



anses

Les relations de l'Anses avec ses parties prenantes issues de la société civile

État des lieux, enseignements et perspectives

Rapport
de la direction Sciences sociales,
économie et société

Décembre 2024

**Les relations de l'Anses avec ses parties prenantes
issues de la société civile**

État des lieux, enseignements et perspectives

Rapport
de la Direction sciences sociales, économie et société
2024

Présentation des contributeurs

RÉDACTEURS ANSES

Mathieu BAUDRIN – Direction Sciences sociales, économie et société
Fanny DEBIL – Direction Sciences sociales, économie et société
Raphaëlle DUCLOS – Direction Sciences sociales, économie et société
Brice LAURENT – Direction Sciences sociales, économie et société
Yann LE BODO – Direction Sciences sociales, économie et société

RELECTEURS ANSES

Bertrand BITAUD – Direction des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques et matières fertilisantes
Fabrizio BOTTA – Unité Phytopharmacovigilance
Céline CHATEAU – Direction de l'appui au pilotage, de la qualité et de l'audit
Youssef EI OUADHRIRI – Unité d'évaluation des risques liés aux biotechnologies
Sophie LE QUELLEC – Direction de la communication et des relations institutionnelles
Olivier MERCKEL – Unité d'évaluation des risques agents liés aux agents physiques
Aurélie NIAUDET – Unité d'évaluation des risques agents liés aux agents physiques
Bérénice RENARD – Direction des affaires juridiques
Catherine RIGOULOT – Direction de l'appui au pilotage, de la qualité et de l'audit
Matthieu SCHULER – Pôle Science pour l'expertise
Ohri YAMADA – Unité Phytopharmacovigilance

PRÉSIDENT(E)S DES INSTANCES DE DIALOGUE DE L'ANSES AYANT PARTICIPÉ À CE RAPPORT

Anne-Marie LEVRAUT – présidente du comité de dialogue Nanomatériaux et santé
Jacques VERNIER – président du comité de dialogue Biotechnologies, environnement et santé

LISTE DES ORGANISATIONS AUDITIONNÉES

Association nationale des industries alimentaires (ANIA)
Association générale des producteurs de blé et autres céréales (AGPB)
Association de veille et d'information civique sur les enjeux des nanosciences et nanotechnologies (Avicenn)
Association française des biotechnologies végétales (AFBV)
Coopération Agricole

Cœur Couleur

Cosmébio

Confédération française de travailleurs chrétiens (CFTC)

Confédération générale du travail (CGT)

Confédération des petites et moyennes entreprises (CPME)

Fédération du commerce et de la distribution (FCD)

Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB)

Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA)

Force ouvrière (FO)

France Nature Environnement (FNE)

Génération Futures

Humanité et biodiversité

Inf'OGM

Mouvement des entreprises de France (MEDEF)

Phytéis

Pollinis

Sciences Citoyennes

Syndicat des industries de chimie fine et biotech (SICOS)

Synadiet

Union des associations de parents d'enfants atteints de cancer ou leucémie (UNAPEACLE)

Women Engage for a Common Future (WECF)

Union française des semenciers (UFS)

Sommaire

Présentation des contributeurs	2
Sommaire	4
Sigles et abréviations	6
1 Contexte et modalités de réalisation des travaux	7
1.1 Contexte	7
1.2 Modalités de réalisation.....	9
2 Des échanges réguliers dans des cadres institués	11
2.1 Les instances de dialogue	11
2.2 Les événements d'information scientifique.....	16
2.3 Autres modalités d'échange avec les parties prenantes	16
2.4 Sollicitations à l'initiative des parties prenantes : le rôle de la Charte des relations avec les porteurs d'intérêts.	21
2.5 Synthèse	22
3 Constats et enseignements généraux.....	23
3.1 Un effort d'ouverture reconnu qui n'empêche pas les critiques.....	23
3.2 Des interactions complexes entre expertise et parties prenantes	25
3.3 Des interrogations dépassant les missions de l'agence.....	27
3.4 Des attentes envers l'analyse socio-économique développée par l'Anses	31
4 Constats et Enseignements spécifiques.....	34
4.1 Des interactions aux portées hétérogènes	34
4.1.1 Comités de dialogue.....	34
4.1.2 La plateforme de dialogue autour des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques	35
4.1.3 Comités d'orientation thématiques	36
4.2 Des possibilités à explorer : Expertise et dialogue	37
4.2.1 Auditions.....	37
4.2.2 Consultations publiques	38
4.2.3 Des enquêtes de terrain	39
4.2.4 Ressources et points de vigilance	40
4.3 Des nouvelles formes de mobilisation citoyenne à considérer.....	41
4.3.1 Recherches participatives	41
4.3.2 Des initiatives citoyennes en quête de liens avec l'agence.....	41
4.3.3 Comprendre les controverses, comprendre l'émergence des problèmes publics....	43
5 Conclusions et perspectives.....	46

5.1	Une ouverture de l'Anses appréciée par l'ensemble des parties prenantes et qui engage des ressources importantes de l'agence.....	46
5.2	Des critiques qui fournissent des enseignements	46
5.3	Des évolutions récentes qui ouvrent des opportunités.....	47
5.4	Des attentes fortes envers l'analyse socioéconomique, cohérentes avec les orientations de l'Anses	47
5.5	Des améliorations possibles pour chacun des dispositifs de dialogue.....	48
5.6	Des évolutions des comités d'orientation thématiques envisageables mais coûteuses en temps.....	48
5.7	De nouveaux dispositifs envisageables.....	48
5.8	Des outils disponibles pour articuler le dialogue et l'expertise	49
5.9	Une attention aux mobilisations citoyennes et à la compréhension des controverses à développer.....	49
6	Recommandations	50
Axe 1. Poursuivre l'ouverture et enrichir les modalités de dialogue avec les parties prenantes		50
Axe 2. Améliorer la prise en compte des contributions des parties prenantes.....		50
Axe 3. Renforcer le positionnement de l'Anses face aux sujets émergents et aux controverses		51

Sigles et abréviations

Afsset	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
DICORIS	Direction de la communication à propos de l'information sur les risques
DiSSES	Direction sciences sociales, économie et société
PNREST	Programme national de recherche Environnement Santé Travail

1 Contexte et modalités de réalisation des travaux

1.1 Contexte

L'importance du dialogue avec la société est régulièrement affirmée par l'Anses. Depuis plusieurs années, l'Anses est engagée dans un processus d'institutionnalisation et de formalisation croissantes des relations avec les parties prenantes, notamment issues de la « société civile »¹. Ce processus a été initié dès 2008 par l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset). À la création de l'Anses en 2010, l'ouverture aux parties prenantes a été retenue comme une valeur fondatrice de l'agence, aux côtés de l'indépendance de l'expertise, de la transparence et de l'excellence scientifique. Disposant d'un format intégrant différentes parties prenantes, le conseil d'administration de l'Anses concrétise par exemple cette ouverture. Depuis 2011, l'Anses est également signataire de la Charte de l'ouverture à la société, objet d'actualisations successives². Le plan stratégique Ambition 2025 établi en 2019³ comme les différents contrats quinquennaux d'objectifs et de performance de l'Anses⁴ ont confirmé l'importance cruciale des relations avec les parties prenantes, plus largement de « l'écoute des questions et attentes de la société, dans toute leur variété »⁵. Ces échanges contribuent à « orienter les travaux scientifiques » de l'Anses⁶ et à « faire progresser les connaissances scientifiques en appui aux décideurs publics et plus largement aux acteurs concernés »⁷.

L'axe 5 du contrat d'objectifs et de performance 2023-2025 de l'Anses intitulé « Une action transparente et tournée vers l'efficacité » comprend un jalon « bilan de la participation aux instances de dialogue », qui est à l'origine de la production du présent rapport.

L'attention croissante de l'Anses, comme d'autres opérateurs de recherche et d'expertise, envers les interrogations et savoirs émanant de la société civile s'inscrit dans une dynamique ancienne. En effet, les nombreux risques sanitaires et environnementaux, les productions scientifiques comme les orientations techniques qui leur sont associés font l'objet de controverses et de mobilisations sociales depuis plusieurs décennies, et ce, aux échelles locale, nationale et internationale. De façon sous-jacente, ces débats témoignent d'une demande de « démocratisation » de la production de connaissances et la construction de solutions face aux risques. Ils s'inscrivent dans une demande de plus large participation sociale, qui touche tous les secteurs de la gestion des affaires humaines depuis les années 1960, y compris la santé⁸. Tenir compte des débats suscités ou alimentés par la société

¹ Périmètre défini dans les paragraphes suivants

² Adoptée en 2008, elle s'est élargie en 2011, 2016 et 2020. Elle dispose actuellement de huit signataires relevant d'organismes publics de recherche, d'expertise et d'évaluation des risques sanitaires et environnementaux (Anses, INRAE, IRSN, BRGM, Gustave Eiffel, Santé publique France, Ineris, Ifremer).

³ Anses (2019). Anses, Ambition 2025. Janvier.

⁴ Par exemple, les contrats d'objectifs et de performance de l'Anses 2018-2022 et 2023-2027.

⁵ COP 2023-2027, p.22.

⁶ *Ibid.*

⁷ COP 2023-2027, p. 3.

⁸ Mise en avant dans la loi du 4 mars 2002 et soutenue par les mobilisations de patients, le concept de démocratie sanitaire établit des principes et modalités de reconnaissance renforcée des droits des usagers qui ont ensuite été associés à diverses avancées scientifiques et sociales. Voir [Fabien Dworczak, « Démocratie sanitaire : patients émancipés, soignants sensibilisés », *The Conversation*, 30 septembre 2016](#) ; Dodier, N. (2015). Leçons politiques de l'épidémie de sida. Éditions de l'École des hautes études en sciences sociales

civile organisée relève aujourd'hui d'un impératif pour tout acteur en charge de la production de connaissances pour l'action publique.

Les parties prenantes de l'Anses considérées dans ce rapport se rapportent principalement à la sphère de ce que l'on appelle couramment « la société civile organisée » : syndicats d'employeurs/de salariés, organisations et fédérations professionnelles, associations en charge de la protection de l'environnement, de la santé (humaine, animale, végétale), et des consommateurs. Au sein de l'Anses, la Direction Sciences sociales, économie et société (DiSSES) est en charge du suivi des échanges entre l'agence et ces acteurs.

Si ce périmètre n'inclut pas les médias, acteurs politiques⁹, ministères (de tutelle ou non), institutions administratives et aux autres organismes d'expertise scientifique, certaines dispositions de dialogue mises en place par l'agence (instances de dialogue, auditions, etc.) font parfois intervenir des parties prenantes institutionnelles comme les tutelles ou d'autres établissements publics tels que l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe), Santé publique France, l'Agence nationale des fréquences (Anfr), etc.

La dénomination « parties prenantes de l'Anses » renvoie à un processus de définition et de reconnaissance d'acteurs sociaux (au sens large) par l'agence. Cette reconnaissance se traduit par l'intégration de ces acteurs dans différents dispositifs d'ouverture à la société.

Du point de vue des normes de qualité, l'expression « partie prenante » désigne des organisations issues de la société civile qui peuvent « soit influencer sur une décision ou une activité, soit être influencée[s] ou s'estimer influencée[s] par une décision ou une activité »¹⁰ de l'Anses. Cette définition issue de la norme ISO 9000:2015 suppose une identification des organismes associés à une problématique donnée. Elle induit ainsi l'idée d'un paysage relativement fixe de parties prenantes. Or, l'Anses est régulièrement confrontée à des questions dont l'émergence dépend de mobilisations d'acteurs faisant connaître de nouveaux problèmes. L'étude de la dynamique de co-définition des problèmes et de leurs porteurs peut aider à ce titre à identifier de nouvelles parties prenantes de l'agence¹¹. L'élargissement des sujets traités par l'Anses - incluant récemment le vapotage, les biotechnologies, les cosmétiques...- alimente aussi l'évolution du recensement et de la définition de ses parties prenantes.

Par ailleurs, l'expression « relations avec les parties prenantes » renvoie à des pratiques générales de dialogue et d'interactions, mais aussi à des contributions ou participations plus directes de parties prenantes aux activités scientifiques de l'Anses, selon des modalités compatibles avec le principe d'indépendance de l'expertise constitutif de l'Anses.

Ce rapport recouvre l'ensemble des domaines couverts par l'Anses : santé et bien-être animal, santé des végétaux, santé au travail, santé alimentation et santé environnement. Le panel des parties prenantes interrogées recouvre ainsi ces cinq thématiques de travail.

Le présent rapport constitue un retour d'expérience sur les pratiques mise en œuvre par l'Anses depuis sa création et un jalon de la réflexion de l'Anses sur les relations avec ses parties prenantes dans le champ de ses activités scientifiques¹². Il vise à améliorer la qualité

⁹ Couverts par la Direction de la communication et des relations institutionnelles en association avec la Direction générale.

¹⁰ Norme ISO 9000:2015

¹¹ Ce sujet est abondamment traité en sciences sociales aussi bien en philosophie politique qu'en sociologie : voir notamment John Dewey (1927), Walter Lippman (1925), Francis Chateauraynaud et Didier Torny (1999) ; Joseph Gusfield (1981) ; Yannick Barthe (2010).

¹² Les relations institutionnelles de l'agence avec ses tutelles et dans le cadre du Conseil d'administration sont donc hors du champ de ce rapport.

des relations que l'Anses entretient avec ses parties prenantes issues de la société civile, comme celle de ses travaux (voir *infra*).

Les objectifs de ce rapport sont les suivants :

- décrire les différents dispositifs, modalités et objectifs des échanges et contributions des parties prenantes tels qu'organisés à l'Anses (chapitre 2) ;
- formuler des constats à la fois généraux et spécifiques aux différents dispositifs, renvoyant aux représentations des parties prenantes comme à l'analyse de l'agence, et en retirer des enseignements (chapitres 3 et 4) ;
- dégager des conclusions et perspectives (chapitre 5) ;
- proposer différentes actions à mettre en œuvre (chapitre 6).

L'entretien de relations de qualité avec les parties prenantes et l'intégration de leurs contributions dans les travaux de l'agence est indissociable des enjeux suivants :

- l'attention à l'indépendance de l'expertise et à la transparence ;
- la nécessité, dans des situations de controverses, d'ajuster finement le positionnement des productions scientifiques de l'agence, en lien avec sa mission de contribution au débat public prévue à l'article R. 1313-1, 3° du code de la santé publique ;
- le développement de l'analyse socio-économique à l'Anses, qui s'est traduit par de nouvelles missions confiées à la DiSSES, également en charge du dialogue avec les parties prenantes, et par la création d'un Comité d'experts spécialisés dédié ;
- les conditions de recueil d'informations et de données absentes de la littérature scientifique et néanmoins d'intérêt pour l'expertise qui sont détenues par les acteurs de la société civile organisée, qu'il s'agisse d'acteurs économiques, d'associations ou de syndicats.

1.2 Modalités de réalisation

Ce rapport est le résultat d'un travail mené au sein de la DiSSES sur la base des matériaux suivants, selon des quantifications précisées dans le Tableau 1 :

- les comptes rendus d'échanges avec les autres établissements signataires de la Charte de l'ouverture à la société. L'Anses partage avec les autres établissements signataires des thèmes, des méthodes de travail (en termes de recherche comme d'expertise) comme certains enjeux et questionnements liés aux relations avec les parties prenantes – certaines d'entre elles étant communes à certains signataires ;
- la veille sociétale réalisée par la DiSSES pour suivre les prises de position des parties prenantes ; une synthèse est diffusée aux agents de l'Anses deux fois par mois. Ces prises de position sont recensées depuis 2018 dans une base de données. Cette base permet de tracer l'évolution du positionnement d'une ou plusieurs organisations sur un thème donné, comme des relations qu'elles entretiennent avec l'Anses ;
- les verbatim ou comptes rendus des réunions des différentes instances de dialogue de l'Anses¹³. Ces instances renvoient à trois comités (nanomatériaux, radiofréquences, biotechnologies) et une plateforme (autorisation de mise sur le marché (AMM) des produits phytopharmaceutiques réglementés, dite plateforme « phyto ») ;

¹³ Ce sont des documents de travail internes aux instances qui ne sont pas rendus publics.

- des rencontres organisées avec deux présidents de comités de dialogue et avec des représentants de parties prenantes dans le cadre des récentes prises de fonction de ces deux présidents ;
- un échange avec la Commission nationale du débat public mené dans le cadre de l'actuel partenariat¹⁴
- des entretiens avec les représentants de 21 organisations identifiées comme parties prenantes de l'Anses, menés entre 2022 et 2023 dans le cadre de la préfiguration de la DiSSES Ces 21 organisations sont les suivantes : France Nature Environnement (FNE), Association générale des producteurs de blé (AGPB), Phytéis, Pollinis, Women engage for a common future (WECF), Sciences citoyennes, Association nationale des industries alimentaires (ANIA), Cosmebio, Avicenn, Inf'OGM, Générations Futures, France Chimie, Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA), Fédération nationale d'agriculture biologique (FNAB), Confédération des petites et moyennes entreprises, Mouvement des entreprises de France, Confédération générale du travail (CGT), Confédération française démocratique du travail (CFDT), Confédération française des travailleurs chrétiens (CFTC), Force ouvrière (FO). Elles ont été choisies afin de couvrir une variété de domaines d'intervention et de statuts organisationnels ;
- enfin, la littérature académique et la littérature grise ont été mobilisées pour contextualiser les positions de certaines parties prenantes ou mettre en perspective les résultats de ce bilan.

Tableau 1. Principaux matériaux empiriques mobilisés

Principaux matériaux empiriques	Description
Entretiens avec des parties prenantes menés avec 2 présidents d'instances de dialogue (comité de dialogue « nanomatériaux & santé » et comité de dialogue « biotechnologie, environnement & santé »)	14 entretiens
Entretiens spécifiques dans le cadre de ce bilan avec une sélection de 21 parties prenantes	21 entretiens
Base de données de la Veille sociétale	7888 documents collectés depuis 2017 et criblés (par domaine, thème, forme d'organisation, partie prenante)
Échanges au sein du Club de la Charte de l'ouverture à la société	Compte-rendu des 2-3 réunions annuelles depuis 2016
Comptes rendus des réunions des instances de dialogue	73 verbatim

¹⁴<https://www.anses.fr/fr/content/la-cndp-et-l%E2%80%99anses-scillent-un-partenariat-pour-renforcer-l%E2%80%99information-et-la-0>

2 Des échanges réguliers dans des cadres institués

Plusieurs dispositifs organisent les échanges entre l'Anses et ses parties prenantes. Chacun est associé à des objectifs et modalités d'organisation spécifiques.

De manière générale, l'ouverture à la société telle que pensée par l'agence s'appuie sur les postulats suivants¹⁵ :

- le dialogue avec les parties prenantes permet d'enrichir les activités et productions scientifiques de l'agence avec de nouvelles questions, données, méthodes, connaissances, expériences ou pistes de travail. Le dialogue peut contribuer à la pertinence des constats et recommandations de l'expertise ;
- le dialogue produit des relations de confiance, dont les effets bénéfiques peuvent s'observer à long terme. Il est plus largement source de légitimité pour l'agence et pour ses productions.

2.1 Les instances de dialogue

L'Anses dispose actuellement de trois comités de dialogue thématiques (nanomatériaux, radiofréquences, biotechnologies) et d'une plateforme de dialogue autour des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

Toutes ces instances traitent de sujets liés à des risques émergents, complexes, controversés, caractérisés par d'importantes incertitudes. À ce titre, aucune ne vise le consensus entre ses membres et ces instances ne génèrent pas de productions propres. Afin de préserver la qualité du dialogue entre les parties prenantes, les membres s'engagent à ne pas relayer à l'extérieur de l'agence les propos tenus par les uns et les autres en leur sein.

Chaque instance présente des particularités. Chacune a été créée dans des conditions spécifiques et engage un contexte propre à la nature de la thématique abordée et aux organisations participant de sa mise en discussion. Les trois comités de dialogue sont restreints à 25 membres maximum (le nombre fixé pour garantir de bonnes conditions de dialogue). Aucune limite n'est fixée pour la plateforme « phyto » qui compte actuellement 370 membres et dont les réunions rassemblent 50 à 60 participants (Tableau 2). Ces instances se réunissent une à trois fois par an en moyenne. Leur composition et leurs modalités de fonctionnement peuvent évoluer.

La DiSSES a défini en 2022 un « principe directeur de composition d'un comité de dialogue », visant à clarifier les modalités de composition des comités de dialogue tout en ménageant la souplesse nécessaire à la prise en compte de l'évolution des questions. Ce principe directeur a notamment été mobilisé pour la composition du comité de dialogue « biotechnologies, environnement et santé » créé en 2022. Il suggère de réunir une diversité d'intérêts et de parties prenantes permettant de faire vivre les échanges et d'en garantir la qualité. Il précise que des choix devront être faits pour respecter la limite des 25 membres.

¹⁵ Fiorino, D. J. (1990). Citizen participation and environmental risk: A survey of institutional mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 15(2), 226-243.

Tableau 2. Les instances de dialogue de l'Anses en chiffres

Nom de l'instance de dialogue	Nombre de membres (juillet 2023)	Année de création	Fréquence des réunions
« Radiofréquences & Santé »	18	2011	3 fois par an
« Nanomatériaux & Santé »	23	2012	1 à 2 fois par an
Plateforme « autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques réglementés »	370	2018	2 à 3 fois par an
« Biotechnologies, Environnement & Santé »	25	2022	2 à 3 fois par an

Les objectifs des instances de dialogue sont les suivants :

- fournir des éléments d'information aux parties prenantes sur les travaux de l'Anses ;
- aider l'agence à identifier de nouveaux sujets ou questionnements à appréhender, porter à sa connaissance des données/informations et méthodes qui ne figurent pas dans la littérature scientifique ;
- contribuer à l'explicitation des processus et produits d'expertise alors présentés à ces instances une fois finalisés ;
- accueillir les parties prenantes dans un espace autre que médiatique ou public. Les parties prenantes peuvent directement exprimer leurs questions et leurs critiques auprès de l'Anses, productrice de connaissances, évaluatrice voire, en matière de décision dans le cas des produits réglementés phytopharmaceutiques, actrice individuelle de ces risques ;
- engager un dialogue avec les parties prenantes, y compris quand elles sont critiques des approches adoptées par l'agence.

Les comités de dialogue

Le premier comité de dialogue mis en place par l'Anses concerne les liens entre les radiofréquences et la santé. Depuis 2011, il reprend l'objectif de mise en relation des scientifiques et du « grand public » initialement visé par la *Fondation Santé et Radiofréquences*. Comité le plus ancien de l'Anses, il a inauguré la mise en discussion sociale et organisée de l'expertise scientifique de l'agence (encadré 1).

Encadré 1. Le contexte de mise en place du comité de dialogue « radiofréquences & santé »

Créé en 2011, le comité « radiofréquences & santé » est un héritage du transfert de compétences de la Fondation santé et radiofréquences à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) en 2010. Cette fondation avait pour objectifs de mener des recherches sur les radiofréquences, de communiquer sur les ondes et leurs effets, de nouer des relations entre les scientifiques et la société civile. Une instance de dialogue avait ainsi été mise en place. Les discussions qui s'y tenaient s'articulaient principalement autour des appels à projet de recherche sélectionnés par le conseil scientifique de la Fondation. La présence des opérateurs de la téléphonie mobile dans son conseil d'administration, finançant partiellement la Fondation, a suscité des critiques de la part de certaines associations telles que [Priartem](#). Les missions de recherche et d'expertise de la Fondation ont été transférées à l'Afsset en 2010 afin de mieux en garantir l'indépendance. À cette période, les relations entre l'Agence et la société civile organisée étaient particulièrement difficiles, notamment depuis 2005, suite à la parution d'un rapport de l'Afsset sur la téléphonie mobile. En 2008, cette situation avait conduit l'agence à accorder à un membre de Priartem le statut d'observateur au sein du groupe de travail œuvrant à la mise à jour de l'expertise relative aux radiofréquences. Il s'agissait pour l'agence de rétablir la confiance. Cet objectif est toujours poursuivi par le comité de dialogue « radiofréquences » depuis lors

Le deuxième comité de dialogue a été mis en place en 2012. Il est dédié aux questions sanitaires liées à l'exposition aux nanomatériaux (encadré 2).

Encadré 2. Le contexte de mise en place du comité de dialogue « nanomatériaux & santé »

Dans le cadre de la prévention des risques émergents, la loi Grenelle de 2009 avait prévu un débat public sur les nanomatériaux. Organisé par la Commission nationale de débat public entre 2009 et 2010, le débat fut très agité, voire boycotté par certaines associations. En 2012, suite à l'échec de ce débat public et « face aux incertitudes scientifiques et aux interrogations sociales suscitées par les potentiels risques sanitaires des nanomatériaux »¹, un nouveau comité de dialogue est créé à l'Anses en vue de mettre en discussion les travaux d'expertise de l'agence. Ceux-ci débutent la même année avec la mise en place d'un groupe de travail pérenne « nanomatériaux et santé – alimentation, environnement, travail », sous l'égide du comité d'experts spécialisés « Agents physiques », dont l'objectif est « d'assurer une veille scientifique permanente et de produire annuellement un état des connaissances relatif aux dangers, aux expositions et aux risques sanitaires et environnementaux associés aux nanomatériaux pour l'ensemble de leurs usages » (*ibid.*). Le mandat de ce groupe s'achève en 2014, d'autres travaux d'expertise sur les nanomatériaux ont ensuite été menés à l'Anses et discutés au comité de dialogue.

Le troisième comité de dialogue, relatif aux articulations entre biotechnologies, environnement et santé, a vu le jour en 2022¹⁶. Sa coordination est assurée par la DiSSSES, avec l'appui scientifique de l'Unité d'évaluation des risques liés aux biotechnologies (encadré 3).

¹⁶ Ordonnance n°2021-1325 du 13 octobre 2021 réformant l'évaluation des biotechnologies et simplifiant la procédure applicable aux utilisations confinées d'organismes génétiquement modifiés présentant un risque nul ou négligeable.

Encadré 3. Le contexte de la mise en place du comité de dialogue « Biotechnologies, Environnement et Santé »

À la suite de sa dissolution fin 2021, les compétences du Haut Conseil des Biotechnologies ont été redistribuées entre plusieurs organismes publics : le Comité consultatif national d'éthique (CCNE), le Conseil économique, social et environnemental (CESE) et l'Anses. L'Agence s'est vue attribuer les missions relatives à l'évaluation des risques ainsi que l'évaluation socio-économique des produits issus des biotechnologies utilisés en milieu ouvert. L'Agence a souhaité ouvrir un espace de dialogue dédié aux biotechnologies sur le modèle des comités de dialogue existant. Ce comité présente la spécificité de réunir en son sein des parties prenantes associées au domaine agricole et au domaine médical.

La plateforme relative aux autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques

Une plateforme de dialogue a été mise en place en 2018 suite à l'attribution en 2015 d'une nouvelle compétence à l'Anses, la délivrance des autorisations de mise sur le marché de produits phytopharmaceutiques. La plateforme réunit en moyenne une soixantaine de participants par réunion (nombre variable en fonction des sujets mis à l'ordre du jour). Elle est co-coordonnée par la DiSSES et le Pôle des produits réglementés, dont font partie la Direction de l'évaluation des produits réglementés et la Direction des autorisations de mise sur le marché.

Encadré 4. Le contexte de mise en place de la plateforme de dialogue

La plateforme de dialogue « autour des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques » a été mise en place en 2018. Initialement, une réunion avait été prévue pour expliquer aux parties prenantes la mise en œuvre du transfert des autorisations de mise sur le marché du ministère en charge de l'agriculture vers l'agence et échanger avec elles sur les pistes d'amélioration possibles. Quatre axes d'amélioration ont émergé : mieux informer et faciliter l'accès aux données, renforcer la participation, promouvoir des travaux scientifiques susceptibles de répondre aux questions posées par les pesticides et leurs usages, et faire évoluer les méthodes d'évaluation et le cadre réglementaire. À l'issue de cette réunion, tous les acteurs en présence ont jugé utile de se réunir à nouveau, ce qui a conduit à la naissance de la plateforme.

Il existe aussi un comité de suivi des autorisations de mise sur le marché, coordonné par la Direction des demandes d'autorisation de mise sur le marché et dont les avis et recommandations sont publiés en ligne. Le comité de suivi des autorisations de mise sur le marché est un organe consultatif sur lequel l'Anses peut s'appuyer pour sa prise de décision, mais n'a aucun pouvoir décisionnaire. Ce comité est un dispositif prévu par la réglementation ; sa composition est définie par un arrêté datant de 2015. Il est composé de 11 à 18 membres siégeant en qualité de personne compétente dans leur domaine et non comme représentant d'un organisme (ce qui n'est pas le cas pour la plateforme « phyto »). Contrairement aux comités d'experts spécialisés constitués par l'Anses pour l'évaluation scientifique des risques, la nomination comme membre n'est pas incompatible avec le fait d'appartenir à des organisations « porteuses d'intérêt », comme des syndicats agricoles, des interprofessions ou des ONG. La composition du comité de suivi des autorisations de mise sur le marché doit ainsi inclure des « professionnel[s] spécialiste[s] de l'exposition aux produits phytopharmaceutiques », des utilisateurs professionnels de ces produits issus du domaine agricole ainsi que de la santé publique, des agronomes et des « spécialistes de l'environnement exerçant une activité relative aux effets des produits phytopharmaceutiques [...] sur l'environnement ». Les membres du comité de suivi des autorisations de mise sur le marché sont pour la plupart

considérés comme « spécialistes » du fait des compétences acquises par leur activité professionnelle.

Les comités d'orientation thématiques

L'Anses accueille également ses parties prenantes dans des comités d'orientation thématiques, rattachés directement au conseil d'administration et pilotés par la Direction de l'appui au pilotage, de la qualité et de l'audit. C'est le dispositif de dialogue le plus ancien de l'Agence puisqu'il a été mis en œuvre dès sa création.

Les comités d'orientation thématiques sont institués en appui au conseil d'administration. Ils l'assistent et contribuent à :

- l'expression des besoins en matière d'évaluation des risques et de recherche et référence ;
- la définition des orientations stratégiques de l'agence en lui faisant remonter les préoccupations dominantes de la société civile dans le domaine de compétence de l'Anses ;
- la valorisation des travaux de l'agence auprès des parties prenantes et au choix des sujets sur lesquels organiser le débat public.

Il existe cinq comités d'orientation dont les thématiques sont :

- santé environnement ;
- santé travail ;
- santé alimentation ;
- santé, alimentation et bien-être des animaux ;
- santé et protection des végétaux.

Ces instances, à vocation consultative, constituent des espaces de dialogue et d'échange avec les parties prenantes de l'agence et ont vocation à appuyer le conseil d'administration dans :

- la définition des orientations stratégiques et du programme de travail en recueillant des attentes et des sujets d'intérêt pour les parties prenantes ;
- l'expression des besoins en matière d'évaluation des risques et de recherche.

Les comités d'orientation thématiques participent également à la valorisation et la diffusion des travaux de l'agence. Au-delà des collègues représentés au conseil d'administration, ces comités sont ouverts aux organisations de la société civile impliquées sur les champs de compétence de l'agence telles que les associations, professionnels, industriels, syndicats de salariés, syndicats agricoles. La composition des comités d'orientation thématiques peut évoluer si d'autres acteurs manifestent de l'intérêt pour y participer, en fonction de nouvelles missions confiées à l'agence ou de l'émergence de nouveaux sujets de préoccupation. Pour chacun de ces comités, un référent scientifique est désigné au sein de l'agence pour assurer la préparation et le bon déroulement de la réunion.

Dans ces comités siègent aussi des représentants de la direction de l'agence ainsi que des personnalités extérieures particulièrement impliquées dans les sujets d'intérêt de l'agence et représentantes emblématiques de tendances de la société civile (leaders associatifs ou professionnels...). Ils associent de manière privilégiée les membres actifs du conseil d'administration les plus compétents dans le domaine concerné.

L'animation des séances des comités d'orientation thématiques est assurée par un administrateur particulièrement concerné par le domaine considéré. Ces comités se réunissent

en tant que de besoin, à l'initiative de leur président ou de la moitié de leurs membres, au minimum une ou deux fois par an. Une fois par an, les membres des comités d'orientation thématiques sont également conviés à une réunion dédiée lors de laquelle le programme de travail de l'Anses est présenté. Le secrétariat des comités est assuré par l'agence.

2.2 Les événements d'information scientifique

Chaque année depuis 2013, l'Anses ouvre ses portes à l'association Women Engage for a Common Future (WECF) notamment composée de professionnels de santé. Plusieurs travaux de l'Anses et de Santé publique France sont présentés et discutés lors de deux journées. Celles-ci permettent de diffuser les enseignements concrets issus des travaux de l'agence auprès d'une audience ciblée. Sur deux jours, ces sessions donnent également le temps d'approfondir les enjeux et les nuances des expertises. Elles contribuent également à souligner les limites de faisabilité des recommandations de certaines expertises de l'agence, par exemple au vu d'écueils pratiques rencontrés par les professionnels de la puériculture. Plus largement, des discussions, formelles ou non, aident à recueillir des problèmes et données de terrain, faisant écho ou complétant les préoccupations de l'Anses.

La Direction du financement de la recherche et de la veille scientifique organise des *Journées scientifiques* sur différents thèmes (« radiofréquence et santé » en 2022, « air et santé » en 2023, « perturbateurs endocriniens » en 2024) lors desquelles des parties prenantes sont invitées à venir échanger autour de présentations faites entre autres par des scientifiques académiques, des agents Anses et des organisations internationales (Organisation mondiale de la santé par exemple). Les parties prenantes sont aussi parfois associées plus directement en participant aux tables rondes de ces événements.

2.3 Autres modalités d'échange avec les parties prenantes

Les instances de dialogue ne constituent pas les seuls dispositifs d'interactions entre l'Anses et ses parties prenantes. En effet, la vigilance, les productions de recherche et d'expertise peuvent faire appel aux contributions des parties prenantes.

L'expertise

Le caractère multifactoriel des problématiques instruites dans le cadre des expertises scientifiques de l'agence demande de s'appuyer sur une littérature scientifique diversifiée. Cette littérature peut concerner le problème étudié (caractérisation d'un danger, degré et déterminants d'exposition d'une population, facteurs de risque, groupes vulnérables...) comme, de plus en plus, les options d'actions envisageables pour y répondre (et leurs effets potentiels, ressources nécessaires, conditions d'élaboration et de mise en œuvre, etc.)¹⁷.

Dans le même temps, l'instruction d'un problème et de solutions impose la prise en compte des dynamiques sociopolitiques, économiques, culturelles, institutionnelles, réglementaires, géographiques... Or, tous ces éléments ne peuvent être systématiquement couverts par la

¹⁷ Sur ce dernier point, la DiSSES proposera prochainement un référentiel méthodologique pour l'analyse socio-économique d'options d'action (en collaboration avec le comité d'experts spécialisés en analyses socio-économiques) dont les coordinateurs d'expertise de l'agence seront invités à se saisir.

littérature scientifique¹⁸. Dans ce cadre, d'autres formes de savoirs, parfois qualifiés d'appliqués, d'expérientiels, d'informels ou encore de profanes, sont pertinentes à mobiliser¹⁹ à l'échelle de populations, de territoires, de secteurs d'activité ou de milieux de vie. Le traitement de problématiques de sécurité sanitaire peut donc bénéficier d'une intégration élargie des savoirs.

Dans ce contexte, l'Anses dispose de plusieurs moyens permettant le recueil de ces informations dans le cadre d'une expertise : les auditions, la mise en consultation publique et les restitutions²⁰. Des réunions bilatérales se sont tenues sur divers sujets jusqu'en 2017²¹, date à laquelle le format « auditions » a été privilégié.

Ainsi, dans le cadre de certaines expertises, des parties prenantes (y compris des acteurs institutionnels) sont auditionnées. Deux types d'audition sont possibles – l'une n'excluant pas l'autre :

- celles menées en amont de l'expertise par l'équipe projet de l'Anses en charge de l'expertise. Elles visent à compléter le cadrage de l'expertise et à dessiner le périmètre le plus pertinent possible des questions à instruire dans le cadre de la saisine et des moyens pour y répondre²² ;
- celles menées pendant l'expertise, organisées au fil de l'instruction de la saisine ou de l'autosaisine, en discussion avec les experts du groupe de travail²³, pour collecter des informations. Ainsi, elles peuvent compléter la littérature académique et grise déjà recensée par l'Anses et les experts, faire remonter des savoirs expérientiels, rendre compte des significations variées qu'un acteur peut associer à une situation ou des circonstances susceptibles de présenter un danger et/ou un risque, ou encore, aider à identifier les implications de certaines options d'action²⁴.

Ces auditions consolident des liens existants avec des organismes de la société civile, voire en nouent pour la première fois²⁵. Formellement, les auditions font l'objet d'échanges tracés et consignés dans des verbatim ou des comptes rendus validés par les parties prenantes

¹⁸ Par exemple, les acteurs économiques disposent d'une connaissance approfondie et concrète de leurs métiers et des différents acteurs participant à la chaîne de valeur. Ces informations, qui feront l'objet d'une analyse critique, peuvent donc s'avérer pertinentes dans la conduite d'une expertise.

¹⁹ Voir par exemple Cambon L, Alla F, Souffez K. (2017). Démarche probante et transfert de connaissances en promotion de la santé. in: Breton, E., Jabot, F., Pommier, J., Sherlaw, W. (Eds.), La Promotion de La Santé : Comprendre Pour Agir Dans Le Monde Francophone, Références Santé Social. Presses de l'EHESP, Rennes.

²⁰ En accord avec les *Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses*, novembre 2012. <https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PrincipesExpertise.pdf>

²¹ Entretien avec Synadiet 23/11/2023. Ces échanges ont notamment été organisés dans le cadre de la mise en œuvre de la Nutrivigilance.

²² Par exemple, des représentants de l'Ademe ont été auditionnés préalablement au lancement de l'autosaisine sur les travailleurs du secteur des déchets, notamment pour aider l'Anses à délimiter un sujet portant sur un secteur aux frontières floues et mouvantes.

²³ Par exemple des organisations non gouvernementales (ONG) et des syndicats de l'industrie agroalimentaire ont été auditionnés dans le cadre de la saisine sur les nanomatériaux et l'alimentation. On peut également citer les auditions régulières de syndicats de travailleurs, dans le cadre des saisines traitées par le GT « maladies professionnelles ».

²⁴ Par exemple, dans le champ de la santé au travail, diverses représentations d'un emploi peuvent être rapportées par un travailleur. Les auditions de représentants des travailleurs lors d'une expertise permettent notamment de souligner le décalage entre le travail réel et le travail prescrit, les limites de dispositifs de prévention ou de protection face aux risques (par exemple, dans le cadre du secteur des déchets). Plus encore, les auditions explicitent des vécus (par exemple la difficulté de personnes malades confrontées à la complexité de démarches médico-administratives pour faire reconnaître leur maladie comme professionnelle) venant enrichir et humaniser la production d'expertise.

²⁵ Avec des collectifs rassemblant des victimes des pesticides par exemple dans le cadre d'expertises relatives aux maladies professionnelles.

auditionnées. Ces documents constituent ainsi des matériaux mobilisables dans les expertises. Les informations confidentielles éventuellement délivrées à cette occasion sont traitées par les coordinateurs scientifiques selon les règles en vigueur à l'agence et ne sont pas publiées dans le rapport final d'expertise. L'ensemble de cette procédure garantit les conditions d'une collaboration de confiance entre les parties prenantes et l'Anses.

Par ailleurs, les travaux d'expertise de l'Anses peuvent faire l'objet de consultations publiques dont certaines, telle celle de 2021 sur l'avis et le rapport d'expertise relatif aux « Expositions aux champs électromagnétiques liées au déploiement de la technologie de communication « 5G » et effets sanitaires éventuels associés », sont menées suite à des échanges avec les parties prenantes lors des comités de dialogue. D'autres expertises peuvent aussi faire l'objet de mise en consultation comme précisé dans la suite du document.

Une fois les expertises finalisées, des restitutions aux parties prenantes sont régulièrement organisées par l'Anses. Le choix d'organiser une restitution aux parties prenantes est pris par l'Anses en prenant en compte la nature du sujet traité, l'identité du commanditaire ou encore l'inscription de l'expertise concernée dans un ensemble plus vaste de travaux de l'agence. Organisée sur deux heures environ, une restitution est traditionnellement scindée en deux parties : la présentation par l'équipe projet de l'Anses du contexte, de la démarche, des résultats, conclusions et recommandations de l'expertise, puis un temps d'échange et de questions/réponses a lieu avec les parties prenantes.

Les vigilances²⁶

Il existe sept dispositifs de vigilance à l'Anses inscrits dans le code de la santé publique, opérés par différentes entités de l'agence : la Direction des alertes et des vigilances sanitaires, les Unités Phytopharmacovigilance et Évaluation des risques liés à la nutrition et l'Agence nationale du médicament vétérinaire. Ces dispositifs prennent des formes variées, faisant intervenir des sources de données de différentes natures. Certaines données reposent sur des réseaux de centres animés par des professionnels de la santé humaine alors que d'autres sont alimentées via des signalements effectués sur un portail.

Les activités de vigilance ci-dessous reposent sur des consultations médicales

- Toxicovigilance : les centres antipoison traitent des appels en urgence pour conseil médical et les enregistrent dans une base de données exploitée ensuite par des groupes de travail à l'Anses. Le groupe de travail émergence mène une veille active en complément des analyses quantitatives.
- Vigilance des pathologies professionnelles et environnementales : les centres régionaux de vigilance des pathologies professionnelles et environnementales (souvent intégrés dans des Centres hospitalo-universitaires) enregistrent un résumé de consultation de leurs patients dans la base de données du Réseau national de vigilance des pathologies professionnelles et environnementales, exploitée ensuite par des groupes de travail à l'Anses.

Certaines activités de vigilance sont alimentées par des portails en ligne ou des réseaux de professionnels externes.

- Nutrivigilance : ce dispositif, qui vise à collecter les signalements d'effets indésirables liés à certains produits alimentaires comme les nouveaux aliments ou les boissons énergisantes, repose sur des déclarations des professionnels de santé, des fabricants

²⁶ <https://www.anses.fr/fr/system/files/Principes-fondamentaux-des-vigilances.pdf>

et des particuliers. Ce dispositif est piloté par la Direction des alertes et des vigilances sanitaires.

- Cosmétovigilance : confiée à l'Anses à compter depuis janvier 2024, il s'agit d'un système de surveillance et d'enregistrement des effets indésirables liés à l'utilisation des cosmétiques chez l'être humain qui repose sur des déclarations des professionnels de santé. Ce dispositif est piloté par la Direction des alertes et des vigilances sanitaires.
- Tatouvigilance: Cette vigilance consiste à mobiliser l'ensemble des acteurs dans le but de surveiller les effets indésirables des produits de tatouage. Ce dispositif est piloté par la Direction des alertes et des vigilances sanitaires.
- Pharmacovigilance vétérinaire : le dispositif de surveillance des événements indésirables des médicaments vétérinaires est en place depuis 2002, et propose un service de déclaration en ligne depuis 2010. L'efficacité du dispositif repose sur les déclarations spontanées qui, aujourd'hui, sont transmises dans plus de 90 % des cas par les vétérinaires. Cette mission est pilotée par l'Agence nationale du médicament vétérinaire, qui fait partie de l'Anses.
- Phytopharmacovigilance : ce système de vigilance collecte et analyse des données de surveillance sur les produits phytopharmaceutiques. Mis en place en 2010, il prend en compte l'ensemble des effets indésirables, qu'ils concernent la santé humaine, animale, végétale, l'alimentation ou l'environnement. Ce dispositif est piloté par l'Unité de phytopharmacovigilance. La phytopharmacovigilance est peu alimentée par des signalements spontanés reçus via l'adresse email et la page internet dédiées du site de l'Anses. Pour mener ses activités de vigilance, l'Unité de phytopharmacovigilance s'appuie sur un réseau de partenaires et mobilise différents canaux de veille (veille scientifique, veille des communications émises par les parties prenantes). Chacun de ces canaux permet de recenser les signalements dont certains peuvent émaner de parties prenantes²⁷, sur l'ensemble du territoire français. Ces signalements font ensuite l'objet d'une première analyse par l'Unité de phytopharmacovigilance et le groupe de travail associé, déterminant la pertinence d'approfondir ou non l'investigation initiée. L'Unité de phytopharmacovigilance est par ailleurs à l'initiative de travaux de recherche spécifiques qui permettent de générer un ensemble de savoirs scientifiques et de données qui alimentent ensuite la vigilance.
- Toxicovigilance : Cette vigilance consiste à surveiller les effets indésirables chez l'être humain suite à l'exposition à des produits de consommation, des plantes, des champignons ou des animaux. Elle repose sur les données du réseau des huit Centres antipoison ainsi que trois dispositifs de toxicovigilance ultramarins. Ces données sont enregistrées dans le système d'information commun des Centres antipoison. Ce dispositif est piloté par la Direction des alertes et des vigilances sanitaires.

Les recherches participatives

Enfin, les projets de sciences et de recherches dits « participatifs » consistent à faire *participer de manière active et délibérée* des acteurs non scientifiques à la production de connaissances, plus largement à la formulation des problèmes et des solutions. L'Anses a engagé une réflexion depuis 2020 sur ce sujet. Quelques actions de recherche participative impliquant des laboratoires de l'agence sont identifiables, à l'instar de :

²⁷ Des signalements peuvent également émaner d'équipes de recherche.

- Tiquojardin²⁸ : collecte de tiques par des particuliers et exploration des pathogènes transmis par ces vecteurs sur un territoire donné
- Renard²⁹ : collecte de cadavres de renard par des fédérations de chasseurs à des fins d'enquête sur l'échinococcose alvéolaire
- Signalement Ambroisie³⁰ : géolocalisation et signalement de sites envahis par cette espèce allergène

Les recherches participatives constituent également un axe de réflexion des signataires de la Charte de l'ouverture à la société. L'organisation de retours d'expérience réguliers entre ces derniers permet de bénéficier des expériences de chacun. Lors d'échange entre la DiSSES et les laboratoires de l'Anses, il a été constaté un réel intérêt pour cette nouvelle modalité de production des savoirs scientifiques quelle que soit la thématique (santé animale, santé des végétaux, sécurité des aliments, santé au travail). Plusieurs projets de recherches participatives sont en cours de montage ou initiés à l'Anses, qui proposent des approches dépassant la collecte de données pour envisager des méthodes participatives de formulations de problématiques et de questions de recherche. Par exemple, dans le cadre de l'*International Human Exposome Network* project, une initiative européenne qui a débuté en 2024, l'Anses participe à l'identification et à l'organisation de consultations de différentes parties prenantes pour cerner des questionnements et besoins de recherche relatifs à la problématique de l'exposome.

Les appels à projets du Programme National de Recherche Environnement-Santé-Travail

Chaque année, la Direction du financement de la recherche et de la veille scientifique (DFRV) organise un appel à projets de recherche dans le cadre du Programme National de Recherche Environnement-Santé-Travail (PNREST), qui comporte un volet de multi-financements généraliste et un volet spécifiquement dédié aux recherches visant à mettre en évidence d'éventuels effets des radiofréquences sur la santé humaine. Le dispositif de financement est relativement ouvert puisqu'il permet à des entités autres que des équipes de recherche de postuler, à la condition d'être associées à une équipe issue d'un laboratoire académique garante de la méthode scientifique mobilisée. Si les parties prenantes et autres organisations de la société civile sont théoriquement éligibles, aucun projet déposé par une entité de ce type n'a été retenu par le conseil scientifique du PNREST à ce jour.

Participation citoyenne

Outre ses instances de dialogue et la mobilisation de divers leviers d'échange avec des parties prenantes, l'Anses s'est également engagée à renforcer l'information de la population et les pratiques de participation citoyenne. Cette démarche est illustrée par le partenariat conclu avec la Commission nationale du débat public (CNDP) en 2022, dans un contexte où s'observe une demande d'éclairage scientifique, mais aussi parfois une forme de défiance du public envers les institutions sur des sujets de sécurité sanitaire. À travers ce partenariat, il s'agit à la fois pour l'agence de bénéficier du conseil d'une autorité administrative indépendante spécialisée dans le droit à la participation et l'information du public, notamment sur des sujets controversés ou faisant l'objet d'incertitudes, et pour la CNDP de pouvoir compter sur la

²⁸ Laboratoire de Nancy en collaboration avec l'Inrae : <https://www.citique.fr/tiquojardin/>

²⁹ Laboratoire de Nancy : surveillance de l'échinococcus multilocularis.

³⁰ Laboratoire Santé de Végétaux en collaboration avec Telabotanica : <https://www.tela-botanica.org/mission/ambrosiatrifida/>

contribution scientifique de l'Anses dans le cadre des débats de société qu'elle est amenée à organiser³¹.

Dans cette même perspective, la DiSSES a participé aux travaux de la cellule de participation citoyenne du Conseil national de l'alimentation (CNA) animée par le secrétariat du CNA et présidée par la Commission nationale du débat public. Cette cellule a pour objectif de concevoir un dispositif de participation citoyenne adaptée à un thème et d'en assurer le suivi, en lien avec les travaux d'un groupe de concertation du CNA réunissant une diversité de ses membres en vue de produire un avis sur le sujet³². Après avoir associé des citoyens à des démarches participatives sur la sobriété en emballages alimentaires puis sur la prévention et la lutte contre la précarité alimentaire, en 2023 la cellule a travaillé sur la thématique « Mieux communiquer et informer pour prévenir les risques sanitaires des pratiques alimentaires »³³.

2.4 Sollicitations à l'initiative des parties prenantes : le rôle de la Charte des relations avec les porteurs d'intérêts.

Si les relations avec les parties prenantes sont des moteurs de l'amélioration de la qualité des travaux de l'Anses, les interactions avec ces dernières doivent aussi être lues au prisme de l'influence puisque chacune d'entre elles défend des intérêts qui lui sont propres.

Certaines parties prenantes prennent l'initiative de contacter l'Anses. Dans ce cas précis³⁴, ces échanges peuvent entrer dans le cadre défini par la Charte des relations avec les porteurs d'intérêts qui a pour objectif principal de préserver l'indépendance et l'impartialité de l'Anses³⁵.

« Les porteurs d'intérêts peuvent être définis comme des personnes ou groupes de personnes entrant, à leur initiative, en communication avec des agents de l'Anses, lorsque cette communication est de nature à influencer les avis et décisions dont l'Anses a la responsabilité. Toutes les manifestations d'influence sont à prendre en compte, qu'elles soient motivées par des intérêts matériels, financiers ou intellectuels. »

Chaque manifestation d'influence fait l'objet d'un enregistrement dans le registre des porteurs d'intérêts qui précise l'objet de la demande et la réponse apportée par l'Anses. Ce registre peut être communiqué sur demande par n'importe quel organisme ou individu.

Pour encadrer l'expression des différents porteurs d'intérêt tout en préservant l'indépendance et l'impartialité de l'agence, l'Anses applique quatre principes spécifiés dans la Charte :

- l'équité d'accès des porteurs d'intérêts leur permettant de faire entendre leur point de vue sur des sujets entrant dans les missions de l'Anses, c'est-à-dire assurer à chacun d'entre eux la possibilité d'exprimer son point de vue auprès de l'Anses ;
- la garantie d'expression de la pluralité et de la diversité des points de vue ;
- la transparence et la traçabilité des interventions ;

³¹ Communiqué de presse du 17/01/2022. www.anses.fr/fr/system/files/Pres2021CPA22.pdf

³² Le CNA est constitué de 64 membres répartis en 8 collèges (associations nationales de consommateur(rice)s, production agricole, transformation et artisanat, distribution, restauration, syndicats de salarié(e)s, société civile, personnalités qualifiées), auxquels s'ajoutent 9 membres de droit dont l'Anses (cna-alimentation.fr/cna/membres/).

³³ Voir les démarches de participation du CNA : cna-alimentation.fr/participation-citoyenne/demarches-en-cours/

³⁴ Toutes les prises de contact initiées par l'Anses (comité de dialogue, auditions, etc.) n'entrent pas dans le cadre de la Charte des relations avec les porteurs d'intérêts.

³⁵ Sur ce point consulter les avis n°2015-1 et n°2019-1 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts.

- la vigilance des agents de l'Anses aux sollicitations des porteurs d'intérêts, que l'Agence assure par le biais d'actions de sensibilisation et de formation.

La direction générale de l'Agence est également en charge de la nomination d'un référent aux relations avec les porteurs d'intérêts, indépendant hiérarchiquement des responsables des activités soumises à la Charte et des activités de communication et de relations avec les publics³⁶ de l'Agence.

Si la demande de la partie prenante n'entre pas dans le cadre de la Charte des relations avec les porteurs d'intérêts, l'agent sollicité est invité à prendre contact avec la DiSSES ou la Direction de la communication à propos de l'information sur les risques (DICORIS), qui prend alors le relais de cette mise en relation et recueille et traite les éléments fournis par la partie prenante. S'il s'agit de questions sur un domaine d'expertise particulier, la DiSSES ou la DICORIS vérifie que ce domaine entre dans le champ d'intervention de l'agence. Elle reformule les questions pertinentes pour, soit renvoyer la partie prenante vers des productions de l'Anses existantes, soit transmettre les questions aux directions ou unités compétentes. Les retours de l'Anses sont ensuite synthétisés puis transmis à la partie prenante concernée par la DiSSES ou par la DICORIS.

2.5 Synthèse

Les interactions entre l'Anses et ses parties prenantes sont organisées et encadrées par plusieurs dispositifs. Elles peuvent avoir lieu dans des instances dédiées (instances de dialogues), des formats plus généralistes comme les comités d'orientation thématique ou des événements d'information scientifique. Ces échanges peuvent également se faire dans le cadre d'expertises (*via* des auditions, consultations ou restitutions), des activités de vigilance et des projets de recherche participative. Certains dispositifs sont moins mobilisés (consultations publiques) que d'autres (auditions, restitutions).

Certaines parties prenantes sollicitent également directement l'Anses, en dehors des différents dispositifs initiés par cette dernière. Dans ce cas, la nature de la sollicitation fait l'objet d'une vigilance particulière afin de préserver l'indépendance et l'impartialité des travaux menés. Les objets de ces sollicitations sont diversifiés et font l'objet de traitements spécifiques.

L'Anses bénéficie ainsi de canaux d'échange multiples, formels et informels, qui lui permettent d'entretenir des relations étroites, régulières et de bonne qualité avec un grand nombre de parties prenantes sur l'ensemble de ses domaines d'action.

³⁶ Les « Publics » désignent ici tout aussi bien les parties prenantes telles que définies en introduction de ce document que les citoyens, les politiques ou les médias concernés par les travaux de l'Agence.

3 Constats et enseignements généraux

3.1 Un effort d'ouverture reconnu qui n'empêche pas les critiques

L'analyse de l'ensemble des éléments collectés pour ce bilan permet de formuler plusieurs constats, dont le premier est que les instances de dialogue sont devenues des composantes à part entière de l'Anses, et dont la pertinence n'est pas remise en cause. Les matériaux collectés permettent de témoigner d'une reconnaissance de l'effort d'ouverture à la société de l'Anses par les parties prenantes, qui se manifeste de diverses façons :

- au cours des entretiens menés en 2022-2023, les parties prenantes interrogées ont reconnu l'engagement de l'agence en faveur du dialogue avec la société ;
- lors des comités de dialogue, les participants constatent régulièrement l'investissement des personnels de l'Anses dans la préparation des réunions et dans la présentation des résultats scientifiques ;
- des initiatives ont été appréciées par les parties prenantes impliquées, par exemple les programmes d'investigation exploratoires consacrés aux personnes électrohypersensibles ;
- les journées d'information du réseau, *Women engage for a common future* sont fortement appréciées par les participantes, les formats de ce type suscitent l'intérêt d'autres organisations associatives ou syndicales, ce qui invite l'Anses à préciser les conditions et modalités d'initiatives de ce type.
- la comparaison entre l'investissement de l'Anses pour l'ouverture à la société de l'expertise et les initiatives prises par les autres organismes membres du Club de la Charte de l'ouverture à la société montre que l'agence fait partie des organisations d'expertise particulièrement investies dans ce domaine. Elle est par ailleurs engagée, avec les autres membres fondateurs de la Charte de l'ouverture à la société, dans la promotion de la recherche participative³⁷.

Les comités et plateforme de dialogue mis en œuvre par l'Anses ne relèvent pas d'une obligation réglementaire. Cette spécificité permet une certaine souplesse dans la gestion de ces instances, souplesse appréciée tant par les agents de l'Anses que par les parties prenantes qui y siègent. L'absence de recherche d'un consensus ou de conclusions partagées par les membres de chaque comité offre aux organisations un espace de libre expression sans autre contrepartie que le partage de leur expertise, de leurs savoirs et de leurs questions dans le domaine. Le caractère confidentiel des échanges menés (pas de publication des verbatim) garantit également la préservation de ce lieu d'échange entre parties prenantes et participe de son originalité dans le paysage institutionnel français. Des évolutions récentes sont bien accueillies, notamment :

- en interne, l'introduction d'un « principe directeur » définissant les règles de la constitution du comité de dialogue « Biotechnologies, environnement et santé », a permis de faciliter sa mise en œuvre dans un contexte de controverse marquée ;

³⁷ Le bilan des activités de recherche participative des établissements qui a été effectué par la DiSSES dans le cadre de la Charte de l'ouverture à la société met en évidence le rôle important joué par l'agence dans ce domaine.

- Les nouvelles pratiques des comités de dialogue consistant à mettre en discussion des feuilles de route, diversifier les présentations en plateforme et comités de dialogue en impliquant des membres (voir plus bas) ;
- L'intérêt de l'agence pour la recherche participative

L'intérêt pour les modalités de dialogue de l'Anses diffère selon les organisations concernées. Les matériaux collectés mettent en évidence des intérêts pour les dispositifs de dialogue de l'agence qui varient selon les domaines. Certaines des parties prenantes associatives rencontrées, notamment celles qui sont actives sur les sujets santé environnement, mettent en regard l'ouverture de l'Anses avec le fait que d'autres forums tendent à se fermer tels que les espaces de discussion qui étaient proposés par différentes administrations, centrales comme territoriales. Cette fermeture conduit des parties prenantes à amplifier leurs demandes et questions auprès de l'Anses, qui devient ainsi un espace d'échanges avec la société civile organisée accueillant des questionnements qui dépassent les missions de l'agence en termes de thématiques ou de positionnement³⁸. Cette évolution peut être rapprochée d'une observation formulée par certaines associations environnementales, qui constatent une plus grande difficulté d'accès à des données produites par des organismes publics et qui ont recours à l'action judiciaire pour obtenir des informations présentes dans des dossiers d'évaluation de risques sanitaires³⁹. Cette dynamique s'inscrit dans une tendance plus large, renvoyant à la judiciarisation des mobilisations sociales relatives aux risques sanitaires et environnementaux (produits phytosanitaires⁴⁰, bien-être animal, substances chimiques, qualité de l'air, gestion des déchets)⁴¹. En revanche, la clôture d'espaces d'échanges n'a pas été évoquée par les représentants d'organisations économiques.

Le constat n'est pas le même sur les sujets liés à la santé au travail. Dans les entretiens menés avec les syndicats de salariés et les organisations d'employeurs, l'Anses est apparue comme un lieu de dialogue marginal pour ces acteurs. Ces derniers dialoguent régulièrement et directement avec les pouvoirs publics dans divers espaces comme, par exemple, le Conseil d'orientation des conditions de travail. Pour ces organisations, l'Anses est davantage considérée comme une agence pourvoyeuse de repères scientifiques robustes à mobiliser par ailleurs que comme un espace de dialogue à investir⁴².

De façon générale, ces différences reflètent une dynamique de dialogue avec la société hétérogène selon les domaines d'activité de l'Agence, et plus importantes dans les domaines en rapport avec la santé environnementale. Cette caractéristique se manifeste dans les thématiques des instances de dialogue et dans les attentes envers l'Anses exprimées par les parties prenantes.

³⁸ Issu des entretiens avec des associations, ce constat a également émergé au cours des auditions menées dans le cadre de la saisine relatives aux nouvelles techniques génomiques.

³⁹ Générations Futures a ainsi mobilisé un tel levier, pour obtenir l'accès au dossier relatif au glyphosate, inaccessible depuis 2015. En 2013, les dossiers d'évaluation des risques avaient été publiés sur le site de l'Anses sous la pression du député Gérard Bapt (voir François Dedieu (2022). *Pesticides: le confort de l'ignorance. Anthropocène*. Paris: Éditions du Seuil.). Cette déclaration lors de l'entretien avec Générations Futures laisse supposer qu'ils ont été retirés du site internet de l'agence deux ans plus tard.

⁴⁰ Cardon, V., Prete, G. (2018). « Public conviction with no scientific evidence: undone popular epidemiology and the denunciation of the health effects of pesticides in a French apple-growing region ». *Environmental Sociology* 4(2): 253-63. <https://doi.org/10.1080/23251042.2017.1374231>.

⁴¹ Cette tendance a également été remarquée via la base de données de la Veille Sociétale : 217 prises de position criblées comme « judiciaires » ont été enregistrées depuis 2017.

⁴² Les deux représentants CGT dans le comité de dialogue « Radiofréquence et Santé » ne sont venus d'une seule fois en 2011. En revanche, la CGT et la CFDT siègent régulièrement dans le comité de dialogue « Nanomatériaux et Santé ».

La reconnaissance de l'effort d'ouverture n'empêche pas les critiques envers l'Anses, voire des conflits sur des sujets controversés, y compris dans le cadre des dispositifs de l'agence. Dans la mesure où les dispositifs de dialogue de l'Anses n'ont pas d'objectif de consensus et sont consacrés à des sujets controversés, il n'est pas surprenant que des positions divergentes s'expriment ni que les critiques associent les questions scientifiques et celles relatives à l'organisation du dialogue⁴³. Certaines des parties prenantes interrogées considèrent que les informations partagées dans les instances de dialogue en général restent descendantes et trop souvent centrées sur la présentation des travaux de l'agence. En pratique, certains participants se sentent enfermés dans un rôle « passif », « consultatif » et non « contributif ». La création du comité de dialogue sur les biotechnologies a donné lieu à une expression très explicite de ce diagnostic, en partie liée à l'origine de ce comité⁴⁴. Au cours des entretiens réalisés, ce constat a été formulé par des parties prenantes associatives et par des représentants d'organisations professionnelles.

Ce constat est lié en partie à la difficulté de l'articulation entre dialogue et expertise (voir section suivante). Il renvoie aussi au fait que certains sujets relevant de l'Agence font l'objet de discussions au sein d'un comité de dialogue, mais que d'autres en sont dépourvus. Il existe de fait un décalage entre le volume et diversité des sujets d'expertise de l'agence et les sujets qui sont effectivement discutés dans les comités de dialogue.

En effet, les comités et plateforme de dialogue n'ont pas vocation à couvrir l'ensemble des sujets de l'Anses, et une multiplication des instances de dialogue poserait des problèmes de faisabilité au regard des ressources nécessaires. Néanmoins l'Agence organise régulièrement des restitutions des travaux d'expertise, qui peuvent être associées à des échanges structurés avec les parties prenantes et chercheurs concernés, et a la possibilité d'enrichir les expertises par des consultations.

Enseignement 1

L'implication de l'Anses dans le dialogue avec ses parties prenantes est reconnue, et ses instances de dialogue ont acquis une visibilité certaine auprès des parties prenantes impliquées sur les sujets de l'agence. Des considérations spécifiques à chacune des instances de dialogue sont présentées dans la partie suivante de ce rapport.

3.2 Des interactions complexes entre expertise et parties prenantes

Comités de dialogue et travaux d'expertise

Lors des réunions des comités de dialogue, il arrive que certains participants demandent à participer de façon plus active à la définition des priorités de recherche et d'expertise, voire à l'expertise elle-même. Ce type de demande a aussi été formulé lors de certains entretiens par des parties prenantes souhaitant une évolution des dispositifs existants en faveur de l'amélioration de l'écoute et de la prise en compte de leurs contributions, arguant pour certains

⁴³ La littérature consacrée à la participation du public dans les débats scientifiques et techniques a largement commenté le « débat sur le débat » souvent observé sur des sujets controversés.

⁴⁴ En effet, les parties prenantes participaient activement au travail d'expertise mené au sein du Comité économique, éthique et social (CEES) du HCB et avaient donc un rôle contributif important. Le transfert des missions du Haut Conseil aux Biotechnologies à l'Anses a conduit à une séparation entre les travaux d'expertise et le rôle donné aux parties prenantes.

un risque de faire des instances de dialogue de l'agence des « rituels vides de sens »⁴⁵ ou de seuls « extincteurs de critique sociale »). Certains représentants des organisations professionnelles regrettent aussi qu'il ne soit pas possible de pouvoir communiquer directement à l'Anses et selon « un format bilatéral sans les ONG », les informations scientifiques dont ils disposent⁴⁶. Certains dispositifs pérennes de l'Anses, comme la nutrivigilance, ont fait l'objet de réunions de travail avec les parties prenantes concernées et ces dernières considèrent aujourd'hui que de telles dispositions manquent⁴⁷.

On peut interpréter ces remarques comme des conséquences des exigences relatives à la qualité de l'expertise, encadrée par la norme qualité NFX50-110⁴⁸. Celle-ci stipule ce que doit contenir un travail d'expertise et comment il doit être conduit, et énonce des règles de déontologie de l'Anses en matière d'indépendance, de prévention des conflits d'intérêts et de transparence, auxquelles sont soumis les scientifiques de l'agence comme les experts extérieurs. Ces règles définissent un cadre visant à assurer l'indépendance de l'expertise en collectant les déclarations publiques d'intérêt des experts et en assurant la bonne gestion d'éventuels liens d'intérêt. Elles interdisent en pratique la participation à une expertise collective de toute partie prenante directement intéressée à un sujet donné à l'expertise collective. Ces règles sont en revanche compatibles avec la réalisation d'auditions au cours de l'expertise, conçues comme un moyen d'obtenir des informations de natures variées non disponibles dans la littérature scientifique et c'est en ce sens qu'elles ont été mobilisées, notamment sur certains sujets controversés pour comprendre la diversité de positions scientifiques. Certaines parties prenantes interrogées ont perçu une diminution de la fréquence des auditions au cours des expertises. Les chiffres collectés par l'Anses sur la période 2021-2023 montrent qu'environ 40% des expertises menées par des groupes de travail dédiés donnent lieu à des auditions des parties prenantes de la société civile (à noter que ce chiffre n'inclut pas les experts auditionnés par les groupes de travail du fait de liens d'intérêt empêchant leur participation en tant qu'expert membre du groupe).

Les expertises pour lesquelles il n'y a pas d'audition sont traitées dans les comités de dialogue sous la forme d'échanges essentiellement informatifs : les nouvelles saisines pertinentes pour le comité de dialogue concerné sont présentées, puis leurs résultats en fin d'expertise. Des questionnements récents sur la mobilisation des auditions en lien avec le sujet des biotechnologies, les expériences existantes de consultation en cours d'expertises et le développement de l'analyse socio-économique montrent qu'il est envisageable de faire évoluer les relations entre les activités d'expertise et les initiatives relevant du dialogue entre l'Anses et ses parties prenantes dans le respect des normes qualité et des principes déontologiques de l'agence.

⁴⁵ Extrait d'entretien

⁴⁶ Extrait d'entretien

⁴⁷ Ces réunions bilatérales et trimestrielles ont notamment porté sur des enjeux de définition des « compléments alimentaires ».

⁴⁸<https://www.boutique.afnor.org/fr-fr/norme/nf-x50110/qualite-en-expertise-prescriptions-generales-de-competence-pour-une-experti/fa118385/21460#AreasStoreProductsSummaryView>

Des demandes spécifiques à la plateforme de dialogue sur les autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

La demande d'implication dans les activités d'expertise ne s'exprime pas au cours des réunions de la plateforme de dialogue dédiée aux produits phytopharmaceutiques. Cependant, lors des entretiens, certaines des parties prenantes membres de la plateforme ont formulé d'autres demandes de prise en compte de leurs contributions. Notamment, des associations environnementales mentionnent les données collectées *via* leurs réseaux de partenaires, parfois au cours d'enquêtes citoyennes. Elles signalent un intérêt pour :

- une intégration plus forte de ces éléments considérés comme des signaux aux activités de vigilance de l'Anses ;
- des échanges avec l'agence pour appuyer la conduite d'enquêtes citoyennes susceptibles de produire des résultats robustes.

Si des dispositifs existent à l'agence pour formuler des alertes, l'articulation avec les initiatives citoyennes demeure difficile.

Dialogue et programmation des activités de financement de la recherche

Au cours des réunions des comités de dialogue, des demandes de participation à la programmation des activités de financement de la recherche sont parfois exprimées. Elles se heurtent aux limites de l'enveloppe budgétaire du Programme national de recherche – Environnement Santé Travail (PNREST) et aux processus d'élaboration de l'appel qui impliquent les équipes de l'Anses, mais pas les parties prenantes. Ces demandes traduisent une situation qui n'est pas propre à l'Anses et qui a trait au manque d'espace d'interactions entre acteurs de la recherche et acteurs de la société civile⁴⁹. Si l'agence ne peut à elle seule combler ce manque, les échanges avec les parties prenantes montrent cependant qu'elle est vue comme une institution importante pour favoriser les échanges entre science et société. Ceci invite à considérer la possibilité et la faisabilité d'évolutions des comités de dialogue pour fournir des possibilités d'échanges entre chercheurs et parties prenantes pouvant par ailleurs contribuer à l'identification de futurs projets de recherche participative.

Enseignement 2

La reconnaissance de l'implication de l'Anses dans le dialogue avec la société n'empêche pas l'expression d'insatisfactions, en particulier liées aux possibilités restreintes (ou perçues comme telles) de contributions aux travaux de l'agence. Le dialogue dans les comités et plateforme est réel, mais essentiellement descendant. Ceci s'explique en partie par les règles déontologiques et le processus qualité de l'expertise qui encadrent strictement les travaux de l'agence et visent à prévenir les conflits d'intérêts. Des possibilités d'évolutions dans ce cadre existent, elles seront discutées dans la section suivante.

3.3 Des interrogations dépassant les missions de l'agence

Les échanges lors des comités de dialogue comme les rencontres avec les parties prenantes réalisées en préparation de ce rapport montrent que le dialogue se heurte très souvent au fait que les interrogations des parties prenantes dépassent les missions de l'agence. Sans visée

⁴⁹ Ce constat est formulé aussi bien lors de certains comités de dialogue qu'à un niveau plus général par certaines associations dont les missions visent explicitement à favoriser ces rapprochements afin d'assurer une pertinence accrue des recherches menées vis-à-vis des attentes de la société civile.

exhaustive, on peut repérer trois catégories de questionnement qui associent les sujets sanitaires avec d'autres préoccupations.

Questionnements sur les choix techniques et les priorités collectives associées

Les échanges lors des comités de dialogue montrent que les participants soulèvent fréquemment des questions relatives au choix d'opportunité de certains développements technologiques et aux enjeux associés. Les questions de « l'utilité » ou de la « futilité » des applications des nanomatériaux, de l'opportunité du développement de la 5G ou encore de la pertinence des usages anticipés des nouvelles techniques génomiques sont régulièrement soulevées en comités de dialogue en lien avec les discussions consacrées aux travaux de l'Anses. Ces échanges mettent en évidence une tension entre des travaux de l'agence consacrés à l'évaluation des risques de telle ou telle technologie et des préoccupations relatives aux possibilités de trajectoire technologique alternative, voire à des choix de société susceptibles d'impliquer des transformations structurelles, préoccupations auxquelles l'Anses n'a pas la possibilité de répondre.

Cette tension s'exprime aussi nettement pour les produits phytopharmaceutiques. Les échanges avec les parties prenantes impliquées dans la plateforme « phyto » ont confirmé un ensemble de préoccupations relatives à la transformation des modèles agricoles (accompagnement technique et économique des agriculteurs, promotion de modèles alternatifs d'agriculture voire transition des sociétés contemporaines, nécessité de comprendre et de soutenir les pratiques concrètes d'exploitation agricole, etc.) qui dépassent largement les responsabilités de l'Anses relatives à l'évaluation du risque des produits phytopharmaceutiques et la délivrance des autorisations de mise sur le marché.

Questionnements relatifs à l'environnement institutionnel

Les parties prenantes de l'Anses soulèvent régulièrement des questions relatives à l'organisation des relations entre expertise, décision et contrôle. Par exemple, le comité de dialogue sur les nanomatériaux est le lieu de discussions sur l'utilisation des données recueillies par le dispositif R-nano⁵⁰ et sur les actions entreprises en conséquence. Les discussions sur les travaux d'expertise de l'agence consacrés aux nouvelles techniques génomiques au sein du comité de dialogue « Biotechnologies, environnement et santé » ont donné lieu à des interrogations sur l'impact de l'expertise en cours sur le devenir des textes européens. Les échanges menés avec les parties prenantes intéressées par les produits phytopharmaceutiques ont donné lieu à des questionnements relatifs aux différences entre les conditions d'utilisation des produits (voire leur interdiction) et les pratiques effectives, soulevant ainsi la nécessité du contrôle. Ces exemples illustrent des situations dans lesquelles l'Anses est interpellée sur des tâches qui dépassent le périmètre de ses missions.

⁵⁰ Le dispositif R-Nano de déclaration des substances à l'état nanoparticulaire oblige, depuis 2013, les utilisateurs de nanomatériaux à déclarer les quantités annuelles produites, importées ou distribuées. Ce dispositif est piloté par le ministère de la Transition écologique (MTE) et géré par l'Anses. R-Nano a pour objectif d'améliorer la traçabilité, l'information du public et la contribution à l'évaluation du risque. En comité, la question de l'exploitation des données pour l'évaluation du risque, de leur mobilisation pour la prévention du risque ou des calendriers de publication des résultats ressurgit régulièrement et la Direction générale de la prévention des risques du MTE intervient régulièrement.

Questionnements relatifs aux modes de raisonnement

Lors des réunions des instances de dialogue et au cours des entretiens réalisés, les parties prenantes de l'Anses mettent fréquemment en avant des modes de raisonnement face au risque qui, bien que cohérents avec l'objectif d'évaluation du risque, conduisent à étendre de façon potentiellement significative les approches usuellement adoptées par l'agence. On peut mentionner :

- le fait de connecter l'analyse d'une technologie avec l'analyse des implications systémiques (par exemple, transformations sociales, changement de mode de vie, effets à long terme, etc.) ;
- le fait de s'interroger sur la nature du risque à partir d'expériences de souffrances individuelles (par exemple celle des électro-hypersensibles) plutôt que des effets mesurables en laboratoire ;
- le fait de chercher à constater un risque à partir d'observations en petit nombre et territorialisées ;
- le fait de contraster une décision sanitaire avec des conséquences économiques pour une catégorie d'acteurs (par exemple, des entreprises).

Ces positions appellent l'agence à s'interroger sur ses appuis méthodologiques et sur les évolutions possibles de ses pratiques.

Le fait que ces trois groupes de questionnements se manifestent dans les instances de dialogue de l'agence (particulièrement les comités de dialogue) et dans les entretiens menés avec les parties prenantes de l'Anses est cohérent avec les enseignements d'une littérature scientifique riche sur les controverses liées à des risques. Cette littérature repère en effet des oppositions qui recoupent les trois catégories ci-dessous :

- opposition sur le cadrage des questions : par exemple, de nombreuses controverses liées aux biotechnologies peuvent être interprétées comme des oppositions sur la nature des questions pertinentes : risques environnementaux et sanitaires des organismes génétiquement modifiés, organisation du système agro-industriel et pertinence sociale de développement de telle ou telle technologie⁵¹ ;
- questionnement sur la légitimité des institutions et sur leurs capacités à prendre en compte les problèmes et à les gérer : par exemple, des travaux récents mettent en évidence les liens entre hésitation vaccinale et questionnement envers les institutions de la santé publique⁵² ;
- oppositions entre des modes de raisonnement sur le risque (par exemple, des controverses autour de projets industriels illustrent des oppositions entre différentes façons de penser le risque, de la prévision statistique à l'anticipation des catastrophes⁵³).

Ces interrogations mettent en perspective les approches adoptées par l'Anses et le périmètre de ses missions. L'analyse des échanges dans les comités de dialogue montre que l'agence est souvent conduite à réaffirmer sa position face à ces questionnements, en rappelant ses responsabilités et celles de ses tutelles, les principes de l'analyse des risques et les limites de l'expertise scientifique menée à l'Anses (disponibilité des données, existence de la littérature,

⁵¹ Voir par exemple: Heller, Chaia. "From scientific risk to paysan savoir-faire: peasant expertise in the French and global debate over GM crops." *Science as Culture* 11(1): 5-37. 2002.

⁵² Voir : Goldenberg, Maya J. *Vaccine hesitancy: public trust, expertise, and the war on science*. University of Pittsburgh Press, 2021.

⁵³ Voir par exemple : Weszkalnys, Gisa. "Anticipating oil: the temporal politics of a disaster yet to come." *The Sociological Review* 62.1_suppl: 211-235. 2014.

etc.). Ces rappels sont nombreux, et peuvent être source de frustration, pour les parties prenantes comme pour l'agence elle-même.

Des évolutions récentes ouvrent toutefois des possibilités de prendre en compte certains questionnements qui dépassent les missions de l'Anses (ou qui semblent le faire) car elles ouvrent des possibilités nouvelles pour l'agence de formuler et de traiter des questions :

- l'approche par l'exposome suppose une attention à la diversité des sources d'exposition et aux relations entre elles, donc de prendre en compte les pratiques individuelles et collectives, mais aussi les ressorts sociaux et économiques des situations d'expositions⁵⁴ et de leur prévention ;
- les questions posées par le dérèglement climatique et sur lesquelles l'Anses est appelée à travailler imposent de considérer les implications à long terme, les connexions entre divers niveaux de risques, mais aussi l'opportunité de telle ou telle solution technologique (ex. : végétalisation des villes et risque vectoriels) ;
- l'Anses cherche à développer des relations avec des organismes de recherche et d'expertise (Institut national de recherche pour l'agriculture, l'alimentation et l'environnement, Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives, Ifremer...), mais aussi avec des instances qui ont un rôle dans la structuration du débat public (Commission nationale du débat public, Conseil économique, social et environnemental...). Des collaborations peuvent permettre de clarifier les missions de l'agence aux yeux de tiers, mais aussi d'assurer les connexions nécessaires entre les problématiques du risque et la diversité des questions qui lui sont liées ;
- l'intérêt renouvelé pour la recherche participative ouvre de nouvelles possibilités d'échanges avec les parties prenantes ;
- le développement de l'analyse socio-économique à l'Anses invite à étendre le périmètre de l'évaluation des risques. L'analyse socio-économique étant discutée par les parties prenantes, elle fait l'objet d'une section spécifique.

Ces évolutions suggèrent qu'il est possible, dans le cadre des échanges entre l'agence et ses parties prenantes, d'adopter une position permettant :

- d'être très clair sur le positionnement de l'agence et ses missions d'évaluation des risques, tout en montrant ce qu'impliquent ce cadrage et les questions qu'il peut laisser de côté ;
- de mettre en évidence les liens entre l'évaluation du risque et les questions liées aux choix de société afférents ;
- d'investir les possibilités de traiter ces liens, en tirant parti de la structuration de l'expertise en analyse socio-économique et en coordination avec les organisations partenaires.

⁵⁴ Voir notamment les travaux sur l'exposome, y compris issus du Conseil Scientifique de l'agence (*Intégration de l'exposome dans les travaux de l'Anses. Avis de l'ANSES et rapport du Conseil Scientifique, mars 2023*), et ceux qui discutent la notion d'exposome social (Senier, Laura, et al. "The socio-exposome: advancing exposure science and environmental justice in a postgenomic era." *Environmental sociology* 3.2 (2017): 107-121).

Enseignement 3

Le contexte actuel de l'agence, marqué par des évolutions scientifiques, paradigmatiques (exposome, *One health*) et méthodologiques (développement de l'analyse socio-économique, intérêt pour la recherche participative, collaboration avec d'autres institutions) invite à renforcer le dialogue avec la société. Les parties prenantes adressent à l'agence des questionnements qui peuvent dépasser le périmètre de ses missions. L'Anses est amenée à rappeler ce périmètre, tout en considérant que les approches de l'exposome et relatives au principe *One health*, les sujets liés au dérèglement climatique, mais aussi le développement des sciences économiques et sociales invite à renouveler le cadrage des questions qu'elle traite.

3.4 Des attentes envers l'analyse socio-économique

Les entretiens avec les parties prenantes ont tous donné lieu à des discussions sur l'analyse socio-économique), déployée par l'Anses ces dernières années sur certains enjeux sanitaires. Les représentants des organisations professionnelles ont manifesté une attente à cet égard, en voyant dans l'analyse socio-économique la possibilité de prendre en compte des enjeux économiques pas toujours visibles dans l'évaluation des risques, voire d'évaluer « l'acceptabilité sociale d'une innovation »⁵⁵ en introduisant des coûts économiques associés aux risques évalués. Tout en identifiant un intérêt à mobiliser l'analyse socio-économique pour enrichir le dialogue entre expertise et société, les associations environnementales rencontrées s'inquiètent d'une éventuelle utilisation visant à contrebalancer des évaluations sanitaires par des évaluations économiques. Cette inquiétude est particulièrement identifiable dans le cas des produits phytopharmaceutiques dans la mesure où l'agence est chargée de la délivrance des autorisations de mise sur le marché. De façon plus générale, plusieurs parties prenantes rencontrées s'interrogent sur la pertinence d'une monétarisation des enjeux environnementaux et sanitaires.

Ces représentations ambivalentes de l'analyse socio-économique font directement écho à la nécessité pour l'agence de bien positionner ces nouvelles missions, et justifient l'intérêt des travaux en cours visant à produire des référentiels méthodologiques en analyse socio-économique, qui font l'objet de jalons dédiés dans le contrat d'objectifs et de performance 2022-2025 de l'agence. De façon générale, les remarques collectées auprès des parties prenantes sont cohérentes avec les orientations du développement de l'analyse socio-économique à l'Anses et en renforcent la pertinence, en considérant notamment les éléments suivants :

- l'analyse socio-économique à l'Anses ne vise pas à nuancer le risque sanitaire par des considérations économiques. Elle permet de mieux qualifier le risque en étudiant les déterminants socio-économiques de l'exposition et en identifiant les effets d'inégalité associés, d'apprécier ses conséquences en évaluant économiquement le fardeau sanitaire ou environnemental, et d'analyser les différentes façons de réduire ou supprimer ce risque en analysant les options d'action et les enjeux et controverses associés⁵⁶ ;
- l'analyse socio-économique peut fournir des évaluations quantitatives de coûts ou de bénéfiques en prenant en compte le point de vue le plus large possible (celui de la

⁵⁵ Extrait d'entretien

⁵⁶ Ces différents axes de l'ASE font actuellement l'objet de référentiels méthodologiques ASE en cours d'élaboration à la DiSSES

société) sans se limiter aux coûts ou bénéfiques pour un acteur en particulier, en explicitant les incertitudes associées au calcul, et en lien avec l'appréciation qualitative des enjeux associés au risque et éventuellement aux actions envisagées pour le gérer. Ceci implique une vision large des enjeux socio-économiques et une capacité à questionner les données économiques fournies par les acteurs concernés⁵⁷.

- l'analyse socio-économique peut contribuer aux débats relatifs à « l'acceptabilité » d'un développement technologique dans la mesure où elle peut analyser les positionnements des acteurs impliqués, mettre en évidence dans une perspective sanitaire ou environnementale les conditions et implications sociales et économiques associées à telle ou telle trajectoire technologique ou encore participer à l'élaboration de scénarios d'évolution d'une situation associés à des choix techniques ou réglementaires.
- Le développement de l'analyse socio-économique à l'Anses ne modifie pas la mise en œuvre de l'évaluation des risques des produits réglementés ni la délivrance de leurs autorisations de mise sur le marché en conformité avec les textes réglementaires. En revanche, l'analyse socio-économique peut fournir des analyses apportant des éclairages complémentaires permettant d'enrichir la compréhension des enjeux. Ce contexte peut aussi représenter une opportunité pour mettre en place et faciliter les collaborations avec d'autres institutions, par exemple sur les analyses socio-économiques des alternatives à un produit.

Ces orientations permettent d'identifier des pistes pour à la fois enrichir le dialogue entre l'Anses et ses parties prenantes et rendre robustes les travaux de l'agence en matière d'analyse socio-économique, dans le contexte actuel d'élaboration des référentiels méthodologiques sur le sujet. Ceci amène à considérer que l'analyse socio-économique peut contribuer à étendre ou à reformuler le cadrage des questions traitées par l'agence, tout en rencontrant certaines des interrogations des parties prenantes décrites dans la section précédente. Dans cette optique, l'analyse socio-économique requiert des échanges avec les parties prenantes concernées par les sujets traités, en particulier :

- pour mieux comprendre les impacts d'une situation de risque dans le cadre d'une évaluation économique du fardeau sanitaire et/ou environnemental ;
- pour identifier les déterminants socio-économiques des situations de risque ;
- pour évaluer la faisabilité économique et les enjeux associés à des alternatives dans une perspective sanitaire (incluant, lorsque cela s'avère pertinent, une étude de filière) ;
- pour analyser les options d'action et leurs impacts ;
- pour analyser les controverses ;
- pour aider à mieux cibler les recommandations élaborées par l'Anses.

Des exemples de travaux récents sur les biotechnologies qui ont utilisé des informations collectées d'auditions pour appuyer l'analyse des enjeux socio-économiques démontrent d'ores et déjà le potentiel de l'analyse socio-économique à enrichir l'expertise tout en mettant en œuvre des échanges avec les parties prenantes.

⁵⁷ Les propositions de restriction élaborées par l'Anses dans le cadre du Règlement européen REACH fournissent des enseignements à ce sujet, les études d'impacts économiques incluses dans ces dossiers reposant en grande partie sur les données collectées auprès des parties prenantes des filières et marchés concernés par la restriction. La mise en consultation publique systématique de ces dossiers est un moyen d'accroître l'opposabilité de ces données qui reste toutefois limitée, l'Anses n'étant pas en capacité de générer des données contradictoires. Des analyses de sensibilité et d'incertitude sont réalisées pour renforcer la robustesse des résultats.

Enseignement 4

L'analyse socio-économique suscite des attentes et des interrogations. Les orientations prises par l'agence en font une ressource pour enrichir l'expertise et élargir le champ de la qualité du dialogue avec la société.

L'analyse socio-économique ouvre le périmètre des questions et rencontre certaines des interrogations des parties prenantes qui connectent l'évaluation des risques avec les enjeux économiques et sociaux. À cet égard, l'analyse socio-économique peut être une ressource pour enrichir le dialogue avec la société. Le fait que les méthodes de l'analyse socio-économique supposent des échanges avec les acteurs concernés invite à intégrer les conditions et implications en matière de dialogue avec la société dans les référentiels méthodologiques en cours de construction en collaboration avec le comité d'experts spécialisés en analyse socio-économique.

4 Constats et enseignements spécifiques

4.1 Des interactions aux portées hétérogènes

Les apports des instances de dialogue aux questions d'expertise scientifique et, plus généralement, aux activités de l'Anses, sont divers et évolutifs. En effet, chaque thématique génère des questionnements qui sont spécifiques et participe de ce fait à l'évolution des apports du dialogue à l'Anses. Dans le même temps, leurs fonctionnements, passés et actuels, suscitent des questions, notamment matière d'articulation effective entre ouverture sociale et expertise, ou d'appréhension et de traitement de la diversité des savoirs et données.

4.1.1 Comités de dialogue

Des évolutions récentes à pérenniser

Des évolutions récentes ont été introduites dans les comités de dialogue de l'agence à l'occasion du changement de présidence des comités radiofréquence et nanomatériaux, et de la création du comité de dialogue « Biotechnologies, environnement et santé » :

- la mise en place d'une feuille de route discutée avec les membres des comités permet d'organiser des échanges et d'envisager une planification des discussions ;
- l'encouragement à la participation des membres des comités va aujourd'hui jusqu'à l'inclusion de présentations des membres des comités dans les ordres du jour. Des séquences « tour de table des parties prenantes » lors des réunions permettent aussi aux membres des comités de faire part de leurs initiatives.
- des organisations partenaires de l'agence peuvent être invitées à participer à certaines réunions des comités en fonction des sujets traités. Par exemple, les travaux d'expertise de l'Anses sur les nouvelles techniques génomiques ont été discutés au sein du comité de dialogue biotechnologies lors de réunions auxquelles des représentants du Conseil consultatif national d'éthique et du Conseil social, économique et environnemental ont été conviés. Ces organisations ont également présenté leurs travaux sur le sujet aux membres du comité de dialogue.

Ces évolutions récentes sont bien accueillies par les membres des comités comme par l'agence, et peuvent être pérennisées.

Une adaptation nécessaire en fonction des travaux à discuter

L'actualité réglementaire sur les sujets des comités de dialogue est variable, de même que le rythme des productions scientifiques, qu'elles relèvent des travaux d'expertise de l'agence, des projets de recherche financés par le PNREST ou des projets de recherche menés dans d'autres cadres. Cette variabilité requiert une adaptation du rythme des réunions, voire de leur format (une demi-journée, point d'information en visioconférence...).

Une articulation avec des institutions partenaires

L'expérience du comité de dialogue sur les biotechnologies met en évidence l'intérêt de poursuivre le travail en commun avec des institutions impliquées sur ces sujets (Conseil

Consultatif National d’Ethique et du Conseil Social, Economique et Environnemental) et au-delà (Commission nationale du débat public) : cela peut se traduire par des invitations de leurs représentants aux réunions du comité.

Des perspectives pour mettre en discussion les travaux de l’agence au-delà des comités de dialogue

Les comités de dialogue de l’Agence ont été mis en place sur des sujets controversés et/ou à la suite d’évolutions de la répartition des compétences entre instances en charge de l’expertise. De ce fait, ils sont loin de couvrir l’ensemble des sujets de l’agence, qui ne disposerait d’ailleurs pas des ressources nécessaires pour créer de nouveaux comités. Néanmoins des perspectives existent pour mettre en discussion les travaux de l’agence sur les sujets qui dépassent les comités de dialogue existants. Des restitutions de travaux de l’agence auprès de ses parties prenantes sont régulièrement organisées. En novembre 2022, le sujet microcapteurs a donné lieu à une restitution associée à une journée d’étude qui a permis de confronter les expériences citoyennes d’usage de microcapteurs et d’identifier des pistes de travail pour favoriser des projets de recherche participative sur le sujet. Des formats de « restitutions augmentées » de ce type peuvent s’avérer productifs, et fournir des opportunités d’échange supplémentaires sur des thèmes pertinents à la fois pour l’agence et ses parties prenantes, selon un format qui consiste à associer à une restitution classique une demi-journée d’étude avec des chercheurs et des parties prenantes. Les échanges ainsi menés permettent à l’Anses d’approfondir certains points soulevés par l’expertise, d’identifier des angles morts ou encore d’envisager de futurs travaux. L’expérience du sujet microcapteurs invite à considérer la possibilité de développer ce type de restitution sur d’autres sujets, en fonction de l’intérêt et des ressources disponibles.

4.1.2 La plateforme de dialogue autour des autorisations de mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques⁵⁸

Les matériaux collectés pour préparer ce rapport mettent en évidence l’intérêt manifeste des parties prenantes pour la plateforme, ainsi qu’un intérêt pour ouvrir les débats au-delà du strict périmètre des autorisations de mise sur le marché. La plateforme est indispensable pour diffuser des informations aux très nombreuses parties prenantes concernées par les produits phytopharmaceutiques et expliciter les procédures d’évaluation et de mise sur le marché de ces produits. Elle permet plus largement de nouer des liens entre des parties prenantes dont les positionnements divergent, et l’Anses, à la fois évaluatrice et décisionnaire en la matière. Depuis sa création, les discussions qui s’y tiennent vont plus loin que la simple explication des autorisations de mise sur le marché, permettant de recontextualiser l’action et les décisions de l’agence. Récemment, des parties prenantes ont pu présenter des projets et initiatives qu’elles mènent. Certaines questions soulevées par les participants à la plateforme rencontrés lors de la préparation de ce rapport, notamment celles relevant des alternatives aux produits phytopharmaceutiques et des moyens d’accompagner les agriculteurs dans la transition dépassent les seules compétences de l’Anses, mais pourraient cependant donner lieu à des échanges. Cela supposerait d’inviter des partenaires de l’Anses traitant de ces thématiques, hors des missions de l’agence, mais liés à ses travaux.

⁵⁸ « plateforme » dans le reste du texte.

4.1.3 Comités d'orientation thématiques

Les réunions des comités d'orientation thématiques sont qualifiées par les parties prenantes occasionnant un « vrai partage de la part de l'Anses », permettant une « parole libre » et la délivrance de messages importants par les parties prenantes. Nombreux sont les participants aux comités d'orientation thématiques⁵⁹ ayant salué la qualité des présentations et du travail de l'Anses, lesquelles demandent aux équipes un fort investissement. Certaines des personnes rencontrées estiment d'ailleurs qu'une demi-journée est insuffisante au vu du nombre de sujets d'intérêt, et certains souhaiteraient ainsi que les réunions soient plus fréquentes⁶⁰. Cette demande doit être mise en balance avec le constat du temps et des ressources que cela mobilise chez les organisations participantes aux comités d'orientation thématiques, qui a été formulé régulièrement au cours des entretiens réalisés.

Le format actuel des comités d'orientation thématiques semble répondre à un besoin de restitution des principaux travaux de l'agence, dont les rapports sont conséquents et nombreux. Les présentations donnent l'occasion aux participants de mieux s'approprier les travaux de l'agence et de formuler des demandes de clarifications. Ce qui invite à maintenir, voire de développer les formats de restitutions de travaux de l'agence ouvertes aux parties prenantes, dans un format souple (visioconférence) et avec un contenu adapté permettant la restitution de différents travaux sur le même thème groupés dans une même séance, ou encore associé avec la mise en discussion d'enjeux plus généraux.

Le format actuel est néanmoins considéré par les acteurs de la société civile comme « très descendant ». Les informations partagées sont considérées soit comme « trop généralistes », soit au contraire comme, « trop techniques et spécifiques »⁶¹. Par ailleurs, si certains participants réagissent aux présentations, ils sont relativement peu nombreux à proposer des sujets ou orientations pour les travaux futurs de l'agence.

À l'heure actuelle, les sujets traités lors des comités d'orientation thématiques sont sélectionnés par les membres en amont des réunions, à partir de propositions de l'agence et d'une collecte de suggestions. Le programme de travail est envoyé en amont de la réunion annuelle regroupant tous les comités d'orientation thématiques. Ce mode de fonctionnement vise à permettre une implication des membres dans l'organisation des comités d'orientation thématiques et dans l'élaboration du programme du travail. Malgré cette organisation, les comités d'orientation thématiques restent avant tout informatifs. Ils s'avèrent difficiles à investir par les membres extérieurs à l'agence.

Le découpage des comités d'orientation thématiques par domaines scientifiques de l'agence permet d'organiser les discussions et prépare la structure du programme de travail. Cependant, ce découpage rend difficile la mise en discussion de grands enjeux stratégiques et transversaux, par exemple l'intégration du dérèglement climatique dans les travaux de l'agence, les évolutions méthodologiques et thématiques, le développement de l'analyse socio-économique, ou encore les sujets d'intérêt pour certaines parties prenantes qui croisent plusieurs domaines scientifiques et/ou les dépassent comme l'usage des produits phytopharmaceutiques et leurs implications.

⁵⁹ Comités d'orientation thématiques de mai 2023.

⁶⁰ Comités d'orientation thématiques Santé, alimentation et bien-être des animaux, 01/06/2023.

⁶¹ Série d'entretiens effectués avec les représentants des différents syndicats d'entreprises et de salariés siégeant au Conseil d'administration de l'Anses et présents dans certains comités d'orientation thématiques; propos également relevés dans certains entretiens menés avec des parties prenantes dans le cadre de ce bilan.

4.2 Des possibilités à explorer : expertise et dialogue

Les pratiques actuelles de l'expertise ainsi que les retours d'expériences des comités de dialogue sur les radiofréquences et sur les biotechnologies permettent d'identifier des pistes pour enrichir l'expertise par le dialogue avec la société sans déroger à de la norme qualité de l'expertise et au respect des règles déontologiques de l'agence.

4.2.1 Auditions

L'avis 2023-1 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses recommande de « ne pas se priver d'auditionner également des experts même si leur parole peut être assise sur des fondements scientifiques jugés a priori peu robustes par la majorité des membres du collectif d'expertise »⁶². Cette recommandation fait écho à des sollicitations pour être auditionné au cours des processus d'expertise parfois exprimées par des membres des comités de dialogue. De nombreux exemples à l'Anses montrent que le format « auditions » est pertinent non seulement pour recueillir des données non disponibles dans la littérature, mais aussi pour enrichir la compréhension des sujets de l'expertise, en particulier pour ce qui concerne l'analyse socio-économique. L'expérience des comités de dialogue montre que le lien entre les instances de dialogue et l'expertise peut être amélioré, mais aussi qu'il requiert une réflexion spécifique pour assurer le bon fonctionnement des expertises, et son intégration dans les pratiques de l'expertise collective

Ces enseignements doivent être mis en regard des points d'attention suivants. L'organisation d'auditions demande un temps de travail conséquent de la part des experts et des coordinateurs (identification des acteurs à interroger, prise de contact, préparation des auditions, conduites des auditions, production des comptes-rendus, exploitation et analyse des informations collectées). À ressources internes constantes, un développement du recours aux auditions est donc susceptible d'avoir un impact non négligeable sur les calendriers de l'expertise. Il est envisageable de mobiliser des prestataires extérieurs pour la production des comptes-rendus sous forme de transcriptions (qui ont l'avantage de la transparence des propos et qui peuvent être validées par les personnes interrogées), mais le temps nécessaire à l'identification des auditionnés, à la préparation et à la réalisation est incompressible.

Le choix de mener ou non des auditions ainsi que des personnes/organisations à auditionner doit être un choix collectif de l'ensemble des membres du groupe de travail en charge de l'expertise en dialogue avec l'équipe de coordination de l'agence⁶³. Il ne peut se concevoir que comme un des moyens de l'expertise collective, au même titre que les autres moyens à la disposition des experts (bibliographie, etc.) et n'a pas de caractère systématique.

L'élargissement du rôle des auditions au-delà de la collecte de données non disponibles dans la littérature et vers une identification des enjeux, notamment (mais pas seulement) socio-économiques, requiert un travail impliquant les experts et les équipes de coordination de l'Anses pour assurer une prise en compte des éléments recueillis susceptibles d'explicitier les positions des acteurs interrogés et de les positionner dans le travail d'expertise (par exemple en l'intégrant à des analyses de controverse, en utilisant les auditions comme matériaux pour

⁶² Voir : [Questions de déontologie dans le cadre du processus d'expertise - Avis n°2023-1 du Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses : avis rendu sur rapport de Marie-Caroline BEER de février 2023 | Anses - agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail](#)

⁶³ À noter qu'il existe aussi des cas de saisines sans GT menées en interne. Dans ce cas la décision revient aux agents mobilisés.

nourrir l'analyse socioéconomique, ou encore en les mobilisant pour caractériser des incertitudes scientifiques et les questions associées).

4.2.2 Consultations publiques

Les consultations consistent à soumettre un produit d'expertise à une discussion publique avant sa finalisation. Elles sont possibles dans le cadre des expertises réalisées à l'Anses. Elles peuvent prendre la forme d'une mise à disposition d'un document numérique associée à un dispositif de collectes de contributions. L'utilisation des consultations dans les expertises relatives à l'exposition des enfants aux radiofréquences, à l'hypersensibilité aux ondes électromagnétiques, aux valeurs limites d'exposition professionnelle ou encore pour les dossiers de restriction REACh⁶⁴ renseigne à la fois sur les intérêts, défis et limites des consultations publiques.

Tout d'abord, les consultations peuvent permettre aux acteurs concernés d'enrichir le contenu des expertises par l'apport de données sur un objet peu ou trop partiellement documenté. Elles permettent aussi d'explorer la diversité des manières dont des questions et des problèmes peuvent être pensés. De même, les consultations peuvent conduire à compléter et ajuster certaines options d'action et/ou recommandations, en faveur d'une plus grande pertinence et faisabilité. Plus largement, à la différence d'auditions ciblant généralement un nombre limité d'acteurs en vue d'apporter un éclairage sur des aspects précis, les consultations permettent une ouverture de l'expertise à davantage d'acteurs et à des contributions diversifiées en contenu et en provenance. Enfin, le caractère participatif des consultations peut contribuer à la construction de la légitimité de l'avis de l'agence et à sa prise en considération par les groupes concernés, lorsque la consultation est menée en cours d'expertise.

Dans le cas des dossiers de restriction REACh, l'objectif et l'intérêt des consultations publiques renvoient tout d'abord à la collecte de données complémentaires d'ordre sanitaire, chimique comme socioéconomique – incluant la question des alternatives. La consultation permet d'enrichir scientifiquement le dossier de restriction ; de confirmer ou d'infirmer la solidité des données rassemblées et analysées par son porteur. Ainsi, la consultation a des impacts sur la robustesse de l'évaluation. En particulier, dans le cas des données socio-économiques, ces consultations publiques permettent notamment de capter des informations difficilement accessibles relevant par exemple d'estimations de coûts ou encore de programme de recherche et développement. Le porteur du dossier doit répondre aux commentaires, de manière plus ou moins détaillée, et expliquer le cas échéant pourquoi il n'en tient pas compte. Cette justification est essentielle pour ne pas faire de cette consultation un dispositif d'ouverture sociale superficielle, mais elle soulève deux défis majeurs : d'une part l'impossibilité de vérification/discussion des données, notamment d'ordre économique, fournies par les participants à la consultation ; et d'autre part, la difficulté à traiter la totalité des informations ou documents apportés, parfois extrêmement nombreux, dans le temps imparti.

Les consultations relatives aux propositions de valeurs limites d'exposition professionnelle de l'Anses mettent en évidence plusieurs difficultés. Mises en place depuis 2012, elles ont été récemment abandonnées, surtout parce que les contributions des parties prenantes de l'agence, notamment des opérateurs économiques, étaient focalisées sur les modalités de mise en œuvre des valeurs limites d'exposition professionnelle et leurs conséquences

⁶⁴ Des consultations existent également dans le cadre des autorisations de demande d'essais cliniques pour les médicaments vétérinaires

économiques. Au final, peu d'éléments directement informatifs pour l'expertise sur l'évaluation du risque sanitaire étaient donc collectés.

Les expériences de mises en consultation appellent plusieurs remarques. Tout d'abord, les équipes de l'Anses et ses collectifs d'experts doivent disposer d'un bon niveau de connaissance sur la possibilité de mobiliser un tel outil dès le cadrage et le démarrage de l'expertise. Par ailleurs, cette mobilisation n'est pas une nécessité en soi. Elle doit impérativement faire l'objet d'une réflexion interne quant à sa pertinence rapportée à d'autres dispositifs (auditions, suivi de controverses, vigilances...) et à la disponibilité des ressources, temporelles et humaines, requises au sein de l'agence. Si son principe est adopté, le périmètre des questions posées, le calendrier, les modalités de prise en compte des contributions sont autant d'éléments à stabiliser avant sa mise en œuvre.

L'exemple des consultations sur les propositions de valeurs limites d'exposition professionnelle questionne plus spécifiquement la place des contributions de parties prenantes relatives à la mise en œuvre de mesures/d'actions. Ces contributions ne sont pas systématiquement à exclure dans le cas d'expertises qui pourraient à l'avenir intégrer une analyse d'options d'action dans le cadre de l'analyse socioéconomique, incluant l'étude de leurs pertinence et faisabilité, sans minorer l'objectif sanitaire premier de l'expertise. Pour ce type d'analyse, les connaissances de parties prenantes peuvent être particulièrement utiles. Des cas relatifs à l'évaluation des risques dans des situations de pollution territorialisée peuvent se prêter à un tel exercice.

4.2.3 Des enquêtes de terrain

Se saisir d'une question sanitaire appelle une compréhension des acteurs concernés, des pratiques sociales, des enjeux économiques, plus largement des environnements multiples (institutionnels, politiques...) et des débats dans lesquels les acteurs s'insèrent. À cet égard, au-delà de la collecte de données bibliographiques, les groupes d'experts peuvent solliciter des travaux d'études et de recherche complémentaires. Ce type d'instrument peut encadrer des enquêtes quantitatives ou qualitatives de terrain, permettant de mettre en évidence les positions des groupes concernés par un sujet donné, de contextualiser l'objet de l'expertise, de fournir des éléments pertinents pour la réflexion sur d'éventuelles options d'action comme pour des recommandations. Ces enquêtes peuvent fournir des ressources pertinentes pour à la fois enrichir l'expertise, particulièrement sur des sujets controversés et/ou caractérisés par des lacunes de connaissances formalisées. Par ailleurs, elles peuvent en creux contribuer à la qualité des rapports entre l'agence et ses parties prenantes (encadré 5).

Encadré 5. Compléter et approfondir des options d'action via une enquête de terrain : l'exemple des éleveurs faisant face au virus de l'encéphalite à tiques⁶⁵.

Dans le cadre d'une autosaisine de l'Anses sur le virus de l'encéphalite à tiques, l'Agence a financé une étude socio-anthropologique auprès d'éleveurs du département de la Loire. Menée avant la finalisation de l'expertise, cette étude vise notamment à faire remonter les expériences et connaissances d'acteurs de terrain quant à cette maladie, plus largement leurs pratiques agricoles et sanitaires. Cette étude vise à compléter, amender ou dans tous les cas étayer la pertinence et la faisabilité d'une liste de « mesures de gestion » construite par le groupe de travail.

À l'heure actuelle cette possibilité reste peu utilisée, notamment dans l'objectif d'analyser des options d'action. Souvent, le manque de temps pour réaliser une expertise limite la latitude de temps pour de telles enquêtes, lesquelles doivent être d'ailleurs envisagées précocement, idéalement au début du processus d'expertise. Pour autant, elles peuvent être considérées comme des outils pertinents pour l'analyse socio-économique des options d'action, qui est amenée à se développer à l'Anses.

4.2.4 Ressources et points de vigilance

Les pistes présentées ci-dessous visent à améliorer à la fois la qualité scientifique de l'expertise et la qualité du dialogue entre l'agence et ses parties prenantes. Les mettre en œuvre requiert un travail méthodologique et des ressources, mais aussi un effort de sensibilisation interne. Les points de vigilance suivants doivent être mentionnés :

- Les dispositifs d'intégration des contributions des parties prenantes dans l'expertise (auditions, consultations, enquêtes, autres modalités d'interaction au cours de l'expertise) doivent continuer à être considérés comme des instruments au service de l'expertise collective, mobilisables par les experts au même titre que d'autres méthodes de travail.
- Les conditions pratiques de mobilisation de ces dispositifs (calendrier, ressources disponibles) doivent être explicitées et prises en compte au plus tôt pour que les différents canaux de sollicitation et/ou implication des parties prenantes de l'Anses puissent être mobilisés efficacement et dans des conditions satisfaisantes pour les experts, les équipes de coordination et les parties prenantes impliquées.
- La DiSSES, en charge de l'expertise en sciences économiques et sociales et du dialogue avec la société, peut jouer un rôle pour repérer les sujets pour lesquels l'expertise peut bénéficier de liens plus étroits avec la compréhension des positions et des pratiques des parties prenantes, pour mettre en œuvre les dispositifs correspondants (auditions, consultations, enquêtes, restitutions...), et pour travailler à la sensibilisation et à la formation interne ;
- Ces missions doivent être menées en lien avec le travail de développement méthodologique de l'analyse socio-économique, mais aussi en lien avec la coordination des instances de dialogue ;

⁶⁵ Ramillien, E. 2024. Des éleveurs face aux tiques. Enquête socio-anthropologique dans le cadre de l'expertise de l'Anses sur le virus de l'encéphalite à tiques. *A paraître*

4.3 Des nouvelles formes de mobilisation citoyenne à considérer

4.3.1 Recherches participatives

Au cours des entretiens réalisés, les réflexions récentes sur les recherches participatives à l'Anses ont reçu un accueil favorable de la part des parties prenantes. Ces dernières apprécient ces modalités de production de savoirs permettant la construction d'un diagnostic partagé sur une situation donnée, la consolidation des relations de confiance avec les associations comme avec les acteurs territoriaux. En associant une pluralité de non-scientifiques professionnels (habitants, citoyens, professionnels, réseau associatif, personnel soignant, etc.) aux travaux de recherches de l'Anses, les recherches participatives ouvrent plus largement un canal inédit de dialogue avec les parties prenantes dans le cadre d'une production scientifique.

Des projets existent à l'heure actuelle, mais ne sont pas articulés autour d'une stratégie commune. Les recherches participatives sont cependant susceptibles d'enrichir le dialogue entre l'agence et ses parties prenantes, en plus de fournir des connaissances originales.

Le développement des recherches participatives à l'agence suppose de poursuivre les initiatives qui s'appuient sur des amateurs pour la collecte de données, mais aussi de considérer d'autres formats de projets se rapportant à la recherche participative, notamment l'identification de questions de recherche sur un sujet donné, ou, plus en amont, de préoccupations susceptibles de donner lieu à des questions de recherche sur un sujet donné.

4.3.2 Des initiatives citoyennes en quête de liens avec l'agence

De nombreuses initiatives citoyennes existent à l'heure actuelle qui visent à mettre en évidence des situations problématiques du fait de risques environnementaux ou sanitaires. De nombreux travaux ont décrit des initiatives de type « épidémiologie populaire »⁶⁶, et d'autres formes de mobilisation des connaissances profanes ainsi que la valeur scientifique de ces mobilisations⁶⁷ comme leur rôle dans la mise en visibilité de problèmes de santé publique⁶⁸. Cette littérature analyse également des situations d'opposition entre l'expertise produite par les institutions publiques et les initiatives citoyennes, en montrant que ces oppositions peuvent être une source de défiance envers l'expertise publique lorsque les types de connaissances et d'action divergent dans la durée⁶⁹.

L'Anses est aujourd'hui sollicitée par des acteurs associatifs réalisant des enquêtes citoyennes, qui souhaitent que les résultats de ces enquêtes puissent être pris en compte par l'Agence. L'intérêt des acteurs associatifs concernés est d'autant plus vif qu'ils constatent une

⁶⁶ M. Akrich, Y. Barthe, et C. Rémy (2010). Sur la piste environnementale : Menaces sanitaires et mobilisations profanes, Presse des Mines.

⁶⁷ Nous pensons ici aux initiatives suivantes : [cartographie] Flux-biomass.fr qui produit des cartes de flux de matières et d'énergie à l'échelle territoriale ; [vigilance] Patrinat qui rassemble 100 millions de données sur les espèces, les habitats et le patrimoine géologique en métropole et en outre-mer.

⁶⁸ M. Akrich, Y. Barthe, et C. Rémy (2010). Sur la piste environnementale : Menaces sanitaires et mobilisations profanes, Presse des Mines.

⁶⁹ Wynne, Brian. "Misunderstood misunderstanding: social identities and public uptake of science." *Public understanding of science* (2016).

certaine difficulté à faire connaître leurs travaux auprès d'institutions publiques susceptibles de les prendre en compte dans l'évaluation et la gestion du risque.

L'Anses a évalué des protocoles mis en œuvre par France Nature Environnement et par Générations Futures (rapport *Pesticides, c'est dans l'air*)⁷⁰. Ces exemples récents montrent que ces sollicitations sont difficiles à traiter pour l'Anses. Les enquêtes citoyennes se fondent souvent de petits échantillons, qui ne permettent pas de remplir les critères de robustesse statistique habituellement considérés en épidémiologie. De façon générale, les informations relatives aux protocoles adoptés ne sont pas toujours disponibles, ce qui rend difficile l'appréciation de leur qualité sans prendre contact directement avec les organisateurs. Les enquêtes citoyennes ont des effets scientifiques et sociaux très larges, en matière de signalement, de construction de mobilisation sociale, de mise en discussion de problème public, voire de questionnement des institutions et des pratiques de l'expertise publique. Ces effets ne sont pas réductibles à l'évaluation scientifique suivant les critères habituellement utilisés par l'Anses.

De ces difficultés peut résulter une certaine frustration tant par l'agence que par les acteurs de la société civile impliqués. Cette frustration est cependant à nuancer car une première réponse de l'agence peut donner lieu à une nouvelle enquête citoyenne, et qu'elle aura de toute manière occasionné une opportunité d'échange⁷¹.

Dans ce contexte, il apparaît intéressant pour l'agence comme pour les organisations concernées de rendre possibles des échanges à prévoir en amont des enquêtes citoyennes dans l'objectif de faciliter la production de données pour le travail de vigilance de l'agence, mais aussi de soutenir la qualité d'interaction avec les groupes concernés par les risques environnementaux et sanitaires. Les enquêtes citoyennes peuvent être considérées comme des opportunités d'enrichissement du dialogue entre l'agence et les organisations impliquées, et d'apprentissage mutuel.

La mise en œuvre des deux points précédents pourrait s'appuyer sur les équipes de la DiSSES. Elle suppose de considérer les points de vigilance suivants :

- La gestion pratique des demandes requiert une réflexion spécifique prenant en compte les ressources disponibles ;
- Les objectifs et approches des enquêtes citoyennes ne sont pas toujours alignés avec les méthodes requises par la phytopharmacovigilance, ce qui n'empêche pas les échanges permettant de faire évoluer les protocoles.
- En conséquence, un avis systématique et, *a fortiori*, une validation formelle des protocoles d'enquêtes citoyennes par l'agence n'est pas à rechercher.

Au-delà des demandes ponctuelles en rapport avec des enquêtes citoyennes, la production de connaissances environnementales et sanitaires par les acteurs de la société civile mérite une attention de la part de l'Agence. Les exemples aujourd'hui nombreux d'instituts éco-citoyens sont autant d'initiatives rassemblant associations, riverains et scientifiques dans l'identification et l'analyse de sources de pollutions environnementales dans des territoires donnés. Ces initiatives s'inscrivent dans la lignée d'exemples de production de connaissances et d'options d'action rassemblant des chercheurs et des acteurs associatifs autour d'enjeux

⁷⁰ <https://www.anses.fr/fr/system/files/PPV2022SA0040Ra.pdf>

⁷¹ Ibid.

liés à des pollutions localisées⁷². Le PNREST de l'Anses a soutenu des projets de recherche inscrits dans ce type d'initiatives. Le projet Fos-Epseal par exemple a consisté à mener des travaux interdisciplinaires et participatifs dans la région de Fos-sur-mer conduisant à produire des données de santé, mais aussi une compréhension des enjeux socioéconomiques associés à des situations de pollution environnementale⁷³.

Des initiatives de ce type ont été lancées récemment en lien avec des sujets d'intérêt pour l'Agence. Un « Institut citoyen de recherche et de prévention en santé environnementale » soutenu par le conseil général de Loire Atlantique a été créé le 26 avril 2023 autour de la question des cancers pédiatriques⁷⁴. L'institut éco-citoyen de Fos-sur-mer est par ailleurs partenaire, avec la métropole de Lyon, d'une étude participative de la bio-imprégnation humaine aux composés perfluoroalkylés et polyfluoroalkylés (PFAS) dans la région lyonnaise⁷⁵.

Les initiatives de ce type ont un intérêt pour la production de connaissances. Elles mettent en évidence un besoin fort d'instances permettant de traiter les situations de pollution territorialisées qui requièrent des approches articulant la production de connaissances avec l'identification des priorités locales.

Néanmoins leur articulation éventuelle avec les travaux de l'agence n'est pas évidente. Les initiatives de type institut éco-citoyens impliquent les acteurs locaux de la santé publique, notamment les Agences régionales de santé, et visent à produire des connaissances et des recommandations d'action pertinentes pour des actions locales. Ces initiatives mêlent production des connaissances et mobilisation collective au service d'objectifs pratiques (ex. : comment vivre avec/dans un environnement pollué ?). Cette combinaison participe de leur pertinence pour les acteurs impliqués, mais peut mal s'articuler avec des travaux de l'Agence qui peuvent être amenés à définir des seuils de qualité sans arbitrer entre des risques de nature différente par exemple risque sanitaire lié à l'eau vs. risque lié à la rupture de l'approvisionnement en eau.

Dans tous les cas, il semble nécessaire *a minima* que l'agence suive les productions des institutions éco-citoyens et les positions d'acteurs locaux impliqués sur les sujets qui la concernent. Une réflexion plus générale sur le positionnement, voire l'implication, de l'Anses dans les instituts éco-citoyens ne pourrait être menée qu'en lien avec Santé publique France et les Agences régionales de santé concernées.

4.3.3 Comprendre les controverses, comprendre l'émergence des problèmes publics

Sur certains sujets controversés, l'Anses a mis en place des instances de dialogue, qui permettent des échanges entre l'agence et ses parties prenantes sur ces sujets. Cependant,

⁷² Un exemple typique est le « groupe radioécologie Nord-Cotentin » autour des rejets de l'usine de la Hague (Miserey, Yves, and Patricia Pellegrini. *Le groupe radioécologie Nord-Cotentin: l'expertise pluraliste en pratique: l'impact des rejets radioactifs dans le Nord-Cotentin sur les risques de leucémie*. La Documentation Française, 2006.)

⁷³ Lees, Johanna et al., « L'étude EPSEAL FOS Crau dans la zone de l'étang de Berre : les (bonnes) raisons d'une alliance chercheurs/citoyens. Etude de cas d'une démarche participative au long cours (2015-2022) », présentation aux Rencontres Scientifiques « Qualité de l'air » de l'Anses, Paris, 6 juin 2023 ; Jeanjean, Maxime, et al. "Participatory environmental health research: A tool to explore the socio-exposome in a major european industrial zone." *Environmental Research* 218: 114865. 2023.

⁷⁴ <https://reporterre.net/En-Loire-Atlantique-parents-et-scientifiques-enquettent-sur-les-cancers-des-enfants>

⁷⁵ <https://www.institut-ecocitoyen.fr/page.php?idp=38&idt=4>

tous les sujets de controverse ne font pas l'objet de discussions dans les instances de dialogue.

Par ailleurs, le cas des produits phytopharmaceutiques est particulier. Les controverses sont vives sur ces objets qui croisent arguments scientifiques et politiques, et font écho à des oppositions sur la manière de formuler les enjeux qui constituent les problèmes publics. Si les discussions en plateforme de dialogue permettent d'aborder certains éléments de ces controverses, ils ne visent pas à les exposer systématiquement. Les situations controversées se manifestent au cours de certains travaux d'expertise, sur des sujets qui retiennent l'attention des parties prenantes et qui ont été régulièrement mentionnés au cours des entretiens réalisés pour préparer ce rapport (notamment sur le glyphosate et les SDHI).

En effet, de façon générale, des relations entre controverses publiques, échanges dans les instances de dialogue et travaux de l'Anses ont été plusieurs fois identifiés. Ces relations peuvent s'exprimer via des échanges lors des réunions d'instance de dialogue, mais aussi par le biais de positions minoritaires formulées par des experts et incluses dans les produits de l'expertise de l'agence.

Cette situation souligne la nécessité d'identifier et d'analyser les controverses pour :

- améliorer la qualité des discussions dans les instances de dialogue ;
- mieux positionner les travaux de l'agence dans des débats de société parfois très polarisés ;
- alimenter l'expertise quand elle doit rendre compte de divergences, voire d'opposition dans la façon de produire des connaissances et de les mobiliser pour la décision.

Cette dernière conclusion est cohérente avec :

- le récent *Guide méthodologique pour la planification des expertises, l'analyse d'incertitude, la revue de la littérature et l'évaluation du poids des preuves*⁷⁶, qui souligne, qu'en dépit des nombreuses clés méthodologiques fournies, que « certaines sources d'incertitude liées aux méthodes qualitatives mises en œuvre⁷⁷ (par exemple, les processus de sélection, évaluation ou exploitation des études) sont très difficilement qualifiables, sans aucune prise en compte possible ni possibilité d'en évaluer l'impact sur le résultat de l'expertise »⁷⁸. Face à ces lacunes, la compréhension des controverses peut exposer ces sources d'incertitude et leurs conséquences, en lien avec la « grille des enjeux » proposée par le *Guide méthodologique* ;
- l'avis du Conseil Scientifique de l'Anses faisant suite au rapport « Crédibilité de l'expertise scientifique » de 2023, et qui recommande d'explicitier les controverses scientifiques dans les rapports et avis de l'Anses ;
- l'avis 2023-1 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêt de l'Anses, qui traite notamment de la prise en compte des positions scientifiques divergentes, au sein des groupes d'experts et au-delà.

Ces éléments invitent à considérer l'intérêt de :

- développer des compétences d'analyses de controverse dans la réalisation de l'expertise. Un référentiel « Analyse de controverse » est en phase de test dans le cadre des développements méthodologiques en analyse socioéconomique. Au-delà de l'analyse socioéconomique, l'explicitation des controverses scientifiques manifestes

⁷⁶ Anses (2023). Guide méthodologique pour la planification des expertises, l'analyse d'incertitude, la revue de la littérature et l'évaluation du poids des preuves.

⁷⁷ Pourraient s'y ajouter la formulation des questions de recherche et leur traduction par certaines méthodes quantitatives plutôt que d'autres.

⁷⁸ *Ibid*, p. 72.

et portant directement sur l'objet de la question traitée, peut être considérée comme un apport pour l'expertise de l'Anses. Cette explicitation doit être considérée comme une démarche décidée et menée dans le cadre de l'expertise collective, en dialogue avec l'équipe de coordination de l'Agence.

- développer une compétence permettant une meilleure identification et analyse des sujets controversés en amont de l'expertise. Le fait que les instances de dialogue ne couvrent pas l'intégralité des champs d'intervention de l'agence incite à mettre en place un processus d'identification des sujets émergents susceptibles de faire l'objet de discussions publiques. Des formats adaptés seraient à introduire pour rendre compte de tels travaux.

5 Conclusions et perspectives

Depuis de nombreuses années, l'Anses travaille à la densification et à la formalisation des échanges avec les parties prenantes, dont elle doit entendre les argumentaires et les débats.

Ces échanges peuvent se tenir dans différentes instances qui sont autant de forums de socialisation les parties prenantes et l'Anses et entre les parties prenantes elles-mêmes. Les discussions peuvent également s'inscrire dans le cadre d'événements d'(in)formation scientifique, ou dans le cadre des activités d'expertises (*via* des auditions, consultations ou restitutions), de vigilance et de recherche participative de l'Anses.

Au-delà de sa fonction informative, ce rapport vise à s'assurer que le dialogue avec la société renforce à la fois la qualité scientifique des travaux menés par l'agence et la confiance des dans l'Anses et dans ses travaux. Il s'agit en outre de soumettre des pistes de réflexions et d'actions permettant de traduire concrètement les valeurs d'ouverture sociale et de transparence affichées par ailleurs.

5.1 Une ouverture de l'Anses appréciée par l'ensemble des parties prenantes et qui engage des ressources importantes de l'agence

Le positionnement de l'Anses dans le domaine de l'ouverture à la société et son implication sur ce sujet sont reconnus par les parties prenantes, qui saluent l'engagement des équipes de l'agence concernées dans les instances de dialogue et constatent l'importance des ressources mobilisées.

Les travaux de l'Anses dans ce domaine sont connus et reconnus par les institutions membres du club de la Charte d'ouverture à la société.

L'intérêt et l'implication des parties prenantes pour les activités d'ouverture à la société menées à l'agence sont différenciés suivant les domaines. Ils sont très marqués dans le domaine de la santé environnement.

Certaines initiatives spécifiques de l'Anses, impliquant ses instances de dialogue ou non, sont évaluées comme des réussites. On peut citer notamment les projets d'investigation exploratoire mobilisés dans le cadre du comité de dialogue « Radiofréquences et santé », ou encore les journées annuelles de formation organisées avec le Women Engage for a Common Futur. Ces exemples permettent d'identifier des pistes de travail pour enrichir le dialogue avec la société mené à l'Agence, en prenant en compte les ressources internes nécessaires, mais aussi la possibilité d'ouverture des initiatives à l'ensemble des parties prenantes intéressées - voire la nécessité de le faire au vu de considérations déontologiques.

5.2 Des critiques qui fournissent des enseignements

Le dialogue entre l'agence et ses parties prenantes est souvent jugé « peu contributif » et « descendant » par les membres des instances de dialogue. Ce diagnostic est un corollaire du principe d'indépendance de l'expertise. Il incite toutefois à tirer parti des possibilités offertes par des dispositifs articulant expertise et dialogue, et à développer les initiatives permettant de rapprocher la recherche et les acteurs de la société civile.

Le dialogue avec les parties prenantes de l'agence soulève fréquemment des questions qui dépassent le strict périmètre de l'évaluation du risque (ex. : pratiques agricoles, choix politiques liés aux perspectives de développement technologique, priorités sociales, etc.). Ceci peut entraîner une certaine frustration des parties prenantes comme des agents Anses.

5.3 Des évolutions récentes qui ouvrent des opportunités

Compte-tenu de la complexification croissante des thématiques appréhendées par l'Anses (approches exposome et *One Health*, prise en compte du dérèglement climatique⁷⁹...), les travaux liés à ces nouveaux enjeux sont des opportunités pour enrichir les approches scientifiques de l'Anses tout en considérant les attentes des parties prenantes associant l'évaluation du risque sanitaire avec des enjeux plus larges.

Les relations avec des institutions partenaires (Conseil économique, social et environnemental, Conseil consultatif national d'éthique, Commission nationale du débat public...) offrent des opportunités pour enrichir les échanges avec les parties prenantes de l'Anses, notamment au sein des instances de dialogue.

5.4 Des attentes fortes envers l'analyse socioéconomique, cohérentes avec les orientations de l'Anses

Le développement de l'analyse socioéconomique à l'Anses suscite des attentes fortes de la part des parties prenantes, ainsi que, pour certaines, des interrogations liées à la position de l'expertise de l'agence et à sa capacité à maintenir sa position d'indépendance scientifique.

Ces attentes et interrogations sont cohérentes avec les orientations de l'Anses, qui consistent à considérer l'analyse socioéconomique comme une ressource pour enrichir l'expertise, notamment pour identifier et analyser les déterminants socio-économiques du risque, fournir des évaluations économiques du fardeau sanitaire et/ou environnemental en adoptant le point de vue le plus large possible (celui de la société), et en proposant des méthodes pour analyser des options d'action, dans le but d'éclairer le choix du décideur.

L'analyse socioéconomique ouvre le périmètre des questions et rencontre certaines des interrogations des parties prenantes qui met en relation l'évaluation des risques avec les enjeux économiques et sociaux. À cet égard, l'analyse socioéconomique peut être une ressource pour enrichir le dialogue avec la société.

Les méthodes de l'analyse socioéconomique supposent des échanges avec les acteurs concernés. Les modalités de ces échanges devront être intégrées dans les référentiels méthodologiques en cours d'élaboration.

⁷⁹ Ainsi, le rapport de Santé Canada sur les effets sanitaires du changement climatique met en évidence des liens étroits et complexes entre la santé humaine et animale et le climat terrestre en évolution rapide. Cette évolution du climat pousse les autorités canadiennes à repenser la manière d'aborder les questions sanitaires en repensant l'ordre des sujets prioritaires, en mettant en avant des points de vigilance nouveaux, en intégrant des questions d'inégalités environnementales, etc. Voir Berry, Peter, et Phil Blagden, éd. *La santé des Canadiens et des Canadiennes dans un climat en changement — Faire progresser nos connaissances pour agir*. Gouvernement du Canada. Ottawa (Ontario), 2022.

5.5 Des améliorations possibles pour chacun des dispositifs de dialogue

La souplesse organisationnelle des instances de dialogue de l'Anses est un atout à préserver, tout comme la non publicisation des échanges.

La création et l'ouverture de la feuille de route et des ordres du jour (accueil de contributions) sont des pratiques en cours d'instauration dans l'ensemble des instances de dialogue qui renforcent la crédibilité de l'Anses dans sa volonté d'ouverture aux parties prenantes membres des comités.

L'articulation entre l'Anses et des institutions partenaires (Conseil économique, social et environnemental, Conseil consultatif national d'éthique, etc.) est une piste centrale pour accueillir les questions les plus diverses et offrir aux parties prenantes la possibilité de reconduire ou développer ces interrogations dans les lieux appropriés ;

Les interventions des membres des instances de dialogue au cours des séances transforment de manière positive la dynamique des échanges en positionnant les organisations de la société civile comme des acteurs à part entière.

5.6 Des évolutions des comités d'orientation thématiques envisageables, mais coûteuses en temps

Les demandes formulées par les parties prenantes s'avèrent parfois contradictoires, entre demandes de synthèse et souhaits de précisions techniques, demandes de temps supplémentaire consacrés aux comités d'orientation thématiques et reconnaissance des ressources nécessaires pour assurer une participation active.

Ces demandes contradictoires peuvent être comprises comme une conséquence d'un format actuel qui remplit imparfaitement son objectif de contribution à l'élaboration du programme du travail de l'Anses.

Des évolutions des comités d'orientation thématiques pourraient être envisagées, mais elles conduiraient à consacrer un temps de préparation plus important sur la base d'échanges renforcés en interne, avec les tutelles et avec les parties prenantes, pour contribuer davantage à la fois à l'élaboration du programme de travail et à l'organisation des discussions lors des comités d'orientation thématiques et de la réunion annuelle les réunissant.

À l'heure actuelle, ces évolutions ne pourraient facilement être mises en œuvre car elles exigeraient des ressources importantes, avant tout en termes de temps à consacrer à la collecte des éléments, à leur analyse et à leur synthèse.

5.7 De nouveaux dispositifs envisageables

Le dispositif de « restitution en format augmenté » éprouvé sur le sujet « microcapteurs et qualité de l'air » a suscité un intérêt certain et pourrait être envisagé sur d'autres thématiques de l'Anses.

La demande des parties prenantes de l'Anses de s'investir dans l'identification des questions de recherche, voire dans leur traitement, ainsi que l'objectif de développement des recherches

participatives, invitent à expérimenter de nouveaux formats permettant de faire dialoguer les parties prenantes de l'agence avec des chercheurs.

Sous réserve de temps et de moyens adaptés, n nouveau format de document publiable qui serait en mesure de saisir des problèmes émergents et d'en synthétiser les enjeux principaux, pourrait être envisagé. Ce type de document pourrait se nourrir de l'ensemble des dispositifs de dialogue de l'Anses, de la veille sociétale et d'enquête ciblée.

5.8 Des outils disponibles pour articuler le dialogue et l'expertise

Les auditions de parties prenantes sont susceptibles d'enrichir l'expertise tout en favorisant le dialogue. Les instances de dialogue peuvent permettre d'identifier les parties prenantes à auditionner dans le cadre des expertises. Les auditions permettent de collecter des données, mais plus généralement, elles offrent des possibilités de compréhension des problèmes et des enjeux.

Les consultations publiques peuvent être menées au cours des expertises pour collecter des éléments d'intérêt sur le plan scientifique et de construire la légitimité de l'avis correspondant auprès des groupes concernés. C'est toutefois un dispositif exigeant en ressources dont la mobilisation doit anticiper le format des contributions attendues et les modalités de leur prise en compte.

Des enquêtes de terrain sont susceptibles d'enrichir l'expertise sur des sujets controversés, tout en permettant de contribuer à la qualité des relations entre l'agence et ses parties prenantes.

Ces instruments (auditions, consultations, enquêtes) doivent être mis au service du travail d'expertise lui-même et cette fonction doit faire l'objet d'une acculturation interne. L'opportunité de leur mise en œuvre doit être réfléchi à l'aune des moyens disponibles.

5.9 Une attention aux mobilisations citoyennes et à la compréhension des controverses à développer

Les recherches participatives sont susceptibles d'enrichir le dialogue entre l'agence et ses parties prenantes, en plus de fournir des connaissances originales.

L'Anses est aujourd'hui sollicitée par des acteurs associatifs réalisant des enquêtes citoyennes. La prise en compte des résultats de ces enquêtes soulève régulièrement des points de vigilance, liés aux domaines de compétences de l'Anses et aux méthodologies de l'expertise. Cette prise en compte s'inscrit dans des échanges au long court, susceptibles à terme d'enrichir les travaux de l'agence comme ceux des parties prenantes concernées.

Des dispositifs récents de type institut éco-citoyen sont des initiatives rassemblant associations, riverains et scientifiques dans l'identification et l'analyse de sources de pollutions environnementales sur des territoires donnés. Il semble nécessaire *a minima* que l'agence suive les mobilisations citoyennes visant à la production de connaissances et les positions d'acteurs locaux impliqués sur les sujets qui la concernent, et s'interroge sur l'intérêt des productions pour enrichir ses travaux. Une réflexion plus générale sur le positionnement, voire l'implication, de l'Anses dans ce type d'initiatives gagnerait à être menée en lien avec Santé publique France et les Agences régionales de santé concernées.

6 Recommandations

Les actions proposées dans l'ensemble de ce rapport sont susceptibles de mobiliser des ressources plus ou moins importantes. Les recommandations ci-dessous signalent d'éventuelles difficultés (voire impossibilités) de mise en œuvre à moyens constants.

Axe 1. Poursuivre l'ouverture et enrichir les modalités de dialogue avec les parties prenantes

Recommandations d'ordre général

Modalités de gestion des instances de dialogue :

- conserver une certaine souplesse organisationnelle tout en élaborant des référentiels de bonne gestion des instances de dialogue sur le modèle du principe directeur adopté pour le comité de dialogue biotechnologies ;
- adapter la fréquence des réunions en fonction de l'actualité des thèmes des instances ;
- poursuivre la mise en œuvre de l'ouverture des feuilles de route ainsi que des ordres du jour à des contributions des parties prenantes membres des comités de dialogue.

Animation des séances :

- encourager la mise à l'ordre du jour d'interventions des membres des instances au cours des séances en veillant à maintenir la diversité des prises de parole ;
- inviter régulièrement des institutions partenaires⁸⁰ et les tutelles à intervenir en séance afin de fluidifier l'articulation du réseau inter-institutionnel créé autour de la mission de l'ouverture à la société.

Au-delà des instances de dialogue :

- poursuivre le déploiement des restitutions et des restitutions augmentées pour accompagner les sorties de certains travaux d'expertise et/ou de décisions pertinents, en fonction des ressources disponibles.

Axe 2. Améliorer la prise en compte des contributions des parties prenantes

Recommandation d'ordre général

Étudier la possibilité de mettre en place des sessions de sensibilisation et de formation « parties prenantes, expertise et recherche » ouvertes :

- aux agents Anses ;
- aux experts ;
- aux parties prenantes.

Recommandations dans le cadre des activités d'expertise

⁸⁰ Membres de la Charte d'ouverture à la société membres du réseau, comité d'animation du système d'agences (CASA), Conseil économique, social et environnemental (CESE), Comité consultatif national d'éthique (CCNE), Commission nationale du débat publique (CNDP).

Sensibiliser les coordinateurs d'expertise de l'Anses et les collectifs d'experts à l'intérêt, à l'usage et aux enjeux des auditions, consultations, enquêtes pour mener le travail d'expertise collective. Ceci peut être réalisé *via* :

- des dispositifs type formation interne (cf. recommandation précédente) ;
- la production de guide pratique à destination des coordinateurs.

L'analyse socioéconomique

Intégrer les considérations relatives à la place des parties prenantes dans les référentiels méthodologiques de l'analyse socioéconomique.

Recommandations dans le cadre des activités de vigilance

Étudier l'opportunité de produire des guides destinés aux parties prenantes afin :

- qu'elles puissent produire des savoirs exploitables par les dispositifs de vigilance de l'Anses ;
- d'améliorer la collecte et le traitement des signalements issus de parties prenantes dans le cadre des systèmes de vigilance.

Intensifier le développement des recherches participatives

Organiser des journées « rencontres recherche et parties prenantes » entre les membres des comités de dialogue et des chercheurs afin de prolonger et concrétiser les discussions issues des comités.

S'assurer de l'intégration d'éléments relatifs aux recherches participatives dans les questions à la recherche du PNREST.

Élaborer un document d'orientation et de présentation des recherches participatives destiné à l'ensemble des équipes de recherche de l'Anses, qui permette de répondre aux premières interrogations suivantes : les recherches participatives comment et pour quoi faire ?

Axe 3. Renforcer le positionnement de l'Anses face aux sujets émergents et aux controverses

Développer la capacité de suivi et d'analyse des controverses sur les sujets de l'agence, afin :

- de renforcer la robustesse des travaux d'expertise publiés ;
- d'enrichir la qualité des expertises (en particulier en analyse socioéconomique) ;
- d'alimenter les instances de dialogue.

Suivre les travaux des initiatives citoyennes territorialisées comme les instituts éco-citoyens, et étudier les modalités d'une éventuelle implication de l'agence adaptée aux cas particuliers dans son champ de compétences.

Tirer parti des échanges prévus avec les membres de la Charte d'ouverture à la société pour mieux saisir le fonctionnement des instituts éco-citoyens et les enjeux associés pour l'Anses.



anses

AGENCE NATIONALE DE SÉCURITÉ SANITAIRE
de l'alimentation, de l'environnement et du travail

14 rue Pierre et Marie Curie 94701 Maisons-Alfort Cedex
www.anses.fr — [@Anses_fr](https://twitter.com/Anses_fr)