

TÉMOIGNAGE

1980-2020 : l'émergence inachevée de « l'expertise organique » pour la maîtrise des risques pour la santé liés à l'environnement

Denis ZMIROU-NAVIER

Professeur honoraire de Santé publique, Université de Lorraine

Résumé

Denis Zmirou-Navier est professeur honoraire de santé publique de l'Université de Lorraine. Il a dirigé le Département Environnement-Santé-Travail de l'École des Hautes Études en Santé Publique et a été directeur adjoint de l'Institut de Recherche en Santé Environnement Travail. Impliqué en matière d'expertise, il a été directeur scientifique de l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale (AFSSE), aujourd'hui Anses, et président de la Commission spécialisée des risques liés à l'environnement du Haut Conseil de la Santé Publique. Il montre, à partir de son expérience, comment, depuis 40 ans, s'est construit dans les pays à économie de marché un système de gestion des risques pour la santé de l'homme et des écosystèmes dans lequel la science est mise au service de l'analyse des menaces et de l'analyse des voies de leur maîtrise. Du temps des chercheurs individuels dont l'avis était sollicité par le décideur via des comités *ad hoc* à celui des groupes d'experts réunis par des agences dédiées pour un exercice collégial et protocolé d'évaluation du risque, la transformation est profonde. Cependant reste encore balbutiante en France la distinction à opérer entre l'expertise d'évaluation du risque et l'expertise pour l'examen des alternatives de maîtrise du risque (« l'analyse du risque »).

Mots-clés : expertise, santé, environnement

Abstract

1980-2020: the Unfinished Emergence of "Organic Expertise" for the Control of Environmental Health Risks

Denis Zmirou-Navier is an honorary professor of public health at the University of Lorraine. He was head of the Environmental and Occupational Health Department of the Ecole des Hautes Etudes en Santé Publique and was deputy director of the Institut de Recherche en Santé Environnement Travail. Committed to expertise, he was scientific director of the French Agency for Environmental Health Safety (AFSSE), now Anses, and chair of the specialised Commission for environment-related risks of the High Council for Public Health. From his experience, he shows how, over the last 40 years, a system of risk management for human health and ecosystems was built up in market economy countries, in which science is used to assess the hazards and to assess the ways for controlling them. Since the time of individual researchers, whose opinion was sought by the decision-maker via ad hoc committees, to the time of expert groups brought together by dedicated agencies for a collegial and protocolised risk assessment exercise, the transformation is profound. However, the distinction to be made between risk assessment expertise and expertise for the examination of risk control alternatives ("risk analysis") is still in its infancy in France.

Keywords: Expertise, Health, Environment

Enseignant-chercheur, j'ai passé une grande partie de ma carrière¹, soit durant 25 ans, en étant très impliqué dans l'expertise publique : le Conseil supérieur d'hygiène publique de France, le Haut Comité, puis le Haut Conseil de la santé publique, l'Agence Française de Sécurité Sanitaire Environnementale (AFSSE) devenue plus tard l'Anses et, aujourd'hui, la Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique et environnement. C'est à partir de cette expérience que je propose d'analyser l'émergence de « l'expertise organique » depuis les années 1980 dans le domaine de la santé et de l'environnement.

L'expression « expertise organique » que j'ai retenue pour le titre de mon intervention renvoie au concept d'« intellectuel organique » forgé par Antonio Gramsci. Dans ses *Cahiers de prison*², il définit l'intellectuel organique comme celui qui, au-delà de produire un discours, est impliqué dans l'organisation des pratiques sociales, pour contribuer au consentement du peuple au système, ou au contraire pour lui fournir des armes pour contester ce système³. L'emprunt à ce concept a pour objet de situer l'expertise publique dont je vais parler en tant que forme de mobilisation de savoirs pour éclairer les acteurs sociaux et, singulièrement ici, les autorités publiques en charge de la gestion du risque pour la santé lié à l'environnement.

De l'expert individuel à l'expertise collégiale et pluridisciplinaire

Quelles sont brièvement les grandes étapes de cette histoire de ce presque demi-siècle, de l'organisation de l'expertise en France, de 1980-2020 ?

Tout d'abord était le temps de l'expert individuel : le sachant, qui établit pour un commanditaire, souvent un ministre – dans notre domaine c'est le ministre de la Santé, de l'Environnement, de l'Agriculture, selon les sujets - un état des connaissances s'appuyant sur sa revue de la littérature et en tire un certain nombre de recommandations. L'expert était alors souvent un professeur établi, qui procède à sa revue personnelle : celui-ci est forcément imprégné par son école de pensée, ses affinités et, possiblement aussi, par ses liens d'intérêts. C'est un modèle qui perdure encore d'ailleurs dans une partie de l'expertise judiciaire. Les limites de cette forme d'expertise sont relevées au fil des années 1980 et au début des années 1990. La critique de ce modèle se trouve renforcée par les grandes crises : les drames du sang contaminé, le SIDA, la maladie de Creutzfeldt-Jakob (la forme iatrogène⁴ après traitement par l'hormone de croissance et sa variante associée à l'encéphalopathie spongiforme bovine), les morts de l'amiante...

Cela aboutit à une contestation radicale de ce modèle, principalement sur deux plans. D'une part, le sachant individuel est forcément mono ou pauci-disciplinaire⁵ ce qui lui rend difficile l'appréhension

¹ De formation médicale, assistant puis maître de conférences des Universités à l'Université de Grenoble, je suis nommé en 2001 Professeur à l'Université de Lorraine, avec une fonction partagée avec l'École des Hautes Études en Santé Publique (Rennes) à partir de 2006. Dans ces deux postes, mes activités de recherche s'inscrivent dans le cadre de l'Inserm (IRSET, UMR-1085 Inserm). Ma formation en santé publique s'est déroulée dans divers établissements en France (Paris-Sud, Lyon) et à l'étranger (Harvard School of Public Health).

² Gramsci A. *Cahiers de prison*. Gallimard : Paris, 1996. Ces *Cahiers* furent rédigés par Gramsci entre la fin des années 1920 et les années 1930.

³ Monasta A. Antonio Gramsci: The message and the images. In Borg C *et al ed. Gramsci and Education*. Plymouth: Rowman & Littlefield Publishers: 2002: 67-86.

⁴ Iatrogène se dit d'une pathologie liée à une intervention médicale, à un traitement médicamenteux.

⁵ C'est-à-dire maîtrisant un petit nombre de champs disciplinaires.

de la complexité. En exagérant, on pourrait écrire qu'il y a quasiment autant de résultats de cette expertise que de sachants sollicités. D'autre part, l'intégration verticale de cette forme d'expertise individuelle dans un dispositif de gestion du risque mélange étroitement les considérations sur l'évaluation de la menace et sur les moyens pour prévenir ou tempérer cette menace. En conséquence, à peu près inévitable, l'autorité commanditaire est à la fois juge et partie, aboutissant à des choix souvent biaisés et à des drames – celui du sang contaminé par exemple.

Un nouveau dispositif émerge dans les années 1990 avec deux caractéristiques majeures. Premièrement, l'expertise devient collégiale et, de plus en plus, multidisciplinaire. Elle construit progressivement son cadre procédural, avec la fameuse norme de qualité en expertise que tous ceux qui travaillent dans ce domaine connaissent par cœur, la NF X 50-110, en 2003⁶. S'installent progressivement la pratique des déclarations publiques d'intérêt (DPI⁷), l'obligation d'énoncer de manière détaillée les méthodes de travail dans le rapport d'expertise, la revue systématique de la littérature, qui n'est plus laissée à l'appréciation d'un individu sachant. Deuxièmement, ce nouveau dispositif d'expertise tend à distinguer les instances en charge de l'évaluation du risque de celles en charge de sa gestion, souvent les ministères. Cette séparation n'est que partielle car un système hybride existe au travers d'agences elles-mêmes hybrides qui cumulent à la fois des compétences en matière d'évaluation du risque et de contrôle et de décision. Ce fut d'emblée le cas de l'Afssaps, de l'ANSM aujourd'hui⁸ ; de manière plus limitée pour l'Afssa⁹ avec les médicaments vétérinaires ; depuis 2015 c'est aussi le cas de l'Anses¹⁰ avec toute la partie relative à l'autorisation de mise sur le marché des produits phytosanitaires et de certains biocides. Cependant, cette évolution vers une expertise collégiale, procédurale, a apporté, apporte encore de grandes avancées en matière de qualité de l'expertise, de clarification des responsabilités entre l'administration, l'arbitrage politique et bien entendu, préalablement, l'évaluation de la menace. Cette évolution n'a pas été sans de nouvelles crises. Par exemple, la crise du Médiateur émergeant en 2009-2010 a entraîné la disparition de l'Afssaps, alors un acteur important de la mise en place de ces procédures, et sa transformation en ANSM. Il y a eu aussi l'instauration de règles plus fortes de prévention des conflits d'intérêts, la charte de l'expertise sanitaire, des sanctions de plus en plus sévères en cas de manquements à l'obligation de renseigner pleinement et honnêtement sa DPI ainsi que la création de la cnDAspe¹¹ que j'ai l'honneur de présider actuellement. C'est le cadre dans lequel nous sommes installés aujourd'hui.

⁶ NF X50-110. *Qualité en expertise. Prescriptions générales de compétence pour une expertise*. Afnor éditions : mai 2003. 0

⁷ Les déclarations publiques d'intérêt sont des formulaires par lesquels les experts, parfois aussi les collaborateurs des organismes d'expertise, doivent énoncer les relations qu'ils (ou leurs proches) ont entretenues avec des acteurs du champ concerné par leur expertise au cours des années récentes (typiquement 2 à 5 ans), notamment sous forme de collaborations scientifiques, d'activités de conseil rémunérées, de financement de travaux, ou autres avantages en nature. Ces DPI permettent d'apprécier si ces relations sont de nature à influencer le regard que ces experts portent sur le sujet considéré et potentiellement à biaiser les conclusions de l'expertise.

⁸ L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) est l'ancien nom de l'agence nationale de sécurité du médicament et des produits de santé (ANSM). Voir : <https://ansm.sante.fr/qui-sommes-nous/>

⁹ L'Agence française de sécurité sanitaire des aliments fut créée en 1999 à la suite de la crise de la « vache folle ». Elle a fusionné avec l'AFSSE – devenue depuis l'AFSSET (le « T » étant pour « et le travail ») au sein de l'Anses.

¹⁰ Anses : Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail

¹¹ cnDAspe : Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique et environnement. Créée par la loi Blandin du 16 avril 2013 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte. Voir <https://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/>

L'indispensable analyse du risque

Pourquoi ai-je intitulé mon propos l'émergence *inachevée* de l'expertise organique ? Dit simplement, l'idée première est que de l'évaluation du risque, ne débouchent pas automatiquement et d'évidence les meilleurs choix pour sa gestion. Il existe toujours différentes options envisageables, plus ou moins efficaces, plus ou moins coûteuses, plus ou moins acceptables socialement, dont les contraintes vont peser sur différentes catégories d'acteurs économiques et sociaux, et à l'égard desquelles certains groupes se considéreront comme insuffisamment protégés. On peut citer les mesures d'ordre fiscal ou financier, les limitations d'emploi de telle ou telle substance, la modification imposée de la formulation de tel produit pour réduire le risque d'exposition de son utilisateur, l'information des utilisateurs et des consommateurs rendue obligatoire à défaut d'être toujours sincère... Certes, le choix entre ces différentes options est par essence un arbitrage politique en écho à une vision du monde où le décideur engage sa responsabilité. Mais, cet arbitrage gagnerait considérablement en pertinence s'il reposait d'abord sur une analyse approfondie et impartiale des avantages et des inconvénients de ces différentes options. C'est ici l'espace de ce qu'il est convenu d'appeler *l'analyse du risque*.

L'analyse du risque est une véritable expertise scientifique, au même titre que *l'évaluation du risque*. La doctrine et la méthodologie de cette dernière ont été exposées dans *The Red Book*¹² en 1983 qui a posé un cadre de référence, inspirant les chercheurs, praticiens et gestionnaires du risque pour la santé dans le monde entier. Ce document a été actualisé et enrichi en 2009 avec *The Silver Book*¹³. Cette démarche est aujourd'hui au cœur des travaux d'expertise réglementaire portant sur les risques pour la santé publique en lien avec l'environnement ou sur les risques pour les milieux¹⁴. Deux exemples illustratifs : la détermination des « valeurs de gestion » de la qualité des sols, selon leurs usages et les populations exposées ; l'homologation des pesticides et leur autorisation de mise sur le marché.

L'expertise en analyse du risque doit identifier, dans un contexte donné, les options d'action pour la maîtrise du risque, qui, au-delà de l'empirisme, soient fondées sur des concepts et méthodes généraux. Cette démarche scientifique pour éclairer le décideur, à l'échelle internationale, dispose d'une revue scientifique¹⁵ et d'une société savante. Elle mobilise différentes sciences : sciences de l'ingénieur, sociologie, économie, sciences politiques, droit, et d'autres selon les objets considérés, cela en interaction avec les sciences de l'évaluation du risque : toxicologie, épidémiologie, expologie (la science des expositions) et modélisation mathématique. Pour une question donnée, le contexte concret dans lequel celle-ci s'inscrit est essentiel à prendre en compte. Aussi, le processus d'expertise en analyse du risque accorde une place importante aux représentants des différentes parties prenantes pour entendre, lors d'auditions, ceux qui ont cette expertise d'expérience du sujet traité.

En France, ce champ de l'analyse du risque est encore embryonnaire, non reconnu en tant que tel et atomisé. On en trouve des éléments au sein de notre système d'agences : d'abord à l'Anses, un peu à Santé publique France (à vrai dire peu dans le domaine de l'environnement, mais beaucoup plus dans le domaine des risques infectieux). Le Haut Conseil de santé publique dispose d'une commission des risques liée à l'environnement qui est active en matière d'analyse du risque. Sa composition répond à cette orientation, et est donc très variée, avec juriste, philosophe, économiste, sociologue, ingénieurs,

¹² National Research Council, US Committee on the Institutional Means for Assessment of Risks to Public Health. *Risk Assessment in the Federal Government: Managing the Process*. Washington: National Academies Press US, 1983. Accessible en ligne ici : <https://nap.nationalacademies.org/read/366/chapter/1>

¹³ National Research Council, Committee on Improving Risk Analysis Approaches Used by the U.S. EPA. *Science and Decisions: Advancing Risk Assessment*. Washington: NAP, 2009.

¹⁴ Environmental Risk Assessment - Approaches, Experiences and Information. Source : <https://www.eea.europa.eu/publications/GH-07-97-595-EN-C2/riskindex.html>

¹⁵ *Risk Analysis*, publication officielle de la *Society for Risk Analysis*. Source : <https://onlinelibrary.wiley.com/page/journal/15396924/homepage/productinformation.html>

ainsi que toxicologues et épidémiologistes... mais ses très faibles ressources ne lui permettent pas d'accomplir ses tâches dans ce domaine autrement qu'au cas par cas, ni de se consacrer à donner à voir un cadre méthodologique cohérent. L'on peut aussi ajouter des équipes au sein d'organismes scientifiques et techniques, des EPST, des universités. Mais cet écheveau peine à se constituer et surtout à être institué comme expert organique en appui aux politiques publiques.

Pourquoi ce manque ? D'abord, les différents décideurs, les ministères en particulier, sont extrêmement soucieux et jaloux de garder la main sur le choix des différentes options et l'appréciation des meilleurs choix à réaliser, confondant en cela l'examen non partisan des options et de leurs différents impacts, d'une part, et celui du choix, qui est bien sûr un acte essentiellement politique. Cette même confusion est l'une des causes de l'immaturation de l'évaluation des politiques publiques en général en France, en santé et environnement en particulier. Une autre raison implique notre milieu académique et ses institutions, qui ne reconnaissent que faiblement, cette fonction d'expertise dans l'évaluation des chercheurs et enseignants-chercheurs, malgré des pétitions de principe. Comme l'a montré le rapport de Didier Truchet¹⁶, le temps qui lui est consacré est même contre-productif en termes de promotions pour nos collègues, qui ont en outre un faible appétit pour le combat de boxe : s'exposer à la controverse publique n'est pas de tout repos, je peux vous le garantir.

Conclusion

Je vais conclure très brièvement : l'évaluation du risque et l'analyse du risque sont deux domaines d'expertise distincts, complémentaires et en profonde interaction. Il est grand temps d'institutionnaliser et de professionnaliser l'analyse du risque.

Codicille de cette brève conclusion : au regard de la situation sanitaire actuelle, ma conviction est que cette immaturité de l'analyse du risque s'est malheureusement illustrée dans nos choix politiques récents en matière de gestion de la crise de la Covid, insuffisamment inspirés par l'étude préalable des conséquences sociales et économiques des différentes stratégies d'action, d'où cette accentuation dramatique des inégalités sociales qui en a résulté.

¹⁶ Truchet D. Déontologie des experts en santé, perspectives critiques. *Revue de droit sanitaire et social*, Sirey, Dalloz, 2018 :77.