication de crise de l'Anses et du ministère de l'agriculture.

Par ailleurs, si ce dernier exemple, la participation de la Dicoris lors de la rédaction des produits d'expertise, montre une certaine capacité d'adaptation de l'institution par rapport à la situation précise dans laquelle elle se trouve, qui lui permet de s'éloigner des procédures

---

<sup>160</sup> Entretien n°7 (DEPR)

internes habituellement suivies, nous avons souligné d'autres exemples qui montrent des difficultés à sortir des cadres préétablis.

Le tableau 4 récapitule les principaux points forts et axes d'amélioration relatifs aux missions d'expertise de l'Anses pendant cette crise.

Tableau 4 : points fort et axes d'amélioration relatifs aux missions d'expertise de l'Anses pendant la crise du fipronil de 2017

| Points forts  | Axes d'amélioration  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Très bon cadrage de la demande des tutelles, point d'entrée unique</li><li>• Réponse aux tutelles dans un temps très court, respect des délais</li><li>• Apport aux tutelles des éléments nécessaires à la gestion de la crise, y compris sur la stratégie de communication</li><li>• Très bonne implication des personnels</li><li>• Compétence des personnels</li><li>• Bases de données gérées en interne (Ex : INCA) : meilleure maîtrise et meilleur accès aux outils, notamment en temps de crise</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Coordination/organisation du travail non optimale</li><li>• Difficulté d'accès à une base de données hébergée en externe</li><li>• Absence de mise en œuvre d'une expertise collective</li><li>• Modèles de note et de saisine non respectés</li></ul> |

## 2. Les missions des laboratoires de référence

### a) Le développement et la validation d'une méthode d'analyse du fipronil

La DGAL a contacté le LSAI le 2 août pour savoir qui dans le réseau serait en mesure de faire les analyses fipronil dans les œufs<sup>161</sup>. Aucun laboratoire ne possédait une méthode accréditée, le SCL de Montpellier et Inovalys possédaient une méthode sur d'autres matrices et le LSAI avait déjà analysé le fipronil dans le lait. Le laboratoire de Fougères, quant à lui, devait partir de zéro car il n'avait jamais travaillé sur cette molécule.

Cette question de savoir quel laboratoire pouvait faire les analyses et surtout, quel LNR avait le fipronil dans son portefeuille d'activité, n'a pas été simple à élucider de prime abord. Le laboratoire de Fougères travaille en effet sur les médicaments vétérinaires employés chez les animaux de production tandis que le LSAI, et notamment son unité pesticides et biotoxines marines, travaille généralement sur les molécules dont on s'attend à ce qu'elles se retrouvent dans les aliments. Etant donné qu'aucun produit contenant du fipronil n'est autorisé en tant que produit phytosanitaire en France, le LSAI avait peu travaillé dessus. Par ailleurs, l'origine de la crise étant une fraude, donc dans le champ d'action de la DGCCRF, mais celle-ci concernant des œufs et viandes de volailles, dans le champ d'action de la DGAL, il n'était pas évident de savoir quel ministère et quel laboratoire était compétent.

<sup>161</sup> Document : Bilan LSAI pour réunion bilatérale DGAL-Anses le 11/10/2017.

Comme pour les missions d'expertise, après le 2 août il y a eu un flottement jusqu'au 8 août. C'est à partir de là que le LSAI anticipe une demande de réaliser des analyses et de développer et valider une méthode<sup>162</sup>. Les étalons nécessaires à ce travail vont alors être commandés et le 9 août la DGAL saisit effectivement le LSAI pour une telle demande. Celle-ci est formalisée par mail et est envoyée directement à la scientifique concernée. Elle ne fait pas l'objet, comme c'est le cas pour les saisines côté expertise, d'une validation par la direction du laboratoire ou la direction de l'Anses. Le LSAI consulte alors le Laboratoire de Référence de l'Union Européenne (LRUE) pour récupérer leur méthode. Les derniers étalons sont ensuite reçus le 16 août<sup>163</sup>. C'est à ce moment-là que le travail de laboratoire pour la validation de la méthode va vraiment pouvoir commencer. Le 18 août, la DGAL revient vers le LSAI pour demander la validation de la méthode et son transfert aux laboratoires d'auto-contrôles (laboratoires privés), ce qui est atypique. En temps normal le LNR transfère ses méthodes aux laboratoires agréés mais pas aux laboratoires privés. Le 21 août, la DGAL relance le LSAI et celui-ci annonce une fin de validation pour le 28 août au plus tôt<sup>164</sup>. Par ailleurs des difficultés importantes sont rencontrées en interne car le LSAI ne possède pas d'œufs contaminés pour terminer la validation de la méthode. Beaucoup d'énergie est dépensée à négocier un œuf avec le SCL situé à Massy, celui-ci devant obtenir l'accord de la DGCCRF pour pouvoir le donner au LSAI<sup>165</sup>. La méthode sera effectivement diffusée le 11 septembre<sup>166</sup>. Cette méthode permet d'analyser le fipronil dans les œufs et viandes de volaille.

Le LSAI n'aura finalement pas réalisé d'analyses<sup>167</sup>. Il avait annoncé lors de la première quinzaine d'août son impossibilité à réaliser un grand nombre d'entre elles. Il était cependant prêt à participer à hauteur du possible. Finalement les œufs ont été envoyés vers les autres laboratoires. A noter que fin août déjà il n'y avait plus d'œufs contaminés au fipronil retrouvés en France.

Un autre laboratoire s'est également lancé dans le développement d'une méthode d'analyse du fipronil : il s'agit du SCL de Montpellier<sup>168</sup>. La stratégie a été totalement différente de celle du LSAI, probablement en lien avec la culture des SCL, habitués à travailler sur des fraudes. Ils ont lancé des essais préliminaires plus rapidement que le LSAI car ils n'ont pas été dépendants de la réception des étalons. Ils ont également réalisé des analyses avant d'avoir validé leur méthode, d'abord par screening, c'est-à-dire pour être en mesure de dire si les échantillons étaient au-dessous ou au-dessus d'un seuil, puis par une méthode quantitative. Au 21 août ils prennent la décision de déroger à leurs critères de validation habituels pour prendre ceux du guide LAB GTA 26<sup>169</sup>, moins chronophages. Leur méthode est validée pour les œufs et viandes de volailles le 4 septembre et le 11 septembre pour les produits secs.

---

<sup>162</sup> Entretien n°3 (LSAI)

<sup>163</sup> Document : Bilan LSAI pour réunion bilatérale DGAL-Anses le 11/10/2017.

<sup>164</sup> Echanges mails 18-21 août LSAI-DGAL.

<sup>165</sup> Entretien n°3 (LSAI), observation n°5 (réunion de restitution du Retex) et n°6 (réunion de restitution à l'unité Pesticides et Biotoxines Marines du LSAI).

<sup>166</sup> Entretien n°3 (LSAI), observation n°5 (réunion de restitution du Retex) et n°6 (réunion de restitution à l'unité Pesticides et Biotoxines Marines du LSAI).

<sup>167</sup> Entretien n°3 (LSAI)

<sup>168</sup> Entretien n°3 (LSAI) et document : Présentation SCL en Collège de la référence du 6 décembre 2017 - analyses fipronil

<sup>169</sup> Guide Technique d'Accréditation (GTA) : Analyses de résidus de pesticides et de contaminants organiques dans les denrées alimentaires destinées à l'homme ou aux animaux, les matrices biologiques d'origine animale.



Après la crise, le retour de la DGAL a été plutôt mitigé<sup>170</sup>. Cela résulte d'une incompréhension concernant la capacité des SCL à réaliser les analyses immédiatement et à valider leur méthode plus rapidement que le LNR.

Le LSAI a également réalisé la transmission des informations aux laboratoires de son réseau concernant les Essais Inter Laboratoires d'Aptitude (EILA) organisés au niveau européen et y a également participé. L'un des EILA a montré que la méthode développée par le LSAI était plus sensible que la méthode du SCL<sup>171</sup>.

Cette série d'événements a été jalonnée de difficultés rencontrées par les acteurs des laboratoires concernés.

#### Une demande initiale pas très bien définie<sup>172</sup> :

Les acteurs du LSAI rapportent qu'au départ la demande de la DGAL était imprécise et changeante. Il y avait également de nombreux contacts téléphoniques avec la DGAL, de personnes appartenant à plusieurs bureaux, avec des demandes parfois contradictoires, qui ont contribué à brouiller le message et entraîné des difficultés pour se concentrer sur le développement de la méthode. La scientifique qui s'en occupait était en effet, pour une partie du mois d'août (jusqu'au 25 août) toute seule au laboratoire pour gérer à la fois le travail de laboratoire (avec un technicien rentré de congés le 16 août) et pour gérer les demandes de la tutelle. Cette personne, responsable du Laboratoire National de Référence (LNR), a signalé ses difficultés le 18 août à la directrice adjointe du LSAI, qui était présente. Celle-ci a alors demandé à la DGAL de centraliser leurs demandes<sup>173</sup>.

Les acteurs ont mis leur énergie à répondre du mieux possible à ce qu'ils percevaient comme étant les demandes de la DGAL, sans pour autant que celles-ci aient donné lieu à une demande formelle et à une discussion autour des modalités de mise en œuvre (objectifs poursuivis, délai, moyens nécessaires...). Ces pratiques résultent d'une tradition d'autonomie des laboratoires vis-à-vis de l'Anses pour ce qui concerne leurs relations avec leur tutelle. Une procédure d'AST laboratoires est cependant en cours d'écriture au sein de l'Anses et pourra apporter une réponse à ce type de cas<sup>174</sup>. De la même manière, une demande de travail d'urgence sur un sujet pendant un temps long vient bousculer le programme de travail du laboratoire défini annuellement avec la tutelle, et cette procédure pourrait donc également inclure, dès la demande d'AST, une discussion sur la nouvelle priorisation des missions inscrites dans le programme de travail du laboratoire. Cette nouvelle procédure doit être établie en interne avant de faire l'objet d'une discussion avec les tutelles.

#### La réception des derniers étalons le 16 août<sup>175</sup> :

La réception des derniers étalons a eu lieu le 16 août, alors qu'ils avaient été commandés le 8 août. Même si c'est un délai court par rapport à une commande d'étalons

---

<sup>170</sup> Entretien n°3 (LSAI) et n°21 (DSP).

<sup>171</sup> JRC technical reports. 2017. Determination of the fipronil content in eggs – Report on the proficiency test organised by the JRC.

<sup>172</sup> Entretien n°3 (LSAI), observation n°6 (Réunion de restitution du Retex) et n°7 (Réunion de restitution UPBM).

<sup>173</sup> Echanges mails 18 août LSAI-DGAL (BERL).

<sup>174</sup> Entretien n°10 (DER) et n°21 (DSP).

<sup>175</sup> Entretien n°3 (LSAI), observation n°6 (Réunion de restitution du Retex) et n°7 (Réunion de restitution UPBM).

classique, ce délai a entraîné un début de validation tardif par rapport à la première demande de la DGAL. Il n'y a pas eu, en amont des demandes de la DGAL, une réunion avec l'ensemble des laboratoires en présence pour définir ce que pouvait être l'apport de chacun, ni d'échanges entre laboratoires pour permettre au LNR d'obtenir les étalons plus tôt. Ainsi, lors de la réunion de restitution, a été évoquée la possibilité de constituer des étalothèques mutualisées entre les laboratoires publics.

#### Une difficulté à s'engager sur un délai<sup>176</sup> :

Les incertitudes liées au développement et à la validation de la méthode rendent complexe le fait de donner une date de fin de validation. C'est une difficulté supplémentaire vis-à-vis des demandes en urgence de la tutelle que de ne pas pouvoir donner de certitudes sur le délai de validation. Les acteurs ont également souligné pendant le Retex la chance que le fipronil soit une molécule facile à analyser et qu'ils soient partis dès le départ sur la bonne piste. Et la méthode proposée par le LRUE était fiable, ce qui n'est pas tout le temps le cas. C'est ici encore une fois le décalage de temporalité entre le travail scientifique et celui du gestionnaire qui pose problème.

#### Les LNR, des laboratoires pas dimensionnés pour réaliser un grand nombre d'analyses<sup>177</sup> :

Le LSAI, en tant que LNR, n'est pas dimensionné pour réaliser un grand nombre d'analyses. Le principe des réseaux de laboratoires de la DGAL est que le LNR développe et valide les méthodes pour les transférer aux laboratoires agréés, qui eux peuvent ensuite réaliser les analyses. Cela présente l'intérêt de décupler les capacités d'analyses dès lors que la méthode a été transférée. Ils ne peuvent par contre pas réaliser de grands volumes d'analyses car leurs analyseurs n'en ont pas la capacité. Les laboratoires du SCL ne sont pas organisés de la même manière : ils réalisent eux-mêmes les analyses en routine et possèdent des machines de plus grande capacité. Et il y a également une responsabilité plus grande du LNR, lorsqu'il transfère sa méthode, d'en assurer la fiabilité des résultats vis-à-vis des laboratoires pour lesquels il est en quelque sorte « prestataire », que quand le laboratoire met en œuvre chez lui sa méthode. D'autant plus que dans le cas présent la tutelle demandait que la méthode soit transférée également aux laboratoires privés.

#### Une mise en compétition des laboratoires qui a entraîné des frustrations<sup>178</sup> :

Cette situation où deux laboratoires publics travaillent en même temps sur une même crise sans véritable coordination pour la répartition des tâches a créé une frustration de la part des deux laboratoires concernés.

Le LSAI parce que son implication a été très importante et qu'il n'a finalement pas eu d'échantillons à analyser, et même eu beaucoup de difficulté à récupérer un œuf contaminé pour lui permettre de terminer la validation de la méthode. De la même manière, aucun plan de surveillance n'a été mis en place par la DGAL à la suite de cet épisode. Cela fait beaucoup d'énergie dépensée pour une impression finale d'utilité relative. Cet état de fait est à modérer car la crise aurait pu rebondir, et il aurait été crucial à ce moment-là d'avoir une méthode validée et performante.

---

<sup>176</sup> Entretien n°3 (LSAI), n°13 (LSAI) et observation n°6 (Réunion de restitution UPBM).

<sup>177</sup> Entretien n°3 (LSAI) et n°13 (LSAI).

<sup>178</sup> Entretien n°3 (LSAI), n°13 (LSAI), observation n°5 (Réunion de restitution du Retex) et n°6 (Réunion de restitution UPBM).

Le SCL a également fait part de son incompréhension car ils ont également développé et validé une méthode, plus rapidement que le LSAI, et que la DGAL a souhaité que le LNR développe également une méthode et a recommandé l'utilisation de la méthode de ce dernier, et pas celle du SCL.

Cette situation met en évidence un jeu d'acteurs particulier. Il y a en effet deux administrations centrales qui possèdent leurs réseaux de laboratoires, la DGAL et la DGCCRF. La crise du fipronil a été pilotée par la DGAL et celle-ci souhaitait donc probablement que ce soit son réseau de laboratoire qui intervienne de façon prioritaire. Il peut y avoir plusieurs raisons à cela : des liens plus importants avec les scientifiques de ses laboratoires (les personnes, en général, se connaissent) ou encore une nécessité de mettre en avant ses laboratoires pour montrer l'importance de les maintenir, alors que des études ont mis en doute leur utilité ou organisation<sup>179 180</sup>. De leur côté les laboratoires ont tout intérêt à se montrer utiles et à répondre aux attentes dans les meilleurs délais.

#### Doit-on dégrader les critères habituels de validation des méthodes pour gagner du temps lorsqu'on est en crise ?<sup>181</sup>

Pendant le Retex une question a été posée par différents acteurs : en cas d'urgence ne faudrait-il pas réfléchir à « dégrader » un peu les méthodes de validation pour gagner du temps ? La réponse est complexe à donner. Une méthode validée moins fine ne répond en effet pas aux mêmes objectifs qu'une méthode la plus fine possible, d'autant plus lorsque l'on recherche des traces de molécules. La logique habituelle du LSAI, en tant que LNR, est de transférer des méthodes avec de hauts critères de validation, car ils engagent ensuite les laboratoires de leur réseau. Dans le cas présent ils auraient pu gagner du temps en prenant des critères moins robustes, comme l'a fait le SCL. Cependant, dans ce cas la méthode ne présente pas forcément les mêmes objectifs. Et cela ne semblait pas aberrant, dans la configuration de la crise du fipronil, qu'un laboratoire de la DGCCRF travaille sur une méthode disponible très rapidement et que le LNR travaille dans une perspective à moyen terme sur une méthode plus robuste et transférable au réseau des laboratoires agréés. Cette question est donc intéressante à être tranchée au moment de la discussion avec la tutelle sur la demande qu'ils font et les objectifs qu'ils poursuivent. Dans le cas présent cette réflexion n'a pas eu lieu pendant la crise, ces éléments ont été soulevés au moment des entretiens.

#### b) Le développement et la validation d'une méthode d'analyse de l'amitrazé

Après cette demande sur le fipronil, la DGAL recontacte le LSAI le 24 août pour savoir s'ils pourraient également travailler sur une méthode d'analyse de l'amitrazé<sup>182</sup>. De la même façon que pour la première demande les laboratoires se sont posé la question de savoir quel laboratoire serait le plus pertinent et le plus à même de répondre à cette demande. L'amitrazé n'est pas dans le périmètre de travail du LSAI qui par ailleurs travaille déjà sur le fipronil. Par contre, en tant que médicament vétérinaire autorisé chez certaines espèces d'animaux de production, il entre dans le champ de compétence du laboratoire de Fougères (même si celui-

<sup>179</sup> Cour des comptes. 16 avril 2014. Référé n° 69303 ayant pour objet le service commun des laboratoires.

<sup>180</sup> Ministère de l'économie et des finances. Juin 2012. Rapport sur l'optimisation du recours de l'Etat aux réseaux de laboratoires publics.

<sup>181</sup> Entretien n°3 (LSAI), n°13 (LSAI), n°16 (Laboratoire de Fougères), observation n°5 (réunion de restitution du Retex) et n°6 (Réunion de restitution UPBM).

<sup>182</sup> Entretien n°16 (Laboratoire de Fougères)

ci n'a jamais eu à travailler sur cette molécule auparavant et partait donc de zéro). Le laboratoire de Sophia possédait cependant une méthode d'analyse pour l'amitraze dans le miel. Le laboratoire de Fougères a donc pu récupérer cette méthode ainsi que le matériel auprès de Sophia. De la même manière que pour le fipronil, des analyses de première intention ont été confiées au SCL et le LNR a travaillé sur la validation d'une méthode à transférer ensuite aux laboratoires agréés. La méthode a été transférée le 23 octobre. Cette méthode était un peu plus complexe à développer et à valider que celle du fipronil mais la demande est intervenue plus tardivement en août et a apparemment posé moins de problèmes organisationnels.

Le laboratoire de Fougères<sup>183</sup> a souligné des difficultés de communication et de travail avec la tutelle en l'absence d'une personne à la DGAL qui assure le suivi des activités de leur laboratoire.

En parallèle de l'amitraze le laboratoire de Fougères a également apporté son appui à la DGAL sur d'autres molécules<sup>184</sup>. Les services déconcentrés ont en effet, durant leurs investigations, trouvé des mésusages liés à d'autres molécules. C'est par exemple le cas pour le lévamisole. Le laboratoire de Fougères a alors apporté un appui technique et réalisé quelques analyses.

Les laboratoires ont donc participé à l'appui aux tutelles pour la gestion de la crise du fipronil. Ils ont développé deux méthodes d'analyse en urgence, ont répondu à des questions techniques qui leur étaient posées au fil de l'eau et ont participé à la réponse de l'Anses à des questions qui sont arrivées par d'autres canaux que les laboratoires.

Cette crise a montré les difficultés pour l'ensemble des acteurs, Anses et tutelles, de déterminer quel laboratoire est compétent sur un sujet et comment organiser la coordination entre les laboratoires, les tutelles et l'Anses. Les acteurs des laboratoires reconnaissent eux-mêmes que l'organisation est complexe et qu'il est difficile de s'y retrouver<sup>185</sup>. Une fois que le ou les laboratoires pouvant travailler sur le sujet du fipronil et ensuite de l'amitraze ont été identifiés, il s'est agi de discuter et de se coordonner pour élaborer la meilleure réponse possible à la gestion de crise. Pour cela, l'ensemble des acteurs en présence ne se sont pas réunis. Ils ont discuté par entrevues téléphoniques bilatérales et les demandes et décisions n'ont pas toujours été tracées. Par ailleurs, contrairement aux missions d'expertise, les demandes n'étaient pas centralisées et cela a conduit à des dysfonctionnements.

À la suite des difficultés rencontrées, le LSAI a travaillé sur une procédure de gestion des alertes sanitaires au niveau du laboratoire. Cette procédure propose des modalités de gestion de crise classique avec la mise en place d'une cellule d'alerte et d'une boîte mail associée. Cependant cette réflexion est isolée, elle n'a pas concerné l'ensemble des laboratoires de l'Anses ni même la Direction Générale.

Enfin, la transmission d'information a été lacunaire pendant la crise entre les laboratoires et la Direction générale qui coordonnait la crise au niveau de l'Anses. Les laboratoires apprenaient l'avancement de la crise et du travail de l'Agence par la presse et dans le sens inverse il y a eu un moment au mois d'août pendant lequel la Direction générale

<sup>183</sup> Entretien n°16 (Laboratoire de Fougères)

<sup>184</sup> Entretien n°16 (Laboratoire de Fougères)

<sup>185</sup> Entretiens n°10 (UERALIM), 13 (LSAI) et 16 (Laboratoire de Fougères).

n'avait pas conscience du travail des laboratoires. Or, cette circulation d'informations est une composante majeure de la conduite de crise sans laquelle une intervention efficace de l'organisation ne peut pas être mise en œuvre<sup>186</sup>.

Les deux méthodes d'analyse ont tout de même été validées et transférées dans des délais très courts par rapport aux délais habituels pour valider des méthodes. Cela a été permis par une implication très importante des personnels. Les résultats aux EIL organisés au niveau européen ont été très bons par rapport aux autres laboratoires français.

Le tableau 5 récapitule les principaux points forts et axes d'amélioration relatifs aux missions de référence de l'Anses lors de cette crise.

Tableau 5 : points forts et axes d'amélioration relatifs aux missions de référence de l'Anses pendant la crise du fipronil de 2017

| Points forts   | Axes d'amélioration   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Implication considérable des personnes</li><li>• Méthodes validées en moins de 2 mois</li><li>• Très bons résultats du LSAI aux EIL fipronil</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Formalisation de la demande des tutelles et validation par la direction du laboratoire ou la Direction Générale</li><li>• Transmission des informations difficile et incomplète entre les laboratoires et la Direction Générale de l'Anses</li><li>• Défaut de coordination entre la DGAL et les laboratoires (LNR, SCL...)</li><li>• Réflexion sur les critères et méthodes de validation en cas d'urgence à mener</li></ul> |

### 3. Les activités transversales

Parallèlement à ces missions principales, d'autres fonctions de l'Anses sont venues se greffer et apporter un appui fondamental pour la gestion de la crise. Ces fonctions sont transversales et pas spécifiques à une mission (telle que l'expertise ou la référence) particulière exercée par l'Anses.

Ainsi la DAEI a joué son rôle de point de contact européen et international. Cette fonction était importante dans ce contexte de crise européenne.

La Dicoris a elle aussi participé de façon transversale, à différents niveaux au sein de l'agence pour apporter son appui sur les aspects de communication externe.

Enfin la Direction Générale a pris en charge la coordination et l'organisation globale de la gestion de la crise au sein de l'Anses. Les modalités d'organisation ont été définies au cours de l'action. Le choix a été fait pour le présent rapport d'évoquer cet aspect en dernier, alors qu'on l'attend probablement en premier, car justement, la coordination n'était pas organisée

<sup>186</sup> Lagadec P. 2001. Retour d'expérience : théorie et pratique. Le rapport de la Commission d'enquête britannique sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au Royaume-Uni entre 1986 et 1996. Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situation de Crise, n°1, juillet 2001.

de façon formelle et préalable, ce qui aboutit à des missions qui ont été réalisées en parallèle sans forcément qu'il y ait eu un lien fort entre elles. L'organisation pour les missions d'expertise et de référence ont donc été décrites de manière indépendante dans les parties précédentes.

a) Affaires européennes et internationales

La DAEI entre en jeu à partir du 10 août 2017 avec deux demandes simultanées<sup>187</sup>. La première est une demande d'échanges de la part du BfR. La personne qui réceptionne cette demande va alors se renseigner au sein de l'Anses pour savoir qui gère la question du fipronil au sein de l'Agence. La réponse est trouvée rapidement et la demande du BfR transmise à la Direction Générale et à la DAVS. Il en résultera un échange des avis produits par les deux agences. Toujours le 10 août c'est une personne de l'EFSA cette fois-ci qui va contacter une personne de la DAEI directement sur son adresse mail personnelle. Cette personne était en congés à ce moment-là mais un message d'absence avait été laissé et il permettait de renvoyer l'EFSA vers une autre personne présente. Les questions posées sont très techniques et l'Anses demande alors à les avoir par écrit pour pouvoir préparer les réponses en vue d'une conférence téléphonique qui a eu lieu le 22 août 2017. La Direction Générale, la DEPR, la DER et le LSAI ont été mis dans la boucle pour apporter des réponses.

C'est ensuite le 14 août que la DAEI va être de nouveau mobilisée, en tant que point focal EFSA, pour répondre à une requête multilatérale de la Belgique<sup>188</sup>. Celle-ci porte sur les contrôles réalisés dans les Etats-Membres. La DAEI va solliciter la Direction Générale de l'Anses pour savoir où trouver une réponse à cette demande, et va sur conseil de la Direction Générale demander la réponse à la DGAL, car la question relève du gestionnaire du risque. La réponse a été transmise le 16 août, soit dans les délais. L'intérêt de ces requêtes multilatérales est que l'Etat membre demandeur réalise une synthèse des réponses qui sont ensuite transmises à tous les autres Etats-Membres. Cela facilite grandement la circulation des informations au sein du réseau européen des agences en charge de la sécurité sanitaire de l'alimentation.

Le 14 août également, une entité étatique de la Corée contacte l'Anses pour une question de gestion des risques qui paraît immédiatement suspecte<sup>189</sup>. Un partenariat existe entre l'Anses et un organisme scientifique coréen mais la question ne vient pas de cette entité. La DAEI choisira, en accord avec une autre personne de la DER, de ne pas répondre à cette sollicitation qui paraissait suspecte et dont une mauvaise réponse pouvait potentiellement avoir des impacts sur la fermeture de marchés économiques.

Enfin la DAEI a également joué un rôle de point d'entrée pour la transmission d'informations entre le Secrétariat Général aux Affaires Européennes (SGAE) et l'Anses<sup>190</sup>. Notamment pour la transmission de questions à préparer ou de compte-rendu de réunions du Comité Permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale de la Commission, des chefs des services vétérinaires (« Chief Veterinary Officers ») et des ministres de l'UE. De la même manière la DAEI a été aussi informée de la réalisation d'une mission d'inspection de la

---

<sup>187</sup> Entretien n°14 (DAEI)

<sup>188</sup> Entretien n°14 (DAEI)

<sup>189</sup> Entretien n°14 (DAEI)

<sup>190</sup> Entretien n°14 (DAEI)

direction F de la Commission en France et elle a pu s'assurer que les acteurs concernés (DER) avaient bien été prévenus.

Pour conclure, la DAEI et l'Anses ont fait preuve d'une réactivité importante pour répondre le plus rapidement possible aux questions qui étaient posées. La proximité de cette direction, son habitude de travail avec la Direction Générale et la disponibilité des Directeurs Généraux Délégués en août a permis une fluidité et une efficacité importantes, malgré le travail en transversalité nécessaire.

Le fait d'avoir au sein de l'Anses une direction, directement rattachée au Directeur Général, qui soit en charge des questions européennes et internationales souligne l'institutionnalisation au sein de l'Anses de cette fonction de médiation à l'interface entre l'Anses et les acteurs européens et internationaux. Le rôle de point focal assumé par cette direction pour la France, que ce soit pour des questions d'évaluation ou de gestion des risques sanitaires, montre que l'Anses est particulièrement proactive au sein de réseaux extranationaux, y compris en dehors de ses champs de compétences.

#### b) Communication

La fonction de communication a été assurée par la Dicoris et par les deux Directeurs Généraux Délégués en charge de la gestion de la crise pour la partie communication externe. Les acteurs concernés à la Dicoris ont apporté leur appui lors de la rédaction des deux premières saisines, ils ont assuré les relations avec la presse, ont participé aux réunions téléphoniques du réseau des communicants de l'EFSA et ont répondu aux questions des personnes qui contactaient l'Anses via son standard sur le sujet du fipronil<sup>191</sup>.

Concernant l'appui apporté lors de la rédaction des saisines, celui-ci a été déterminant pour la vulgarisation des conclusions. La Dicoris a notamment proposé que le seuil de risque aigu pour la santé soit exprimé en nombre d'œufs contaminés ingérés, ou pour la seconde saisine, selon le poids des personnes. L'idée était de porter un message concret pour le grand public sur lequel il serait facile de communiquer. Cette stratégie a été permise par de bonnes relations de travail entre la Dicoris et les scientifiques liées à une implication précoce, en amont du travail scientifique, de spécialistes de la communication.

En termes de communication externe à l'Agence, la réponse à la presse a été une mission très importante assurée par l'Anses, bien que pas dans ses missions régaliennes. La politique du ministère de l'agriculture étant qu'ils ne communiquent pas sauf quand le cabinet s'empare du sujet, l'Anses a été récipiendaire de très nombreuses demandes<sup>192</sup>. Entre le 7 et le 11 août, le message délivré était que l'Agence travaillait sur le sujet pour renvoyer une image de sérieux de la part de l'Anses. Après la publication de la première saisine le 11 août 2017, la communication a porté sur les conclusions du produit d'expertise publié. Cela est également venu alimenter la communication du ministère de l'agriculture<sup>193</sup>. Entre le 11 et le 24 août les deux Directeurs Généraux Délégués ont réalisé environ vingt interventions presse (radio, télé...), avec l'aide d'une personne de la Dicoris pour les épauler. A partir du 24 août et

<sup>191</sup> Entretiens n°4 (Un Directeur Général Délégué), n°18 (Dicoris) et n°22 (Dicoris).

<sup>192</sup> Entretien n°22 (Dicoris)

<sup>193</sup> Communiqué de presse du ministère de l'agriculture du 11 août 2017 : « Fipronil dans les œufs : l'Anses confirme l'absence de risque pour la santé humaine ».

jusqu'au 28 août c'est l'amitrazé qui vient supplanter le fipronil. Des journalistes ont contacté le service presse de l'Anses pour connaître la nature et l'avancement des travaux de l'Agence sur ce sujet. Le service presse n'est alors pas informé de ce rebondissement de la crise vers cette molécule-là mais feint d'être informé auprès des journalistes. C'était, pour les acteurs qui l'ont gérée, une situation plus compliquée et moins confortable que pour le fipronil car ils n'avaient pas été associés au travail et n'avaient, au départ, pas d'éléments de réponse. De la même manière la Dicoris ne savait pas que les laboratoires travaillaient également à la gestion de la crise. De ce fait leurs actions n'ont pas été intégrées à la stratégie de communication.

Toujours sur la communication externe, le standard de l'Anses a sollicité la Dicoris pour répondre aux nombreux appels téléphoniques qui arrivaient sur ce sujet<sup>194</sup>. Un agent du service presse, déjà mobilisé sur les réponses à la presse, s'est mobilisé sur cette mission. Il s'agit à ce moment-là de réceptionner les inquiétudes des personnes et de tenter de rassurer en faisant preuve d'empathie. Les sujets liés à l'alimentation font appel à des peurs relativement irrationnelles pour certaines personnes, et il est vain, d'après l'expérience de l'Anses, d'essayer de les raisonner par des arguments scientifiques. Cette mission est particulièrement chronophage car chaque appel dure plusieurs minutes (jusqu'à 10 à 15 minutes) et au mois d'août peu de personnes étaient présentes à la Dicoris ce qui fait que cette mission est venue s'ajouter à celles de la personne en charge des relations presse.

La communication à l'Anses possède une place particulière puisque depuis le mandat du Directeur Général précédent le Directeur du Cabinet est également Directeur de la Dicoris. Par ailleurs, l'Anses a acquis une réelle expertise en matière de communication sur ses thématiques de travail et également en cas de crise. Le travail des agents est bien rodé et la stratégie à adopter claire<sup>195</sup>.

Ces missions ont reposé sur les épaules de peu de personnes et celles-ci relatent une forte pression médiatique, à un niveau peu fréquent pour l'Anses, qui fait toutefois partie de leur métier. Le tableau ci-dessous synthétise les principaux points forts et axes d'amélioration.

Tableau 6 : points forts et axes d'amélioration relatifs à la fonction communication au sein de l'Anses pendant la crise du fipronil de 2017

| Points forts  | Axes d'amélioration  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>Bonnes relations de travail avec les scientifiques sur les saisines</li> <li>Bon aiguillage des demandes presse entre ce qui relevait des missions Anses et ce qui relève du gestionnaire</li> <li>Bonne coordination/communication avec le service communication du ministère de l'agriculture</li> <li>Bons résultats</li> <li>Très forte mobilisation des personnels</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>Transmission de l'information à la Dicoris</li> <li>Manque de vision globale de la Dicoris sur l'action de l'Anses pendant cette crise</li> <li>Nombre et rôle des porte-paroles</li> </ul> |

<sup>194</sup> Entretien n°22 (Dicoris)

<sup>195</sup> Entretien n°22 (Dicoris)



#### c) Réponse à une question transversale de la DGAL

Le 5 septembre, la DGAL sollicite à nouveau l'Anses suite au Comité Permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale de la Commission qui souhaite mettre en œuvre un plan de contrôle comprenant douze substances<sup>196</sup>. La tutelle a besoin de réponses techniques qu'elle doit réceptionner le lendemain pour être en mesure d'envoyer la réponse de la France à la Commission le surlendemain. Le LSAI a réceptionné la demande et l'a transmise en interne (Direction du laboratoire, Direction de la Stratégie et des Programmes et Directeur Scientifique). Le laboratoire de Fougères, le LSAI et la DER vont préparer chacun une réponse<sup>197</sup>. Ces trois réponses seront ensuite envoyées dans le délai à la DGAL en un seul mail mais en trois documents séparés. Les trois documents étaient complémentaires et ne présentaient pas d'éléments contradictoires mais les réponses n'étaient pas articulées entre elles et il n'y a pas eu de réflexion commune entre les différents auteurs pour fournir une seule réponse et pour garantir sa complétude<sup>198</sup>.

Cet épisode est symptomatique du fait que l'Anses, bien qu'elle ait organisé la circulation d'informations en interne, n'a pas encore atteint un haut niveau de maturité dans son travail en transversalité. Le 5 septembre, la crise médiatique est retombée et la plupart des personnels en congés sont rentrés (y compris le Directeur Général), il est donc possible de considérer que l'Anses n'est plus en crise à ce moment-là, et que cet événement n'est pas une conséquence de la crise, malgré la demande urgente.

#### d) Coordination de la gestion de crise

Grâce aux différents éléments décrits plus haut il est possible de reconstituer dans sa globalité ce qu'a été la coordination de cette gestion de crise et ses principales caractéristiques.

Les deux Directeurs Généraux Délégués présents au mois d'août ont été naturellement en position de pilotes stratégiques. Ils ont assuré la communication avec les tutelles pour les demandes de saisine, ils se sont assurés, avec les directeurs et chefs d'unités concernés, de l'avancement des travaux et de leur aboutissement, et ils ont répondu à de nombreuses demandes presse.

Les 2 et 3 août, lors des premiers échanges avec la DGAL, un nombre important d'entités sont informées des demandes de la MUS à la DGAL. Les laboratoires, par exemple, ont été associés à ce moment-là aux discussions. Entre le 3 et le 7 et 8 août plusieurs personnes vont partir en congé. Quand la crise médiatique démarre en France, à partir du 7 août, la Direction Générale va avoir un rôle stratégique et structurant pour lancer le travail sur la réponse aux saisines, mais ne sera pas informée du travail des laboratoires et de leurs difficultés. Après la publication de la première saisine le 11 août les Directeurs Généraux Délégués vont être extrêmement mobilisés par la presse, et au niveau des équipes d'expertise de nouveaux départs/retours de congés ont lieu. Le 17 août, un mail est envoyé par la Direction Générale aux responsables de certaines entités qui travaillaient sur le fipronil (DER, DEPR,

---

<sup>196</sup> Echanges mails 5 et 6 septembre LSAL-DGAL (BERL)

<sup>197</sup> Documents : plan de contrôle réponse DER, plan de contrôle réponse Fougères et plan de contrôle réponse LSAI.

<sup>198</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

ANMV, LSAI, Direction de la Stratégie et des Programmes (DSP)) pour leur demander de transférer toutes les demandes vers la Direction Générale pour une centralisation. En parallèle des activités d'expertise, le LSAI s'est lancé dans le développement et la validation d'une méthode d'analyse du fipronil dans les œufs et viandes de volailles. Les difficultés qu'il rencontre, sollicitations multiples de la DGAL et impossibilité à se procurer des œufs pour terminer la validation de leur méthode, remontent via la direction du laboratoire à partir du 18 août.

Plus globalement, le partage des informations entre les acteurs n'était pas coordonné et se faisait par mail ou échanges présentiels/téléphoniques. Des réunions régulières étaient organisées sur le travail d'expertise sur les saisines mais n'incluait pas systématiquement d'autres acteurs, hormis la communication pour les deux premières saisines.

Certains agents ont fait part de leur surprise relative au stress qu'ils ont ressenti au plus haut niveau de l'Anses et de la DGAL<sup>199</sup> même si d'autres ont indiqué au contraire que le travail était réalisé en urgence mais dans la sérénité, sans pression trop importante de la hiérarchie<sup>200</sup>.

Finalement ces éléments montrent que l'Anses, tout comme la DGAL, ont fonctionné en temps de crise presque comme si la situation était normale. Les seuls paramètres additionnels étaient la nécessité de répondre rapidement et la pression médiatique qu'il fallait gérer. Aucune organisation préétablie n'est venue guider l'action des acteurs.

Le tableau ci-dessous récapitule les principaux points forts et axes d'amélioration relatifs à la coordination de la gestion de crise.

Tableau 7 : points forts et axes d'amélioration relatifs à la coordination de la gestion de la crise du fipronil au sein de l'Anses

| Points forts  | Axes d'amélioration  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Implication très importante des personnels, sens du service public</li> <li>• Compétence des équipes</li> <li>• Personnes en capacité d'être porte-paroles de l'Anses en temps de crise</li> <li>• Réseau des points focaux de l'EFSA qui permet des échanges et une diffusion des informations entre Etats-Membres de l'UE</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manque de traçabilité des décisions et des étapes de la gestion de crise</li> <li>• Difficultés de diffusion et de partage des informations en interne à l'Anses</li> <li>• Manque d'un pilote opérationnel qui assure la transversalité et la coordination du travail des équipes dans sa globalité</li> <li>• Points d'entrée multiples des demandes des tutelles (quand la Direction Générale verrouille du côté des équipes d'expertise les demandes auprès des laboratoires exposent)</li> <li>• Manque d'efficience dans l'organisation</li> <li>• Absence de bilan à chaud réalisé après la crise</li> <li>• Coordination transversale en temps de crise compliquée</li> </ul> |

<sup>199</sup> Entretien n°3 (LSAI) et n°9 (UERALIM).

<sup>200</sup> Entretien n°5 (LSAI) et n°12 (UERALIM)

## IV- Terminaison de l'action : une crise sans fin ?

L'action a pris fin à différents moments pour chacun des acteurs. Pour ceux qui sont intervenus au départ et qui sont ensuite partis en congés la gestion de la crise s'est terminée à leur départ en congés, l'un d'entre eux a souligné ne pas avoir eu « la fin de l'histoire »<sup>201</sup>. Pour d'autres, la fin a été marquée par le retour de congés du Directeur Général fin août et plus particulièrement lors d'une réunion organisée le 29 août où chacun a présenté son avancement<sup>202</sup>. Même si l'action a continué par la suite, cet événement a permis de faire redescendre la pression sur les équipes qui expliquent qu'après cela la crise était terminée même s'ils continuaient à travailler sur le sujet. C'était le moment également où la pression médiatique était en train de retomber<sup>203</sup> et donc la pression de la DGAL également. Globalement les événements qui se sont déroulés après la fin du mois d'août, y compris les questions arrivées en urgence, ont été moins perçues comme des situations de crise par les acteurs.

A la suite de l'action de l'Anses il n'y a pas eu de retour d'expérience à chaud ou de bilan pour mettre le point final à la gestion de crise. L'action s'est terminée, les personnes qui étaient en congés sont rentrées, et des acteurs de la gestion de crise expliquent que ceux qui n'étaient pas là n'ont pas su ce qu'avaient vécu les autres<sup>204</sup>.

Les Directeurs Généraux Délégués ayant géré la crise en août ont alors demandé un retour d'expérience formel<sup>205</sup>. Celui-ci avait été inscrit au sein du programme d'audit jusqu'en avril 2018, moment où il a été décidé par la Directrice de la Qualité et de l'Audit Interne, que cet exercice ne relevait pas totalement du principe des audits mais pourrait être géré comme une mission à part entière.

Les acteurs rencontrés étaient en général ouverts à la démarche et même souvent soulagés que ce retour d'expérience ait lieu, cela leur permettant de s'exprimer sur leur vécu pendant la crise et de faire remonter les difficultés qu'ils avaient rencontré.

Finalement, l'organisation et la mise en œuvre d'un retour d'expérience permet à la fois d'analyser l'action de l'Anses pendant la crise mais est également un exercice qui permet aux participants d'entrer dans un processus d'apprentissage organisationnel en prenant conscience de l'action dans sa globalité et en réfléchissant collectivement aux améliorations possibles.

---

<sup>201</sup> Entretien n°12 (UERALIM)

<sup>202</sup> Entretien n°4 (Un Directeur Général Délégué), n°7 (DEPR) et n°18 (Dicoris).

<sup>203</sup> Entretien n°22 (Dicoris)

<sup>204</sup> Entretien n°3 (LSAI)

<sup>205</sup> Entretien n°1 (Un Directeur Général Délégué) et n°4 (Un Directeur Général Délégué).



### Conclusion de la première partie :

L'Anses a donc été confrontée, au mois d'août 2017, à une crise médiatique qui a touché plusieurs Etats-Membres de l'Union européenne. Son origine est due à l'introduction frauduleuse de fipronil dans un produit soi-disant à base de plantes employé pour lutter contre les poux rouges des volailles. Cette fraude à grande échelle a entraîné la présence de résidus de fipronil dans les œufs et viandes de volailles commercialisés dans plusieurs pays européens, dont la France. Elle a nécessité une mobilisation forte des autorités sanitaires pour protéger la santé des consommateurs, le niveau de risque étant incertain au départ, et rassurer sur le risque sanitaire en contexte de crise médiatique au mois d'août.

L'Anses est elle-même entrée en crise le 7 août 2017 au moment où elle est saisie pour une demande d'expertise en urgence concernant le risque relatif au fipronil dans l'alimentation. Le délai de rendu du produit d'expertise, trois jours, était extrêmement contraint. Cette demande en urgence, au mois d'août sous la pression médiatique, a induit la mise en crise de l'Anses. Celle-ci a dû sortir de son schéma habituel de fonctionnement et improviser un mode d'organisation en urgence pour pouvoir répondre, en l'absence de procédures de crise formalisées et validées. Nous avons mis en évidence à plusieurs reprises les difficultés rencontrées par les acteurs pour déroger aux règles suivies habituellement et ainsi s'adapter à la situation précise de la crise.

Cette première saisine n'a été qu'un précurseur, et au total pendant cette crise, l'Anses a été saisie trois fois et a développé et validé une méthode d'analyse fipronil et une autre pour l'amitrazé. Les directions en charge de la communication et des relations européennes et internationales sont également intervenues en transversalité avec les autres missions, notamment pour s'assurer que l'Agence délivre des messages concrets pour tous les publics ainsi que pour l'échange d'information et la coordination de la crise au niveau européen. La diversité des acteurs mobilisés au sein de l'Anses en situation d'urgence a posé un défi majeur d'organisation. La mise en œuvre de ce retour d'expérience a permis de retracer le fil des événements, de mettre en évidence des difficultés rencontrées en interne ainsi que de réaliser un bilan de la gestion de cette crise pour les acteurs qui y avaient été impliqués. Des recommandations d'amélioration de l'organisation de l'Anses en temps de crise ont été formulées à la suite de la réalisation du retour d'expérience.

Finalement il a été possible de mettre en évidence que l'Anses a davantage subi que piloté cette crise. C'est probablement l'un des éléments déclencheurs, même s'il n'a pas été formulé de cette manière, de la demande de réaliser un retour d'expérience.

Par ailleurs, nous avons pu également mettre en évidence une « ligne de démarcation »<sup>206</sup> entre les activités d'expertise et les activités de référence au sein de l'Anses lors de cette crise, avec des difficultés à faire circuler l'information et à mutualiser le centre de commandement. Il s'avère que les deux Directeurs Délégués présents au mois d'août ne s'occupent habituellement pas du champ des laboratoires de référence, ce qui a pu renforcer ce phénomène. Par ailleurs, selon Lagadec, « le stress, les enjeux, la perte de repères conduisent en effet toute entité non préparée à renforcer encore, de façon extrême, ses lignes de démarcation internes et externes »<sup>207</sup>. Finalement, il est donc probable que cette scissure interne existe en temps normal et qu'elle ait été exacerbée lors de la gestion de cette crise.

---

<sup>206</sup> Lagadec P. 2001., *op. cit.*

<sup>207</sup> *Idem*

Nous pouvons également souligner qu'en termes de bilan il est difficile de mettre en défaut une entité interne à l'Anses, tant les efforts réalisés pour répondre aux demandes ont été importants. Les difficultés sont majoritairement intervenues aux interfaces entre unités ou avec des opérateurs externes à l'Anses, et dans la coordination. Cela peut s'expliquer avec des éléments qui sont complexes à saisir dans les entretiens, mais qui pouvaient cependant être ressentis, et qui permettent d'entrevoir une certaine compétition entre entités en interne à l'Anses. Cela concerne peu les laboratoires, chez lesquels on perçoit qu'il y a une certaine habitude de travail en réseau, mais est plus marqué au niveau des directions du siège de l'Anses (DER, DEPR, DAVS...). Lagadec a déjà formulé cette problématique lors d'une étude sur la crise de la vache folle : « l'essentiel étant, non pas que cette crise soit jugulée, mais que l'entité que l'on conduit ou dont on relève ne soit pas mise en cause »<sup>208</sup>. Il y a un enjeu au sein de l'Anses, notamment parce que les directeurs des directions du siège sont directement choisis par la Direction Générale, ce qui est moins vrai pour les laboratoires où il peut être plus compliqué pour l'Anses de trouver des candidats, à ce que chaque direction fasse figure de « bonne élève ».

Si on compare les missions de l'Anses pendant cette crise à ses missions régaliennes on peut se rendre compte que son action est beaucoup plus large que celles-ci. Ainsi, l'Anses a développé au cours du temps une réelle expertise en matière de communication envers le public, qu'elle a mis à disposition du ministère de l'agriculture lors de cette crise dont la composante médiatique était prépondérante. Elle a également joué son rôle d'« organisation frontière »<sup>209</sup> en internalisant certains aspects du travail du gestionnaire, pour se rapprocher le plus possible de ce qui est perçu comme étant ses attentes. Notamment, une première analyse de risque rapide établie par l'Anses a permis de rejeter l'hypothèse de la nécessité de mettre en place des mesures de gestion des risques immédiates et de proposer à la DGAL une saisine dont la réponse serait attendue à court terme<sup>210</sup>. Ce « court terme » ayant été discuté et arrêté à quelques jours. Il est cependant légitime de se demander si ce débordement des missions de l'Anses ne vient pas porter atteinte à la qualité de ses missions régaliennes. Nous avons en effet montré les limites du travail d'expertise interne qui a été mené, alors que plusieurs acteurs ont souligné le fait qu'en temps normal cette saisine aurait été traitée via un GECU ou un comité d'experts, garantissant alors une expertise collective et pluraliste.

Enfin, si le fait de mieux se préparer à la gestion de crise est un axe d'amélioration essentiel pour l'Anses, on a pu mettre en évidence des difficultés rencontrées dans le travail aux interfaces entre organisations. Ces difficultés amènent à se poser la question de savoir si un enjeu futur important pour le système de régulation des crises du domaine de l'alimentation n'est pas aujourd'hui le pilotage de réseaux de cellules de crises (des directions générales des administrations centrales, des agences, des laboratoires...). Et c'est également un problème qui peut se poser en interne à l'Anses, du fait de la taille importante de cette organisation qui comprend une direction générale avec cinq Directeurs Généraux, quatorze directions et onze laboratoires (avec un directeur à la tête de chaque laboratoire). Nous avons vu en effet que le LSAI, à la suite de cette crise du fipronil, s'est doté d'une procédure de gestion des alertes sanitaires qui comprend la mise en place d'une cellule de crise au niveau du laboratoire. Qu'en sera-t-il de son articulation avec d'éventuelles autres cellules de crises au sein des autres

---

<sup>208</sup> *Idem*

<sup>209</sup> Besançon J., *op. cit.*

<sup>210</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

laboratoires et d'une cellule de crise de l'Anses, en cas de crise mobilisant l'Anses en transversalité, comme ça a été le cas en août 2017 ?





## *Partie 2*

### *Mise en perspective des résultats de ce retour d'expérience à l'échelle de l'Anses et du système de régulation des risques liés à l'alimentation*

Dans cette partie nous allons nous servir des résultats du retour d'expérience mis en œuvre sur la crise du fipronil au sein de l'Anses pour en tirer des enseignements plus globaux, d'abord qui concernent l'Anses, puis plus globalement la régulation des risques liés à l'alimentation.

Pour cela nous nous concentrerons tout d'abord sur l'intérêt de réaliser ce retour d'expérience au sein de l'Anses. Nous développerons ensuite quelques aspects du fonctionnement de l'Anses qui peuvent être questionnés, même s'ils sortent du cadre du retour d'expérience réalisé. Enfin, nous partirons d'éléments mis en évidence au cours du retour d'expérience pour élargir les questionnements à la régulation des risques alimentaires au niveau national et européen.

#### **I- Le retour d'expérience, un outil de gestion des crises au cœur d'enjeux organisationnels**

L'intérêt de réaliser des retours d'expérience après une crise est aujourd'hui largement reconnu et mis en avant. C'est un exercice qui tend à se généraliser au sein des institutions, notamment publiques. Nous allons tenter de comprendre, à partir de notre expérience du retour d'expérience sur la crise du fipronil au sein de l'Anses, et de la bibliographie disponible, quelle est la place et quels ont été les apports de celui-ci. Dans cette perspective, le retour d'expérience est étudié en tant qu'instrument de gestion des crises.

Avant ce retour d'expérience sur la crise du fipronil, ce type de démarche n'a, à notre connaissance, pas été mise en œuvre récemment au sein de l'Anses. Bien que celle-ci soit sollicitée de façon régulière pour participer aux retours d'expérience d'autres acteurs institutionnels. La démarche a été accueillie de façon plutôt positive par l'ensemble des acteurs rencontrés. Dans un premier temps nous allons nous intéresser à la manière dont le retour d'expérience a été utilisé comme instrument par les différents acteurs, au profit d'intérêts multiples. Nous nous intéresserons ensuite aux effets qu'il a produits au sein de l'Anses.

## 1. Le retour d'expérience comme instrument servant des intérêts multiples

Dès lors qu'un retour d'expérience est organisé au sein d'une institution, il implique une appropriation par les différents acteurs qui y participent. Dans le cas présent, le fait de réaliser un retour d'expérience sur la gestion de cette crise du fipronil avait été discuté en comité de direction de l'Anses, quelques mois avant son lancement. Cependant, la Directrice de la Qualité et de l'Audit Interne de l'Anses a saisi l'opportunité de mon stage pour sa mise en œuvre effective. Et cela a été proposé au Directeur Général lors de ma première semaine de stage. Le lancement a donc finalement été un peu abrupt et par conséquent peu préparé par les différents directeurs et acteurs concernés. Nous allons dans cette partie développer ce que j'ai pu percevoir des intérêts des acteurs à participer à ce retour d'expérience, et la manière dont ils se sont approprié cet instrument pour les servir.

### a) Une Direction Générale présentant un intérêt marqué pour cet exercice<sup>211</sup>

Ce retour d'expérience a été demandé initialement par l'un des deux Directeurs Généraux Délégués qui a eu à gérer la crise en août 2017. Celui-ci aurait ressenti un malaise à devoir piloter certaines actions, notamment à signer les produits d'expertise alors que la DER était dépourvue d'une partie de ses directeurs. Le retour d'expérience demandé avait probablement pour objet de mettre en évidence les dysfonctionnements sous-jacents de l'Agence, dans une situation qui n'a pas été critique au point que l'organisation ne soit en situation de défaillance. Le Directeur Général, de son côté, n'a pas caché son intérêt pour les résultats, que ce soit pour le fonctionnement interne ou en ce qui concerne le système de régulation de la sécurité sanitaire des aliments. Il a même été envisagé d'en diffuser les résultats en externe, notamment aux tutelles. L'Anses étant soucieuse de montrer une image d'une agence proactive et dynamique à ses tutelles.

Une autre fonction de ce retour d'expérience pour la Direction Générale était d'avoir un levier pour faire bouger les lignes en interne. Il est en effet plus simple d'obtenir l'adhésion lorsque le problème est mis en évidence par une personne extérieure, qui n'a pas d'intérêts ni d'antécédents au sein de l'Anses. Ainsi, des pistes de réflexion ont été exprimées lors de mes deux entretiens avec les Directeurs Généraux Délégués présents pendant la crise :

- Ressources humaines en présence au mois d'août ;
- Réactivité, efficacité et niveau scientifique des productions, par rapport à une situation normale ;
- Définir une organisation de crise claire avec une procédure formalisée, réaliser des exercices ;
- Nécessité de n'avoir qu'un seul interlocuteur unique au sein de l'Anses pour communiquer avec les tutelles.

Par ailleurs, un apport de ce retour d'expérience est que finalement aucun acteur, y compris la Direction Générale, n'avait une vision totalement consolidée, précise et globale de

---

<sup>211</sup> Entretien n°1 (Un Directeur Général Délégué), n°4 (Un Directeur Général Délégué), n°10 (UERALIM), observation n°5 (réunion de restitution du Retex) et n°7 (réunion bilan du Retex avec le Directeur Général).

ce qu'il s'était passé. C'est vrai notamment pour l'action des laboratoires, qui n'a finalement été que peu pilotée au niveau central, et qui pourtant faisait partie des attentes fortes de la DGAL envers l'Anses. Par conséquent, les conclusions permettent d'aller au-delà de ces éléments mis en avant au départ. Je pense pouvoir affirmer que certaines d'entre elles étaient inattendues de la part de la Direction Générale.

Enfin, lors de la définition du périmètre du retour d'expérience, il m'a été demandé de rester strictement en interne et de ne pas solliciter les partenaires externes de l'Anses. Pour autant, lors des différentes réunions de restitution et lors de la réunion de bilan avec le Directeur Général, les acteurs ont souhaité revenir sur les liens avec les partenaires (voire concurrents) que ce soit au niveau national ou européen. La stratégie adoptée par le SCL, ou encore le rôle de l'EFSA, ont été décortiqués et commentés, alors même que les liens avec ces institutions avaient au départ été placés en dehors du champ du Retex. Ainsi, le Directeur Général a demandé à ce qu'une synthèse du rapport soit écrite de manière à ce qu'elle soit diffusable aux tutelles. Celle-ci, si elle voit effectivement le jour (car il ne m'a pas été demandé de l'écrire), pourra certainement servir à mettre en évidence des points forts ou axes d'amélioration pour faire évoluer la gouvernance des risques alimentaires.

Cet aspect trans-organisationnel n'a pas été intégré lors de ce Retex, et l'expérience montre qu'il est toujours plus simple de se cantonner à l'analyse de la gestion en interne d'une crise, car cela permet de garder les résultats confidentiels, ou en tout cas de maîtriser la diffusion d'information en externe, et donc de ne pas faire état de l'ensemble de ses faiblesses. La DGAL, qui a travaillé avec l'Institut National des Hautes Etudes de la Sécurité et de la Justice (INHESJ) sur un retour d'expérience sur la gestion des épisodes d'influenza aviaire hautement pathogène entre 2015 et 2017, a, tout comme l'Anses, réalisé un retour d'expérience sur sa gestion interne et en a diffusé une synthèse à ses partenaires. Or, comme le souligne Lagadec<sup>212</sup> : « ne pas pouvoir travailler à ce niveau [trans-organisationnel], c'est se priver de puissants facteurs d'amélioration ».

Nous pouvons noter ici que l'emploi de cet outil que constitue ce retour d'expérience s'est construit tout au long de son déroulé. Il s'est appuyé sur une méthodologie qui est basée sur l'étude de la littérature puis a été adapté à la situation précise dans laquelle j'étais. La proposition formulée a ensuite évolué suite aux interactions avec les Directeurs Généraux et les autres acteurs en présence.

b) La Direction Générale n'était pas le seul acteur dans le jeu

A l'échelle des autres acteurs ayant participé à la gestion de la crise du fipronil au sein de l'Anses, différents intérêts peuvent être soulignés.

Les acteurs opérationnels, les scientifiques notamment, ont pu s'exprimer sur les difficultés qu'ils ont rencontrées dans l'espoir de faire changer certaines choses pour ne pas se retrouver dans des situations difficiles similaires (accès aux bases de données, double vérification des résultats des extractions et des calculs...) dans le futur. Cela leur a également permis de rendre visible leur action, qui ne l'était pas forcément auparavant, tant de nombreuses personnes étaient absentes pendant la période du mois d'août<sup>213</sup>. J'ai ressenti un

---

<sup>212</sup> Lagadec P. 2001., *op. cit.*

<sup>213</sup> Entretien n°3 (LSAI)

besoin de reconnaissance chez certains personnels de l'Anses, souvent lorsqu'ils se sont retrouvés seuls devant le travail à réaliser.

Pour certains acteurs également, le Retex a été l'occasion de faire passer des messages ou de diffuser leur représentation du modèle de fonctionnement de l'Anses. La question du rôle de la DAVS a fait notamment l'objet de discussions, tout comme l'utilisation de l'outil SALSA. En ce qui concerne la directrice de la DAVS, le rôle de sa direction est clair. « Tout arrive par la boîte alerte »<sup>214</sup>, et ensuite les informations sont retransmises en interne aux bonnes personnes en fonction des sujets. Il s'agit ensuite de suivre ce qui se passe et de s'assurer que toutes les personnes concernées au sein de l'Agence sont bien dans la boucle. En fonction du type d'information entrante, une fiche SALSA va, ou pas, être ouverte. Dans le cas du fipronil, la fiche n'a pas été ouverte au moment de la prise de contact de la MUS les deux et trois août, mais uniquement le sept août, lorsque les discussions ont commencé à propos de la première saisine. SALSA est ensuite un outil qui permet aux acteurs concernés de suivre l'alerte. C'est un système de traçabilité des alertes et de leur gestion. D'autres acteurs internes peuvent avoir cependant des visions différentes. Par exemple, pour une personne qui a connu la MUS au sein de la DGAL, la DAVS pourrait être son pendant. En effet, un problème qui se pose avec le système actuel est que lorsqu'une alerte est transmise à plusieurs acteurs internes, il n'y a alors pas de pilote désigné pour prendre en charge sa gestion. Cela peut aboutir à des flottements préjudiciables à l'Agence, même si ça n'a pas été le cas pendant la crise du fipronil.

Plus globalement, les directeurs avaient un intérêt à être inclus dans le retour d'expérience pour avoir des informations sur ses résultats et les orientations futures de l'Agence en matière de gestion de crise. Lors de la réunion de restitution du retour d'expérience, qui a regroupé plus des trois quarts des acteurs rencontrés en entretiens, j'avais fait le choix de séparer le moment de la consolidation du récit de la crise, pour valider chaque information par étape et que chacun soit au même niveau de connaissance pour aborder les recommandations. Or, si la première phase de la réunion a été riche en échanges et discussions, la seconde phase qui portait sur les recommandations a été plus compliquée à animer. Certaines recommandations n'ont pas fait l'objet de commentaires, leur présentation aboutissant à un grand blanc pendant lequel personne ne souhaitait s'exprimer, d'autres ont fait l'objet de réticences, les acteurs faisant remarquer que la mise en œuvre était compliquée. Quelques-unes ont cependant recueilli un assentiment général. Cela m'a amenée à revoir la manière dont j'ai formulé les recommandations. Au lieu de les exprimer en termes de moyens à mettre en œuvre, je souhaitais en effet au départ être le plus utile possible pour l'Anses, et donc formuler des recommandations précises et directement applicables, je les ai exprimées en termes d'objectifs à atteindre, laissant alors de l'espace pour des discussions ultérieures au sein de l'Anses pour définir les actions nécessaires pour atteindre ces objectifs. Lorsque le retour d'expérience a été terminé, la DQAI s'est vu confier cette tâche par le Directeur Général.

La réunion de bilan du retour d'expérience avec le Directeur Général m'a fait prendre conscience des jeux d'acteurs décrits ci-dessus. En effet, là où la réunion de restitution m'avait fait douter de certaines de mes propositions de recommandations, le Directeur Général s'est arrêté dessus et a souhaité les approfondir pour trouver des solutions d'améliorations. C'est par exemple le cas avec la recommandation de créer, pour les grandes périodes de congés, des tableaux de suppléance au sein des directions. Lors de la réunion de restitution, l'un des acteurs a formulé le problème sous l'angle de la continuité d'activité et des ressources vitales

---

<sup>214</sup> Entretien n°8 (DAVS)

à maintenir en permanence au sein de l'Agence, mais la question des tableaux de suppléance pendant les grandes périodes de congés, notamment pour la chaîne hiérarchique, a été, elle, renvoyée à la responsabilité propre de chaque directeur.

## **2. Un retour d'expérience aux impacts touchants plusieurs niveaux de l'organisation**

Le retour d'expérience réalisé a inévitablement produit des effets à différentes échelles au sein de l'Anses. Tout d'abord à l'échelle de chaque acteur en tant qu'individu. Chacun a été amené à raconter la manière dont il a vécu les événements et quelle a été son action, et inscrire cela au sein de l'ensemble de l'action collective de l'Anses. Ensuite c'est à l'échelle collective, celle de l'équipe ou encore de l'organisation, que le retour d'expérience a trouvé un écho. Les moments importants ont alors été les réunions de restitutions qui ont été organisées. Enfin, à l'échelle de l'organisation, le retour d'expérience a abouti à des recommandations qui subiront un « post-traitement » qui ne sera a priori pas sans conséquences.

### a) Sur les acteurs à l'échelle individuelle : réflexion et résilience

A l'échelle individuelle, le retour d'expérience a eu pour effet d'obliger les acteurs à revenir sur les faits, leurs décisions, leurs actions, leurs interactions avec d'autres acteurs... Le fait d'expliquer les événements à une personne extérieure qui ne les a pas vécus permet souvent de se poser des questions qui n'avaient pas été soulevées auparavant et de réfléchir à la manière dont on aurait pu agir autrement. Des solutions inattendues peuvent alors émerger. Par exemple, pour certains acteurs de la DER, le fait de solliciter des experts externes, y compris en dehors d'un GECU, ou encore de travailler en binôme avec une personne des unités méthodes de la même direction pour sécuriser les résultats des extractions et des calculs d'exposition, n'était pas un réflexe venu naturellement. D'autant plus qu'en temps normal les appuis de ces unités méthodes aux unités d'évaluation passent par des procédures d'Appui Scientifique et Technique internes qui sont chronophages. L'idée qu'en gestion de crise au mois d'août il soit possible de déroger à ces procédures n'était pas évidente a priori.

Une caractéristique de cette crise au mois d'août a été que les acteurs qui l'ont gérée n'ont pas été entourés de leurs collègues ou équipe comme cela aurait été le cas à n'importe quel autre moment dans l'année. Il en résulte un sentiment de solitude et une pression qui ont entraîné chez les acteurs une sorte de « choc post-traumatique » qui se ressent dans leur récit et qui mène à un besoin de reconnaissance du travail accompli, notamment par les pairs : « *Les autres n'ont pas vu ce poids qu'on a porté et la charge de travail que nous avons eu* »<sup>215</sup>. Le retour d'expérience permet alors de faire le point sur les événements, de les clôturer, là où il n'y avait pas eu de véritable point final post-crise, de discuter collectivement des orientations prises et de la manière de faire mieux les prochaines fois et, in fine, favoriser le processus de résilience qui ne s'était pas mis en place précédemment.

---

<sup>215</sup> Entretien n°3 (LSAI)

b) Sur les acteurs à l'échelle collective : apprentissage et transversalité

A l'échelle collective, le retour d'expérience, via les deux réunions de restitution (l'une où l'ensemble des acteurs du retour d'expérience étaient invités, l'autre avec les membres de l'unité Pesticides et Biotoxines Marines du LSAI) a permis à chacun d'acquérir une vision d'ensemble de l'action de l'Anses pendant la crise. En tant qu'animatrice de ces réunions, j'ai déroulé le fil conducteur de la crise et décortiqué chaque étape. Le fait que ce soit quelqu'un d'externe qui raconte permet de dépersonnaliser les actions et d'éviter la recherche du fautif ou du responsable d'un dysfonctionnement. A intervalles réguliers, les acteurs présents pouvaient commenter, souligner un point précis et ajouter des éléments qui leur paraissaient importants. Ces étapes ont permis une capitalisation des connaissances et de l'expérience, et une meilleure appréciation par les acteurs des points de faiblesses et des points forts.

Par ailleurs, un élément particulièrement important de la réunion de restitution principale était que des acteurs de toutes les entités internes concernées par la gestion de la crise étaient autour de la table, qu'ils soient scientifiques ou managers. Comme l'a souligné un membre de la DQAI, ce sont des moments assez rares et précieux, et rien que pour cela la réunion de restitution est une réussite. Cela permet notamment de favoriser la transversalité, via des interactions entre personnes d'entités différentes et une meilleure connaissance réciproque.

c) Sur l'organisation : des recommandations à la mise en œuvre d'actions concrètes, en passant par l'élaboration d'un plan d'action, le travail ne fait que commencer

Au vu de la temporalité il n'est pas simple d'évaluer les effets de ce retour d'expérience sur l'Anses en tant qu'organisation. Le retour d'expérience a effectivement été terminé moins d'un mois avant l'écriture de ce mémoire, ce qui laisse très peu de temps pour en évaluer l'impact. Nous allons ainsi nous concentrer sur un point particulier qui concerne le travail qu'il reste à faire entre les recommandations que j'ai émises dans mon rapport et les actions que l'Anses mettra en œuvre.

Le retour d'expérience a mené à deux produits : un rapport et des recommandations. Ces dernières sont présentées en annexe 5.

La réunion bilan du retour d'expérience<sup>216</sup> avec le Directeur Général, en présence de l'un des Directeurs Généraux Délégués ayant géré la crise, de la directrice de cabinet et de la directrice de la DQAI, a été l'occasion de définir les suites à donner aux recommandations. Le Directeur Général a ainsi demandé à cette dernière de réaliser un tableau avec les recommandations formulées et de le transmettre aux membres du comité de direction de l'Anses pour que chacun indique face à chaque recommandation les actions qui, soit ont déjà été mises en œuvre, soit pourraient être envisagées. L'étape suivante étant ensuite que je revienne présenter les grandes conclusions du retour d'expérience en comité de direction mi-septembre, pour ensuite engager une discussion sur les différentes actions proposées et vérifier la complétude et la cohérence de l'ensemble.

Quelques prémices de discussions internes ont été engagées à propos de mes recommandations. Par exemple, la recommandation de repartir du projet de manuel de gestion de crise pour le terminer, le valider et le publier a fait l'objet de débats. La demande d'un tel

---

<sup>216</sup> Observation n°7 (Réunion bilan du retour d'expérience)

outil a été formulée à de nombreuses reprises lors des entretiens et a fait l'objet d'un consensus lors de la réunion de restitution. Cette recommandation a cependant également fait émerger des avis qui, sans être contre, portent une vision d'un manuel souple, qui propose des grandes idées pour ne rien oublier, mais qui ne soit pas trop contraignant pour les acteurs au moment d'une crise. L'affrontement de cette vision « souple » avec une vision plus traditionnelle était probablement à l'origine du non aboutissement du projet de manuel élaboré en 2014. La vision d'un manuel souple étant soutenue par une personnalité au poids politique important au sein de l'Agence, alors que ce projet de manuel était sous le pilotage de la délégation à la qualité. Celle-ci portant évidemment une vision différente qui prône l'idée qu'un manuel doit être suivi, et que s'il ne l'est pas, et cela peut être totalement légitime, la « dérogation » doit être tracée et argumentée.

En fin de compte, les discussions à propos des actions concrètes à mettre en œuvre ne font que commencer. Au vu de l'ampleur de la tâche, qui sera probablement pilotée par la DQAI, notamment pour la rédaction du manuel de gestion de crise, la rédaction d'un Plan de Continuité d'Activité cadre ainsi que l'organisation d'exercices de crise, cette dernière a fait une demande de recrutement d'une personne supplémentaire pour s'occuper de ce champ d'activité. Cela lui permettra de renforcer l'équipe, composée de huit personnes, dont deux en charge de l'appui au pilotage stratégique et une assistante administrative. La DQAI étant la plus petite direction de l'Anses.

Nous avons donc mis en évidence que l'instrument constitué par ce retour d'expérience n'est pas un objet strictement technique sans enjeux « politiques ». Par l'appropriation dont il fait l'objet par les différentes catégories d'acteurs au sein de l'Anses (Direction Générale, directeurs et scientifiques), il a permis de desservir des intérêts variés mais garants d'un engagement important de ces acteurs dans la démarche. Les effets qu'il a produit au sein de l'Agence concernent tout à la fois les individus, des collectifs (équipes, Anses) ainsi que l'institution elle-même. C'est un outil qui a induit une attitude réflexive, une résilience et des apprentissages, notamment en ce qui concerne la transversalité de l'action collective de l'Anses. Il devrait aboutir à un plan d'action permettant d'améliorer la gestion de crise, au-delà du cas précis de la crise du fipronil.

## **II- Au-delà de la gestion de crise, que nous apprend ce retour d'expérience sur la place de l'Anses dans la régulation des risques liés à l'alimentation en France ?**

L'Anses est une institution issue de la fusion, en 2010, de l'AFSSA et de l'AFSSET. Lors de cette fusion, chaque entité possédait une culture propre bien ancrée qui est encore parfois évoquée par les agents aujourd'hui. Depuis, à partir de ce mélange, et sous l'impulsion forte des Directeurs Généraux successifs, l'Anses s'est progressivement construit une nouvelle identité dont nous développerons quelques caractéristiques dans la première partie de ce chapitre.

Cette identité constitue un cadre d'action pour l'Anses, qui lui permet de s'appuyer sur ces bases solides pour s'affirmer dans le champ des acteurs de la sécurité sanitaire de l'alimentation. Nous étudierons successivement son positionnement par rapport à ses tutelles et celui vis-à-vis de sa stratégie de communication.

## **1. L'Anses, une institution qui a développé une identité forte de laquelle découle un positionnement affirmé**

L'Anses est un établissement public placé sous la tutelle de cinq ministères différents (agriculture, santé, environnement, consommation et travail) et dont les activités couvrent des champs disciplinaires variés dont le point de recoupement peut être matérialisé par le concept « One Health », une seule santé. Elle est découpée en quatre pôles, dont trois sont transversaux. Le quatrième étant le pôle affaires générales, qui correspond à un secrétariat général regroupant les services supports. Il en résulte que son élite est marquée par un « multiculturalisme » peu fréquent au sein des administrations. Ainsi, le Directeur Général est un chercheur ayant poursuivi sa carrière au sein de l'administration. Avant d'arriver à l'Anses il était Directeur Général de la recherche et de l'innovation au sein du ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche. Parmi les quatre autres Directeurs Généraux on compte deux personnes venant du monde médical, une personne venant des affaires sociales et une autre du monde vétérinaire. Ces origines multiples se déclinent ensuite au sein des directions, parmi les agents qui ont une position d'encadrement de second niveau (directeurs et directeurs adjoints principalement). L'Anses s'enrichit ainsi des différents profils qu'elle accueille et les partages d'expérience peuvent être très intéressants. Par exemple, dans le cadre de mon retour d'expérience, j'ai réalisé un entretien avec le nouveau directeur de la DER, qui est arrivé à l'Anses peu de temps après la crise du fipronil, mais, venant de l'Institut de Radioprotection et de Sécurité Nucléaire, il possédait une expérience intéressante de la gestion de crise et de son institutionnalisation au sein d'une organisation, largement valorisable au sein de l'Anses.

Le fait de retrouver, au sein de cette même organisation, ces profils de cadres de la fonction publique aux côtés de profils scientifiques, est lié à la place qu'occupe l'Anses, à l'interface entre le monde scientifique et le monde politico-administratif. Cela, associé aux enjeux de reconnaissance et de visibilité de l'Anses en tant qu'acteur de la sécurité sanitaire, aboutit à une culture et un référentiel d'action particuliers.

Lors des entretiens et des réunions de restitution, j'ai pu remarquer une volonté très forte de répondre aux attentes des tutelles, coûte que coûte, ainsi qu'une volonté d'être le plus utile possible, et souvent à dépasser la demande telle qu'elle a été formulée. C'est par exemple le cas lors de la première saisine, où l'Anses se lance dans un processus pour répondre en urgence qui pose question par rapport aux modes de fonctionnements internes préétablis.

De plus, sur certains aspects, la communication de crise par exemple, l'Anses a développé une expertise particulière qui vient compenser des difficultés rencontrées par les ministères. Ainsi là où la stratégie de communication du ministère de l'agriculture consiste à ne pas communiquer tant que le cabinet du ministre ne s'est pas emparé du sujet, la stratégie de l'Anses consiste à communiquer le plus tôt possible, d'abord pour montrer qu'une action est menée et que les autorités ne restent pas sans rien faire, ensuite, dès que possible, pour rassurer. Chaque sollicitation de la presse doit recevoir une réponse.



Au niveau du travail scientifique, des spécificités peuvent également être soulignées. Les scientifiques sont attachés à l'excellence scientifique et à produire un travail de la meilleure qualité possible. Cela a été approché au niveau du LSAI, autour du débat de savoir s'il fallait ou non, au vu des délais, alléger les critères de validation de la méthode d'analyse du fipronil dans les œufs, dans l'objectif de gagner du temps. Cela n'a pas été fait, la méthode validée par la LNR était « blindée »<sup>217</sup>. Cependant, et c'est aussi une caractéristique de l'Agence dans son travail scientifique, c'est le pragmatisme. Les scientifiques cherchent à rationaliser leur travail lorsque c'est nécessaire pour atteindre les objectifs définis par l'Anses ou par les tutelles. Il peut par exemple s'agir de tenir des délais.

Enfin, et malgré les statuts d'emplois particuliers qui se présentent au sein de l'Anses (la plupart des personnels sont des contractuels), j'ai pu mettre en évidence pendant le retour d'expérience un attachement fort au service public et un engagement important des personnels au service de la santé publique. Lors de la gestion de la crise du fipronil, de nombreux acteurs ont travaillé bien au-delà de leurs heures de travail habituelles, y compris le soir ou le weekend, et certains ont même apporté leur aide alors qu'ils étaient en congés.

L'ensemble de ces caractéristiques amènent l'Anses à avoir un positionnement affirmé à l'interface entre l'évaluation et la gestion des risques. Elle est d'ailleurs soucieuse de l'image qu'elle renvoie, celle-ci devant être en permanence celle d'une agence « sérieuse à laquelle on peut se fier »<sup>218</sup>. C'est une agence qui a confiance en elle et qui n'a pas pour habitude d'être prise en défaut ou mise en difficulté. D'où probablement le malaise ressenti à la suite de sa mise en crise lors de l'affaire du fipronil.

## **2. La relation de l'Anses avec ses tutelles : la bataille des instruments**

L'action de l'Anses lors de la crise du fipronil a mis en évidence que les relations entre l'Agence et ses tutelles sont construites notamment autour d'instruments de régulation. Ceux-ci permettent de réguler les relations entre plusieurs organisations différentes et, via l'établissement de mécanismes incitatifs ou de règles, de contraindre les acteurs en présence à s'inscrire dans une direction précise. Nous allons dans cette partie étudier les instruments qui ont été employés, ou qui sont en cours de développement, et qui permettent de réguler les relations entre l'Anses et ses tutelles en situation d'urgence. Nous nous attacherons également à décrire leur impact sur les acteurs en présence.

### **a) Du côté des missions d'expertise scientifique**

Le domaine de l'expertise scientifique a fait l'objet d'un processus de bureaucratisation très marqué depuis la création de l'AFSSA<sup>219</sup>, qui s'est poursuivi après la fusion.

### **La saisine en urgence : une garantie de réponse pour la tutelle**

---

<sup>217</sup> Entretien n°3 (LSAI) et n°13 (LSAI).

<sup>218</sup> Cette position a été explicitée par le Directeur Général lors d'un séminaire des responsables qualité de l'Anses.

<sup>219</sup> Besançon J., *op. cit.*

Pour l'accomplissement de ses missions, l'article L1313-3 du Code de la Santé Publique prévoit que l'Anses puisse être saisie par l'une ou plusieurs de ses tutelles. Lors des discussions concernant la déclinaison interne de ce principe, des négociations ont eu lieu entre l'Anses et ses tutelles sur les conditions de saisie de l'Anses. Une situation qui a porté à débat était celle de l'urgence. L'Anses souhaitait que les saisines en urgence ne concernent que les situations d'urgences sanitaires. Les tutelles ont défendu une position plus ouverte qui concernait toute situation d'urgence, y compris les situations de crise, qu'elles soient sanitaires ou non<sup>220</sup>.

A la suite de ces discussions initiales, l'Anses a fortement institutionnalisé son système de production de l'expertise. Tout un processus de production de l'expertise a été créé, il définit les principes de cette expertise réalisée à l'Anses et la manière de la mettre en œuvre à l'aide d'outils tels qu'une charte ou encore des procédures. Ainsi, la réception de la saisine par l'Anses a fait l'objet d'un tel dispositif procédural. La tutelle doit formaliser par écrit la question posée à l'Anses. Cela permet d'emblée de circonscrire de problème à traiter, y compris en cas d'urgence, et d'explicitier le plus clairement possible la demande. Cette formalisation est ensuite la base pour une phase de négociation sur la manière dont l'Anses va apporter une réponse. En cas de demande urgente lors d'une crise, l'ensemble des étapes prévues dans les procès internes n'ont pas à être suivies. Ainsi il est prévu que la Direction Générale discute directement les termes de la saisine et les modalités de réponse avec l'administration qui saisit. Dans le cas du fipronil, nous avons vu que le Directeur Général était en congés et que c'est l'un des deux Directeurs Généraux Délégués présent qui a réalisé cette étape.

Malgré les procédures spécifiques prévues en cas d'urgence pour gagner du temps, si l'Anses souhaite pouvoir maintenir certains principes de son expertise, notamment le fait de travailler avec des comités d'experts externes, elle doit tout de même passer par des étapes qui la contraignent et prennent du temps. Par exemple, lorsque la décision de mettre en place un GECU est prise, il est encore nécessaire d'identifier les bons experts, de vérifier leur disponibilité, de vérifier les liens d'intérêt et de préparer les éléments techniques du dossier qui vont permettre aux experts de commencer à travailler. Il en résulte que dans un domaine où un tel GECU n'est pas mis en place régulièrement, c'est-à-dire alors que les acteurs internes de l'Anses ne savent pas a priori quels experts peuvent être sollicités et s'ils seront disponibles, et que ces-dits experts ne s'attendent à être mobilisés et ne sont pas habitués à travailler sur le sujet dont fait l'objet l'urgence, il est particulièrement compliqué de réaliser une expertise en moins de quatre à sept jours<sup>221</sup>.

Cet instrument, la saisine et son délai de réponse, sont en quelque sorte une garantie pour la tutelle d'obtenir l'aide qu'elle désire de la part de l'Anses, moyennant une discussion en amont sur les termes de la saisine et les modalités de réponse. Cependant, cet instrument est à double tranchant pour l'Anses. Car s'il met l'Agence en position de négocier ces termes, il la contraint également de trouver les moyens pour pouvoir répondre.

### L'avis de l'Anses et l'Appui Scientifique et Technique : deux instruments de réponse à disposition de l'Anses

Il découle de la situation décrite dans la partie précédente que l'Anses a mis en œuvre des instruments de réponse aux saisines de ses tutelles. Il existe deux manières, pour l'Anses,

---

<sup>220</sup> Entretien n°6 (UERALIM)

<sup>221</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

de répondre à une demande de travaux. S'il s'agit d'une demande d'expertise<sup>222</sup>, l'Anses réalisera un avis, s'il s'agit d'une demande de travaux hors expertise, l'Anses réalisera un Appui Scientifique et Technique<sup>223</sup>. La différence entre ces deux outils, avis et AST, est décrite dans une procédure dédiée : « Typologie et orientation des demandes de travaux en lien avec l'expertise scientifique en matière sanitaire ». Celle-ci rappelle que la charte de l'expertise sanitaire, portée par le décret n° 2013-413 du 21 mai 2013, précise que « l'expertise sanitaire doit être distinguée des activités qui visent à produire des connaissances nouvelles, que ce soit à partir du recueil de données nouvelles ou de l'analyse secondaire de données existantes [...] ». Elle décline ensuite des situations types qui permettent d'aider le décideur à se positionner sur un avis ou un AST. En fin de compte, si la demande nécessite uniquement une extraction ou une synthèse de données, un AST est pertinent, si la situation nécessite un positionnement de l'Anses vis-à-vis du risque, voire des mesures de gestion, c'est l'avis qui sera l'outil pertinent car il s'agira alors bien d'une expertise.

En ce qui concerne les avis, deux situations principales existent. Il s'agit de l'expertise en évaluation des risques sanitaires et de l'expertise hors évaluation des risques sanitaires. La différence entre les deux est importante puisque dans le premier cas l'Anses doit travailler avec un CES tandis que dans le second l'expertise est réalisée en interne. Les procédures internes ne donnent pas de définition précise de la différence entre les deux. Seules sont proposées des situations types qui aident à la distinction. Dans le cas d'une saisine, et notamment lorsqu'il y a des recommandations de gestion à émettre, les procédures indiquent que nous sommes dans un cas d'expertise en évaluation de risques sanitaires. En cas d'urgence il existe alors la possibilité de mettre en place un GECU.

Les acteurs internes à l'Anses ne font pas forcément la distinction précise entre un avis et une note d'un côté, et une expertise en évaluation des risques sanitaires ou hors évaluation des risques sanitaires de l'autre. Cependant, ce qui est clair pour tout le monde c'est qu'un avis est plus engageant pour l'Agence qu'une note d'AST.

Dans le cas du fipronil, les deux produits d'expertise étaient des notes d'AST. Dans le cas de la deuxième note d'AST relative à « la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë », il s'agit d'un travail technique qui a nécessité de croiser des données bibliographiques (déjà validées) avec des données venant d'extractions de bases de données pour calculer des valeurs limites. Nous pouvons effectivement considérer qu'il n'y a pas eu d'expertise en tant que telle. Cependant, la première note d'AST n'est pas de la même nature. L'Anses se positionne sur le niveau de risque sanitaire. Il s'agit bien d'une expertise en évaluation des risques sanitaires qui aurait très probablement dû faire l'objet d'un GECU.

Ce processus qui doit permettre à l'Anses de définir sa marche à suivre pour répondre aux demandes de travaux des tutelles est particulièrement complexe. Les acteurs ont ainsi chacun développé leur vision propre, et simplifiée, pour être en mesure de se positionner entre un avis et une note d'AST et entre une expertise interne et une expertise faisant appel à des

---

<sup>222</sup> La norme NF X 50-110 définit le terme expertise : « ensemble d'activités ayant pour objet de fournir à un client, en réponse à la question posée, une interprétation, un avis ou une recommandation aussi objectivement fondés que possible, élaborés à partir des connaissances disponibles et de démonstrations accompagnées d'un jugement professionnel. ».

<sup>223</sup> Procédure : Typologie et orientation des demandes de travaux en lien avec l'expertise scientifique en matière sanitaire.

experts externes. Or celle-ci peut différer quelque peu de ce qui est décrit dans les procédures internes de l'Anses.

Au-delà de ces questions de nature des produits réalisés par l'Anses à la suite des demandes de travaux des tutelles, il y a celle des délais. Ainsi, chaque demande est assortie d'un délai, qui est théoriquement négocié au moment de la formalisation de la demande par les tutelles. Un instrument de régulation existe pour inciter fortement l'Anses à se donner les moyens de respecter ces délais : il s'agit du COP.

### Le Contrat d'Objectifs et de Performance : un instrument incitant l'Anses à respecter les délais

Le Contrat d'Objectifs et de Performance est établi à une fréquence pluriannuelle entre l'Anses et ses tutelles. Celui-ci présente les axes stratégiques et des objectifs sur lesquels l'Anses doit travailler, assortis d'indicateurs permettant d'évaluer la « performance » de l'Agence. Le respect des délais imposés à l'Anses dans ses différentes missions est l'un des indicateurs phare du dernier Contrat d'Objectif et de Performance 2018-2022 (Objectif 5.3. Améliorer les délais). Et c'est un indicateur d'autant plus important qu'il a constitué un point faible de l'évaluation du Contrat d'Objectifs et de Performance précédent (2012-2018) réalisée par les inspections générales des ministères de tutelle<sup>224</sup>. Il en résulte que l'Anses se retrouve dans une position très complexe, tiraillée par des injonctions contradictoires. D'ailleurs celles-ci sont bien formulées dans le COP : « Le rapport de la mission d'évaluation du COP précédent pointe notamment l'enjeu majeur d'un meilleur équilibre à rechercher entre tenue des délais et qualité attendue. [...] L'Anses doit donc être en capacité de fournir une expertise de qualité, dont elle doit assumer la responsabilité, en appui aux décisions publiques sur des sujets extrêmement complexes tout en conservant sa réactivité pour des travaux pouvant être qualifiés de « routine » ou en temps de crise. »

Nous avons jusque-là évoqué les aspects liés à l'expertise. Les mécanismes décrits plus haut permettent de centraliser les demandes urgentes des tutelles et de n'avoir qu'un seul point d'entrée unique de celles-ci au sein de l'Anses : la Direction Générale. En temps de crise, la « porte d'entrée » côté expertise étant « verrouillée », c'est-à-dire que toute question doit passer par le haut de l'organisation, les acteurs de la DGAL qui avaient besoin d'avis scientifiques se sont tournés vers les laboratoires. Nous avons déjà évoqué les difficultés rencontrées par ces derniers pour la gestion de la crise du fipronil, nous allons maintenant nous intéresser aux instruments qui permettent de réguler les relations entre les tutelles, principalement la DGAL, et les laboratoires de l'Anses (le LSAI et les laboratoires de Fougères dans le cas de la crise du fipronil).

#### b) Du côté des laboratoires de référence

### Le Programme de Travail des Laboratoires (PTL) : l'instrument principal de l'exercice de la tutelle sur les laboratoires, inadapté en cas de crise ou d'urgence

---

<sup>224</sup> Rapport CGEDD, IGAS, CGEFI, CGAAER. Juillet 2017. Evaluation du COP 2012-2017 de l'Anses dans la perspective de son renouvellement.

Chaque année, la DGAL négocie avec chaque laboratoire un PTL. Les échanges sont pilotés à la fois par la tutelle et par chaque laboratoire concerné. Au sein de l'Anses, la Direction de la Stratégie et des Programmes coordonne cet exercice. Cependant, ces PTL sont établis sur une base annuelle et ne prévoient pas de modalités de réajustement en fonction de demandes urgentes qui viennent les perturber. Plusieurs acteurs ont fait état de difficultés récurrentes à se conformer à leur PTL<sup>225</sup>.

Par ailleurs, ces demandes urgentes ne sont alors pas répertoriées ou tracées de manière officielle, et des actions des PTL sont souvent reportées d'une année sur l'autre, pouvant donner l'impression de mauvaise performance.

#### Les AST laboratoires : un nouvel outil pour tracer et formaliser ces demandes de travaux qui arrivent en cours d'année

Sur le modèle des AST utilisés par les équipes d'expertise, l'Anses souhaite que les demandes importantes de la DGAL qui arrivent en cours d'année passent par une procédure d'AST similaire à celle de l'expertise. Ainsi, la demande de la tutelle serait formalisée, pourrait faire l'objet de négociations dont le résultat est tracé, et le travail de l'Anses valorisable en termes de données d'activités. Cela permettra également de venir conforter une demande de report d'une année sur l'autre de missions inscrites au PTL.

Le cas des développements et validations de méthodes pendant la crise du fipronil aurait pu entrer dans ce cadre mais les procédures ne sont pas encore bien définies<sup>226</sup>.

Il existe ainsi une régulation croisée entre les tutelles et l'Anses qui se formalise sous la forme d'instruments. Ceux-ci, en quelque sorte, règlementent les frontières et les possibilités de négociation entre ces acteurs. Ils mettent particulièrement en évidence les préoccupations principales de chaque institution. D'un côté les tutelles ont besoin de pouvoir s'adresser à l'Anses pour obtenir des réponses sur des sujets technico-scientifiques dans des délais prédéfinis, en général les plus courts possibles. De l'autre l'Anses a besoin de questions réfléchies et formalisées, sur lesquelles il peut éventuellement y avoir des discussions en amont. Cela implique qu'une fois que l'Agence a commencé à travailler, les termes de la demande ne soient pas modifiés en fonction des orientations que prend le travail.

Ces instruments sont des constructions qui rigidifient les relations entre l'Anses et ses tutelles tout en rendant les règles du jeu claires et connues de tous. Ils aboutissent quelquefois à des situations paradoxales complexes à gérer pour les acteurs.

### **3. L'Anses, une expertise en matière de communication qui renforce son positionnement d'acteur incontournable de la sécurité sanitaire**

La crise du fipronil a constitué avant tout une crise médiatique. Elle a pour origine une fraude à grande échelle impactant le domaine de l'alimentation, et faisant craindre des

<sup>225</sup> Entretien n°3 (LSAI), n°13 (LSAI), n°16 (Laboratoire de Fougères) et n°21 (DSP).

<sup>226</sup> Entretien n°21 (DSP)

conséquences sur la santé des consommateurs. Elle a fait l'objet d'une mise à l'agenda public puis politique. Le rôle des médias a été prépondérant à une période, le mois d'août, où ils sont en manque de sujets sur lesquels communiquer.

*« Et on voit bien que le fait que l'espace médiatique ne soit pas occupé de la même manière en août génère une médiatisation des crises qui fait que des choses qui seraient probablement traitées en deux ou trois jours avec une réponse en urgence, et c'est bien normal, là ce n'est pas tout à fait réglé parce que le journaliste tire sur la bobine. »*

Un acteur lors de la réunion de restitution du Retex (Observation n°5)

Malgré le risque sanitaire faible, il n'empêche que cette affaire a de nouveau mis en évidence les failles de notre système de sécurité sanitaire des aliments. Le fipronil est une substance interdite dans l'alimentation, et n'aurait donc pas dû y être retrouvé. Ce type d'affaire est de nature à accentuer le déficit de confiance des consommateurs envers l'action publique en matière de sécurité sanitaire des aliments. Dans un tel contexte, l'information, la communication et les relations avec la société prennent une importance majeure dans la gestion de la crise.

L'Anses travaille depuis sa création à son ouverture sur la société<sup>227</sup>. Ainsi plusieurs dispositifs sont en place pour permettre aux parties prenantes externes représentant la société de participer à la fois à sa gouvernance et au processus d'expertise. Des acteurs du monde associatif siègent au Conseil d'Administration ainsi qu'au sein des Comités d'Orientation Thématiques et peuvent être amenés à s'exprimer lors d'auditions ou de consultations publiques (par exemple)<sup>228</sup>. Cela permet de prendre en compte les préoccupations sociales en amont et tout au long des travaux réalisés par l'Anses. Cela permet également à l'Anses de très bien connaître ces acteurs et les positions qu'ils défendent et de suivre leurs prises de positions.

a) L'Anses se nourrit des informations relayées par les médias...<sup>229</sup>

Lors de la gestion de la crise du fipronil, les acteurs associatifs n'ont pas été impliqués, cependant, l'Anses a réalisé une revue de presse de l'ensemble des articles publiés, ce qui a permis aux acteurs internes de suivre le cours de la crise. Il arrive par ailleurs régulièrement que ce soient les médias eux-mêmes qui révèlent à la Dicoris que l'Anses est en train de travailler sur un sujet qui fait l'objet de leur attention. Cela a été le cas pour le rebondissement sur l'amitrazé de l'affaire du fipronil. La Dicoris, alors contactée pour réagir au nom de l'Anses, réalise une parade qui consiste à faire croire à ses interlocuteurs qu'elle est bien sûr informée du sujet, et à les faire patienter le temps qu'elle trouve le bon interlocuteur interne.

b) ...et en retour, l'Anses réalimente les médias<sup>230</sup>

La Dicoris est ensuite informée en interne et gère la stratégie de communication de l'Agence. Les règles de communication sont claires et connues de tous : personne n'est

---

<sup>227</sup> Voir la page suivante du site internet de l'Anses : <https://www.anses.fr/fr/content/louverture-à-la-société-une-des-valeurs-fondatrices-de-lanses>

<sup>228</sup> Vergriette B. 2012. L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'Anses. Hermès, La Revue 2012/3 (n° 64), p. 96-99.

<sup>229</sup> Entretien n°22 (Dicoris)

<sup>230</sup> Entretien n°18 (Dicoris) et n°22 (Dicoris).

autorisé à communiquer en externe sans l'aval de la Dicoris, sur quelque sujet que ce soit. Des personnes sont formées pour communiquer auprès des médias et sont sollicitées par la Dicoris lorsque celle-ci reçoit des demandes de la presse. La politique étant de répondre à chaque demande de la presse, on comprend bien l'attrait et l'intérêt que les médias peuvent avoir à maintenir des relations avec l'Anses.

Cette relation entre l'Anses et les médias peut être qualifiée de symbiotique. Il y a un échange d'information réciproque avec des intérêts forts à maintenir les relations pour les deux parties. Les échanges étant fréquents, les médias ont intérêt à spécialiser leurs journalistes qui travaillent sur les domaines d'expertise de l'Agence. En retour, les personnes qui communiquent au sein de l'Anses, à force de ces échanges, finissent par avoir formé les journalistes en question. La crise du fipronil au mois d'août a mis en évidence les difficultés que peut rencontrer l'Anses lorsque ces journalistes habituels sont en congés :

[Au mois d'août] « [...] les journalistes sont souvent en vacances eux-même et on a souvent des pigistes qui ne comprennent rien, mais alors rien de rien au sujet. On n'a pas nos interlocuteurs habituels qu'on a un peu formés. Donc avoir des journalistes qui ne sont pas du domaine et leur expliquer la LMR... »

#### Un acteur lors de la réunion de restitution du Retex (Observation n°5)

Les médias ont des informations fiables et de qualité à relayer, sur des thématiques qui présentent un intérêt fort pour les citoyens, et en retour l'Anses diffuse une information de qualité labélisée « Anses », lui permettant de diffuser une image de sérieux et de faire le plus régulièrement possible parler d'elle.

#### c) La communication, une fonction stratégique pour l'Anses

L'ensemble de ces relations entretenues par l'Anses avec les médias et la société lui permettent de très bien connaître les règles qui régissent ces mondes et de réagir de façon adéquate en temps de crise. Elle potentialise en fait son expertise scientifique de très haut niveau à ses compétences et ses ressources en termes de communication. Ainsi, là où la crise médiatique met en crise les tutelles, celle-ci ne met pas en crise l'Anses (c'est la saisine en urgence au mois d'août qui entraîne l'entrée en crise de l'Anses), qui va savoir gérer la pression et saisir les opportunités lui permettant de mettre en avant son action. Par exemple, le communiqué de presse sorti au moment de la publication de la première saisine s'intitule « Fipronil dans les œufs : l'Anses confirme l'absence de risque pour la santé humaine ». Le nom de l'Anses est alors associé à un message rassurant, clair et précis, ne laissant plus de part au doute.

Par ailleurs, la Directrice de Cabinet est également Directrice de la Dicoris, ce qui est également le signe de l'aspect stratégique de la fonction communication au sein de l'Anses.

Finalement cette politique offensive de communication de l'Agence, dans un domaine qui n'est pas le point fort des ministères de tutelle, qui peuvent mettre du temps avant de se saisir de sujets pourtant très médiatiques, permet à l'Anses d'apporter un service supplémentaire à ses tutelles. Pendant la crise du fipronil, la tutelle a dû attendre le premier produit d'expertise de l'Agence et les éléments de langage qui allaient avec, pour être en mesure de diffuser des messages rassurants envers les consommateurs. Cela entraîne une relation de dépendance forte de la tutelle envers l'Anses.

L'Anses, par son expertise acquise en termes de relation avec les médias et les acteurs associatifs, et en termes de communication, a pris le leadership de la politique de communication publique lors de la crise du fipronil. Cette expertise associée à l'expertise des domaines scientifiques quelle traite se potentialisent et sont un facteur de pouvoir pour l'Agence. La communication du ministère de l'agriculture s'est directement appuyée sur les éléments de langages produits au sein de l'Anses, ceux-ci directement liés à la participation de communicants dès le stade de rédaction du produit d'expertise. Ils ont permis la délivrance d'un discours clair, qui parlait au public et était en mesure de le rassurer. Il est dès lors légitime d'affirmer que l'Anses a développé une stratégie de communication de gestion, venant ainsi jouer sur la frontière entre la fonction d'évaluation et de gestion des risques.

### **III- Que nous apprend ce retour d'expérience sur la régulation des risques liés à l'alimentation au niveau européen ?**

La crise du fipronil a touché plusieurs Etats-Membres de l'Union Européenne et a mis en évidence des dysfonctionnements au sein du système de régulation des risques alimentaires. Elle a débuté par des problèmes liés à l'échange d'informations entre la Belgique et les Pays-Bas<sup>231</sup>, puis entre la Belgique et les autres Etats-Membres, sur fond d'enquête judiciaire impliquant la notion de confidentialité<sup>232</sup>.

Dans cette partie nous allons nous intéresser plus spécifiquement au rôle de l'EFSA pendant la crise. Des interactions nombreuses ont eu lieu entre acteurs de la régulation des risques alimentaires au niveau européen, et l'EFSA, en tant qu'agence européenne compétente ayant eu un rôle à jouer.

#### **1. Une incompréhension de l'Anses vis-à-vis du rôle de l'EFSA pendant la crise**

Au-delà des aspects qui concernent les gestionnaires des risques, nous avons vu que l'Anses a interagi avec l'EFSA et avec ses homologues des autres Etats-Membres à plusieurs reprises tout au long de la crise. L'Anses a ainsi fait partie de plusieurs réseaux d'échanges et notamment l'un dont le point d'entrée au sein de l'Anses est le point focal, permettant des échanges d'informations scientifiques (évaluation des risques, analyses de laboratoire) ou de gestion des risques, et un autre dont le point d'entrée est la Dicoris, qui permet d'échanger sur la stratégie de communication. Et en sus des conférences téléphoniques organisées, de nombreux échanges informels avaient également lieu, favorisés par la mise en relation officielle de l'EFSA. Ces échanges ont une visée d'information réciproque et de partage d'expériences mais également sont un facteur d'harmonisation entre Etats-Membres. Au sein

<sup>231</sup> Présentations réalisées lors du CPVADAAA du 30/08/2017

<sup>232</sup> FIPRONIL en Belgique - Rapport chronologique de l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA).



de l'Anses les acteurs sont plutôt satisfaits du fonctionnement de ces réseaux pendant la crise du fipronil. Ils ont permis à l'Agence d'être bien informée de l'action de chacun et de s'inspirer de ce qu'avaient déjà mis en œuvre des Etats-Membres touchés avant la France (Belgique et Allemagne notamment).

En revanche, les acteurs de l'Anses ont souligné à plusieurs reprises leur étonnement quant à l'absence de positionnement de l'EFSA sur l'évaluation du risque.

*« L'EFSA s'est mise en position de faire en sorte que les informations scientifiques circulent. D'informer en temps réel des travaux des autres états membres, des problématiques rencontrées dans d'autres pays. Au niveau de la coordination au moins l'EFSA s'est mobilisée, à défaut de l'avoir fait sur l'évaluation. »*

Un acteur lors de la réunion de restitution du Retex (Observation n°5)

## **2. L'EFSA : vers une coordination des évaluations des risques**

Nous étions dans une configuration de crise qui touche plusieurs Etats-Membres de l'UE, avec une cascade de pays concernés. Au départ la Belgique, les Pays-Bas et l'Allemagne, puis la France et d'autres Etats-Membres. L'EFSA n'a pas été saisie par la Commission et ne s'est pas auto-saisie elle-même sur la question. Elle a cependant souhaité être proactive et a donc tenté de faciliter la transmission d'informations et la communication entre les agences des Etats-Membres. Cependant, l'EFSA aurait pu aller plus loin : coordonner les évaluations de risque, réaliser l'évaluation de risque sur laquelle les autres pays auraient pu s'appuyer, reconnaître l'évaluation de risque réalisée par l'un des Etats-Membres les plus en avance par rapport à la crise...

Plusieurs hypothèses ont été soulevées sur les raisons du fait qu'elle n'ait pas été saisie par la Commission. Celle-ci aurait souhaité ne pas faire ingérence vis-à-vis de la gestion de crise de chaque Etat-Membre, elle ne serait pas dimensionnée pour réagir en urgence dans une telle situation, la crise étant intervenue au mois d'août, cela est venu entraver la prise de décision...<sup>233</sup>

Or, le risque à ne pas avoir une réponse coordonnée étant que deux agences concluent à un niveau de risque différent, ou encore que les mesures de gestion ne soient pas équivalentes d'un pays à l'autre, ce qui peut venir alimenter la crise médiatique<sup>234</sup>. Dans ce cas précis, par exemple, à la suite des recommandations des deux notes d'AST de l'Anses, la DGAL a mis en place les mesures de gestion suivantes :

- Retrait des produits du marché et information du public lorsque le taux de fipronil des œufs, viandes ou produits transformés dépassait la LMR mais étaient inférieurs à l'ARfD.
- Rappel des produits du marché lorsque le taux de fipronil des œufs, viandes ou produits transformés dépassait l'ARfD.

Ces mesures sont équivalentes à celles des autres Etats-Membres. Cependant, l'Anses, suite à son évaluation du risque a défini des ARfD (pour les œufs et ovoproduits et pour les produits transformés) inférieures à celles prises par d'autres pays européens, qui

---

<sup>233</sup> Entretiens n°10 (UERALIM), n°14 (DAEI) et observation n°5 (réunion de restitution du Retex).

<sup>234</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

s'étaient eux-mêmes basés sur des valeurs de l'EFSA. Face à ce risque, après la crise, l'Anses a proposé de porter une position française auprès de la Commission pour que l'EFSA possède un mandat de la part de la Commission pour être en mesure de réaliser une évaluation de risque rapide et de coordonner le travail des agences de sécurité sanitaire de l'alimentation des Etats-Membres.

Finalement, cette crise a mis en évidence une intégration encore imparfaite des politiques de gestion des risques alimentaires au niveau européen, ici un risque chimique, alors même que la réglementation dans ce domaine est totalement harmonisée. La proposition de l'Anses que l'EFSA possède un mandat permanent pour coordonner une évaluation des risques rapide (« rapid risk assessment ») en cas de crise concernant un risque chimique a été discutée lors des différents rendez-vous post crise auxquels l'Anses a participé. Et cette proposition a été intégrée à la feuille de route rédigée à la suite de la conférence ministérielle européenne, dite « conférence à haut niveau » du 26 septembre 2017<sup>235</sup>.

Cette position portée par l'Anses est probablement le signe de l'inconfort de la situation dans laquelle elle s'est retrouvée. La DGAL s'est en effet basée sur les résultats de son évaluation des risques pour définir ses mesures de gestion, qui étaient finalement différentes de celles des autres pays européens qui ont fait le choix de prendre des valeurs déjà définies et validées par l'EFSA. Elle est également le signe de son influence au niveau européen. L'Anses a ainsi directement accès à des réseaux qui lui permettent de porter ses positions au niveau européen, indépendamment de ses tutelles.

Pour conclure, cette crise du fipronil a révélé des difficultés d'intégration et de coordination de l'action des Etats-Membres en cas de crise d'ampleur européenne. Ainsi, la Commission n'a pas mis en place une cellule de crise européenne pour la gestion de cette crise, renvoyant la coordination à des relations bilatérales entre Etats-Membres (agences et administrations centrales) ou au travail de médiation réalisé par l'EFSA. Malgré l'absence de saisine, celle-ci s'est mobilisée pour organiser des échanges formels entre les différents acteurs de la régulation des risques alimentaires impliqués. Ces échanges ont à la fois concerné l'évaluation, la gestion et la communication sur les risques. Ils ont favorisé une harmonisation sans pour autant l'imposer. In fine, sur le sujet de l'évaluation, l'Anses qui s'est trouvée quelque peu en porte à faux en recommandant des valeurs seuils de gestion différentes de celles prises par d'autres Etats-Membres, a porté une position en vue d'éviter de se retrouver dans une situation similaire dans le futur et également d'améliorer l'efficacité de l'action publique européenne en évitant que chaque pays réalise sa propre évaluation de risque.

---

<sup>235</sup> Compte-rendu et conclusions de la conférence à haut niveau du 26/09/2017.

## Conclusion de la seconde partie :

Cette seconde partie a permis d'exploiter les résultats du retour d'expérience mis en œuvre sur la gestion de la crise du fipronil d'août et septembre 2017 par l'Anses à plus large échelle que l'organisation strictement interne. Trois axes de développement ont permis d'orienter les propos. Le premier a concerné le retour d'expérience en tant qu'instrument d'action publique. Nous avons étudié sa place et ses apports à différentes échelles de l'organisation. Le second s'est concentré sur quelques éléments saillants à propos de la place de l'Anses dans la régulation des risques sanitaires alimentaires en France. Le troisième a porté sur le niveau européen et a mis en lumière le rôle de l'EFSA pendant la crise.

Tout d'abord nous avons vu que le retour d'expérience s'est construit tout au long de son déroulé via une appropriation par les acteurs qui y ont participé. Chaque acteur avait des intérêts à y participer et les impacts sont multiniveaux. A l'échelle individuelle il a permis aux acteurs d'engager une démarche réflexive sur leur action et a favorisé la résilience. A l'échelle collective il a été un facteur d'amélioration du travail transversal au sein de l'Agence via une meilleure connaissance réciproque des personnes et des missions de chaque direction. Il a également permis à chacun d'acquérir une vision globale de l'action de l'Anses et de se situer au sein de celle-ci et de capitaliser sur l'expérience acquise. A l'échelle de l'organisation, le pas de temps est très court pour discuter des impacts, mais l'Anses doit maintenant engager un travail important pour traduire les recommandations en un plan d'action. Celui-ci devra faire l'objet de négociations pour aboutir à un outil qui soit le plus adapté possible à l'Anses. Les premières discussions sur le sujet ont été révélatrices d'enjeux politiques en interne à l'Anses.

Au-delà de l'exercice en lui-même, ce retour d'expérience a aussi permis de révéler quelques caractéristiques du cadre d'action de l'Anses. Ainsi, celle-ci se situe à l'interface entre le monde scientifique et le monde politico-administratif ce qui se traduit à la fois dans le profil de ses cadres et dans la culture et le référentiel d'action de l'Agence. Celui-ci allie pragmatisme et volonté de se positionner à un haut niveau d'excellence scientifique. Les acteurs ont également tous une volonté forte de répondre aux demandes des tutelles du mieux possible et ont un sens aigu du service public. Forte de ce référentiel d'action, l'Anses est en capacité de s'affirmer parmi les acteurs de la régulation des risques liés à l'alimentation et de revendiquer une place centrale, au carrefour d'acteurs nationaux et européens.

Au niveau national, les relations de l'Anses avec ses tutelles se sont institutionnalisées autour de différents instruments venant contraindre tour à tour l'Anses et la tutelle à respecter certaines règles. Dans le domaine de l'évaluation des risques, la tutelle peut saisir l'Anses en urgence, ce qui lui permettra d'obtenir une évaluation du risque ou un appui scientifique. Elle devra cependant formaliser sa demande par écrit et ne pourra pas intervenir dans le processus de réponse pour changer les termes de la demande initiale en fonction du cours des discussions ou si la situation change. En retour, les tutelles ont négocié un COP au sein duquel figurent des indicateurs concernant le respect des délais. Ainsi, la saisine impliquera un délai de réponse, négocié a priori par les parties, mais qui engage l'Anses. La tutelle a alors une forte assurance d'obtenir la réponse souhaitée, tandis que l'Anses devra trouver les moyens pour apporter cette réponse. Cela peut constituer dans certaines situations une injonction contradictoire. Le respect des principes de réalisation de son expertise pourra venir en

contradiction avec le délai de réponse souhaité. Du côté du travail des laboratoires, l'outil de programmation de leur activité, le PTL, n'est pas adapté pour prendre en compte des demandes en cours d'année. Or, l'Anses a tout intérêt à tracer et à quantifier son activité pour pouvoir en rendre compte, notamment à ses tutelles. Une réflexion a été engagée avant la crise du fipronil pour réguler ses relations avec les tutelles pour toute demande arrivant en cours d'année et venant bousculer son programme de travail : c'est l'AST laboratoire. Celui-ci imposera à la tutelle de formaliser par écrit sa demande et de prendre en compte ce travail supplémentaire qu'elle aura demandé lors de l'évaluation de l'avancée du PTL.

Ces instruments permettent finalement de régler les frontières et les relations entre l'Anses et ses tutelles. Ces instruments, s'ils permettent une régulation croisée entre l'Agence et les administrations centrales des ministères, rigidifient cependant leurs relations, et peuvent aboutir à des situations paradoxales.

Une autre caractéristique de l'Anses qui permet de renforcer son positionnement au sein de la régulation des risques de domaine de l'alimentation est sa stratégie de communication. Elle a développé avec les médias une relation qui s'apparente à une symbiose. Les médias la nourrissent d'informations qui lui sont cruciales, telles que les positions d'associations sur des sujets sur lesquels elle travaille, et jouent le rôle d'alerte pour la Dicoris. Celle-ci est en effet régulièrement informée par une demande d'information des médias que l'Anses travaille sur un sujet médiatisé. En retour, la Dicoris répond à toutes les sollicitations venant de la presse. Il en résulte la diffusion d'une information de qualité sur des sujets pour lesquels il y a un attrait important du public, ce qui est bénéfique aux deux parties. La concentration au sein de l'Anses de compétences scientifiques pointues associées à une compétence en matière de communication lui permet, lors d'une crise comme celle du fipronil, de proposer à la tutelle une expertise « clé en main » qui comprend les éléments de langage.

Enfin, la crise du fipronil a impacté plusieurs pays européens. L'EFSA n'a pas été saisie par la Commission, elle n'est donc pas intervenue de manière directe pour évaluer les risques. Elle a cependant organisé la circulation d'informations entre Etats-Membres.

La crise du fipronil a montré qu'il existe cependant un besoin de coordination de l'évaluation des risques. Chaque pays ayant réalisé sa propre évaluation des risques, la France a abouti à des valeurs seuils légèrement différentes de celles utilisées par les autres pays qui se sont appuyés sur une évaluation antérieure de l'EFSA. Il peut être complexe d'expliquer ces différences et cela peut venir décrédibiliser encore plus le système de sécurité sanitaire des aliments. A la suite de la crise l'Anses a porté une position au niveau européen pour que l'EFSA soit en mesure de jouer ce rôle de coordination, permettant ainsi également d'améliorer l'efficacité du dispositif d'évaluation à l'échelle européenne.

# Conclusion

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail a été confrontée, au mois d'août 2017, à une crise médiatique qui a touché plusieurs Etats-Membres de l'Union Européenne. Son origine est due à l'introduction frauduleuse de fipronil<sup>236</sup> dans un produit soi-disant à base de plantes employé pour lutter contre les poux rouges des volailles. Cette fraude à grande échelle a entraîné la présence de résidus de fipronil dans les œufs et viandes de volailles commercialisés dans plusieurs pays européens, dont la France. Elle a nécessité une mobilisation forte des autorités sanitaires pour protéger la santé des consommateurs en situation d'incertitude et pour rassurer sur le risque sanitaire en contexte de crise médiatique au mois d'août.

## **L'Anses, une agence de sécurité sanitaire, acteur singulier de la régulation des risques sanitaires du domaine de l'alimentation**

L'Anses est l'un des acteurs qui est intervenu dans la gestion de cette crise médiatique sur fond de suspicion de crise sanitaire. C'est une agence de sécurité sanitaire qui possède un vaste champ de compétences comprenant la sécurité sanitaire humaine dans trois domaines - environnement, travail et alimentation -, la protection de la santé et du bien-être des animaux et la protection de la santé des végétaux. Ses missions sont également variées : évaluation des risques, délivrance des Autorisations de Mise sur le Marché (AMM) des médicaments vétérinaires, des produits phytosanitaires et des biocides, veille et vigilance à travers l'animation de réseaux, recherche (et son financement) et activité de référence, notamment<sup>237</sup>.

L'Anses est une agence « autonome qui exerce une responsabilité structurante dans la mise en œuvre d'une politique nationale »<sup>238</sup>. Ses missions et champs d'intervention ont évolué tout au long de sa construction, depuis la crise de la vache folle, qui a constitué une fenêtre d'opportunité à un changement radical qui a donné naissance à l'AFSSA en 1999, en passant par la fusion de l'AFSSA et de l'AFSSET en 2010, qui a donné l'Anses. La dynamique d'évolution de l'Anses suit ainsi les tendances observées au sein de l'administration française, avec d'abord sa création sous forme d'agence en plein phénomène d'« agencification », puis une fusion<sup>239</sup> et l'intériorisation de plus en plus importante de missions auparavant dévolues à d'autres acteurs (telles que la délivrance des Autorisations de Mise sur le Marché des produits phytosanitaires et biocides).

---

<sup>236</sup> Le fipronil est un insecticide utilisé en médecine vétérinaire, chez les animaux domestiques uniquement, pour le traitement des infestations de puces, poux et tiques. Son usage n'est pas autorisé comme médicament vétérinaire chez les animaux producteurs de denrées alimentaires.

<sup>237</sup> Salvat G., Parisot P., Genet R. art. cit.

<sup>238</sup> Conseil d'Etat. Etude annuelle 2012. Les agences : une nouvelle gestion publique ?

<sup>239</sup> *Idem*

## **L'Anses, une agence de sécurité sanitaire intervenant également en cas de crise**

Une étude bibliographique<sup>240</sup> sur le sujet a permis de mettre en exergue quelques caractéristiques des crises. Elles correspondent à la survenue d'un événement paroxystique et complexe, moment de rupture, ayant des répercussions difficiles à maîtriser pour les gestionnaires et entraînant des changements irréversibles et durables. A l'échelle d'une organisation, la survenue de la crise met potentiellement en danger son existence<sup>241</sup>.

Les crises sanitaires font l'objet d'une construction sociale, tous les risques n'induisent pas de crise. La crise correspond donc à une sorte de mise à l'agenda<sup>242</sup> public et politique d'un problème. Les agences de sécurité sanitaire ont transformé la gestion publique de ces événements. Il en résulte notamment des tensions autour de la prise de responsabilité des différents acteurs de la gestion des risques ainsi que du différentiel de temporalité du travail des gestionnaires, qui pensent sur un temps court, et des évaluateurs, qui s'inscrivent dans un temps plus long.

En cas de crise l'Anses va intervenir en appui à ses ministères de tutelle dans ses domaines de compétence. Ces derniers pourront notamment la saisir sur des questions d'évaluation des risques ou demander un appui aux laboratoires. Des procédures particulières sont prévues en cas de demande de travaux en urgence. Les crises sanitaires sont un moyen pour l'Anses de s'affirmer en tant qu'acteur incontournable du système de régulation des risques du domaine de l'alimentation<sup>243</sup>.

A la suite de son action lors de la crise du fipronil de l'été 2017, la Direction Générale de l'Anses a souhaité que soit mis en œuvre un retour d'expérience pour comprendre les difficultés qu'elle a rencontrées et améliorer la situation pour la gestion de futures crises. Celui-ci a fait l'objet d'une démarche classique de retour d'expérience comprenant notamment des entretiens avec un maximum de personnes concernées par la gestion de la crise ainsi qu'une réunion de restitution permettant de consolider une vision globale des événements et de capitaliser sur l'expérience acquise. Un rapport a ensuite été rédigé et des recommandations formulées.

Ce mémoire s'est appuyé sur ce terrain de recherche pour (1) explorer la manière dont l'Anses a élaboré son action pendant la crise et pour comprendre quelles sont les dynamiques qui ont sous-tendu les orientations prises, (2) expliciter les intérêts et impacts d'un tel retour d'expérience, et, (3) mettre en lumière quelques réflexions à propos de ce que nous apprennent les résultats de ce retour d'expérience sur le positionnement de l'Anses et de l'EFSA (son homologue au niveau européen) au sein du système de régulation des risques alimentaires.

---

<sup>240</sup> INHESJ, *op. cit.* ; Duarte-Colardelle C., *op. cit.* ; Lagadec P. 1993, *op. cit.*

<sup>241</sup> INHESJ, *op. cit.*

<sup>242</sup> La mise à l'agenda désigne « l'ensemble des problèmes faisant l'objet d'un traitement, sous quelque forme que ce soit, de la part des autorités publiques et donc susceptibles de faire l'objet d'une ou plusieurs décisions ». (Garraud P. 1990. Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda. In : L'année sociologique, p. 27.)

<sup>243</sup> Besançon J., *op. cit.*

## **L'Anses et la gestion de la crise du fipronil : une gestion de crise « improvisée »**

L'Anses a été saisie par la DGAL, la DGS et la DGCCRF le 7 août 2017 pour une demande d'expertise en urgence concernant le risque relatif au fipronil dans l'alimentation. Le délai de rendu du produit d'expertise, trois jours, en plein mois d'août, était extrêmement contraint et a conduit à la mise en crise de l'Anses.

Cette première saisine n'a été qu'un précurseur, et au total pendant cette crise, l'Anses a été saisie trois fois et a développé et validé une méthode d'analyse fipronil et une autre pour l'amitraze. Les directions en charge de la communication et des relations européennes et internationales sont également intervenues en transversalité avec les autres missions, notamment pour s'assurer que l'Agence délivre des messages concrets pour tous les publics ainsi que pour l'échange d'information et la coordination de la crise au niveau européen. La diversité des acteurs mobilisés au sein de l'Anses en situation d'urgence, et leur faible nombre, a posé un défi majeur d'organisation.

Il a été possible de mettre en évidence que l'Anses a davantage subi que piloté cette crise, en l'absence notamment de manuel de gestion de crise proposant des repères. La gestion de la crise a été « improvisée » tout au long de l'action. C'est probablement l'un des éléments déclencheurs, même s'il n'a pas été formulé de cette manière, le souhait de réaliser un retour d'expérience.

Sur la demande des tutelles, l'Anses a agi sur deux plans principaux : ses missions d'expertise et ses missions de référence. Nous avons pu mettre en évidence une « ligne de démarcation »<sup>244</sup> entre ces deux activités lors de la gestion de la crise du fipronil par l'Anses. D'un côté, les missions d'expertise ont fait l'objet d'une forte attention de la part de la Direction Générale, accompagnée d'une maîtrise du processus de travail, et les relations avec les tutelles ont suivi des procédures prédéfinies. De l'autre, les laboratoires communiquaient de façon directe avec les acteurs de la DGAL et ont cherché à s'organiser du mieux possible pour répondre à ce qu'ils percevaient comme étant la demande de la tutelle, sans que celle-ci n'ait été formalisée et validée au niveau de la Direction Générale.

Les difficultés sont majoritairement intervenues aux interfaces entre unités ou avec des opérateurs externes à l'Anses, et dans la coordination.

Concernant l'interface avec la DGAL, l'Anses a joué un rôle d'« organisation frontière »<sup>245</sup> en internalisant certains aspects du travail du gestionnaire, notamment ses contraintes, pour se rapprocher le plus possible de ce qui est perçu comme étant ses attentes. Notamment, une première analyse de risque rapide établie par l'Anses a permis de rejeter l'hypothèse de la nécessité de mettre en place des mesures de gestion des risques immédiates et de proposer à la DGAL une saisine dont la réponse serait attendue à court terme<sup>246</sup>. Ce « court terme » ayant été discuté et arrêté à quelques jours. Il est cependant légitime de se demander si ce débordement des missions de l'Anses ne vient pas porter atteinte à la qualité de ses missions régaliennes. Nous avons en effet montré les limites du travail d'expertise interne qui a été mené, alors que plusieurs acteurs ont souligné le fait qu'en temps normal cette saisine aurait été traitée via un GECU ou un comité d'experts, garantissant alors une expertise collective et pluraliste.

---

<sup>244</sup> Lagadec P. 2001, *op. cit.*

<sup>245</sup> Besançon J., *op. cit.*

<sup>246</sup> Observation n°5 (réunion de restitution du Retex)

Enfin, si le fait de mieux se préparer à la gestion de crise est un axe d'amélioration essentiel pour l'Anses, on a pu mettre en évidence des difficultés rencontrées dans le travail aux interfaces entre organisations. Ces difficultés amènent à se poser la question de savoir si un enjeu futur important pour le système de régulation des crises du domaine de l'alimentation n'est pas aujourd'hui le pilotage de réseaux de cellules de crises (des directions générales des administrations centrales, des agences, des laboratoires...).

### **Le retour d'expérience, un outil de gestion des crises au cœur d'enjeux organisationnels**

Le retour d'expérience s'est construit tout au long de son déroulé via une appropriation par les acteurs qui y ont participé. Chaque acteur avait des intérêts à y participer et les impacts sont multiniveaux. A l'échelle individuelle il a permis aux acteurs d'engager une démarche réflexive sur leur action et a favorisé la résilience. A l'échelle collective il a été un facteur d'amélioration du travail transversal au sein de l'Agence via une meilleure connaissance réciproque des personnes et des missions de chaque direction. Il a également permis à chacun d'acquérir une vision globale de l'action de l'Anses, de se situer au sein de celle-ci et de capitaliser sur l'expérience acquise. A l'échelle de l'organisation, le pas de temps est très court pour discuter des impacts, mais l'Anses doit maintenant engager un travail important pour traduire les recommandations en un plan d'action. Celui-ci devra faire l'objet de négociations pour aboutir à un outil qui soit le plus adapté possible à l'Anses. Les premières discussions sur le sujet ont été révélatrices d'enjeux politiques en interne à l'Anses.

### **Le retour d'expérience, exercice révélateur du positionnement de l'Anses et de l'EFSA au sein du système de régulation des risques alimentaires**

L'Anses est une agence qui se situe à l'interface entre le monde scientifique et le monde politico-administratif. Cela se traduit à plusieurs niveaux au sein de l'Anses, notamment dans le profil de ses cadres et dans sa culture et son référentiel d'action. Celui-ci allie pragmatisme, excellence scientifique et sens du service public et a des conséquences sur sa manière de se positionner parmi les acteurs de la régulation des risques liés à l'alimentation.

Sa stratégie de communication est offensive. Elle passe par une relation de type symbiotique avec les médias au bénéfice des deux parties : la diffusion d'une information de qualité labélisée « Anses », sur des sujets pour lesquels il y a un attrait important du public. Cela vient asseoir sa crédibilité et son positionnement d'acteur incontournable de la régulation des risques sanitaires alimentaires. La concentration au sein de l'Anses de compétences scientifiques pointues associées à une compétence en matière de communication lui permet, lors d'une crise comme celle du fipronil, de proposer à la tutelle une expertise « clé en main » qui comprend les éléments de langage.

Au niveau national, les relations de l'Anses avec ses tutelles se sont institutionnalisées autour de différents instruments (saisine, Contrat d'Objectifs et de Performance, Programme de travail des laboratoires, Appuis Scientifiques et Techniques...) venant contraindre tour à tour l'Anses et la tutelle à respecter certaines règles, et révélant les rapports de force. Ces instruments, s'ils permettent une régulation croisée entre l'Agence et les administrations centrales des ministères, rigidifient cependant leurs relations, et peuvent aboutir à des situations paradoxales.



Enfin, la crise du fipronil a impacté plusieurs pays européens. L'EFSA n'a pas été saisie par la Commission, elle n'est donc pas intervenue de manière directe pour évaluer les risques. Elle a cependant organisé la circulation d'informations entre Etats-Membres. La crise du fipronil a montré qu'il existe cependant un besoin de coordination de l'évaluation des risques. Chaque pays ayant réalisé sa propre évaluation des risques, la France a abouti à des valeurs seuils légèrement différentes de celles utilisées par les autres pays qui se sont appuyés sur une évaluation antérieure de l'EFSA. Il peut être complexe d'expliquer ces différences et cela peut venir alimenter la crise médiatique. A la suite de la crise du fipronil l'Anses a porté une position au niveau européen pour que l'EFSA soit en mesure de jouer ce rôle de coordination, permettant ainsi également d'améliorer l'efficacité du dispositif d'évaluation à l'échelle européenne.

### **Limites et recommandations**

L'organisation d'un retour d'expérience à la suite d'une crise est un point de vue intéressant pour aborder l'étude d'un secteur d'une politique publique. C'est cependant un point de vue incomplet, puisqu'uniquement tourné en interne à l'Anses, et présente donc des limites pour une interprétation à plus large échelle que celle de l'institution.

Par ailleurs, le retour d'expérience mené par une personne externe à l'organisation qui n'a pas été présente lors de la crise, présente comme intérêt de ne pas avoir de parti pris de départ en interne à l'Anses. C'est un facteur de mise en confiance des participants. L'analyse est par contre dépendante des informations que les acteurs rencontrés ont souhaité partager, et il est parfois difficile de comprendre la totalité du sens des propos ou d'éclaircir certaines zones d'ombre.

Cette étude a été cependant très riche d'enseignements à propos de l'Anses, du système d'agences et de la régulation des risques alimentaires en France et en Europe. Des pistes d'amélioration peuvent être formulées concernant la gestion des crises sanitaires.

Concernant l'Anses, elle gagnerait probablement à se doter d'un manuel de gestion de crise et d'un Plan de Continuité d'Activité cadre, lui permettant de formaliser un cadre d'action différent de celui mis en œuvre dans des situations normales et favorisant sa capacité d'adaptation en temps de crise. Des exercices et retours d'expérience réalisés à intervalles réguliers pourraient judicieusement venir compléter ce dispositif.

A plus large échelle que l'Anses, les résultats du retour d'expérience montrent que des zones de friction existent aux frontières entre institutions. Pour autant celles-ci ne sont pas vraiment prises en compte lors des retours d'expérience réalisés par ces dernières. Un levier d'action puissant pour améliorer l'efficacité de l'action publique en matière de gestion des crises alimentaires serait de penser à l'échelle « transorganisationnelle » et ainsi de réfléchir à la manière de coordonner l'action de cellules de crises de plusieurs organisations et de réaliser des retours d'expérience de gestion globaux, comprenant l'ensemble des acteurs ayant participé à la réponse mise en œuvre face à une crise.

Enfin, au niveau européen, l'EFSA pourrait avoir un rôle de coordination de l'évaluation des risques beaucoup plus poussé, pour éviter que chaque Etat-Membre travaille de son côté. Cela permettrait également aux Etats-Membres qui ne sont pas dotés d'une agence d'évaluation de l'envergure de l'Anses ou du BfR de ne pas être défavorisés.

# Références bibliographiques

Alam T. 2003. Crises, acteurs politiques et changement institutionnel, un nouveau système de gestion des risques alimentaires en Grande Bretagne ?, *Revue internationale de politique comparée*, 2 (Vol. 10), p. 219-231.

Alam T. 2010. La vache folle et les vétérinaires. Récit d'une victoire inattendue et paradoxale sur le terrain de la sécurité sanitaire des aliments. *Revue d'Etudes en Agriculture et Environnement*, 90 (4), 373-398.

Baruch M.O. et Bezès P. 2006. Généalogie de la réforme de l'Etat. In: *Revue française d'administration publique*, 4, n°120.

Bastien S. Observation participante ou participation observante ? Usages et justifications de la notion de participation observante en sciences sociales. *Recherches qualitatives*. Vol. 27(1), 2007, pp. 127-140.

Benamouzig D., Besançon J. 2005. Administrer un monde incertain : les nouvelles bureaucraties techniques : Le cas des agences sanitaires en France. *Sociologie du Travail*, Elsevier Masson, 47 (3), pp.301-322.

Besançon J. 2010. L'institutionnalisation de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments comme organisation-frontière. Bureaucratisation de l'expertise et régulation des risques alimentaires. Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Institut d'études politiques de paris - Sciences Po.

Bezès P., Le Lidec P. 2016. Politiques de l'organisation. Les nouvelles divisions du travail étatique. *Revue française de science politique*, 3 (Vol. 66), p. 407-433.

Duarte-Colardelle C. 2006. Analyse de la dynamique organisationnelle en temps de crise. Sciences de l'Homme et Société. École Nationale Supérieure des Mines de Paris.

Garraud P. 1990. Politiques nationales : l'élaboration de l'agenda. In : L'année sociologique, p. 27.

Gaudin J.P. 2002. Pourquoi la gouvernance ?, Paris, Presses de SciencesPo,

Geslain-Lanéelle C. 2002. La réception de l'expertise par le ministère de l'agriculture : la prise de décision. *Revue française d'administration publique*, 3 (no103), p. 427-429.

Gimbert V. 2005. Gérer les risques sanitaires : le fonctionnaire, l'expert et le politique. In: Politiques et management public, vol. 23, n° 3. Le management public à l'épreuve de la politique. Actes du quatorzième Colloque international - Bordeaux, jeudi 17 mars et vendredi 18 mars 2005 organisé en collaboration avec Sciences-Po Bordeaux - Tome 1. pp. 61-77.

Lalonde JF. La participation observante en sciences de la gestion : plaidoyer pour une utilisation accrue. Recherches qualitatives. Vol. 32(2), 2013, pp. 13-32.

March J.G., Olsen J.P. 1989. Transforming political institution. In: Rediscovering institutions: the organizational basics of politics.

Musselin, C. 2005. Sociologie de l'action organisée et analyse des politiques publiques : deux approches pour un même objet ? *Revue française de science politique*, vol. 55, n°1, p. 51-71.

Pisani E. 1956. Administration de gestion, administration de mission. In: *Revue française de science politique*, 6<sup>e</sup> année, n°2, pp. 315-330.

Tabuteau, D. 1994. La sécurité sanitaire. Berger Levrault, Paris (2e édition en 2002), p11.

Torny D. 2007. L'administration des risques sanitaires face à l'éloignement de l'expertise : le cas français au tournant des années 2000. *Sociologie et sociétés*, 39(1), 181–196.

Wybo J.L. 2009. Le retour d'expérience : un processus d'acquisition de connaissances et d'apprentissage. In : M. Specht, G. Planchette. Gestion de crise : le maillon humain au sein de l'organisation, Economica, p19.

## Sources

### **Sources écrites ou imprimées**

#### ***Littérature grise***

AFNOR. NF X50-110 : 2003. Qualité en expertise – Prescriptions générales de compétence pour une expertise

AFNOR. Norme NF EN ISO/IEC 17043 : 2010. Evaluation de la conformité – exigences générales concernant les essais d'aptitudes.

AFNOR. Norme NF EN ISO/IEC 17025 : 2017. Exigences générales concernant les compétences des laboratoires d'étalonnages et d'essais.

AFNOR. Norme NF X50-553 juillet 2014. Management des activités de recherche.

Aurengo. 2010. Comment on fabrique une crise sanitaire. Bull. Acad. Vét. France — 2010 - Tome 163 - N°2, 119-123.

Brick N. Sénat – Rapport d'information n°355. Annexe au procès-verbal de la séance du 27 juin 2007. Dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire.

Conseil d'Etat. Discours du vendredi 19 octobre par M. Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil D'Etat. Les agences : une nouvelle gestion publique ? p4.

Conseil d'Etat. Etude annuelle 2012. Les agences : une nouvelle gestion publique ? p40.

Cour des comptes. 16 avril 2014. Référé n° 69303 ayant pour objet le service commun des laboratoires.

Direction Générale de la Santé, Département des situations d'urgence sanitaire. Mars 2007. Méthodologie de retour d'expérience pour les événements sanitaires ou a impact sanitaire.

Gardon S. 2017. Fiche : La sociologie des organisations. Ecole Nationale des Services Vétérinaires.

INHESJ. Edition de mai 2011. Maîtrise des risques et des crises : une réflexion croisée. Un document du GT3P – groupe de travail partenarial public-privé – sur l'approche commune des crises.

Lagadec P. 1993. Apprendre à gérer les crises. Société vulnérable, acteurs responsables. Les Editions d'organisation, Paris.

Lagadec P. 2001. Retour d'expérience : théorie et pratique. Le rapport de la Commission d'enquête britannique sur l'Encéphalopathie Spongiforme Bovine (ESB) au Royaume-Uni entre 1986 et 1996. Cahiers du GIS Risques Collectifs et Situation de Crise, n°1, juillet 2001.

Lagadec P. 2008. Risques et crises : Questions sur nos ancrages. Cahier de recherche 2008-10.

Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable Programme « Evaluation et Prévention des Risques ». Décembre 2003. Méthodologie des retours d'expérience des actions de gestion des risques. Pôle cindyniques. Ecole des Mines de Paris.

Ministère de l'économie et des finances. Juin 2012. Rapport sur l'optimisation du recours de l'Etat aux réseaux de laboratoires publics.

Rapport CGEDD, IGAS, CGEFI, CGAAER. Juillet 2017. Evaluation du COP 2012-2017 de l'Anses dans la perspective de son renouvellement.

Rapport de l'Inspection Générale des Finances N° 2011-M-044-01. Mars 2012. L'Etat et ses agences.

Salvat G., Parisot P, Genet R. 2017. Anticipation et adaptation des politiques publiques : le rôle d'une agence de sécurité sanitaire. Bull. Acad. Vét. France, Tome 170, N°4, p190-191.

Tabuteau D. 2003. Les agences sanitaires : balkanisation d'une administration défailante ou retour de l'État hygiéniste ?, Les Tribunes de la santé, 1 (no 1), p. 34-46.

Vergriette B. 2012. L'ouverture de l'expertise à la société et la mobilisation des sciences sociales à l'Anses. Hermès, La Revue 2012/3 (n° 64), p. 96-99.

### ***Sitographie***

[https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PlaquetteMandats\\_FR.pdf](https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PlaquetteMandats_FR.pdf)

<https://www.anses.fr/fr/content/instances-de-gouvernance>

<https://www.anses.fr/fr/content/l'ouverture-a-la-societe-une-des-valeurs-fondatrices-de-lanses>

<http://www.efsa.europa.eu/fr/partnersnetworks/eumembers>

### ***Documents consultés à l'Anses***

#### Documents qualifiés de l'Anses :

- Note d'Organisation : Organisation de la veille sanitaire, de l'alerte, de la vigilance et de la surveillance à l'Anses
- Procédure : Gestion des alertes sanitaires par la DAVS
- Procédure : Gestion du Comité d'Expert Spécialisé « Substances et produits biocides »
- Procédure : Fonctionnement de l'Unité de Coordination Biocides
- Procédure : Traitement des alertes sanitaires au LSAI
- Procédure : Typologie et orientation des demandes de travaux en lien avec l'expertise scientifique en matière sanitaire
- Trame : retour d'expérience suite à la réalisation d'une expertise en réponse à une saisine
- Modèle : note AST de l'Anses
- Modèle : Avis suite à une saisine de l'Anses
- Anses. 2012. Code de déontologie de l'expertise de l'Anses (<https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-CodeDeontologie.pdf>).
- Anses. Mai 2017. Guide d'analyse des intérêts déclarés version a ([https://www.anses.fr/fr/system/files/Guide\\_Analyse\\_Interets\\_declares.pdf](https://www.anses.fr/fr/system/files/Guide_Analyse_Interets_declares.pdf)).
- Anses. Novembre 2012. Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses (<https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PrincipesExpertise.pdf>).
- Anses. Février 2012. Note de cadrage sur la méthodologie de l'expertise collective à l'Anses ([https://www.anses.fr/fr/system/files/Anses\\_note\\_cadrage.pdf](https://www.anses.fr/fr/system/files/Anses_note_cadrage.pdf)).

### Enregistrements internes à l'Anses :

- Signalement SALSA DAV\_2017\_08\_0024 : Contamination d'œufs et viandes de poulet par du fipronil
- Saisine de l'Anses par la DGAL, la DGS et la DGCCRF (courrier) le 7 août 2017, relative aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans les œufs destinés à la consommation
- Saisine de l'Anses par la DGAL (mail) le 16 août 2017, relative à la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë
- Questionnaire d'évaluation du niveau de satisfaction du demandeur suite à la réalisation d'une expertise en réponse à une saisine (expertise n°2017-SA-0178)

### Notes et rapports :

- FIPRONIL en Belgique - Rapport chronologique de l'Agence Fédérale pour la Sécurité de la Chaîne Alimentaire (AFSCA)
- Note AFSCA - Evaluation et gestion des risques liés à la présence de fipronil, les ovoproduits, la viande de volailles et les produits transformés
- BfR Opinion No. 016/2017 of 30 July 2017. Health assessment of individual measurements of fipronil levels detected in foods of animal origin in Belgium
- Rapport de la Commission Européenne : « Final report of a fact-finding mission carried out in France from 03 october 2017 to 06 october 2017 in order to gather information on the management of, and the actions taken following the occurrence of contamination of table eggs and poultry meat with unauthorised substances (fipronil) »
- Commission services' response to the competent authority's comments on draft report DG (SANTE)/2017-6300–France– gather information on the management of, and the actions taken following the occurrence of contamination of table eggs and poultry meat with unauthorised substances (fipronil)
- Rapport AFSSA/AFSSE. Mars 2005. Evaluation des risques pour la santé humaine liés à une exposition au fipronil.
- Rapport de l'EFSA du 18 avril 2018 - Occurrence of residues of fipronil and other acaricides in chicken eggs and poultry muscle/fat
- JRC technical reports. 2017. Determination of the fipronil content in eggs – Report on the proficiency test organised by the JRC.
- EFSA News Story : Fipronil: results of follow-up monitoring published
- Note de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relative à une demande d'appui scientifique et technique (AST) relatif aux risques pour la santé humaine liés à la présence de fipronil dans des œufs destinés à la consommation (demande n° 2017-SA-0178 du 10 août 2017)
- Note d'Appui Scientifique et Technique de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à « la concentration maximale en fipronil à ne pas dépasser dans les ovoproduits et autres produits transformés à base d'œufs, pour que l'exposition du consommateur reste inférieure à la valeur toxicologique de référence aiguë » (18 août 2017)
- Avis de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail relatif à une demande d'avis sur le risque pour les consommateurs liés à la présence de résidus d'amitrazé dans les œufs et la viande de volaille (demande n°2017-SA-0186 du 6 septembre 2017)
- Résumé des réponses à la requête de la Belgique via le point focal EFSA du 14/08/2017
- EFSA. 2013. Conclusion on the peer review of the pesticide risk assessment for bees for the active substance fipronil. EFSA Journal,11(5):3158.
- EFSA Scientific Report (2006) 65, 1-110, Conclusion on the peer review of fipronil

- Inclusion of active substances in Annex I or IA to Directive 98/8/EC, Assessment report 2011

#### Présentations power point :

- Présentation SCL en Collège de la référence du 6 décembre 2017 - analyses fipronil
- Présentations réalisées lors du CPVADAAA du 30/08/2017

#### Presse :

- Dépêche AFP du 1<sup>er</sup> août 2017 : « Pays-Bas : des centaines de milliers d'œufs contaminés par un insecticide »
- Communiqué de presse du ministère de l'agriculture du 7 août 2017 « Fipronil dans les œufs : la France renforce ses contrôles »
- Communiqué de presse du ministère de l'agriculture DGAL du 11 août 2017
- Dépêches de l'Agence France Presse concernant le fipronil et l'amitraze d'août et septembre 2017

#### Echanges mails :

- Echanges mails 2 et 3 août – DAVS/MUS
- Echanges mails 10 août : point focal EFSA
- Echanges mails 18 août : préparation réunion EFSA
- Echanges mails entre le 10 et le 22 août entre l'Anses et l'EFSA et bilan des réponses de l'Anses aux questions de l'EFSA
- Echanges mails entre le 14 et le 18 août sur la requête Belge via le point focal concernant les contrôles sur le fipronil datant d'avant la crise
- Echanges mails 17 août LSAL-DGAL
- Echanges mails 18-21 août LSAI-DGAL
- Echanges mails 16-18 août Anses –DGAL (Chargée d'études lait et produits laitiers)
- Echanges mails 18 août LSAI-DGAL (BERL)
- Echanges mails 5 et 6 septembre LSAL-DGAL (BERL)
- Echanges mails préparatoires à la conférence à haut niveau du 26/09/2017
- Echanges mails préparatoires à la réunion des CVO du 24/10/2017

#### Autres :

- Bilan du LSAI pour réunion bilatérale DGAL-Anses le 11/10/2017
- Plan de contrôle réponse DER
- Plan de contrôle réponse Fougères
- Plan de contrôle réponse LSAI
- Compte-rendu et conclusions de la conférence à haut niveau du 26/09/2017
- Compte-rendu de la réunion des CVO du 24/10/2017
- Saisine de l'EFSA par la Commission du 27/09/2017
- Accusé de réception du 16/11/2017 de l'EFSA à la Commission concernant la saisine du 27/09/2017
- Demande de l'EFSA du 27/02/2018 de rallonger le délai pour rendre son rapport suite à la saisine de la Commission du 27/09/2017

#### **Sources orales**

Voir l'annexe 4.





# *Annexes*

# Annexe 1

## Note de synthèse du mémoire pour l'obtention du Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires en Santé Publique Vétérinaire

### Contribution à l'amélioration continue de l'Anses en matière de gestion des risques et des crises

*Mission réalisée du 25/04/2018 au 27/07/2018 à l'Anses sous la responsabilité de Mme  
Céline Marcou-Cherdel, Directrice de la Qualité et de l'Audit Interne et de M. Olivier Pierson,  
responsable qualité en charge de la coordination des laboratoires (Maitres de stage)*

#### Introduction

*« Bien sûr, on concèdera que l'on ne pourra « tout prévoir », mais au moins se sera-t-on  
efforcé de réduire au maximum les inévitables effets de surprise, en tentant de faire tout son  
possible pour « prévoir l'imprévisible ». »<sup>247</sup>*

Comment « prévoir l'imprévisible » ? Comment « réduire au maximum les inévitables effets de surprise » ? C'est à ces questions que tentent de répondre les organisations en mettant en place des systèmes de gestion des risques et des crises. L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) se confronte en continu à cet exercice complexe.

Les organisations publiques et privées se dotent ainsi d'outils pour anticiper et prévenir les risques et gérer les crises. C'est dans ce cadre que prennent racine mes missions de stage à l'Anses, réalisé au sein de la Direction de la Qualité et de l'Audit Interne (DQAI). Ma mission comporte deux axes principaux, le premier porte sur le système de management des risques mis en œuvre depuis 2013 au sein de l'Anses (environ un quart de mon temps), le second concerne la gestion de crise par l'organisation d'un retour d'expérience portant sur la crise du fipronil de l'été 2017 (environ trois quarts de mon temps).

Ainsi la problématique de mon stage peut être synthétisée de la manière suivante : comment sont gérés les risques et les crises à l'Anses ? Quels sont les points forts et les axes d'amélioration ?

Nous allons dans un premier temps nous intéresser au système de management des risques de l'Anses. Les différentes missions qui m'ont été confiées le concernant m'ont permis d'en acquérir une vision globale. J'ai ainsi pu établir quelques points forts et pistes d'amélioration. En prolongement, nous aborderons l'analyse de la gestion de la crise du fipronil de 2017 sur la base du retour d'expérience que j'ai organisé et mis en œuvre.

---

<sup>247</sup> Lagadec P. 2008. Risques et crises : Questions sur nos ancrages. Cahier de recherche 2008-10.

## **Partie 1 - Le système de management des risques de l'Anses : analyse et mise à jour documentaire**

### **Qu'est-ce qu'un système de management des risques ?**

C'est la première question que l'on se pose lorsqu'on évoque ce concept. Il peut en effet être difficile à cerner de prime abord.

Il s'agit d'une démarche structurée qui vise à maîtriser l'ensemble des risques auxquels une organisation est exposée, et cela de manière intégrée. C'est-à-dire que c'est un même système de management qui va permettre un traitement harmonisé s'appliquant à l'ensemble des risques. Cela concerne tous les risques, du plus opérationnel, comme le risque de production de données erronées, au plus stratégique, tel que le risque de remise en cause par les médias. Ce système de management des risques a pour ambition de constituer à la fois un outil d'aide à la décision au sein de l'Anses, à travers une vision globale et partagée des risques, notamment pour la Direction Générale et les Directions des laboratoires, et à la fois un outil opérationnel pour les agents, notamment au niveau des laboratoires.

### **Le système de management des risques de l'Anses au niveau national**

La première phase de mon stage sur le système de management des risques de l'Anses a consisté à comprendre son historique et son mode de fonctionnement, en vue de développer une vision globale, et d'émettre une analyse sous forme de points forts et d'axes d'amélioration. A la demande de l'Anses, cette étude s'est appuyée sur la documentation et les retours des personnes de la DQAI en charge de la gestion des risques.

La construction de ce système de management des risques a été mise en œuvre par étapes successives au cours du temps, avec l'aide de prestataires externes. Il est complexe à mettre à jour de façon continue. Aujourd'hui, l'Anses possède un manuel de management des risques qui décrit l'organisation du système et la méthodologie qui a permis d'établir une cartographie des quatorze risques généraux de l'Agence. Ce système de management des risques a été construit pour être une démarche venant chapeauter les systèmes de management de la qualité, de sécurité/sûreté des sites, de biosécurité/biosûreté, de contrôle interne comptable et financier, de santé et sécurité au travail et de sécurité des systèmes d'information. L'intérêt est de partager une même mécanique d'amélioration continue pour le traitement de tous les risques généraux.

Cette démarche, initialement développée à partir du siège de l'Anses, a été alimentée par les laboratoires et l'Agence Nationale du Médicament Vétérinaire (ANMV) à partir de 2016. La cartographie des risques a été déclinée au sein de ces entités et un plan d'action a été défini. Celui-ci a donné l'impulsion pour la mise en place d'une démarche participative d'élaboration de la stratégie de l'Agence à l'horizon 2025, cependant, il n'a pas fait l'objet d'un suivi systématique depuis 2016, et l'ensemble des entités concernées ne se sont pas approprié leur cartographie. Parallèlement, ce processus devait venir alimenter « par le bas » la cartographie des risques de l'Agence mais cette étape n'a finalement pas abouti. Mon stage a donc été l'occasion de terminer une mise à jour documentaire devant être validée par les instances de l'Anses en septembre et octobre 2018. Les documents concernés sont :

- Le plan d'action des laboratoires : réalisation d'un bilan ;
- La cartographie des risques de l'Anses : révision à partir des retours des laboratoires et des changements intervenus au sein de l'Anses depuis 2016 (actions déjà mises

en œuvre, notamment). Il s'est agi de proposer une nouvelle cotation de la cartographie ;

- Les fiches descriptives des risques : finalisation en vue de leur validation. Celles-ci contiennent notamment les scénarios des risques, leurs causes et conséquences, les mesures de maîtrise ainsi que les indicateurs de suivi.

### **Le système de management des risques de l'Anses au niveau des laboratoires**

Enfin j'ai également travaillé sur le système de management des risques des laboratoires, notamment pour définir un cadre harmonisé de mise en œuvre d'une démarche d'identification et de traitement des risques et opportunités qui :

- Réponde aux exigences de la nouvelle version de la norme ISO 17025 ;
- S'articule avec la démarche de management des risques de l'Agence ;
- Soit simple de mise en œuvre et de suivi pour les laboratoires.

Il a été ainsi proposé d'employer trois outils complémentaires pour identifier et traiter les risques liés à la production de résultats valides et à l'atteinte des objectifs du laboratoire. La cartographie des risques de l'Anses, et les fiches descriptives des risques associées, permettent de créer le lien avec la démarche de management des risques au niveau national, à un niveau stratégique. Une analyse SWOT par laboratoire, mise à jour annuellement, permet de venir compléter cette analyse au niveau stratégique avec des éléments spécifiques à chaque laboratoire. Enfin, une méthodologie pour analyser les risques au niveau des méthodes a également été proposée, elle s'inspire de la démarche du manuel de gestion des risques de l'Anses. La description de ces outils, et la manière dont ils s'intègrent dans le système de management de la qualité des laboratoires, ont été déclinés au sein d'une formation « e-learning » en cours de réalisation en interne à l'Anses et à destination des personnels des laboratoires.

En conclusion, l'Anses possède une démarche de management des risques formalisée, avec quelques années de recul, qui s'applique à l'ensemble de l'Agence et qui est déclinée au sein des laboratoires et de l'ANMV. Des axes d'amélioration ont été identifiés pendant mon stage, ils portent notamment sur les difficultés à faire converger les démarches du siège et celles des laboratoires et de l'ANMV, sur les difficultés à allier une démarche à la fois stratégique et opérationnelle, sur l'alimentation du système par des données factuelles telles que des non-conformités ou des événements indésirables, ou encore sur les difficultés à faire vivre continuellement ce système de management des risques qui nécessite une implication importante à la fois du chargé de mission risques placé au sein de la DQAI et des correspondants risques des laboratoires.

## **Partie 2 - La gestion de crise à l'Anses : analyse à la lumière d'un retour d'expérience portant sur la crise du fipronil d'août 2017**

### **Contexte et méthodologie**

L'Anses a été confrontée au mois d'août 2017 à une crise médiatique qui a touché plusieurs Etats-Membres de l'Union européenne. Son origine est due à l'introduction frauduleuse de fipronil dans un produit soi-disant à base de plantes employé pour lutter contre

les poux rouges des volailles. Cette fraude à grande échelle a entraîné la présence de résidus de fipronil dans les œufs et viandes de volailles commercialisés dans plusieurs pays européens, dont la France. Elle a nécessité une mobilisation forte des autorités sanitaires pour protéger la santé des consommateurs et rassurer sur le risque sanitaire en contexte de crise médiatique au mois d'août.

L'Anses est elle-même entrée en crise le 7 août 2017 au moment où elle est saisie pour une demande d'expertise en urgence concernant le risque relatif au fipronil dans l'alimentation. Le délai de rendu du produit d'expertise, trois jours, était extrêmement contraint. Cette demande en urgence, au mois d'août sous la pression médiatique, a induit la mise en crise de l'Anses. Celle-ci a dû sortir de son schéma habituel de fonctionnement et improviser un mode d'organisation en urgence pour pouvoir répondre, en l'absence de procédures de crise formalisées et validées. La participation de l'Anses à la gestion de cette crise est cependant jugée en interne comme étant positive, malgré des difficultés organisationnelles et des craintes de ne pas être en mesure de répondre aux attentes des tutelles. Dans ces conditions, la Direction Générale de l'Anses a souhaité organiser un retour d'expérience (Retex) portant sur la gestion par l'Anses de cette crise.

Celui-ci a constitué ma deuxième mission de stage. J'ai d'abord défini une méthodologie en m'appuyant sur la bibliographie existante sur le sujet, puis j'ai mis en œuvre le Retex. Il a été déployé en plusieurs étapes :

- Précision des objectifs et du périmètre de la mission ;
- Présentation et lancement du Retex par la Direction Générale de l'Anses ;
- Réalisation d'entretiens (vingt-trois en tout) avec les différents acteurs de l'Anses ayant participé à la gestion de cette crise ;
- Organisation et conduite d'une réunion de restitution, dite réunion « miroir » ;
- Formalisation d'un rapport.

Les objectifs de cette démarche de retour d'expérience à froid étaient d'analyser le fonctionnement de l'agence pendant cette crise, d'évaluer ses productions comparées à une situation « normale », de reconnaître le travail de chacun ainsi que de valoriser l'expérience acquise pour la gestion de futures situations similaires, en mettant en évidence des points forts et des axes d'amélioration. Il a également permis aux acteurs de réaliser un bilan de la crise du fipronil et d'entrer dans un processus d'apprentissage organisationnel.

### **La participation de l'Anses à la gestion de cette crise et les difficultés rencontrées**

Les deux Directeurs Généraux Délégués présents au mois d'août ont pris en charge la coordination de la crise. Ils ont d'abord, le 7 août, échangé avec les tutelles pour cadrer la première saisine puis sollicité plusieurs directions de l'Anses pour y répondre. Le délai, trois jours, était extrêmement contraint. La Direction des Alertes et Veilles Sanitaires (DAVS), la Direction d'Evaluation des Produits Règlementés (DEPR), l'ANMV et la Direction d'Evaluation des Risques (DER) ont participé à l'écriture du produit d'expertise sous la coordination de la DEPR qui a centralisé et compilé les informations des autres directions. La note d'Appui Scientifique et Technique a été publiée le 11 août. S'en est suivie une mobilisation importante des deux Directeurs Généraux Délégués sur la communication externe (interventions radio, télé...). Une seconde saisine arrive ensuite le 16 août concernant le fipronil dans les produits transformés. Le délai de réponse sera également de trois jours. L'organisation interne pour répondre à ces demandes urgentes au mois d'août a été complexe et des difficultés ont été

rencontrées. Elles sont principalement liées à la période de la crise, au mois d'août, alors que beaucoup de personnels étaient en congés, à la fois au sein des équipes scientifiques et dans la chaîne hiérarchique. Par exemple, une difficulté d'accès à une base de données hébergée en externe à l'Anses a fait craindre, pour la seconde saisine, de devoir rendre un document incomplet (ne contenant pas les données pour les 1 à 3 ans).

En parallèle, le Laboratoire de Sécurité des Aliments (LSAI) était également en lien avec la Direction Générale de l'Alimentation (DGAL), qui avait besoin d'une méthode d'analyse du fipronil pour pouvoir réaliser des analyses dans les œufs et viandes de volailles. La demande exacte de la tutelle a tardé et le LSAI était sollicité par plusieurs personnes de la DGAL pour des demandes parfois contradictoires. Le laboratoire s'est néanmoins lancé dans le développement et la validation d'une méthode d'analyse avec des difficultés, notamment car il ne possédait pas les étalons, et leur réception a pris du temps. Par ailleurs, suite à des difficultés de communication avec la DGAL, le LSAI s'est finalement retrouvé sans aucun échantillon à analyser et a dû se débrouiller pour trouver un œuf contaminé qui leur a permis de terminer de valider la méthode. C'est ensuite le laboratoire de Fougères qui a développé et validé une méthode d'analyse de l'amitrazé à partir du 25 août. La méthode fipronil a été validée en moins d'un mois et celle sur l'amitrazé en moins de deux mois, ce qui est très court par rapport aux délais habituels pour valider des méthodes. Le LSAI a obtenu de très bons résultats aux Essais Inter Laboratoires organisés au niveau européen.

Pendant la gestion de cette crise, la communication a également été une fonction importante de l'Anses. Elle est intervenue de manière transversale pour assurer la diffusion de l'information vers le grand public et vers le service communication du ministère de l'agriculture. L'expérience montre cependant que les personnes en charge de la fonction communication n'étaient pas informées en permanence de l'action de l'Agence. En temps de crise, une organisation doit être réfléchie pour une articulation efficace entre la fonction communication et la coordination de crise.

Parallèlement, l'Anses a aussi été en relation avec les autres pays européens, notamment via deux réseaux de l'agence européenne de sécurité sanitaire des aliments (EFSA) : celui des communicants des agences de sécurité sanitaire des aliments et celui des « points focaux »<sup>248</sup>. Le rôle de l'EFSA, au plus fort de la crise, s'est limité à favoriser la transmission d'informations entre pays européens. Après la crise, l'Anses a donc soulevé cette question de la place de l'EFSA dans la réponse à apporter lors d'une crise d'ampleur européenne.

Enfin, la mise en œuvre de ce retour d'expérience a permis de retracer le fil des événements, de mettre en évidence les points forts et difficultés rencontrées en interne à l'Agence, ainsi que de réaliser un bilan de la gestion de cette crise pour les acteurs impliqués. Des recommandations d'amélioration de l'organisation de l'Anses en temps de crise ont été formulées. Il semble en effet indispensable, par exemple, de finaliser et valider un manuel de gestion de crise et de réaliser régulièrement des exercices. Cela permettrait notamment de gagner en efficacité et de sécuriser l'action de l'Agence en temps de crise.

<sup>248</sup> Les points focaux EFSA servent de points de contact entre l'EFSA et les autorités nationales de sécurité des aliments, les instituts de recherche, les consommateurs et d'autres parties prenantes.  
Source : <http://www.efsa.europa.eu/fr/partnersnetworks/eumembers>.

## Conclusion

Ce stage au sein de la Direction de la Qualité et de l'Audit Interne de l'Anses, sur la thématique de la gestion des risques et des crises, a été pour moi extrêmement riche d'enseignements.

J'ai pu y développer une vision globale des missions de l'Anses, de son fonctionnement et de son organisation. En ce qui concerne le système de management de la qualité, je comprends maintenant les tenants et aboutissants de l'accréditation ISO 9001, et la façon dont l'Anses s'est organisée pour répondre aux exigences de cette norme. De façon similaire, en étudiant et travaillant sur le système de management des risques, j'ai pu observer la manière dont les principes clés du « Plan-Do-Check-Act » (dynamique d'amélioration continue) sont mis en œuvre dans une autre application que la qualité au sens strict. J'ai pu me rendre compte des avantages de mettre en place ce type de démarche ainsi que les difficultés qui peuvent être rencontrées.

Enfin, l'organisation et la mise en œuvre du retour d'expérience sur la crise du fipronil m'a permis d'interagir avec de nombreuses entités et personnes en interne à l'Anses, ce qui a été riche en partage d'expériences. A l'occasion de cette mission, j'ai pu également me rendre compte de la manière dont l'Anses communique et répond aux demandes des tutelles, que ce soit au niveau de ses laboratoires ou des missions d'évaluation des risques. De la même façon j'ai pu appréhender le rôle et le fonctionnement de l'EFSA et la manière dont les agences communiquent entre elles sur des sujets sanitaires.

L'Anses a donc constitué un excellent lieu de stage pour venir compléter mon expérience de la Santé Publique Vétérinaire. Ayant déjà travaillé en services déconcentrés, j'avais déjà une expérience du côté du gestionnaire des risques sanitaires. J'ai pu compléter cette expérience à l'Anses et appréhender l'évaluation des risques, la recherche et l'activité des laboratoires de référence, ainsi que les relations entre acteurs de la Santé Publique Vétérinaire au niveau national et européen.

## Annexe 2 Lettre de mission



Le Directeur Général

Mesdames et Messieurs les Membres  
du Comité de Direction Élargi

**Objet :** Organisation d'un retour d'expérience  
au sujet de la gestion de la crise du fipronil  
d'août/septembre 2017 au sein de l'Anses

Maisons-Alfort, le **15 MAI 2018**

Mesdames, Messieurs,

*chers tous,*

Dossier suivi par :  
Djérène Maso

Ligne directe :  
☎ 01 49 77 22 12

E- mail :  
[djerene.maso.ext@anses.fr](mailto:djerene.maso.ext@anses.fr)

N. Réf. :  
DQAI/2018-18

V. Réf. :


Afin de valoriser le travail de chacun et de tirer les enseignements de la participation de l'Anses pendant la crise du fipronil survenue en août 2017, je souhaite que soit réalisé un retour d'expérience.

Cette crise a en effet impacté un certain nombre de nos services qui ont eu à répondre de manière urgente à différentes sollicitations de nos tutelles pendant la période des congés estivaux. Je remercie encore chaleureusement ceux d'entre vous qui, je le sais, se sont fortement mobilisés pendant cette période difficile de crise médiatique sur fond de suspicion de crise sanitaire.

Ce retour d'expérience va être mené par Madame Djérène MASO, Inspectrice Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire placée auprès de la Direction de la Qualité et de l'Audit Interne. Vous pourrez ainsi être sollicité(e), ainsi que vos collaborateurs, pour un entretien et je vous demande de lui réserver votre meilleur accueil. Mais vous pourrez également la contacter directement si vous le souhaitez et si vous avez des éléments à partager en rapport avec la gestion de la crise du fipronil au sein de l'Anses ([djerene.maso.ext@anses.fr](mailto:djerene.maso.ext@anses.fr)).

À la suite de cet exercice une réunion de restitution sera organisée et un rapport me sera remis. Nous pourrons ensuite engager des actions afin de mieux nous préparer à affronter ce type d'événement.

Je vous remercie par avance pour votre participation à ce retour d'expérience et je vous prie d'agréer, Mesdames, Messieurs, l'expression de ma considération la meilleure.



**Dr Roger Genet**



## **Annexe 3**

### **Guide d'entretien semi-directif**

Présentation des personnes présentes

Rappel du contexte du retour d'expérience

Objectifs du retour d'expérience :

- ✓ Comprendre comment l'Agence a fonctionné pour répondre à la demande des tutelles (saisines et analyses) ;
- ✓ Evaluer la réactivité, l'efficacité et le niveau scientifique des productions ;
- ✓ Reconnaître le travail de chacun ;
- ✓ Valoriser l'expérience acquise pour la gestion de futures situations similaires.

Questions :

- Pourriez-vous m'expliquer la manière dont s'est déroulée la gestion des événements autour du fipronil de l'été dernier au sein de l'Anses et selon votre point de vue ? Et quel a été votre rôle.  
(Point de départ, déroulement, terminaison de l'action ; missions exercées et actions mises en œuvre ; difficultés rencontrées et choses qui ont bien fonctionnées ; décisions prises)
- Comment qualifiez-vous les événements qui se sont passés avec le fipronil et leur gestion au sein de l'Anses ?  
(Crise, situation d'urgence...)
- Y a-t-il des documents qui me seraient utiles pour l'analyse de la chronologie des événements et l'analyse de cet événement ?  
(Livre de bord, documents presse, mails...)

Thèmes supplémentaires à aborder s'ils n'ont pas été évoqués auparavant :

- Coordination interne, relations avec les autres acteurs (en interne à l'équipe et en externe)
- Communication interne et externe

En conclusion, quels sont d'après-vous :

- Les points forts à souligner ;
- Les axes d'amélioration pour le futur ;
- Les propositions d'amélioration qu'il serait possible de formuler.

D'autres personnes ont-elles été impliquées ?

## Annexe 4

### Liste des entretiens réalisés et des observations effectuées

Liste des entretiens réalisés :

| N° d'entretien | Statut                                  | Entité d'appartenance  | Date d'entretien |
|----------------|---|--|------------------|
| 1              | Directrice Générale Déléguée            | Pôle Produits Réglementés  | 24/04/2018       |
| 2              | Responsable qualité en charge de la DER | Direction de la Qualité et de l'Audit Interne  | 25/04/2018       |
| 3              | Chef de département                     | Département contaminants chimiques dans les aliments, Laboratoire de Sécurité des Aliments   | 03/05/2018       |
| 3              | Cheffe d'unité                          | Unité Pesticides et Biotoxines marines, Département contaminants chimiques dans les aliments, Laboratoire de Sécurité des Aliments | 03/05/2018       |
| 3              | Cheffe d'unité adjoint                  | Unité Pesticides et Biotoxines marines, Département contaminants chimiques dans les aliments, Laboratoire de Sécurité des Aliments | 03/05/2018       |
| 4              | Directeur Général Délégué               | Pôle Sciences pour l'Expertise   | 07/05/2018       |
| 5              | Technicien                              | Unité Pesticides et Biotoxines marines, Département contaminants chimiques dans les aliments, Laboratoire de Sécurité des Aliments | 17/05/2018       |
| 6              | Adjoint au chef de l'unité              | UERALIM, Direction de l'Evaluation des Risques   | 18/05/2018       |
| 6              | Scientifique                            | UERALIM, Direction de l'Evaluation des Risques   | 18/05/2018       |
| 7              | Directrice                              | Direction de l'Evaluation des Produits Réglementés au sein du Pôle Produits Réglementés  | 23/05/2018       |
| 8              | Directrice                              | Direction des Alertes et des Vigilances Sanitaires au sein du Pôle Sciences pour l'Expertise                                       | 23/05/2018       |
| 9              | Scientifique                            | UERALIM, Direction de l'Evaluation des Risques   | 25/05/2018       |
| 10             | Directrice adjointe Santé-Alimentation  | Direction de l'Evaluation des risques au sein du Pôle Sciences pour l'Expertise  | 28/05/2018       |
| 11             | Scientifique                            | UERALIM, Direction de l'Evaluation des Risques   | 28/05/2018       |
| 12             | Adjointe au chef d'unité                | UERALIM, Direction de l'Evaluation des Risques   | 28/05/2018       |
| 13             | Directeur                               | Laboratoire de Sécurité des Aliments   | 29/05/2018       |
| 13             | Directrice adjointe                     | Laboratoire de Sécurité des Aliments   | 29/05/2018       |
| 14             | Directrice                              | Direction Affaires Européennes et Internationales  | 30/05/2018       |
| 14             | Adjointe à la directrice                | Direction Affaires Européennes et Internationales  | 30/05/2018       |
| 15             | Directeur                               | Agence Nationale du Médicament Vétérinaire   | 30/05/2018       |
| 16             | Directeur                               | Laboratoire de Fougères  | 06/06/2018       |
| 16             | Adjointe au directeur                   | Laboratoire de Fougères  | 06/06/2018       |

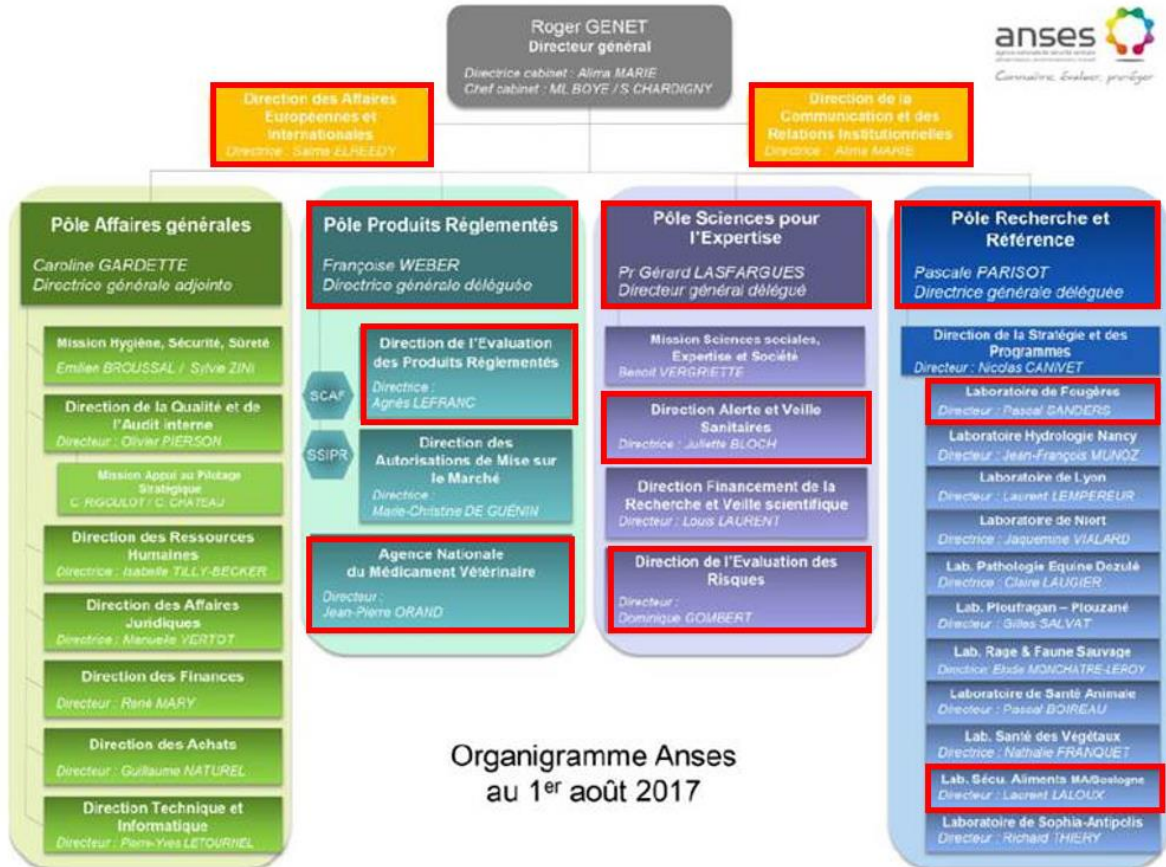
|    |  |   |            |
|----|--|---|------------|
| 17 | Cheffe d'unité                                     | UPO, Direction de l'Evaluation des Risques  | 06/06/2018 |
| 18 | Directrice   | Direction de la Communication et des Relations Institutionnelles, Directrice de cabinet               | 8/06/2018  |
| 19 | Adjoint au directeur Méthodologie et observatoires | Direction de l'Evaluation des Risques   | 11/06/2018 |
| 20 | Chef d'unité                                       | Unité méthodologie et études, Direction de l'Evaluation des Risques                                   | 12/06/2018 |
| 21 | Directeur  | Direction de la Stratégie et des Programmes du Pôle Recherche et Référence                            | 14/06/2018 |
| 22 | Webmaster  | Unité médias et contenus éditoriaux, Direction de la Communication et des Relations Institutionnelles | 18/06/2018 |
| 23 | Cheffe d'unité                                     | Unité médias et contenus éditoriaux, Direction de la Communication et des Relations Institutionnelles | 18/06/2018 |
| 24 | Directeur  | Direction de l'Evaluation des Risques   | 20/06/2018 |

**Liste des observations effectuées :**

| N° d'observation | Date       | Type de réunion   |
|------------------|------------|---|
| 1                | 23/04/2018 | Réunion d'équipe DQAI   |
| 2                | 7/05/2018  | Réunion d'équipe DQAI   |
| 3                | 24/05/2018 | Collège de la référence   |
| 4                | 19/06/2018 | Réunion des responsables qualité  |
| 5                | 25/06/2018 | Réunion de restitution du Retex (réunion miroir)                          |
| 6                | 27/06/2018 | Réunion de restitution à l'unité Pesticides et Biotoxines Marines du LSAI |
| 7                | 06/07/2018 | Réunion bilan du Retex avec le Directeur Général                          |

## Annexe 5

### Entités mobilisées au sein de l'Anses pour la gestion de la crise du fipronil



Encadré en rouge : les directions mobilisées pour la gestion de la crise.

## **Annexe 6**

### **Synthèse des recommandations émises à la suite du retour d'expérience sur la crise du fipronil**

Cette synthèse regroupe les recommandations en quatre grandes thématiques : l'organisation de crise, l'organisation de l'Anses, les missions d'expertise et les missions de référence.

#### **Recommandations : organisation de crise**

- ✓ Repartir du projet de manuel de gestion de crise pour le terminer, le valider et le publier. Faire de même pour le Plan de Continuité d'Activité (PCA).
  - Y intégrer un outil de diagnostic de la situation pour faciliter la prise de décision d'entrer en organisation de crise et faciliter et formaliser une première évaluation de la situation.
  - Y intégrer une main courante, outil de traçabilité des décisions prises et des actions mises en œuvre.
  - Définir des modalités de communication et de partage des informations en interne à l'Anses en temps de crise.
  - Penser à impliquer toutes les personnes susceptibles de pouvoir apporter une plus-value au travail pendant la crise. Mettre en place une organisation de crise facilitant cet aspect.
  - Penser, en temps de crise, à réaliser des réunions d'échange régulières entre parties prenantes. Cela permet de se coordonner et d'échanger sur les difficultés rencontrées par chacun.
  - Intégrer la fonction communication de façon systématique dans les modalités de gestion des crises.
  - En temps de crise, sur des questions transversales, organiser le travail en « mode projet ».
  - Réaliser des retours d'expérience à chaud après les crises qui ont lieu à l'Anses, que ce soit pour les crises interne ou externe. Formaliser un format qui ne soit pas trop lourd à mettre en œuvre. Par exemple une réunion bilan de crise d'environ 2h pour partager une vision globale de l'action pendant la crise et d'échanger sur les difficultés rencontrées.
  
- ✓ Définir des modalités d'articulation du manuel de gestion de crise et du plan de continuité d'activité de l'Anses avec ceux des laboratoires et autres entités qui possèdent des procédures locales.
  
- ✓ Réaliser des exercices de gestion de crise selon une fréquence prédéfinie (par exemple une fois par an).
  
- ✓ Sélectionner une ou deux crises ayant mobilisé l'Anses en transversalité chaque année pour réaliser des retours d'expériences à froid, quelque mois après la fin de la crise.

### Recommandations : à l'échelle de l'Anses

- ✓ Pendant les grandes périodes de congés (Noël et juillet-août), mettre à disposition de tous l'information sur les personnes en congés et désigner à tout moment un référent par direction et par unité (ou inter-unités).

### Recommandations : missions d'expertise

- ✓ En situation d'urgence s'organiser pour permettre aux scientifiques de travailler en binôme et instaurer de façon systématique une double relecture des calculs et des extractions des bases de données.
- ✓ Au sein des équipes d'évaluation des risques, permettre au plus grand nombre d'avoir accès aux bases de données et proposer des programmes types.
- ✓ En cas d'absence de mise en œuvre d'un GECU dans une situation de saisine en urgence tracer et argumenter la décision vers laquelle s'oriente l'Anses.

### Recommandations : missions de référence

- ✓ Réfléchir à une simplification de l'organisation des Laboratoires Nationaux de Référence pour que ce soit plus simple de savoir qui est compétent sur un sujet. Clarifier la répartition des tâches et les spécificités des LNR et des SCL.
- ✓ Terminer la procédure de demande d'AST laboratoires, assurer sa diffusion au sein de l'agence et vers les tutelles et y inclure une étape de discussion sur la nouvelle priorisation au sein du programme de travail. Discuter à ce moment-là des critères de validation (à proposer par le LNR) en fonction des objectifs souhaités par la tutelle.
- ✓ Réfléchir à des modalités d'obtention des étalons en urgence.
- ✓ Demander à la tutelle de clarifier les points de contacts des laboratoires à la DGAL en temps de crise et hors temps de crise.

# Table des matières

|  |             |
|--|-------------|
| <b>Sommaire</b> -----  | <b>1</b> -  |
| <b>Liste des abréviations</b> -----  | <b>3</b> -  |
| <b>Introduction</b> -----  | <b>5</b> -  |
| <b>L'Anses, une agence de sécurité sanitaire</b> -----   | <b>7</b> -  |
| Les agences de l'Etat et leur dynamique de création -----  | 7 -         |
| Caractéristiques de l'Anses dans le paysage des agences -----  | 9 -         |
| L'Anses : ses missions et son organisation -----   | 10 -        |
| <b>Les agences de sécurité sanitaire et la gestion des crises</b> -----  | <b>14</b> - |
| Qu'est-ce qu'une crise ? -----   | 14 -        |
| Le rôle d'une agence sanitaire comme l'Anses pendant une crise -----   | 16 -        |
| <b>Problématique</b> -----   | <b>17</b> - |
| <b>Démarche d'enquête et méthodologie : l'organisation d'un Retex sur la crise du fipronil<br/>comme terrain de recherche</b> -----        | <b>17</b> - |
| Pourquoi un retour d'expérience ? A quoi cet outil sert-il ? -----   | 18 -        |
| Mise en place d'une méthodologie -----   | 18 -        |
| Réaliser un retex et s'appuyer sur cette expérience comme terrain de recherche ? -----   | 23 -        |
| Etre Inspecteur Stagiaire de Santé Publique Vétérinaire et mener une recherche sur cette même<br>thématique : un conflit d'intérêt ? ----- | 23 -        |
| Quel a été l'accueil du retex ? -----  | 24 -        |
| Démarche d'analyse mise en œuvre dans ce mémoire -----   | 24 -        |
| <b>Plan du mémoire</b> -----   | <b>25</b> - |
| <b>Partie 1 Analyse du fonctionnement de l'Anses pendant la crise du fipronil d'août-<br/>septembre 2017</b> -----                         | <b>26</b> - |
| <b>I- Une crise qui a mobilisé l'Anses en transversalité, en plein mois d'août</b> -----   | <b>26</b> - |
| <b>II- Une alerte en deux temps</b> -----  | <b>29</b> - |
| <b>III- Une gestion de crise « improvisée » par un petit nombre d'acteurs très mobilisés</b> ---   | <b>32</b> - |
| 1. Les missions d'expertise -----  | 32 -        |
| a) La première saisine : une répartition des rôles inversée -----  | 33 -        |
| b) La deuxième saisine : des grains de sable dans les rouages administratifs-----  | 35 -        |
| c) La troisième saisine : un retour (presque) à la normale -----   | 37 -        |
| d) D'autres grains de sable dans les rouages de l'expertise scientifique produite par l'Anses lors<br>de cette crise du fipronil -----     | 38 -        |
| e) La question de la non mise en œuvre de Groupes d'Expertise Collective d'Urgence (GECU) ---  | 40 -        |
| 2. Les missions des laboratoires de référence -----  | 43 -        |
| a) Le développement et la validation d'une méthode d'analyse du fipronil -----   | 43 -        |
| b) Le développement et la validation d'une méthode d'analyse de l'amitrazé -----   | 47 -        |
| 3. Les activités transversales -----   | 49 -        |
| a) Affaires européennes et internationales -----   | 50 -        |
| b) Communication -----   | 51 -        |
| c) Réponse à une question transversale de la DGAL -----  | 53 -        |
| d) Coordination de la gestion de crise -----   | 53 -        |
| <b>IV- Terminaison de l'action : une crise sans fin ?</b> -----  | <b>55</b> - |

**Partie 2 Mise en perspective des résultats de ce retour d'expérience à l'échelle de l'Anses et du système de régulation des risques liés à l'alimentation ----- 61 -**

**I- Le retour d'expérience, un outil de gestion des crises au cœur d'enjeux**

**organisationnels----- 61 -**

1. Le retour d'expérience comme instrument servant des intérêts multiples----- 62 -
  - a) Une Direction Générale présentant un intérêt marqué pour cet exercice ----- 62 -
  - b) La Direction Générale n'était pas le seul acteur dans le jeu ----- 63 -
2. Un retour d'expérience aux impacts touchants plusieurs niveaux de l'organisation----- 65 -
  - a) Sur les acteurs à l'échelle individuelle : réflexion et résilience ----- 65 -
  - b) Sur les acteurs à l'échelle collective : apprentissage et transversalité ----- 66 -
  - c) Sur l'organisation : des recommandations à la mise en œuvre d'actions concrètes, en passant par l'élaboration d'un plan d'action, le travail ne fait que commencer ----- 66 -

**II- Au-delà de la gestion de crise, que nous apprend ce retour d'expérience sur la place de l'Anses dans la régulation des risques liés à l'alimentation en France ?----- 67 -**

1. L'Anses, une institution qui a développé une identité forte de laquelle découle un positionnement affirmé ----- 68 -
2. La relation de l'Anses avec ses tutelles : la bataille des instruments ----- 69 -
  - a) Du côté des missions d'expertise scientifique----- 69 -
  - b) Du côté des laboratoires de référence ----- 72 -
3. L'Anses, une expertise en matière de communication qui renforce son positionnement d'acteur incontournable de la sécurité sanitaire ----- 73 -
  - a) L'Anses se nourrit des informations relayées par les médias... ----- 74 -
  - b) ...et en retour, l'Anses réalimente les médias ----- 74 -
  - c) La communication, une fonction stratégique pour l'Anses----- 75 -

**III- Que nous apprend ce retour d'expérience sur la régulation des risques liés à l'alimentation au niveau européen ?----- 76 -**

1. Une incompréhension de l'Anses vis-à-vis du rôle de l'EFSA pendant la crise ----- 76 -
2. L'EFSA : vers une coordination des évaluations des risques ----- 77 -

**Conclusion ----- 81 -**

**Références bibliographiques----- 86 -**

**Sources ----- 87 -**

**Annexes ----- 93 -**

- Annexe 1 Note de synthèse du mémoire pour l'obtention du Certificat d'Etudes Approfondies Vétérinaires en Santé Publique Vétérinaire ----- 94 -
- Annexe 2 Lettre de mission ----- 100 -
- Annexe 3 Guide d'entretien semi-directif ----- 101 -
- Annexe 4 Liste des entretiens réalisés et des observations effectuées----- 102 -
- Annexe 5 Entités mobilisées au sein de l'Anses pour la gestion de la crise du fipronil----- 104 -
- Annexe 6 Synthèse des recommandations émises à la suite du retour d'expérience sur la crise du fipronil----- 105 -

**Table des matières ----- 107 -**

**Liste des figures ----- 109 -**



# Liste des figures

|  |        |
|--|--------|
| Tableau 1 : analyse des risques inhérents à la mise en œuvre de ce Retex. -----  | - 20 - |
| Tableau 2 : planning prévisionnel du déroulement du retour d'expérience.-----  | - 21 - |
| Figure 1 : chronologie générale de la gestion de la crise du fipronil à l'Anses -----  | - 28 - |
| Tableau 3 : caractéristiques des trois saisines reçues et traitées à l'Anses relatives à la crise du fipronil-----                                 | - 33 - |
| Tableau 4 : points fort et axes d'amélioration relatifs aux missions d'expertise de l'Anses pendant la crise du fipronil de 2017 -----             | - 43 - |
| Tableau 5 : points forts et axes d'amélioration relatifs aux missions de référence de l'Anses pendant la crise du fipronil de 2017 -----           | - 49 - |
| Tableau 6 : points forts et axes d'amélioration relatifs à la fonction communication au sein de l'Anses pendant la crise du fipronil de 2017 ----- | - 52 - |
| Tableau 7 : points forts et axes d'amélioration relatifs à la coordination de la gestion de la crise du fipronil au sein de l'Anses-----           | - 54 - |