



Inspection générale
des affaires sociales

n° RM 2007-070P

Conseil général
de l'agriculture,
de l'alimentation
et des espaces ruraux

n° 1456

Inspection générale de
l'environnement

n° IGE 07-006

Mission d'audit de modernisation

Rapport

Sur

L'optimisation des fonctions support des agences sanitaires

Etabli par

Jean-Laurent Cascarano

inspecteur général de
l'agriculture

Stéphanie Dupays

inspectrice des affaires sociales

François Durand

inspecteur général de la santé
publique vétérinaire

Carole Lépine

inspectrice des affaires
sociales

Serge Tricoire

inspecteur général des affaires
sociales

Avec le concours de Ernst and Young

- Juillet 2007 -

PRINCIPAUX ELEMENTS DE PERIMETRE DE L'AUDIT

Après consultation du ministère de la santé, les inspections générales ont centré l'audit sur l'optimisation des fonctions support des cinq agences sanitaires suivantes : AFSSAPS, AFSSA, AFSSET, ABM, InVS.

Les directions de tutelle concernées par l'audit, en dehors des secrétariats généraux des ministères, sont :

- la Direction générale de la santé du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées (tutelle AFSSAPS, ABM, AFSSA, AFSSET, InVS, INPES),
- la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche (tutelle AFSSA),
- la Direction de la prévention, de la pollution et des risques du ministère de l'écologie et du développement durable (tutelle AFSSET),
- la Direction générale du travail du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (tutelle AFSSET),
- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (tutelle AFSSA).

Les cinq agences précitées relèvent de six programmes différents. L'AFSSAPS, l'InVS, l'ABM font partie du programme « veille et sécurité sanitaires » de la loi de finances initiale pour 2007. L'AFSSA reçoit des subventions des programmes « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et « veille et sécurité sanitaires ». L'AFSSET relève conjointement des programmes « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations au travail », « veille et sécurité sanitaires » et « prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

Selon les documents annexés au PLF 2007, le budget global des agences s'élève à 290 M€ en 2006, dont 133 M€ sont financés par subvention de l'Etat. Les dotations budgétaires et en personnel diffèrent cependant sensiblement d'une agence à l'autre. Le budget de l'AFSSAPS est près de 5 fois supérieur à celui de l'AFSSET. La part des dépenses en personnel représente entre 28 % (ABM) et 69 % (AFSSA) du budget. Les agences rémunèrent entre une centaine (AFSSET) et un millier d'agents (AFSSA) en équivalent temps plein, pour des effectifs totaux évalués à près de 2 800 agents ETP en 2007.

Budget prévisionnel des agences (2006)

	Ressources en M€	Part des dépenses en personnel	Part subvention Etat
AFSSAPS	102	59 %	16 %
InVS	60	40 %	68 %
AFSSA	59	69 %	83 %
ABM	48	28 %	20 %
AFSSET	21	30 %	84 %
Total	290	50 %	46 %

Source : PLF 2007

Total des emplois consolidés des opérateurs

en ETPT	2005	2006	2007*	Evolution 2005/2007
AFSSA	957	1 005	1 049	10 %
AFSSAPS	956	971	981	3 %
InVS	355	378	387	9 %
ABM	186	231	240	29 %
AFSSET	74	84	97	30 %
Total	2 528	2 670	2 754	9 %

*Source : PLF 2007 - * prévisions*

RESUME

L'audit « optimisation des fonctions support des agences sanitaires » appartient à la sixième vague des audits de modernisation de l'Etat. Sa lettre de cadrage en date du 7 mars 2007 en définit d'une part le périmètre limité à l'ABM, l'AFSSA, l'AFSSAPS, l'AFSSET et l'InVS et d'autre part le sujet qui porte sur l'optimisation et la mutualisation des fonctions support de ces agences. L'ensemble des cinq agences étudiées dispose d'un effectif de 2700 ETP, d'un budget de 290 M€ (PLF 2007) et relève de six programmes de la LOLF. L'audit s'est déroulé en mars et avril 2007 et le rapport a été remis en mai 2007.

L'Etat a adopté à partir des années 1990 une politique continue de décentralisation en matière de sécurité sanitaire qui aboutit au système actuel caractérisé par un ensemble d'agences spécifiques et autonomes devant répondre à un besoin d'efficacité et de réactivité. L'autonomie de ces organismes, voulue par le législateur, repose sur leur statut juridique, les cinq agences étudiées étant des établissements publics administratifs. Cette indépendance dans la réalisation des missions qui leur sont déléguées n'empêche pas l'existence d'une tutelle administrative et financière qui relève des ministres chargés de la santé et du budget, et éventuellement d'autres ministres.

Les fonctions support ont pour vocation d'être au service des métiers de l'agence et elles ont été mises en place fur et à mesure de la création et du développement des agences. Ces fonctions paraissent aujourd'hui structurées sans être surdotées (20 % des effectifs).

Les fonctions support étudiées sont les fonctions « finances, comptabilité, budget », « ressources humaines », « systèmes d'information », « logistique », « achats », « logistique de la communication », « juridique et contentieux », « documentation », « archivage » et « immobilier ».

La mission a constaté que d'une façon générale, bien que souvent dépourvues d'indicateurs, les fonctions support sont correctement gérées, quelque fois même de façon exemplaire. Ce constat est à relier aux préconisations établies par les nombreux rapports d'origine juridictionnelle (Cour des comptes), parlementaire, administrative lors des audits et inspections réalisés dans un passé récent.

Si les fonctions support sont habituellement assurées en interne, elles sont externalisées autant que faire se peut, c'est-à-dire lorsqu'elles ne représentent pas une activité stratégique que l'agence veut exercer en propre : c'est le cas notamment de la formation, de la logistique, de certains aspects de la maintenance informatique, de la logistique de la communication, de l'archivage et de prestations très spécifiques (en matière de conseil juridique, de recrutements, d'ingénierie informatique...).

Les différentes pistes de mutualisation envisageables n'ont pas emporté l'adhésion de la mission compte tenu d'un ensemble de facteurs qui vaut pour la plupart des fonctions support : un lien très fort des fonctions support avec les fonctions métier ; des fonctions support bien ancrées dans la structure, efficaces, et qui n'ont aucune plus-value à attendre d'une mise en commun ; des gains financiers non significatifs à espérer d'une mutualisation combinés à un niveau supplémentaire de gestion....

Plutôt qu'une mutualisation, la mission recommande la poursuite de l'optimisation des fonctions support au sein de chaque agence, fonctions support dont la bonne administration conditionne l'efficacité de l'agence. La mission recommande en revanche le développement de l'échange des savoir-faire entre agences dans la mise en œuvre de ces fonctions support, échanges à placer sous la responsabilité de la tutelle commune aux agences qui est le ministère chargé de la santé.

Par ailleurs, la mission recommande aux tutelles de jouer un rôle actif dans l'organisation de ces échanges, rôle qui sera mesuré à la qualité des réponses qu'attendent les agences en matière d'indicateurs et d'outils de gestion des différentes fonctions support. Ces recommandations concernent également la nécessaire harmonisation des exigences du Contrôle financier.

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	6
L'ETAT A CRÉÉ DES AGENCES SPÉCIFIQUES ET AUTONOMES.....	7
A. LA CRÉATION DES AGENCES : LA RÉPONSE À UN BESOIN D'EFFICACITÉ ET DE RÉACTIVITÉ	7
B. DES ORGANISMES INDÉPENDANTS AUX MÉTIERS DIFFÉRENTS.....	8
C. DES FONCTIONS SUPPORT, DÉVELOPPÉES EN INTERNE ET DE MANIÈRE INDÉPENDANTE, AU SERVICE DES « MÉTIERS » DE CHAQUE AGENCE.....	9
D. LES FONCTIONS SUPPORT ONT ÉTÉ MISES EN PLACE PAR LES AGENCES DE MANIÈRE INDÉPENDANTE ET NON CONCERTÉE.	9
E. DES ORGANISATIONS ET DES MOYENS MAINTENANT STRUCTURÉS MAIS QUI NE SEMBLENT PAS SURDOTÉS 10	
F. DES TUTELLES QUI N'ASSURENT PAS UN PILOTAGE COORDONNÉ.....	11
EXAMEN DES FONCTIONS SUPPORT EN VUE D'UN ÉVENTUELLE MUTUALISATION.....	13
G. FINANCES, COMPTABILITÉ, BUDGET	13
1. <i>En matière de finances, de budget et de comptabilité, les agences sont confrontées aux mêmes exigences et ont adopté des organisations assez proches pour y répondre de manière satisfaisante</i>	13
2. <i>Certains sous-processus comptables et financiers absorbent des effectifs importants mais qui ne semblent pas excessifs</i>	13
3. <i>La mutualisation d'une fraction des processus comptables et financiers des agences apporterait peu de gains et se heurterait à trois obstacles</i>	14
4. <i>En revanche, une mutualisation méthodologique d'expérience serait profitable.....</i>	14
H. LES RESSOURCES HUMAINES.....	15
1. <i>Dans un contexte où les agences ont été voulues comme indépendantes et pour lesquelles la qualité du service rendu est une exigence fondamentale, la gestion des ressources humaines est partout considérée comme une fonction support stratégique.....</i>	15
2. <i>En l'absence d'un pilotage fort par les tutelles, les agences ont développé, chacune pour leur compte, des pratiques de gestion qui leur sont partiellement propres.....</i>	15
3. <i>Les moyens affectés à la gestion des ressources humaines ne paraissent pas surdimensionnés compte tenu des particularités des diverses catégories d'agents à gérer.....</i>	16
4. <i>Pour autant des attentes se manifestent en ce domaine à l'égard des tutelles</i>	16
I. SYSTÈMES D'INFORMATION	17
1. <i>Les agences se sont dotées de systèmes d'information de taille et d'organisation variables.....</i>	17
2. <i>En l'absence d'indicateurs de performance, l'efficacité et de la qualité de service des systèmes d'information est difficile à évaluer</i>	18
3. <i>Les stratégies différenciées des agences rendent la mutualisation des systèmes d'information difficilement possible.....</i>	18
J. LOGISTIQUE.....	19
1. <i>Organisation de la fonction.....</i>	19
2. <i>Evaluation de l'efficacité et de la qualité du service.....</i>	19
3. <i>Pistes de mutualisation ou d'optimisation.....</i>	20
K. LES ACHATS.....	20
1. <i>Une organisation structurée de la fonction « achats ».....</i>	20
2. <i>Evaluation de l'efficacité et de la qualité du service.....</i>	20
3. <i>Pistes de mutualisation ou d'optimisation.....</i>	21
L. LOGISTIQUE DE LA COMMUNICATION	22
1. <i>La logistique de la communication, volet matériel majoritairement externalisé d'une fonction stratégique des agences, la communication</i>	22
2. <i>Une externalisation forte, conjuguée à une rationalisation récente.....</i>	22
3. <i>Pistes de mutualisation ou d'optimisation.....</i>	23
M. AFFAIRES JURIDIQUES ET CONTENTIEUX.....	23
1. <i>Une fonction intimement liée à certaines fonctions métiers</i>	23
2. <i>Une fonction assurée de façon satisfaisante par les agences qui n'appelle pas un besoin de mutualisation.....</i>	24

3.	<i>Pistes de mutualisation ou maintien de la gestion de proximité</i>	24
N.	DOCUMENTATION.....	24
1.	<i>Une fonction indispensable dans une agence de sécurité sanitaire</i>	24
2.	<i>dont l'efficacité est difficile à apprécier</i>	25
3.	<i>Une externalisation limitée par son champ et par son offre, qui conduit à privilégier une gestion de proximité</i>	25
4.	<i>Des pistes à suivre</i>	26
O.	LA FONCTION ARCHIVAGE.....	26
1.	<i>Une professionnalisation liée au besoin</i>	26
2.	<i>L'externalisation de l'archivage, critère de son efficacité</i>	26
3.	<i>Optimiser l'archivage en l'externalisant, la voie à privilégier</i>	26
P.	IMMOBILIER.....	27
1.	<i>Un polycentrisme des implantations des sièges centraux accepté initialement par les tutelles</i>	27
2.	<i>Des implantations régionales qui bénéficient de conditions particulières</i>	28
3.	<i>Des conditions d'utilisation optimisées</i>	28
4.	<i>Une situation de fait difficilement réversible sans volonté politique forte</i>	29

PRÉCONISATIONS : OPTIMISER EN INTERNE LES FONCTIONS SUPPORT ET DÉVELOPPER LES COOPÉRATIONS ENTRE LES AGENCES SOUS L'ÉGIDE DES TUTELLES SEMBLENT UNE SOLUTION PLUS PERTINENTE QUE LA MUTUALISATION..... 31

Q.	LA MUTUALISATION N'APPARAÎT PAS PERTINENTE AUJOURD'HUI.....	31
1.	<i>Un projet qui ne répond à aucune attente des agences</i>	31
2.	<i>Le projet de mutualisation arrive trop tard</i>	31
R.	EN REVANCHE, DES PISTES D'OPTIMISATION ET D'HARMONISATION DES PROCÉDURES SONT POSSIBLES...	32
S.	ET DES COOPÉRATIONS DOIVENT ÊTRE DÉVELOPPÉES SOUS L'ÉGIDE DES TUTELLES.....	33
1.	<i>L'instauration de réunions mensuelles entre secrétaires généraux devrait permettre l'échange d'expérience</i>	33
2.	<i>Les administrations de tutelle devraient renforcer leur suivi</i>	33

INTRODUCTION

A partir des années 1990, la création d'agences de sécurité sanitaire a constitué une réponse aux crises sanitaires apparues au cours de cette période (sang contaminé, retombées de Tchernobyl, E.S.B., amiante...). Au terme d'une quinzaine d'années de mise en place, le paysage institutionnel des agences sanitaires représente un ensemble à la fois complexe et hétérogène, cohérent et opérationnel, placé sous la tutelle du ministre chargé de la santé, et également, pour certaines agences, sous celle d'autres ministres. Cette structuration en agences a permis de renforcer les moyens déployés pour l'exercice des fonctions de veille et de sécurité sanitaire.

Compte tenu des ressources engagées par la collectivité, un tel effort appelle légitimement à s'interroger sur les manières d'améliorer le fonctionnement des agences. L'une des pistes envisagées, serait de mutualiser les fonctions supports et de renforcer la circulation des personnels, sans toucher au métier de chaque agence. A la suite de différents rapports administratifs et parlementaires¹ qui soulignent l'intérêt de renforcer la coordination des agences sanitaires, a été proposé un audit de modernisation (6^{ème} vague des audits de modernisation, février 2007) chargé d'évaluer les fonctions support des agences et d'examiner l'intérêt de procéder à la mutualisation de ces fonctions.

Après consultation du Ministère de la santé et de la solidarité, demandeur de l'audit, la mission, constituée par l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), l'Inspection générale de l'environnement (IGE) et le Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER), a centré son analyse sur cinq agences sanitaires, l'AFSSA, l'AFSSAPS, l'AFSSET, l'ABM et l'InVS, pour les raisons explicitées dans la lettre de cadrage (l'INPES n'a été concernée à titre principal que pour la fonction logistique de la communication et accessoirement pour les fonctions achats et immobilier). Selon les documents annexés au PLF 2007, le budget global des agences s'élève à 290 M€ en 2006, dont 133 M€ sont financés par subvention de l'Etat.

- Les fonctions supports examinées sont les suivantes :
- la gestion des ressources humaines, y compris la formation,
- les finances, la comptabilité, le budget,
- les affaires juridiques,
- les achats, y compris les marchés,
- le système d'information, notamment la sécurité, le développement, l'exploitation, la maintenance, l'assistance,
- l'immobilier, la maintenance des équipements, la logistique, y compris les télécommunications,
- la logistique de la communication,
- la documentation,
- l'archivage.

Pour conduire cette analyse, la mission, qui a bénéficié de l'appui de la société Ernst & Young, a procédé par entretiens auprès des agences et de leurs ministères de tutelle et également par questionnaires administrés aux cinq agences.

Le rapport, après avoir rappelé l'origine de l'organisation en agences (I) examine les conditions de fonctionnement des fonctions support et l'opportunité de leur mutualisation (II) avant de présenter les préconisations (III).

¹Et notamment les rapports suivants :

IGAS,IGE,IGF,COPERCI – Evaluation de l'application de la loi du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille et du contrôle sanitaires – mai 2004

. OPECST- C.Saunier -Renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme – février 2005- Girard, Lalande, Salmi... Mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France – août 2006

L'ETAT A CREE DES AGENCES SPECIFIQUES ET AUTONOMES

A. La création des agences : la réponse à un besoin d'efficacité et de réactivité

L'Etat a adopté depuis le début des années 1990 une politique continue de décentralisation en matière de sécurité sanitaire qui aboutit au système actuel où un ensemble d'agences de sécurité sanitaire intervient dans le domaine de la santé publique aux côtés des autres acteurs traditionnels.

Ce choix de l'Etat procède d'un constat : une organisation ministérielle n'est pas toujours capable de répondre à des situations qui nécessitent réactivité, expertise, indépendance... Cette demande vaut particulièrement dans un domaine qui a été marqué par des crises successives : sang contaminé, ESB, amiante, hormone de croissance, canicule de 2003. La réponse, pour l'Etat, réside donc dans l'externalisation de fonctions qu'il exerce – généralement au sein d'une structure ministérielle - vers une structure nouvelle, autonome et spécialisée. Cette structure devra évidemment répondre avec l'efficacité et la réactivité qui motive sa création.

L'externalisation de fonctions ministérielles identifiées se combine avec l'apparition de besoins nouveaux encore mal assurés par la puissance publique et qui sont principalement la veille sanitaire et l'évaluation du risque.

Cette politique qui débute au début des années 1990² n'est en fait pas planifiée. Elle va s'organiser et se construire au fil du temps avec une étape majeure, la loi du 1^{er} juillet 1998 relative au renforcement de la veille et de la sécurité sanitaires. Au terme d'une quinzaine d'années d'édification du système, on peut ainsi constater :

- que l'externalisation a concerné soit des missions clairement identifiées exercées par les administrations centrales (la police du médicament, la protection contre les rayonnements ionisants), soit des missions à la fois mal identifiées et donc médiocrement assurées (la veille sanitaire, l'évaluation du risque sanitaire) ; elle intéresse également des missions confiées à des structures de nature associative (la transfusion sanguine, l'évaluation des systèmes de soins)
- que le transfert s'est réalisé en direction d'organismes qui sont essentiellement du type établissement public administratif (quelques exceptions : l'IRSN est un établissement public industriel et commercial, la HAS est une Autorité scientifique indépendante, l'INCA est un groupement d'intérêt public),

² Voici un historique de la création des agences sanitaires et de leur filiation sur la période considérée :

- l'Agence nationale de l'évaluation médicale (ANDEM) créée en 1990 et remplacée en 1996 par l'Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé (ANAES), remplacée elle-même en 2004 par la Haute Autorité de Santé (HAS)
- le Réseau national de santé publique (RNSP) créé en 1992 et remplacé en 1998 par l'Institut de veille sanitaire (InVS)
- l'Agence du médicament créée en 1993 qui reprend la majeure partie des missions de la Direction de la pharmacie et du médicament du Ministère de la santé, remplacée ensuite par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) en 1998
- l'Office de protection contre les rayonnements ionisants (OPRI) créé en 1994 qui remplace un service ministériel, le Service central de protection contre les rayonnements ionisants (SCPRI)
- l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN) créé en 2001 qui regroupe l'Institut de protection et de sûreté nucléaire (IPSN) et l'OPRI
- l'Agence française du sang (AFS) créée en 1993, remplacée par l'Etablissement français du sang (EFS) en 1998
- l'Etablissement français des greffes (EFG) créé en 1994, remplacé par l'Agence de la biomédecine (ABM) en 2004 avec des missions nouvelles
- l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) créée en 1998 et qui intègre le Centre national d'études vétérinaires et alimentaires (CNEVA)
- l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement (AFSSE) créée en 2001 et qui devient en 2005 l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET)
- l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) créé en 2002 et qui remplace le Comité français d'éducation pour la santé

- que le système des agences a subi une série d'ajustements qui s'est traduite par des changements de structure juridique, accompagnés de modification de leur périmètre de compétence : c'est ainsi que les organismes chargés d'une part de l'évaluation des systèmes de santé et d'autre part de la protection contre les rayonnements ionisants ont connu chacun trois structures juridiques successives durant cette période.

B. Des organismes indépendants aux métiers différents

La décentralisation, qui a conduit à la création des agences, se définit comme le transfert d'attributions de l'Etat à des institutions juridiquement distinctes de lui et bénéficiant, sous la surveillance de l'Etat, d'une autonomie de gestion. La loi a ainsi fixé, pour chaque agence, sa mission, son organisation et ses moyens de fonctionnement, les conditions de la tutelle de l'Etat et notamment le principe de l'évaluation.

L'autonomie juridique est ainsi considérée comme une condition élémentaire de l'organisation des agences et notamment de leur indépendance dont le besoin a été souligné avec force lors des discussions parlementaires.

La notion d'indépendance est bien sûr toute relative et se rapporte essentiellement à la production de l'agence : avis, décisions, prestations... On sait bien que l'agence vit « sous tutelle » de l'Etat et qu'elle doit rendre compte. Mais l'autonomie de gestion qui lui est assurée en tant qu'entité juridique doit lui permettre de remplir les missions que l'on attend d'elle.

L'entité que constitue l'établissement public administratif présente les conditions à la fois d'autonomie et de mise sous contrôle de l'Etat (selon le degré que la loi veut bien établir). On peut cependant noter que le remplacement récent, en 2004, de l'ANAES, établissement public administratif, par la Haute Autorité de Santé, autorité indépendante, marque une évolution vers davantage d'autonomie, vis-à-vis de l'Etat, de l'action régaliennne en matière de sécurité sanitaire.

Si l'autonomie de gestion que doit lui conférer son statut d'établissement public administratif conduit à une homogénéité du statut juridique des agences, il n'en est pas de même de leurs métiers. **En effet, contrairement à ce qu'on pourrait croire, les agences exercent une grande diversité de métiers et il n'existe pas deux agences remplissant le même ensemble de missions.** C'est ainsi que l'on peut distinguer parmi les différents métiers exercés :

- **l'évaluation du risque sanitaire.** C'est, d'une façon schématisée l'élaboration d'une réponse à une question en matière de risque de santé publique. L'évaluation du risque a été formalisée, « procéduralisée » et constitue une des grandes novations introduites par la loi de 1998. Elle est soumise à un ensemble de règles intéressant la déontologie des experts, la collégialité des travaux, la production de l'avis, de la saisine à sa publication. Parmi les agences, l'AFSSA, l'AFSSAPS, l'AFSSET, l'ABM et la HAS pratiquent l'évaluation du risque selon ce modèle.
- **l'activité régaliennne (ou police sanitaire)** qui se traduit par la délivrance d'autorisation, d'agrément, d'accréditation, par leur retrait éventuel, par le contrôle de l'application des conditions qui leurs sont liées. L'AFSSAPS, l'AFSSA (seulement pour le médicament vétérinaire), l'ABM (seulement pour certains secteurs) et la HAS exercent ces fonctions en prolongement de l'évaluation du risque.
- **l'expertise classique** (appelée également appui scientifique et technique), la veille, l'alerte. Toutes ces fonctions ne sont pas toujours aisées à distinguer. Elles sont exercées, sous des formes diverses par la plupart des agences. Pour ces métiers, l'AFSSA dispose d'un ensemble de laboratoires employant 700 de ses 1000 agents.
- **la recherche.** Elle se traduit par le dépôt de brevets. C'est un des métiers de l'AFSSA et de l'IRSN.

- la prestation de services. Ils sont de nature diverse : l'organisation et la gestion de la transfusion sanguine (EFS), des greffes (ABM)., divers types d'analyses de laboratoires (AFSSA, IRSN).
- **la programmation de travaux de recherche et leur financement.** C'est le cas de l'AFSSET, de l'INCA.
- **la promotion de programmes de santé par la mise en œuvre de campagne de communication** (en dehors de la politique d'information et de communication qui est le lot de toutes les agences). C'est le métier de l'INPES et l'un de métiers de l'ABM, de la HAS et de l'INCA.

On constate donc la diversité des métiers des agences, synonyme d'une complexité qu'il convient d'appréhender dans toute réflexion sur l'organisation de la sécurité sanitaire, y compris au plan des fonctions support. En revanche, si les agences présentent une homogénéité, c'est bien dans le type d'organisation juridique et dans leur rapport avec la tutelle.

C. Des fonctions support, développées en interne et de manière indépendante, au service des « métiers » de chaque agence

Les fonctions support des agences sanitaires sont organisées afin d'être au service des fonctions « métier » et de leur apporter qualité et réactivité dans le traitement des dossiers, puisque les domaines d'intervention des agences sont marqués par une exigence de réactivité. Pour répondre à ces exigences, les agences ont généralement opté pour une internalisation des fonctions support, même si une part des activités -restreinte et variable selon les agences- est externalisée de manière ponctuelle (pour répondre à une surcharge de travail) ou plus pérenne sur des compétences très spécifiques (conseil juridique, recrutement de profils très spécifiques, maintenance, gardiennage, accueil, sécurité, archivage). En revanche, les expériences de mutualisation sont rares et restreintes. La mission n'a relevé que deux expérimentations qui s'y apparentent : l'une d'entre elles a été infructueuse, c'est le cas d'un groupement d'achats porté par l'AFSSA et l'AFSSET qui n'a pas diminué les délais et a conduit une agence à assumer la charge administrative de l'autre sans compensation. Pour le futur, les perspectives de mutualisation sont limitées.

D. Les fonctions support ont été mises en place par les agences de manière indépendante et non concertée.

Les organigrammes des services centraux des agences font clairement apparaître les principales fonctions support classiques d'un établissement public. La stratégie en matière de fonction support est définie par le directeur général de l'agence après concertation avec les directions opérationnelles et en collaboration avec le secrétariat général et mis en œuvre par ce dernier.

L'activité des fonctions support paraît assez formalisée. Il existe dans la plupart des agences des procédures écrites régissant certaines activités. C'est généralement le cas en matière d'achats et de marchés, du budget, de la gestion des déplacements. **En revanche, les méthodologies sont spécifiques à chaque agence et l'évaluation de l'efficacité des fonctions support paraît peu développée voire embryonnaire. Un effort important devrait être fait pour développer les échanges d'expérience et harmoniser les outils de gestion lorsque cela est possible en particulier dans l'optique du contrôle de gestion et du rendu de compte.**

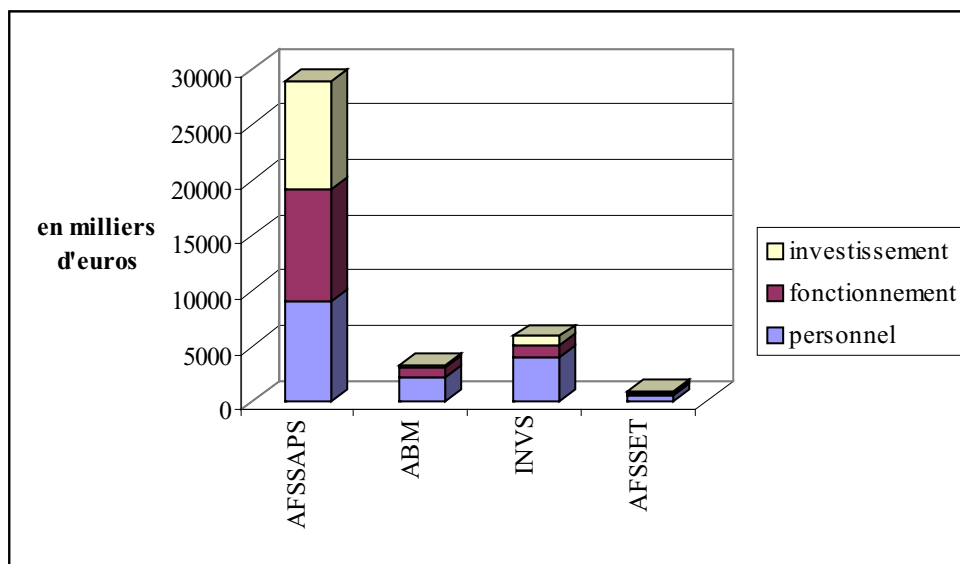
Dans les agences possédant des structures territoriales, les choix en matière de fonctions support sont variables. Ainsi l'AFSSA a fait le choix d'une organisation très déconcentrée pour répondre au morcellement de l'agence en 16 entités (dont le siège de l'agence) : les fonctions support sont organisées à deux niveaux, un niveau central au secrétariat général du siège de l'agence pour le pilotage de l'ensemble des fonctions et un niveau local, celui des directeurs d'entité. La constitution de pôles administratifs communs pour les entités coexistant sur un même site (Maisons-Alfort, Nancy, Fougères) se solde par un bilan mitigé, le responsable administratif ayant des difficultés à répondre

aux exigences de plusieurs donneurs d'ordre. L'InVS a, quant à lui, opté pour la délégation, puisque les cellules interrégionales d'épidémiologie sont accueillies par les DRASS qui prennent en charge leurs fonctions supports.

E. Des organisations et des moyens maintenant structurés mais qui ne semblent pas surdotés

Au total, dans les agences sanitaires étudiées, les dépenses consacrées aux fonctions support réalisées en interne s'élèvent à environ 40 millions d'euros (graphique 1), hors AFSSA dont la comptabilité analytique ne permet pas d'isoler les dépenses des fonctions support. Ce chiffre de 40 millions est donc tronqué puisqu'on peut supposer qu'en incluant l'AFSSA dans le périmètre on changerait d'ordre de grandeur. La répartition de ces dépenses (investissement, fonctionnement, personnel) varie selon les particularités de l'agence. Par exemple, dans le cas de l'ABM les dépenses de fonctionnement ont un poids particulièrement important en raison des loyers alors que pour l'InVS le personnel constitue les 4/5^{èmes} des dépenses. A ce chiffre s'ajoutent les dépenses des fonctions support externalisées soit environ 16 millions d'euros pour les cinq agences (donc en incluant l'AFSSA).

Graphique 1 : Crédits affectés aux fonctions support³ assurées en interne en 2006 pour l'AFSSAPS, l'ABM, l'InVS, l'AFSSET



Lecture : Les chiffres, indiqués ici à titre d'ordre de grandeur, doivent être interprétés avec précaution. Le calcul des crédits d'investissement et de fonctionnement des fonctions support repose sur des conventions qui peuvent différer selon la clé de répartition choisie par l'agence pour affecter une part des dépenses aux fonctions support (coût réel des fonctions support ou prorata des effectifs des fonctions support).

Source : données fournies par l'AFSSAPS, l'ABM, l'InVS, l'AFSSET.

Au total, les fonctions support des 5 agences absorbent plus de 500 ETP au siège et dans les structures en régions (au total 31 sites d'importance inégale) sur un total de 2667 ETP, les experts non compris (cf. tableau 1). Les moyens humains dédiés aux fonctions support sont très variables selon les agences : l'AFSSA et l'AFSSAPS concentrent les trois quarts des personnels. A l'inverse l'AFSSET

³ Sont comprises toutes les fonctions support du périmètre de l'audit. Sont exclus la direction générale, le secrétariat général et le contrôle financier.

qui a une structure de taille réduite externalise une part importante de ses fonctions support. **La mission n'a pas constaté de sureffectif dans les fonctions support.**

Tableau 1 : Les effectifs (ETP) des fonctions support réalisées en interne dans les agences sanitaires

	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	InVS	total
Gestion des ressources humaines	7,1	38	28,6	3	12,4	89,1
Gestion budgétaire et comptable	10	31,25	4	3,5	5,5	54,25
Comptabilité	3	30,8	12,8	1,1	2	49,7
Achats	2	15,3	24,8	1,5	8	51,6
Logistique	9	33,4	30	0	9	81,4
Systèmes d'information	8,8	25,8	28	2	18,5	83,1
Communication	1	11,75	9,6	2	10,6	34,95
Documentation	0	7,3	5,8	0,6	5,9	19,6
Archivage	0	5,2	8,8	0,2	0	14,2
Affaires juridiques	0,5	6,8	17,1	0,5	0,5	25,4
partenariats	0	0	0	0	8,5	8,5
Total	41,4	205,6	169,5	14,4	80,9	511,8

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM

Lecture : Les effectifs de ce tableau général peuvent légèrement différer des tableaux par fonction support en fonction des choix de classement de certains personnels.

F. Des tutelles qui n'assurent pas un pilotage coordonné

La loi a posé le principe de l'autonomie de gestion en choisissant l'établissement public administratif comme cadre juridique, à l'exception mentionnée plus haut de l'IRSN, de la HAS et de l'INCA. Cette autonomie a pour contrepartie un contrôle de l'état et du parlement qui se traduit notamment par une tutelle qui intervient dans un cadre strictement défini par la loi.

La tutelle des agences de sécurité sanitaire relève d'abord du ministère de la santé. Alors que jusqu'à une époque récente, plusieurs directions d'administration centrale de ce ministère intervenaient, **aujourd'hui seule la Direction générale de la santé est en charge de la tutelle.** La tutelle du ministère de la santé est partagée systématiquement avec celle du ministère chargé des finances, avec la Direction du budget et le Contrôle financier.

Si pour la plupart des agences, la tutelle se limite à ces deux ministères, trois agences bénéficient de tutelles supplémentaires : l'AFSSA compte trois tutelles (ministères chargés de l'agriculture, de la consommation, de la santé), l'IRSN cinq tutelles (ministères chargés de la défense, de l'environnement, de l'industrie, de la recherche, de la santé) et l'AFSSET trois tutelles (ministères chargés de l'environnement, de la santé, du travail).

La mise en œuvre de la LOLF complexifie le pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques : c'est ainsi que cinq agences (ABM, AFSSA, AFSSAPS, AFSSET, InVS) relèvent de quatre programmes de la LOLF : « veille et sécurité sanitaires », « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations au travail », « prévention des risques et lutte contre les pollutions ». L'objectif du Parlement qui était d'avoir un budget visible et lisible se voit ainsi contrarié.

L'exercice de la tutelle est l'objet de critiques répétées de la part des différents rapports sur les agences et notamment des plus récents. Ces critiques valent en particulier pour le principal ministère intéressé. La tutelle étendue à trois ou cinq ministères ne conduit évidemment pas à améliorer le contrôle de l'Etat compte tenu des priorités quelquefois divergentes entre ministères. Afin d'harmoniser les

approches et d'unifier la tutelle, les directions d'administration centrale concernées échangent régulièrement et se rencontrent avec les directeurs d'agences dans les instances ad hoc.

Les tutelles interviennent très peu sur les fonctions support, ne fournissent aucun appui technique et se bornent à assurer un contrôle de la légalité des décisions, au suivi du budget, et pour certaines agences à la gestion des personnels ministériels mis à disposition des agences. **La seule intervention importante des tutelles a concerné la mise en place du statut des agents contractuels commun aux agences.** Au cours des entretiens avec les responsables des agences, il est apparu que ce rôle de coordination avait été très apprécié et que les directions d'agence et leurs responsables techniques sont en attente **d'un rôle d'interface active de la part des tutelles sur des domaines transversaux, en particulier en terme d'harmonisation des procédures, des modes de gestion financière, comptables, informatiques, de procédures d'achats, de gestion des ressources humaines...** La réunion régulière des directeurs ne satisfait pas à cette exigence de convergence sur des aspects techniques, ou organisationnels, les réunions occasionnelles entre responsables de services non plus, une formalisation autour de la tutelle d'une réunion régulière des secrétaires généraux (qui a été abandonnée) sur des thématiques précises **liées aux fonctions supports et à la modernisation de la gestion publique apparaît souhaitable.**

EXAMEN DES FONCTIONS SUPPORT EN VUE D'UN
EVENTUELLE MUTUALISATION⁴

G. Finances, comptabilité, budget

1. En matière de finances, de budget et de comptabilité, les agences sont confrontées aux mêmes exigences et ont adopté des organisations assez proches pour y répondre de manière satisfaisante

Les processus comptable, budgétaire et financier des agences sanitaires sont relativement similaires : elles appliquent le même référentiel, font face à des obligations de reporting identiques et ont des organisations qui, quoique assez différentes, posent des problèmes de pilotage similaires. En effet, les agences ont mis en place des organisations financières et comptables assez proches. En général, la fonction s'organise sous une direction financière unique, secondée par une cellule budget et contrôle de gestion. Un ou plusieurs services se répartissent les tâches relatives à la comptabilité de la dépense, mais avec un degré de centralisation élevé : l'AFSSA est la seule agence qui dispose de services financiers déconcentrés dans une partie de son activité, en raison de sa structure décentralisée en laboratoires indépendants. Toutes les agences ont un contrôleur financier résident, dépendant du contrôleur financier du CGEFI et fonctionnent avec une Agence comptable dont les responsabilités sont, avec quelques exceptions, celles liées au contrôle et à l'exécution de la dépense. Le passage en mode LOLF n'a pas entraîné de modifications dans la structure, mais a accentué les efforts portés par chacune des Agences dans le développement de son système de pilotage.

2. Certains sous-processus comptables et financiers absorbent des effectifs importants mais qui ne semblent pas excessifs

La mission a procédé à l'étude des sous-processus budgétaires, financiers et comptables afin d'examiner les gains éventuels d'une mutualisation. La préparation du budget annuel est le sous-processus le moins informatisé. Les agences sont confrontées aux mêmes difficultés dans la mise en place de la LOLF. En matière de pilotage du budget et de l'activité, toutes les agences ont mis en place une comptabilité analytique. Selon les agences, la précision du modèle d'analyse et le degré de support par le système d'information sont très variables. Les agences s'étant engagées dans des directions assez différentes, une mutualisation n'aurait pas de sens maintenant. Les agences ont chacune mis en place leur propre système de gestion de paie avec des processus de collecte de l'information variable de paie dans l'ensemble assez peu automatisés. La collecte et le traitement des informations de paie sont, dans toutes les agences, réalisés par une équipe de 1 ou 2 personnes qui effectuent l'ensemble des opérations de paie jusqu'au mandatement (à l'exception de l'AFSSA, qui a délégué le mandatement à son agence comptable), l'exécution du paiement étant réalisée par les agences comptables. Le sous-processus qui absorbe le plus d'effectifs est la gestion des frais (17 personnes au total). Ces effectifs importants s'expliquent par trois facteurs : le nombre élevé de déplacements de personnels divers, souvent extérieurs à l'Agence (experts), la diversité des statuts des personnels envoyés en mission et des régimes de remboursement de frais qui empêchent la standardisation des traitements et, enfin, la précision des contrôles nécessaires préalablement au paiement. **Globalement, les fonctions support budget, finances, comptabilité semblent bien fonctionner, même si le degré d'avancement de la comptabilité analytique, la qualité du pilotage budgétaire sont variables.**

⁴ L'étude de chaque fonction support est détaillée dans les annexes III à XI.

3. La mutualisation d'une fraction des processus comptables et financiers des agences apporterait peu de gains et se heurterait à trois obstacles

Etant donnée la taille des effectifs des services comptables et financiers, la mutualisation de certains processus ne pourrait conduire qu'à des gains en personnel limités. Si on compare la part des services financiers dans l'effectif total dans les agences aux normes des entreprises privées, il ressort que l'AFSSA, l'InVS et l'AFSSAPS se situent entre la médiane et le troisième quartile des sociétés de services privées, les autres agences figureraient dans le dernier quartile, les coûts fixes en personnel qui étant plus difficiles à absorber pour des structures de taille réduite (cf. annexe III, I-3).

Peu génératrice de gains, la mutualisation se heurterait à trois obstacles : les différences d'organisation et de maturation des systèmes d'information, les divergences dans la gestion de certains processus et enfin l'absence d'un maître d'ouvrage unique. Toutes les agences sont engagées à des degrés divers dans la refonte de leur système d'information financière. Au terme de cette évolution, trois systèmes différents seront déployés dans les cinq agences, avec un degré significatif de personnalisation (cf. annexe III, I-2). Il n'est aujourd'hui question pour aucune des agences de revenir sur ses investissements en la matière, toute tentative de mutualisation d'un sous-processus devrait donc se faire sur plate-forme multiple, supprimant l'effet de levier de l'harmonisation du système d'information (cf. annexe III, I-2). Quoique organisées de manière similaire, chacune des agences a une ou plusieurs spécificités qui se traduisent par des traitements comptables spécifiques : structuration en laboratoires autonomes à l'AFSSA, existence d'une activité internationale en devises à l'ABM, gestion de programmes de recherche européens à l'InVS et à l'AFSSET, perception de taxes pour l'AFSSA, l'AFSSAPS, et l'AFSSET. Tous ces traitements devraient être pris en compte dans la définition d'un processus cible de service mutualisé. Enfin, il n'existe pas de tutelle ou d'autorité unique pouvant assurer la maîtrise d'ouvrage (nécessairement complexe) d'un tel projet.

4. En revanche, une mutualisation méthodologique d'expérience serait profitable

S'il est regrettable que les agences aient mené, sans véritable concertation, les évolutions de leur système d'information budgétaire, comptable et financier (à l'exception de l'AFSSET qui a bénéficié du cahier des charges de l'AFSSA pour le développement de Sirep@net), il serait souhaitable de mieux organiser une réponse commune sur les quatre points suivants : LOLF, contrôle financier, gestion des frais et développement de certains modules du système d'information.

Toutes les Agences sont confrontées à des difficultés d'interprétation et de mise en place de la LOLF, par exemple dans leur approche de passage aux AE/CP. Actuellement les approches sont divergentes tout comme les options retenues pas les contrôleurs financiers. **Une convergence méthodologique s'impose.**

Dans l'état actuel des choses, les interprétations de la réglementation semblent varier selon les contrôleurs financiers (politique d'achats et d'investissement). Il serait souhaitable que les agences qui présentent de nombreuses similitudes de gestion bénéficient d'un contrôle financier harmonisé.

En raison de la prise en charge d'un grand nombre d'experts (plusieurs milliers pour l'AFSSAPS, plusieurs centaines pour l'AFSSET...), la gestion des frais de déplacement représente une charge de travail importante pour toutes les Agences, qui développent leurs propres solutions (internalisation, externalisation) sans coordination. La recherche d'un outil de gestion en commun serait peut-être bénéfique.

Enfin, certaines agences ont développé ou acquis des outils informatiques spécifiques à des éléments de leur activité. Ces développements sont réalisés en fonction de leurs besoins opérationnels. Ils pourraient être diffusés en raison de leur impact sur les processus financiers par leur contribution à l'optimisation du pilotage ou du budget (notamment au moyen d'interfaces ou d'extraction de données). Ces développements pourraient dans certains cas être menés en commun (projets de

gestion de projets, gestion des experts, gestion des temps, gestion des ordres de mission ou des états de frais, etc.).

H. Les ressources humaines

1. Dans un contexte où les agences ont été voulues comme indépendantes et pour lesquelles la qualité du service rendu est une exigence fondamentale, la gestion des ressources humaines est partout considérée comme une fonction support stratégique

Dans leurs réponses au questionnaire de la mission, les responsables des agences ont insisté sur la place faite à la gestion des ressources humaines et à l'intérêt qu'ils portent à leur bon fonctionnement. C'est d'ailleurs pourquoi cette fonction est toujours directement rattachée à la direction générale, éventuellement par l'intermédiaire du secrétaire général.

Les directeurs généraux ont donc clairement manifesté à la mission leur scepticisme quant à l'efficacité d'une gestion partagée des ressources humaines et leurs craintes de ne pouvoir maîtriser tous les moyens d'action en cas de besoin. Ils redoutent toute mesure qui limiterait leurs pouvoirs, en mettant en avant le principe d'indépendance des agences et la nécessité pour elles de faire face à des situations d'urgence, d'autant que ces organismes doivent conserver en permanence une capacité d'adaptation rapide aux évolutions de leurs métiers respectifs.

La mission a donc d'emblée noté l'existence d'un contexte manifestement défavorable à une mutualisation en ce domaine, certains des arguments avancés ayant une réelle pertinence.

2. En l'absence d'un pilotage fort par les tutelles, les agences ont développé, chacune pour leur compte, des pratiques de gestion qui leur sont partiellement propres

Les deux agences ayant les effectifs les plus importants ont hérité de services ou d'établissements publics administratifs préexistants dont elles ont conservé les personnels fonctionnaires, en maintenant leurs statuts et leurs avantages particuliers. Dans l'une d'elle, ces fonctionnaires représentent même environ les 2/3 de l'effectif des personnels permanents.

En créant un statut commun à toutes les agences pour leurs personnels contractuels, le décret de 2003 a été très favorablement accueilli. Mais sa mise en œuvre ne pouvait pas être uniforme :

- d'abord, si les règles définies par ce texte sont communes aux agences, leur mise en œuvre doit être adaptée par chaque conseil d'administration, d'où il découle des interprétations qui peuvent ne pas être identiques. C'est en effet que les dispositions du décret de 2003 laissent des marges d'appréciation qui, très logiquement, ont été utilisées par chaque agence.

Ainsi, par exemple, l'examen de la répartition par les agents intégrés dans le statut commun met en évidence, pour une même catégorie d'emploi, des proportions fort différentes d'une agence à l'autre et qui ne s'expliquent sans doute pas uniquement par les profils d'âge et de compétences des agents en cause. De même, chaque agence s'efforce actuellement d'interpréter ce texte pour organiser l'avancement des personnels, d'où il résulte des taux de promotion divers, d'une agence à l'autre et à selon les catégories, à l'intérieur d'une même agence. Les pratiques varient également en matière d'attribution des rémunérations complémentaires.

- si les administrations centrales des ministères de tutelle ont été très présentes lors de la mise en œuvre du décret, notamment la DAGPB du ministère en charge des affaires sociales, **le retrait de cette dernière a manifestement créé un vide qui est sans doute à l'origine des distorsions qui**

apparaissent aujourd'hui, la DGS n'ayant pas occupé la place laissée vide. C'est ainsi, par exemple, qu'une agence applique déjà une grille indiciaire un peu différente des autres,

Le décret de 2003 a donc assez largement rempli son rôle en tant que cadre juridique commun (sauf dans une agence où il ne fédère qu'environ 1/3 des agents) mais, conçu pour des agences aux besoins très différents, il ne pouvait pas unifier la gestion des ressources humaines. C'est la conséquence du choix fait d'organiser une gestion par agences dont la taille, très variable, a nécessairement pour conséquence l'expression de besoins différents et, surtout, la prise en compte de contraintes très variées. **Même la mobilité des personnels entre agences, qu'il devait encourager, n'est encore que peu utilisée et suscite parfois des positions ambiguës, certaines craignant un risque de débauchage de leurs agents les plus « pointus ».**

Par delà les aspects purement statutaires, la mission a tenté de mettre l'accent sur une approche qu'elle pensait susceptible de faire apparaître des synergies, en considérant les notions de « qualification » et de « métier ». Mais des niveaux de réflexion très inégaux, voire inexistant, d'une agence à l'autre, n'ont pas permis de faire aboutir cette approche.

En l'absence d'un véritable cadre juridique unique de gestion, absence qui justifie les disparités en même temps qu'elle fait obstacle à leur unification, la mission estime que la mutualisation de compétences de fond en matière de gestion des ressources humaines ne paraît guère envisageable au plan juridique comme au plan technique.

3. Les moyens affectés à la gestion des ressources humaines ne paraissent pas surdimensionnés compte tenu des particularités des diverses catégories d'agents à gérer.

La mission estime que les moyens que les cinq agences affectent à la fonction support « ressources humaines » ne sont pas excessifs et que les différences observées, restent au demeurant limitées eu égard aux effectifs relativement modestes en cause. Ils peuvent se justifier par la diversité des statuts et, par voie de conséquence, par la juxtaposition de processus de gestion pluriels et complexes coexistant inévitablement au sein d'une même agence.

Les agences présentent aussi, globalement, des caractéristiques qui les rendent atypiques par rapport aux établissements administratifs « classiques » et qui génèrent des charges particulières. La mission relèvera notamment l'importance des mouvements annuels d'entrée et de sorties, ce qui montre que les ressources humaines ne sont pas encore complètement stabilisées, la masse souvent considérable des experts, par rapport à l'effectif des personnels permanents, ou encore l'importance des actions de formation spécifiques engagées chaque année pour développer et/ou actualiser les compétences des agents.

La mission a ainsi pu constater comment des problématiques voisines ont engendré des réponses différentes, sans qu'il y ait lieu de s'en étonner dans le contexte d'absence de pilotage central ci-dessus rappelé, mais aussi des disparités des besoins.

La mission estime donc qu'une mutualisation n'a pas de réelle justification sous l'angle d'une préoccupation d'économie et, au surplus, qu'elle présenterait plus d'inconvénients que d'avantages pour le bon fonctionnement des agences.

4. Pour autant des attentes se manifestent en ce domaine à l'égard des tutelles

La mission a fait le constat qu'en matière de gestion des ressources humaines les agences ont de fortes attentes à l'égard des tutelles. Elles ont apprécié l'aide apportée par l'administration centrale pour la mise en œuvre du décret de 2003, et notamment la présence de la DAGPB aux côtés de la DGS. Elles demandent que cette dernière direction intervienne à nouveau comme support technique de leur gestion de personnel en leur apportant la technicité nécessaire et en favorisant l'échange de bonnes pratiques.

C'est pourquoi la mesure de mutualisation qui, aujourd'hui, apparaît en matière de gestion des ressources humaines comme la plus opérationnelle, la plus attendue et probablement la plus simple à mettre en œuvre, en même temps que ne générant aucune dépense, est celle de l'information et des bonnes pratiques, dans un cadre organisé par les pouvoirs de tutelle.

Au final, les travaux conduits par la mission pour la fonction support "ressources humaines" n'ont pas permis de mettre en évidence de processus de gestion susceptibles de mutualisation dans le contexte actuel. La rigidité des règles relatives à la gestion des agents publics, la diversité des situations, leur complexité, les spécificités de fonctionnement de chaque agence sanitaire, ne créent pas un contexte favorable à une telle mise en commun, quand elles n'y constituent pas un obstacle.

Des mesures d'optimisation sont sans doute possibles, au cas par cas, mais les investigations menées par la mission ne permettent pas de les définir avec suffisamment de pertinence et de précision. Des travaux complémentaires seraient nécessaires, mais n'entrent pas dans le cadre temporel imparti aux audits de modernisation.

I. Systèmes d'information

1. Les agences se sont dotées de systèmes d'information de taille et d'organisation variables

Au cours de ces cinq dernières années, les agences sanitaires ont toutes formalisé leur stratégie informatique et identifié les projets à mener pour faire évoluer leurs systèmes d'information au travers de schémas directeurs des systèmes d'information. L'élaboration des schémas directeurs des systèmes d'information s'est faite au fur et à mesure de l'apparition des agences dans le paysage institutionnel, à un rythme plus ou moins soutenu, en fonction de la priorité et des moyens accordés par les directions générales à la fonction support des systèmes d'information (SI), si bien qu'aujourd'hui les schémas directeurs ne sont pas au même stade de développement dans toutes les agences.

L'analyse menée par la mission permet de constater que la taille des services SI est réduite : 18,75 ETP pour l'InVS, 28 ETP pour l'AFSSAPS et l'ABM, seulement 2 ETP pour l'AFSSET, 8 pour l'AFSSA (2006). Ces dernières sont d'ailleurs les seules agences à ne pas avoir recruté un directeur des systèmes d'information qualifié. L'existence de sites physiques éclatés, qui disposent d'une fonction support des SI (AFSSA, AFSSAPS, InVS), ou l'accès de différents utilisateurs aux systèmes d'information (services de régulation et d'appui pour l'ABM, experts de l'AFSSET, l'AFSSA, l'AFSSAPS) a également un impact sur l'organisation de la fonction des SI, leur architecture et leur cohérence. Selon les agences, l'autonomie des responsables informatiques des différents sites varie fortement.

Les moyens financiers que les agences consacrent à la fonction support systèmes d'information varient en effet sensiblement suivant les agences, entre 492 K€ (AFSSA) et 3 492 K€ (AFSSAPS) en 2006. Les investissements en matière de systèmes d'information représentent un enjeu budgétaire important pour l'ABM, avec près de 8 % du budget total des fonctions support (2006). A l'inverse, les budgets des services SI de l'AFSSA et de l'INVS, rapportés aux effectifs internes des services SI, semblent sous-dotés (61 K€ par ETP en 2006, pour un standard estimé à 150 K€ par GARTNER GROUP).

S'agissant des principes stratégiques retenus par les services SI des agences en matière de gestion des applicatifs, les agences privilégient le recours à des progiciels, lorsque ces solutions sont disponibles. Cependant, les spécificités métiers des agences les ont conduit à développer les outils informatiques qu'elles ne pouvaient trouver sur le marché.

2. En l'absence d'indicateurs de performance, l'efficacité et de la qualité de service des systèmes d'information est difficile à évaluer

En l'absence de véritables indicateurs d'activité ou de performance, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité des services rendus par le service SI d'une agence :

- Les agences n'ont actuellement pas mis en place des indicateurs et des tableaux de bord pour mesurer les performances du système d'information – ce chantier est en cours à l'AFSSAPS et à l'InVS ;
- Les services SI n'ont pas formalisé dans un document leurs engagements de service ni défini les niveaux de service rendu – en terme de disponibilité, fiabilité, performance, capacité, support utilisateur, continuité d'exploitation, sécurité - sauf exception (marché support utilisateurs de l'AFSSAPS) ;
- Le taux de satisfaction des utilisateurs n'est pas connu, en l'absence d'enquête – projet en cours à l'AFSSAPS, s'agissant du marché d'assistance aux utilisateurs ;
- A l'exception de l'AFSSAPS, qui a initié en 2006 une démarche qualité spécifique, les services SI n'ont pas formalisé de politique interne en matière de gestion de la qualité, en dehors des plans d'assurance qualité demandés aux sous-traitants – la démarche qualité devrait cependant faire l'objet d'une réflexion à l'AFSSA et à l'AFSSET lors de l'élaboration du prochain schéma directeur.

En outre, en l'absence de tout contrôle de gestion commun aux agences, il n'est pas possible d'envisager de comparer, via des indicateurs de performance communs, la qualité de l'offre de service rendu par les différents services SI des agences. Néanmoins, en l'état actuel de l'avancement des schémas directeurs, la mission fait les constats suivants :

- Le niveau de formalisation des procédures du service (suivi des budgets, exploitation, expression des besoins, qualité, sécurité) est inégal selon les agences : l'InVS, l'AFSSAPS et l'ABM disposent d'éléments bien documentés, actuellement en cours de révision,
- Le pilotage du service SI de l'AFSSA et l'AFSSET semble connaître certaines lacunes : absence de cartographie exhaustive des applicatifs métiers, absence ou insuffisance d'outils, d'instances de planification et de reporting du service SI.

3. Les stratégies différenciées des agences rendent la mutualisation des systèmes d'information difficilement possible

La mission a procédé à l'étude de la faisabilité de la mutualisation pour les activités des systèmes d'information communes aux agences (ou banalisées), dans une perspective de qualité de service et de gains de productivité. Il ressort de l'analyse des questionnaires de la fonction support SI que les effectifs en ETP sont modestes pour l'ensemble des activités (cf. annexe V). De plus, les agents des services des systèmes d'information sont tous polyvalents dans les services de petite taille (AFSSA, AFSSET). Dans les services de taille moyenne, la polyvalence des agents est également une réalité. Du fait de la polyvalence des personnels, la mutualisation d'une activité, telle que, par exemple, le support bureautique, ne se traduira pas automatiquement par des gains en personnel pour les agences, mais par un gain de temps pour l'agent concerné, à réaffecter sur d'autres processus.

Outre les gains limités engendrés par la mutualisation, les stratégies différenciées des agences en matière de système d'information, l'hétérogénéité des modes d'organisation des systèmes d'information, les spécificités métier des agences rendent difficilement envisageable une mutualisation de l'ensemble de la fonction support SI au sein d'un centre de services partagés dans une perspective d'amélioration de l'offre de services. Dans le domaine de la sécurité sanitaire où la réactivité est un impératif, la gestion de proximité des composantes métiers des systèmes d'information est une nécessité, telles que le support et les astreintes mis en place pour le fonctionnement du prélèvement et de la greffe d'organes (ABM). L'étude et le développement d'applicatifs métier spécifiques, ainsi le pilotage du service, constituent des activités stratégiques qui ne sont pas mutualisables.

J. Logistique

1. Organisation de la fonction

Chaque établissement dispose d'une unité logistique clairement identifiée. Leur importance varie en fonction du périmètre d'activités logistiques propre à chaque agence. La tendance générale est à l'externalisation des fonctions logistiques auprès de prestataires, « le critère déterminant pour décider de garder la gestion en régie d'une fonction support étant la plus value en terme d'efficacité pour la bonne marche de l'établissement ».

L'AFSSA, l'AFSSAPS et l'AFSSET y recourent déjà très largement même si l'AFSSA compte tenu de son mode d'organisation territoriale conserve des effectifs affectés à ces fonctions dans ses entités régionales. L'InVS, l'ABM et l'INPES conservent encore des effectifs significatifs affectés aux fonctions d'accueil, de standard, de courrier, de petite maintenance et de gestion du matériel. Les effectifs affectés aux fonctions logistiques s'établissent comme suit :

Tableau 2 : Effectifs consacrés à la logistique dans les agences

AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	ABM	InVS	INPES
33,4 etp*	30,6 etp	2,5 etp	6 etp	9 etp	6,7 etp

(*) dont 25,5 etp dans les douze implantations territoriales

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM

2. Evaluation de l'efficacité et de la qualité du service

A l'exception de l'AFSSAPS (nombre d'agents/surface hors œuvre nette (SHON) gérée), **les agences ne disposent pas d'indicateurs d'évaluation de l'activité logistique**. On peut cependant estimer au regard de l'importance des fonctions sous traitées que les cahiers des charges des prestataires comprennent des indicateurs de qualité et de service fait.

Le tableau ci-dessous indique les fonctions logistiques internalisées et externalisées des sièges des agences :

Tableau 3 Organisation des activités de la fonction logistique

	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	ABM	InVS	INPES
accueil	Ex	Ex	Ex	Ex	I	I
standard	Ex	Ex	Ex	I	I	I
nettoyage	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
Gardiennage	Ex	Ex	Ex	Ex	I	Ex
coursier	Ex	I	Ex	Ex	Ex	I
courrier	Ex	I	I	I	I	I
maintenance	I	Ex	I	Ex	Ex	I
Parcs/jardins	Ex	Ex	Sans objet	Sans objet	Ex	Ex
matériel	I	I	I	I	I	I
chauffeurs	I	I	I	I	I	I
Maintenance automobile	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex
restauration	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex	Ex

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM

3. Pistes de mutualisation ou d'optimisation

La mutualisation des fonctions logistiques des agences, faute d'un projet de regroupement géographique de tout ou partie des agences auditées, ne paraît pas pouvoir être envisagée, car segment par segment elles sont des éléments certes basiques, mais indispensables au bon fonctionnement de chaque établissement. On voit mal, outre la marginalité des gains potentiels en terme d'effectifs, ce que sur le plan de l'efficacité pourrait amener la constitution d'un pool de chauffeurs, de coursiers, de standard, de maintenance, pour des établissements qui ne sont pas sur le même lieu géographique. On peut cependant inciter les agences qui n'ont pas procédé à l'externalisation de fonctions logistiques qui pourraient l'être à l'envisager comme est en train de le faire l'INPES pour les fonctions accueil et standard.

K. Les Achats

1. Une organisation structurée de la fonction « achats »

Chaque établissement a structuré la fonction « achats » au sein de ses services centraux de manière différente mais dans un double souci **d'optimisation de la politique d'achats des services opérationnels et d'expertise juridique fiable** :

- **La direction de l'administration et des finances de l'AFSSAPS a organisé sa fonction d'acheteur en un département des achats** et en une unité des affaires immobilières. Le Département des achats, comprend quatre pôles : scientifique (un responsable, un gestionnaire), communication (un responsable, trois gestionnaires), acquisition de biens (un responsable, deux gestionnaires) et informatique (un responsable, deux gestionnaires).
- **La réorganisation du service de l'AFSSA date de 2002**, avec pour périmètre les fournitures et services, ainsi que les achats immobiliers. Le service des marchés publics dispose d'une expertise juridique (trois juristes) et d'une expertise en technique de marché. En revanche, le service ne dispose pas de profil "acheteur public".
- **Le service achats / marchés de l'ABM** assure la gestion de toutes les procédures marchés, ainsi que celle des achats communs aux services de l'agence (fournitures de bureau, etc.). Le service comprend cinq personnes. Le service est rattaché à la direction administrative, juridique et financière de l'agence.
- **Le département achats de l'INPES** est couplé avec son entité « Affaires juridiques ». Il assure la gestion des procédures d'achats. L'ensemble du service comprend 6, 8 ETP.
- **Le pôle achats/marchés publics de l'InVS** comprend six personnes qui assurent l'analyse des besoins d'achat /la mise en concurrence, la conception, l'élaboration et le suivi des marchés, le suivi des commandes, des dépenses, et des fournisseurs.

2. Evaluation de l'efficacité et de la qualité du service

Au regard des différents éléments d'information obtenus lors des entretiens et dans les questionnaires, il apparaît que **les services achats des agences font preuve d'une certaine maturité** en matière de:

- **Stratégie d'achats** reposant sur une segmentation par famille de dépenses (l'ensemble des agences dispose de nomenclatures), sur des contrats de performance (exemple du contrat d'ABM sur la période 2007-2010)
- **Réglementation**: mise en œuvre et suivi des dispositions du code des marchés publics (exemple de la note d'information du 3 mars 2004 de l'AFSSAPS : Nouveau code des marchés publics et condition de mise en œuvre au sein de l'AFSSAPS).
- **Mutualisation**: les expériences de mutualisation sont ponctuelles, parfois avec des groupes d'acheteurs issus d'autres administrations (exemple de la participation de l'AFSSA au groupe "Achats Recherche" réunissant l'INRA, le CNRS, etc.)

- **Souci d'optimisation** : Les services achats sont tous en cours d'évolution. Ainsi l'AFSSAPS finalise son projet de service, qui sera structurant pour la direction de l'administration et des finances. Des compétences juridiques en matière de marchés publics ont été recrutées ; l'InVS a mis en place un logiciel qui permet de recevoir et d'ouvrir des offres dématérialisées (SIGMA).

Mais les entretiens que nous avons réalisés ont également permis les constats suivants:

- **La mesure de la performance des achats est disparate** en fonction des agences, et nous avons parfois relevé l'absence d'indicateurs.
- **Il n'existe pas au sein des agences de base de données** recueillant les informations relatives aux fournisseurs.
- **Il n'existe pas de réseau de référents "achats"** dans les agences où les dépenses sont spécifiques et réalisées par des entités de l'agence (exemple de prescriptions de laboratoires).
- **Les systèmes d'information de gestion et de suivi des achats sont hétérogènes** entre les agences.

3. Pistes de mutualisation ou d'optimisation

La mise en place d'un service commun d'achats aux agences de périmètre de l'audit ne paraît pas sérieuse au regard de la complexité juridique, administrative, financière et comptable qu'elle créerait. L'objectif des services d'achats qui sont **stratégiques du point de vue managérial pour une bonne gestion interne**, est de répondre aux besoins de services opérationnels dans le respect des règles du code des marchés publics, des priorités budgétaires de chaque établissement, en assurant une sécurité juridique des achats réalisés et en limitant les modes de fonctionnement dérogatoires.

C'est donc vers une démarche d'optimisation et de convergence méthodologique des services achats que la mission préconise de s'orienter :

- **Mettre en place un échange systématique d'expérience entre responsables des entités achat des agences** : Des échanges informels et ponctuels ont parfois lieu entre les agences, les mutualisations de bonnes expériences peuvent être plus fréquentes. La création d'un forum de discussion permettant de mutualiser les bonnes pratiques et des informations sur des retours d'expériences (marchés spécifiques, fournisseurs, etc.) sur le site d'un des opérateurs devrait être possible.
- **Faire converger les procédures** : Chaque agence produit son analyse de l'évolution du code des marchés publics et il serait probablement intéressant de développer la communication entre les agences dans le domaine réglementaire, comme par exemple dans le cas d'une étude d'opportunité sur la nécessité pour les agences de se couvrir pour le risque « responsabilité exploitation et professionnelle », de même l'harmonisation des seuils pourrait être envisagée.
- **Amélioration du processus de passation des marchés**: Les marchés spécifiques aux agences sont parfois infructueux. C'est le cas des achats de laboratoire de l'AFSSAPS et il conviendrait de réaliser un échange d'expériences entre les agences pour affiner les procédures.
- **Développement des compétences d'acheteurs** : Au sein des services ayant en charge le suivi des marchés publics : développement de compétences juridiques comme de compétences "achat général" et « achat technique ».
- **Mutualisation** : Il n'existe pas de marchés passés en commun à l'exception d'un marché de téléphonie. La stratégie achat profite insuffisamment des synergies qui pourraient être développées à partir de logiques de site, par exemple entre l'AFSSAPS et l'INPES. La mutualisation peut aussi prendre la forme du conseil sur les cahiers des charges à établir à partir de documents précédemment établis.

L. Logistique de la communication

A la demande des commanditaires de l'audit, le périmètre de l'étude est élargi pour la seule fonction « logistique de la communication » à l'INPES et concerne donc six agences.

1. *La logistique de la communication, volet matériel majoritairement externalisé d'une fonction stratégique des agences, la communication*

La fonction « communication et information » est une fonction essentielle des six agences. Elle est le métier de l'INPES et pour les autres agences, la mission d'information est clairement définie par leur acte législatif fondateur (à l'exception de l'AFSSAPS) et leur politique précisée dans les documents stratégiques (contrat objectifs-moyens, projet d'établissement...). Tout acte de communication et d'information comprend d'une part l'élaboration du contenu et d'autre part celle du support. Si l'élaboration du contenu est l'œuvre de l'agence, celle du support est généralement externalisée.

On peut considérer trois catégories de support :

- les supports papier (l'édition) qui prend des formes diverses : revues, brochures, dossiers, rapports...
- les sites internet (et intranet en communication interne)
- les campagnes de communication qui sont l'outil particulier des deux agences qui ont une mission de promotion (l'INPES et l'ABM).

D'autres outils de communication sont également utilisés par les agences mais ne seront pas examinés ici compte tenu de leur caractère peu partagé ou mineur : téléphonie et événementiel. La politique de communication et d'information des agences se caractérise par un développement du support internet qui est ou sera à court terme leur principal outil de communication. Les sites qui sont toujours plus fréquentés, sont soit de conception récente (ABM, INPES, AFSSSET), soit en cours de rénovation (AFSSA, AFSSAPS, InVS). La gestion de leur contenu est interne, leur conception et leur gestion technique sont souvent externalisées en totalité ou partiellement.

La politique d'édition des agences (en dehors de l'outil « campagnes ») **est quasiment totalement externalisée pour ce qui concerne la fabrication.** Elle peut être répartie classiquement pour un même document entre trois prestataires correspondant à trois fonctions : le pré-press (conception graphique, mise en page), l'impression et éventuellement le routage (ABM, AFSSA, AFSSAPS, AFSSSET, INPES). La totalité de la fabrication du produit peut être également confiée à un seul et même prestataire (InVS).

Les campagnes de communication sont un outil utilisé par l'INPES et l'ABM avec pour objectif la promotion d'un sujet de santé, en général à grande échelle. Elles sont confiées à une agence de communication qui assure également (ABM) ou non (INPES) la gestion des achats d'espace publicitaire.

2. *Une externalisation forte, conjuguée à une rationalisation récente*

En matière de communication internet, les indices quantitatifs montrent le développement de la fréquentation des sites. Des bilans d'images et des analyses ciblées conduisent l'AFSSA, l'AFSSAPS et l'InVS à mettre en place un nouveau site internet d'ici fin 2008. La gestion du contenu est assurée en interne (en général un seul webmestre suffit à cette tâche), la gestion technique faisant intervenir habituellement le service informatique de l'agence et un prestataire externe (hébergement, sécurité...). Il convient ici de rappeler l'excellent rapport coût / efficacité de ce support de communication.

En matière d'édition, l'ABM, l'AFSSA et l'AFSSAPS ont mis en place une politique de prestataire unique pour un segment déterminé de l'édition (pré-press, impression, routage) ; cette politique est récente et fait suite à un schéma où intervenaient des prestataires multiples pour un même segment (AFSSA et AFSSAPS). Une politique différente mais tout aussi rationnelle est celle de

l'InVS qui confie l'intégralité de la fabrication du support (préresse et impression) à un même prestataire (un seul prestataire assure 80 % des fabrications de l'agence).

En matière de campagne, l'ABM emploie un prestataire unique (pour ses 2 campagnes). L'INPES emploie pour chacun des 12 programmes un prestataire spécifique ; en revanche, les achats d'espace sont assurés pour l'ensemble des programmes par une seule et même agence.

3. Pistes de mutualisation ou d'optimisation

Peut-on aller plus loin dans la voie de la rationalisation ? Deux agences - l'AFSSA et l'AFSSAPS - ont pour le préresse et l'impression les mêmes prestataires. On pourrait donc envisager un marché mutualisé des agences. Les avantages résulteraient d'un effet d'échelle dont le gain est cependant difficile à évaluer (marché de préresse et d'impression pour les cinq agences en-dehors de l'INPES de l'ordre de 2M€). Les inconvénients sont en revanche facilement identifiables : absence de souplesse de fonctionnement et compétition dans la réalisation des commandes, création, pour la gestion des marchés, d'un niveau supplémentaire, avec tout ce que cela comporte en terme de coût, besoin de synchronisation des marchés. Plutôt qu'une mutualisation contre-productive, on peut conclure que la fonction édition a besoin d'une rationalisation dans l'externalisation, ce qu'ont entrepris la plupart des agences.

En matière de campagnes de communication, l'ABM emploie pour ses deux campagnes un seul prestataire qui intègre l'achat d'espace ; cette agence ne peut guère aller plus loin dans la voie de l'optimisation. L'INPES, elle, emploie pour chacun de ses 12 programmes un prestataire spécifique ; en revanche, les achats d'espace sont assurés pour l'ensemble des programmes par une seule et même agence. A partir de mai 2007, cet achat d'espace sera mutualisé au sein d'un groupement d'achat conduit par le Service d'information du Gouvernement et différentes administrations (ministères et établissements publics). Cette expérience sera à suivre pour l'ABM qui dans la mesure où elle est concluante pourrait rejoindre le groupement.

On constate donc que la plupart des agences ont mis en place une optimisation de la fonction logistique de la communication qu'il convient de privilégier.

M. Affaires juridiques et contentieux

1. Une fonction intimement liée à certaines fonctions métiers

L'appui juridique concerne d'une part les fonctions métiers, d'autre part les fonctions support. Dans l'appui aux fonctions métiers, la fonction juridique est intimement liée au domaine qu'elle appuie.

Ainsi, parmi les cinq agences étudiées, l'ABM, l'AFSSA (ANMV) et l'AFSSAPS ont pour fonction de délivrer autorisation, agrément ou accréditation pour leur domaine de compétence, après une instruction assurée par l'agence. Elles gèrent ultérieurement les contentieux concernant ces décisions. En outre, l'ABM, l'AFSSA et l'AFSSAPS délivrent des avis destinés au ministre compétent pour certaines catégories d'autorisation. Parmi les agences étudiées, seule l'InVS ne présente pas une activité liée à une instruction de dossier de demande d'autorisation. L'appui juridique aux fonctions métiers intéresse également :

- **les conventions** prises dans le domaine scientifique et technique, de partenariat ou de subvention,
- **la déontologie des experts.** Les agences réalisent l'évaluation du risque sanitaire dans leur domaine de compétence sur une base formalisée et collégiale avec le plus souvent des experts extérieurs à la structure (cela vaut pour toutes les agences étudiées à l'exception de l'InVS qui ne pratique pas l'évaluation du risque selon ce modèle). Les experts sont donc soumis à un ensemble de règles (norme NF X-50-110, déclaration d'intérêt) qui ont été élaborées, souvent après échange d'information avec les agences les plus avancées sur ce sujet,
- **le droit de l'accès à l'information,**

- **le droit de la propriété intellectuelle** (à l'AFSSA, pour les brevets résultant de l'activité recherche des laboratoires).

A côté de l'appui juridique aux fonctions métiers, celui aux fonctions supports concerne le personnel, l'immobilier, les marchés publics, ce dernier domaine étant le plus substantiel. L'appui juridique à la fonction marchés publics est d'ailleurs intégré dans toutes les agences à la structure compétente dans ce domaine, ce qui se justifie aisément.

Trois agences présentent un service juridique clairement identifié et structuré. Ce sont celles qui ont besoin d'un appui juridique à leurs fonctions métiers : l'AFSSAPS avec 17,1 ETP, l'AFSSA avec 6,8 ETP (la seule sur deux sites avec l'ANMV), l'ABM avec 6 ETP. Pour ces agences, l'appui aux fonctions supports représente 15 à 20 % de l'activité de leur service juridique, soit 0,5 à 2 ETP par agence. Les deux autres agences ont leur fonction juridique assurée par deux ou trois personnes au sein des structures administratives générales : l'InVS avec 1,1 ETP et l'AFSSET avec 0,6 ETP.

L'externalisation dans le domaine juridique est très limitée. Elle concerne :

- des consultations ponctuelles
- la représentation en justice, au niveau de l'appel et de la cassation, là où le ministère d'avocat est obligatoire, la première instance étant gérée par le service juridique de l'agence.

2. Une fonction assurée de façon satisfaisante par les agences qui n'appelle pas un besoin de mutualisation

Il n'existe pas d'indicateurs d'activité ou de performance pouvant caractériser utilement la fonction juridique. En revanche, le cas de l'AFSSAPS est significatif : sur 27 contentieux jugés en 2006, l'agence a eu l'obligation d'avoir recours à un avocat dans le cas de trois procédures d'appel, pour un montant – seulement, peut-on écrire- de 6,5 k€. Ce coût modique s'explique par l'implication de l'agence (c'est elle qui, en fait, établit la défense).

Ce qui vaut pour l'AFSSAPS peut aussi bien valoir pour les deux autres agences (AFSSA et ABM) ayant une fonction juridique très imbriquée avec la fonction métier.

Il semble donc possible d'apprécier très positivement l'appui juridique aux fonctions métiers et le professionnalisme des services juridiques des agences, tout en constatant que des thèmes qui leur sont communs et qu'elles découvrent au fur et à mesure de leur mise en place ont fait l'objet d'échanges informels : c'est le cas de la déontologie des experts.

L'efficacité de l'appui aux fonctions supports est plus difficile à apprécier. Constatons seulement qu'il représente 0,5 à 2 ETP dans chaque agence.

3. Pistes de mutualisation ou maintien de la gestion de proximité

En matière d'appui juridique aux fonctions métiers, il est clair que compte tenu de la nature même de son rôle, mais aussi de la qualité du service offert, le système actuel doit être maintenu.

Quant à l'appui juridique aux fonctions supports, il a pour vocation essentielle d'assurer un service de proximité et reste à un niveau très modeste en effectifs. Le recours à des services extérieurs très spécialisés reste très ponctuel et ne laisse pas envisager un intérêt à une quelconque mutualisation.

On a vu que sur une question ciblée et très spécifique aux agences sanitaires, celle de la déontologie des experts, des échanges informels avaient eu lieu. D'une façon générale, sur les thèmes communs (déontologie des experts, conventions de partenariat et de subvention, accès à l'information...), l'instauration d'échanges d'expérience, de méthode et de savoir-faire ne peut sembler que bénéfique.

N. Documentation

1. Une fonction indispensable dans une agence de sécurité sanitaire

La fonction documentation est présente et opérationnelle dans toutes les agences. Cela s'explique aisément par le service indispensable qu'elle remplit au profit des agents de l'agence en matière de

gestion du fonds documentaire, de veille et de recherche documentaires. Ce service est interne à l'agence à l'exception de l'ABM qui ouvre son service documentaire au public.

Les agences ont une fonction documentation identifiée, centralisée et localisée sur un seul site en dehors de l'AFSSA où la fonction est éclatée.

La gestion du fonds documentaire se décline en achats d'ouvrages, en abonnements à des revues (support papier et internet) et en abonnements à des bases de données. Cet ensemble de prestations fait l'objet soit d'une externalisation lorsque l'agence confie la gestion des abonnements à un tiers, soit d'achats directs.

2. dont l'efficacité est difficile à apprécier

Dans la fonction documentation, le service aux agents (recherche documentaire, veille) ne bénéficie pas d'indicateurs de qualité si ce n'est l'indice de satisfaction des bénéficiaires ou le constat de l'existence d'outils tels une revue des sommaires, un journal d'information, des résumés d'articles scientifiques. Ces outils sont d'ailleurs présents pour totalité ou pour partie dans les cinq agences. Il existe en revanche des indicateurs volumétriques : nombre de titres d'abonnements, de recherches et de profils documentaires⁵.

L'efficacité de la gestion du fonds documentaire et donc des abonnements est, quant à elle, difficile à apprécier. On sait que l'acquisition d'ouvrages et la gestion des abonnements sont chronophages et que les agences ont volontiers externalisé ce qui pouvait l'être dans ce domaine. On constate cependant l'existence d'abonnements en direct avec des fournisseurs particuliers (ELSEVIER, bases de données) qui s'expliquent par la taille et la spécificité de ces derniers.

3. Une externalisation limitée par son champ et par son offre, qui conduit à privilégier une gestion de proximité

L'intervention d'un intermédiaire, c'est ce qu'étudie actuellement l'AFSSA avec l'adhésion au système COUPERIN, consortium d'organismes de l'enseignement supérieur et de la recherche qui évalue, négocie et achète les ressources documentaires en ligne. Il convient de connaître les limites de l'offre de COUPERIN qui concerne des ressources numériques (mais pas leur intégralité) et n'est ouverte qu'aux établissements d'enseignement et de recherche. Seule donc l'AFSSA parmi les cinq agences aurait accès à ce système.

Le champ de la mutualisation potentielle concerne essentiellement les aspects actuellement externalisés, c'est-à-dire la gestion des abonnements. C'est ainsi que les sociétés EBSCO et LAVOISIER interviennent en matière de gestion d'abonnements respectivement pour deux et pour trois agences, le total de ces cinq marchés s'élevant en 2006 à 465 k€ (le budget d'ensemble des agences en matière de documentation en 2006 s'élevant à 1299 k€). Une mutualisation consisterait pour les cinq agences à présenter un appel d'offres unique compartimenté en fonction des souhaits de chaque agence. **Sachant que dans le domaine de la gestion des abonnements scientifiques, l'offre est très restreinte** (en général, seulement deux, une, voire aucune réponses par appel d'offres), **que les marges sont modestes, on voit mal le gain substantiel à espérer d'un marché mutualisé.** Par ailleurs, la spécificité de certains éditeurs (ELSEVIER) conduirait à conserver un marché particulier avec ces éditeurs; enfin, les marchés actuels pluriannuels devraient être synchronisés. Un raisonnement similaire pourrait être tenu à l'égard d'un système d'offre d'achat groupé au profit d'ELSEVIER ou de l'INIST (fournisseur d'articles scientifiques).

Cette comparaison des avantages et des inconvénients conduit donc à écarter la mutualisation.

⁵ Un profil documentaire est une recherche documentaire entretenue dans le temps par une mise à jour régulière

4. Des pistes à suivre

L'expérience de l'AFSSA avec COUPERIN (si elle a lieu) mériterait d'être suivie afin d'apprécier l'intérêt des agences sanitaires à suivre cet exemple, dans la mesure où le consortium pourrait s'élargir à des établissements qui ne sont ni d'enseignement supérieur ni de recherche.

Par ailleurs, l'optimisation interne aux agences doit intéresser en particulier celles ayant plusieurs sites et en premier lieu l'AFSSA qui poursuit sa « mutualisation interne » dans ce domaine.

Enfin, un échange régulier entre responsables de la documentation des agences serait profitable à tous (il existe de façon individuelle, ce qui permet à l'AFSSET de s'inspirer du cahier des charges de l'AFSSA pour lancer un appel d'offres simplifiant sa gestion des abonnements).

O. La fonction archivage

1. Une professionnalisation liée au besoin

La fonction archivage ne constitue généralement pas une priorité des administrations. Elle ne devient réellement structurée et opérationnelle que lorsque la nécessité s'en fait sentir. C'est bien le cas des agences étudiées.

Quatre des cinq agences ont pour métier d'instruire des demandes d'autorisation sur la base de dossiers qui peuvent avoir un volume conséquent⁶ La fonction archivage ne présente donc pas le même niveau d'organisation selon les agences : elle peut constituer une fonction structurée (AFSSAPS avec 8,8 ETP, AFSSA avec 5,2 ETP), une fonction seulement identifiée (AFSSET avec 0,2 ETP), une fonction non identifiée (ABM et InVS).

L'archivage des archives intermédiaires est assuré en interne par 2 agences (AFSSA sauf ANMV et AFSSET), les 3 autres (plus l'ANMV) l'ont externalisé.

2. L'externalisation de l'archivage, critère de son efficacité

L'audit de modernisation consacré à l'archivage (DGME – mars 2007). recommande clairement l'externalisation des archives intermédiaires dites peu et très peu sollicitées, compte tenu d'un coût du stockage externalisé s'élevant au tiers du coût du stockage en interne. Ce critère constitue un élément fondamental de l'efficacité de l'archivage. Son application pourrait être accompagnée d'un indicateur de performance de l'externalisation de l'archivage représenté par le ratio entre la partie externalisée et la totalité des archives intermédiaires dites peu sollicitées et très peu sollicitées.

3. Optimiser l'archivage en l'externalisant, la voie à privilégier

L'archivage externalisé et mutualisé pourrait s'envisager pour les archives produites par les cinq agences situées en Ile-de-France (la proximité est un facteur à prendre en compte pour les communications). La prédominance de l'AFSSAPS (75% du total des coûts d'externalisation des agences qui s'élèvent à environ 180 k€) conduirait à privilégier son prestataire.

Cependant, **compte tenu de la modicité des gains à espérer d'un marché commun aux cinq agences** (sur un montant de 180 k€) **et des contraintes liées à une procédure commune**, (synchronisation des marchés couvrant, actuellement des périodes de trois ans non synchrones, organisation d'une procédure d'appel d'offre commune), **il apparaît que la mutualisation ne présente pas d'intérêt.**

Le flux des dossiers de demande d'autorisation, d'agrément, d'accréditation, s'il a sans doute atteint sa vitesse de croisière pour l'AFSSAPS, va se développer pour les trois autres agences concernées

⁶ C'est ainsi que l'AFSSAPS, pour chaque demande nouvelle d'AMM, reçoit deux dossiers. Un dossier est distribué au sein de l'agence, le second est archivé (archiviste externe). Un dossier représente en moyenne 25 mètres linéaires d'archivage. L'AFSSAPS archive ainsi chaque année 2300 mètres linéaires de dossiers d'AMM.

(ABM, AFSSA, AFSSET). **Cela implique que l'archivage doit s'optimiser dans chacune de ces agences.**

L'optimisation présente trois aspects.

Il convient d'abord d'**identifier des responsables de la fonction archivage** dans chaque agence.

Ensuite, de **privilégier le stockage externalisé des archives intermédiaires**. Trois agences (ABM, AFSSAPS, InVS) ont déjà externalisé ce stockage ; l'AFSSET est en voie de le faire ; l'AFSSA (en dehors de l'ANMV) envisage cette solution. L'indicateur de performance de l'externalisation de l'archivage précité sera à généraliser.

Enfin, **la dématérialisation des dossiers** est un domaine que l'AFSSAPS est en train de mettre en pratique. **Il convient que les autres agences bénéficient de son expérience afin de généraliser les dossiers numérisés.**

P. Immobilier

1. Un polycentrisme des implantations des sièges centraux accepté initialement par les tutelles

Les agences sanitaires du périmètre de l'audit sont réparties dans deux aires géographiques distinctes :

Le pôle du Val-de-Marne qui comprend deux implantations :

- d'une part l'InVS à Saint-Maurice avec deux localisations
- d'autre part à Maisons-Alfort : l'AFSSA avec deux sites et l'AFSSET avec une localisation distincte de celle de l'AFSSA depuis fin 2005.

Le pôle de Seine-Saint-Denis, lui aussi constitué de deux sous-ensembles comprend :

- l'AFSSAPS et l'INPES à Saint-Denis, carrefour Pleyel
- l'ABM situé à Saint-Denis, Stade de France.

Seul l'INPES et certains services de l'AFSSAPS sont situés dans un bâtiment commun.

L'implantation des agences sur ces sites est récente, leur création s'échelonnant de 1998 à 2005. Au cours de ces années de mise en place du dispositif, les agences, **pour partie issues de structures préexistantes**, ont développé des stratégies immobilières liées tout à la fois aux nécessités de l'exercice de leurs missions, et aux opportunités des situations acquises ou à saisir. **La volonté politique des tutelles de regrouper géographiquement les agences sur un même site dans chacun des deux pôles départementaux ne parait pas s'être exprimé clairement.**

L'ensemble de ces implantations, les mouvements intervenus jusqu'à très récemment (2005) ont fait l'objet de délibération des conseils d'administration des agences et ont été au cours des dernières années, approuvés par les autorités de tutelle de même que les investissements engagés de mise en conformité ou de rénovation des locaux.

La dispersion géographique actuelle des agences renforce certes, leurs dynamiques internes de gestion autonomes liées à leur spécialisation (autonomie voulue par le législateur) et aux missions qui en découlent. Mais peut-on reprocher aux directions d'établissements d'avoir géré au mieux cette situation en particulier sur le plan immobilier dans l'intérêt de l'accomplissement des missions dont elles ont la charge ?

Les directions des agences ont toutes, lors des entretiens, souligné qu'en l'état actuel, et au stade de développement des agences, **l'hypothèse d'un regroupement des sièges – en l'absence d'un véritable projet sur site préalablement chiffré concerté et acté avec les tutelles – déstabiliserait les agences et leur enlèverait toute lisibilité managériale de moyen terme.** Le regroupement des fonctions supports sur un même site voire dans une même structure apparaît tout aussi peu crédible aux responsables des agences au regard de l'étroite imbrication (inscrite dans la logique de la LOLF) des métiers et de leurs fonctions supports, et ce dans un souci d'optimisation et d'efficience.

La mission partage ces analyses.

2. Des implantations régionales qui bénéficient de conditions particulières

Quatre établissements disposent d'implantations régionales (laboratoires et antennes opérationnelles) adossées aux collectivités territoriales (AFSSA et AFSSAPS) aux établissements de santé (ABM) et aux services déconcentrés de l'Etat (InVS).

L'AFSSA (compte tenu de l'intégration du Centre national d'études vétérinaires et alimentaires CNEVA) comprend 12 sites répartis sur la France entière.

L'AFSSAPS dispose de deux entités à Lyon et à Vendargues.

L'ABM compte six services de régulation et d'appui (SRA) situés dans l'enceinte des hôpitaux avec lesquels ils travaillent.

L'InVS a des cellules interrégionales d'épidémiologie accueillies au sein des DRASS qui prennent en charge les fonctions support.

Les implantations régionales des établissements disposent de conditions particulières d'occupation de leurs locaux particulièrement attractives, consenties par les collectivités territoriales, les établissements de santé ou les services déconcentrés de l'Etat : mise à disposition gratuite, bail emphytéotique, locations à l'euro symbolique (A l'exception des locaux de l'AFSSAPS en crédit bail d'accession à la propriété à Vendargues et en location à Lyon).

Compte tenu de cette configuration d'implantation et des moyens qui s'y rattachent, **une piste de mutualisation inter établissements n'apparaît pas pertinente.** Seule une optimisation interne à l'AFSSA pourrait être envisagée par la direction de cette agence par le regroupement éventuel de laboratoires.

3. Des conditions d'utilisation optimisées

La gestion du patrimoine est une fonction support clairement identifiée dans l'ensemble des agences auditées qu'elles soient intégrées dans un service des affaires générales ou non, qui assurent tout à la fois le suivi des projet de réhabilitation, mise en conformité, acquisition, location, maintenance du patrimoine immobilier des établissements.

Tableau 4 : Localisation et effectifs de la fonction gestion du patrimoine

AFSSA	SATI	3 ETP
ABM	DAJF services généraux	1,2 ETP
InVS	SFLE pôle logistique et travaux	1 ETP*
AFSSAPS	Unité des affaires immobilières	6 ETP**
AFSSET	DGA unité budget finance	0,2 ETP ***

(*) Hors agents affectés à la logistique

(**) Unité des affaires immobilières AFSSAPS: un chef d'unité, trois gestionnaires, un architecte, un archiviste. L'existence de cette unité qui intègre l'archiviste s'explique par une surface de 35 000 m² que l'Agence doit gérer.

(***) Estimation

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM

Les effectifs affectés à la gestion du patrimoine n'appellent pas de commentaires particuliers. A noter que deux agences disposent de compétences internes d'architectes (AFSSA et AFSSAPS) qui pourraient dans le cadre de convention de prestations de services, être ponctuellement utilisées par les autres agences.

Le ratio d'utilisation des locaux oscille entre 13m² et 18m² par personne, ce qui est confortable. Certains établissements arguent de l'évolution potentielle de leurs missions ou des nouvelles missions qui pourraient leur être confiées à court ou moyen terme pour justifier cette situation ou les propositions d'aménagement qu'ils envisagent. Par exemple, l'ABM bénéficie d'une situation favorable –ce qui compense en partie les difficultés d'accès à Saint-Denis- stade de France, l'InVS argumente son projet immobilier de réhabilitation de bâtiments désaffectés sur un effectif de 500 personnes à échéance de trois ans, ou l'AFSSAPS revendique dans son document immobilier de 2006 le maintien de ses locaux au 26^{ème} étage de la tour Pleyel et l'obtention d'un demi-plateau

complémentaire au regard de l'évolution de ses effectifs depuis 2004 et de l'adjonction de missions nouvelles (AMM), les obligations légales relatives aux locaux des organisations représentatives du personnel et l'accueil des SSI en charge du PDSI. La prospective sur l'évolution des missions et des effectifs devrait faire l'objet d'un dialogue de gestion plus régulier (et pas uniquement budgétaire) entre les tutelles et les établissements afin de garantir tout à la fois l'autonomie de gestion des établissements sur le moyen terme et une politique immobilière raisonnée. La mise en place d'une batterie d'indicateurs communs à tous les établissements est indispensable.

Compte tenu de l'importance de la tenue de réunions d'experts, les salles de réunions occupent une part significative et indispensable de la SHON dans chaque établissement.

4. Une situation de fait difficilement réversible sans volonté politique forte

Deux établissements disposent de documents explicites de stratégie immobilière pour leurs sièges centraux. Il s'agit de l'AFSSAPS en grande partie propriétaire de ses locaux, et de l'InVS, dont les conditions d'occupation des locaux qu'il occupe sur les terrains de l'hôpital de Saint-Maurice lui donnent des droits équivalents. **Ces établissements gèrent leur patrimoine immobilier en fonction de leur vision prospective du développement de leurs missions et des moyens humains qui s'y rattachent à horizon 2011.** Il en va de même pour les autres agences du périmètre de l'audit, en situations de location, plus ancienne (AFSSA) ou récente (ABM et AFSSET), mais celles-ci sont contraintes par la durée de leurs baux.

Les baux des immeubles en location expirent pour trois établissements (AFSSAPS/INPES/AFSSA) à horizon 2011/12, pour les autres à échéance 2008 (AFSSET), 2014 (ABM) et 2015/16 (AFSSAPS/InVS), (cf. annexes).

Il convient de noter que les baux de l'ABM et de l'AFSSA font l'objet de clauses de résiliation pénalisantes. Ainsi l'ABM serait contrainte en cas de résiliation de procéder à un versement complémentaire sur travaux restant dus, une indemnité destinée à couvrir le préjudice sur travaux et une indemnité au bailleur soit au total 3,2 M€ en cas de rupture de contrat en 2008 ou 2,6M€ en 2010. Le bail de l'AFSSA stipule que « le preneur renonce à toute faculté de résilier le présent bail à l'expiration des périodes triennales ».

Les Agences ont réalisé dans la période récente (2002/2005), **des investissements importants** de modernisation, de mise aux normes ou d'installation. C'est le cas notamment de l'ABM, de l'AFSSET, de l'InVS.

Les terrains constructibles des Etablissements en région Ile-de-France sont au nombre de trois :

- Les terrains « pointe nord Pleyel » appartenant à l'AFSSAPS acquis en 1998 sur lesquels pèsent des servitudes et qui seraient insuffisants pour construire un immeuble accueillant tout le personnel de l'AFSSAPS. La Cour des comptes a recommandé, dès 2002, la cession de ces terrains. Le ministère de la santé a été saisi à nouveau de cette question en décembre 2005, sans qu'à ce jour elle ne soit résolue. A noter que l'AFSSAPS avait engagé 1,6M€ de frais d'études sur ce projet.
- Les terrains dits « du bâtiment des marronniers » dont l'InVS a la jouissance, font l'objet d'un projet de réhabilitation pour accueillir 225 postes de travail et porter la capacité de l'InVS à 500 postes de travail à horizon 2011. Ce projet a été présenté au conseil d'administration du 6 novembre 2006 et présenté aux tutelles. Les scénarii élaborés sont estimés entre 4,67 M€ et 10,565 M€ (hors parking) et envisagés pour une fin d'exécution fin 2011.
- Les terrains situés sur le site du 23 avenue du général de Gaulle à Maisons-Alfort qui donneraient à l'AFSSA une capacité théorique de construction (3000 m² de SHON) permettant d'accueillir 200 personnes.

Ces constats confirment non seulement **la dispersion et la complexité de fait des implantations des sièges des agences** mais aussi l'éclatement de leurs stratégies immobilières centrées sur le développement de leurs missions spécifiques et l'optimisation de leurs moyens. **Cette situation laisse**

peu de marge de manœuvre pour que se matérialise *sui generis* une stratégie immobilière cohérente et coordonnée des Agences sanitaires, sans intervention active des tutelles, a fortiori à partir d'une hypothétique mutualisation de leurs fonctions support.

L'exemple récent des offices agricoles mérite réflexion. Les tutelles ont, en 2003, pris la décision politique du regroupement d'établissements faisant le même métier dans des secteurs d'activité différents, une étude préalable a ensuite permis le choix d'un site de regroupement (2004), l'analyse de la mutualisation des fonctions (Agence unique de paiement et département commun de gestion inter office) a été réalisée en 2005, la préparation de l'implantation sur site au cours de l'année 2006. Les déménagements à Montreuil regroupant géographiquement sur des mêmes plateaux des fonctions transversales (informatique/ comptabilité) qui restent pour l'instant rattachées à leurs établissements d'origine, n'interviendront qu'en juin 2007. La tutelle a piloté l'intégralité du processus.

La mission estime qu'un tel calendrier et qu'un tel processus seraient nécessaires à un projet de regroupement géographique des agences facilitant des mutualisations et des convergences tant en terme de missions que de fonctions supports. Encore faudrait-il que le législateur et les ministères de tutelle soient porteurs de cette volonté. Faute de telles dispositions, qui, si elles devaient intervenir, **devraient être prises au plus tard en 2008**, pour être calées à la fin des baux des principales agences concernées (à partir de 2011), les stratégies immobilières spécifiques à chaque agence perdureront.

**PRECONISATIONS : OPTIMISER EN INTERNE LES
FONCTIONS SUPPORT ET DEVELOPPER LES
COOPERATIONS ENTRE LES AGENCES SOUS
L'EGIDE DES TUTELLES SEMBLENT UNE SOLUTION
PLUS PERTINENTE QUE LA MUTUALISATION**

Q. La mutualisation n'apparaît pas pertinente aujourd'hui

1. Un projet qui ne répond à aucune attente des agences

Interrogés sur l'intérêt d'une mutualisation des fonctions support de leurs établissements, les responsables administratifs des agences répondent par la négative. Pour l'un « la mutualisation des fonctions support ne constitue pas l'axe majeur d'une stratégie des moyens pour rechercher l'efficacité ». Pour l'autre, « l'amélioration du service rendu par les fonctions support aux activités du cœur de métier des agences reste l'axe central de la stratégie des agences ».

Une telle réaction unanime, mérite d'être soulignée, car elle ne relève pas d'un passéisme ou d'un conservatisme étroit. Les responsables administratifs des agences sont soucieux de moderniser leurs établissements, de « clarifier les rôles, de formaliser les procédures, d'être réactifs, de réduire les délais, d'assurer un dialogue de gestion entre la direction et les services opérationnels, la sécurité juridique des engagements et les modes de fonctionnement dérogatoires. »

Pour eux, les services de support doivent être proches des services opérationnels et dans une démarche de type LOLF, l'activité support doit s'intégrer aux missions dont l'établissement a la charge non seulement dans une démarche d'évaluation des coûts mais aussi d'adéquation entre l'expression des besoins et leur satisfaction.

2. Le projet de mutualisation arrive trop tard

Au plan pratique, l'hypothèse d'une mutualisation arrive trop tard alors que les agences ont déjà développé des fonctions support efficaces, de manière autonome, dans des sites différents. L'audit mené par la mission avec le concours des consultants ERNST et YOUNG s'est attaché à analyser segment par segment, l'opportunité d'une mutualisation, sa faisabilité, son efficacité éventuelle et les gains de productivité qu'elle entraînerait. **Les consultants, comme la mission, ont estimé que les résultats n'étaient pas probants.**

Les ressources humaines sont considérées comme fonction stratégique pour toutes les agences, pour maîtriser tous leurs moyens d'action, et les adapter le cas échéant aux fonctions métiers de chacune d'entre elles. A ce titre, elles revendiquent pleinement l'autonomie de gestion que leur offre le cadre juridique du décret de 2003. Les moyens dédiés à la GRH sont limités et leur regroupement présenterait plus d'inconvénients que d'avantages pour le bon fonctionnement des agences sans réel gain de productivité.

Au cours de ces cinq dernières années, les agences sanitaires ont toutes formalisé leur stratégie informatique et identifié les projets à mener pour faire évoluer leurs systèmes d'information au travers de schémas directeurs des systèmes d'information. Outre les gains limités engendrés par la mutualisation, les stratégies différenciées des agences, l'hétérogénéité des modes d'organisation, les spécificités métier des agences rendent difficilement envisageable une mutualisation de l'ensemble de la fonction support SI au sein d'un centre de services partagés dans une perspective d'amélioration de l'offre de services.

Pour les fonctions financières, budgétaires et comptables, les processus mis en place par les agences sont relativement similaires, tendance accentuée par le passage en mode LOLF. La mutualisation supposerait – alors que la maturation des systèmes d'information des établissements est diverse – un maître d'ouvrage unique. **Compte tenu de la taille des effectifs de ces services, la mutualisation ne pourrait conduire là encore qu'à des gains très limités et à des lourdeurs administratives préjudiciables pour l'exercice des métiers des agences.**

Il en va de même pour **les fonctions support** – au sens strict du terme – des métiers exercés par les agences : **gestion du patrimoine, logistique générale, achats, logistique de communication, archivage, documentation, service juridique. Leur globalisation n'apparaît pas comme génératrice d'efficacité supplémentaire potentielle.** Leur proximité des services opérationnels est au contraire gage de réactivité et d'adéquation aux besoins. Là encore, compte tenu des niveaux modestes d'emplois concernés, les gains potentiels de productivité qu'entraînerait une mutualisation sont hypothétiques au regard des lourdeurs de fonctionnement qu'elle entraînerait.

Reste ce qui, au final, pourrait être considéré comme une question préalable, l'éclatement des implantations des sièges des établissements en trois pôles géographique (Maisons-Alfort, Saint-Maurice, Saint-Denis) eux-mêmes composés d'implantations des agences très dispersées. **On retiendra de la cartographie actuelle qu'il paraît difficile d'envisager un regroupement global des agences du périmètre de l'audit au regard de leurs situations de propriétaire ou de locataire et de l'absence de justifications fonctionnelles d'un tel regroupement par rapport au cœur de métier de chacune des entités.**

Un resserrement des implantations géographiques sur chacun des trois pôles autour des agences disposant d'un statut leur assurant une pérennité d'installation (AFSSAPS, InVS) ou susceptibles d'étendre ce statut (AFSSA) mériterait d'être étudié selon un processus similaire à celui qui a été mis en œuvre pour le regroupement des offices agricoles. Une telle dynamique, qui ne peut être impulsée que par les tutelles, prendra plusieurs années et les dates d'échéances des baux d'un certain nombre d'agences (et pas uniquement celles figurant dans le périmètre audité) pourraient constituer le cadre d'un calendrier de mise en œuvre. **Dans une telle optique, une décision de principe des ministères de tutelle devrait être prise au plus tard en 2008, faute de quoi, il sera à nouveau trop tard.**

R. en revanche, des pistes d'optimisation et d'harmonisation des procédures sont possibles

Si la mission n'a pas identifié d'options de mutualisation des fonctions support mises en place par les agences, elle a dégagé quelques pistes d'optimisation, segment par segment, qui sont recensées ci après :

- **Développer la mutualisation des méthodologies et des savoir faire entre agences** sur la LOLF, le contrôle de gestion, les questions juridiques (déontologie des experts, conventions de partenariats, accès à l'information), les achats (harmonisation des nomenclatures, constitution de bases de données fournisseurs).
- **Développer la réflexion prospective commune** sur la mobilité inter agences des personnels, les profils métiers, le management de l'expertise, les processus de passation des marchés et le développement des compétences acheteurs....
- **Mettre en place l'harmonisation de la mesure de la performance** dans toutes les agences.
- **Rechercher la mise en place d'outils communs de gestion de certaines procédures** (gestion des temps, gestion des experts, des frais de déplacement, gestion des appels d'offres et de suivi des achats).
- **Développer les groupements d'achats** dans les domaines de la communication (achats d'espace), et de l'assurance.

Pour se concrétiser, ces pistes de travail devraient donner lieu à une systématisation des échanges d'informations et de bonnes pratiques entre les agences. Le rôle des tutelles et en particulier de la DGS dans le pilotage d'un tel processus est essentiel.

S. et des coopérations doivent être développées sous l'égide des tutelles

1. L'instauration de réunions mensuelles entre secrétaires généraux devrait permettre l'échange d'expérience

Plusieurs exemples ont été donnés à la mission de situations où un problème rencontré par une agence a pu être résolu grâce à des contacts informels avec une autre agence qui y avait déjà trouvé une solution. Mais ces contacts se font actuellement au coup par coup, en fonction des difficultés à résoudre et des affinités des responsables techniques. C'est pourquoi une demande forte s'est exprimée pour que ces échanges soient réellement organisés, selon des périodicités préétablies.

D'une manière générale, les responsables des agences et ceux plus directement en charge des différentes fonctions support ont exprimé leur intérêt pour des réunions regroupant les secrétaires généraux des agences et, en tant que de besoin, leurs collaborateurs les plus proches, en charge des diverses fonctions support. De telles réunions ont été organisées par le passé, sur l'initiative de la DGS, mais ne sont plus régulièrement convoquées.

La mission préconise fortement que ces échanges soient désormais organisés de manière régulière par les tutelles, en partenariat avec les agences, en fonction des besoins qu'elles expriment. Il s'agit là de mutualiser les réflexions et les expériences, de faire connaître et de favoriser la diffusion des bonnes pratiques.

2. Les administrations de tutelle devraient renforcer leur suivi

L'organisation des contacts entre gestionnaires des fonctions support des différentes agences est l'occasion pour les tutelles de renforcer leur connaissance des problèmes de gestion rencontrés par les agences et, par-là, d'améliorer leur suivi du fonctionnement des agences. Elles peuvent aussi, à cette occasion, définir des orientations, suggérer des pistes d'action, encadrer des initiatives.

Mais la mission souligne à cet égard que le renforcement du suivi du fonctionnement des agences par les tutelles doit s'accompagner de leur part d'un appui technique de qualité. La gestion des ressources humaines offre un bon exemple en ce domaine. L'intervention de la DAGPB pour la mise en œuvre du statut commun des agents contractuels publics des agences a permis de réaliser une bonne unité dans les pratiques jusqu'en 2005. Le retrait de cette direction et l'absence de prise de relais par la DGS conduit aujourd'hui à des disparités croissantes, qui ne peuvent que s'amplifier.

Il est donc indispensable que le renforcement du suivi par les tutelles s'accompagne d'une valeur ajoutée plus forte que le seul fait d'organiser les réunions de concertation. Ce renforcement ne sera optimisé que si les responsables des fonctions support des agences y trouvent des réponses claires aux problèmes qui leur sont posés dans la gestion.

CONTRADICTION

Réponses de l'Institut de veille sanitaire



INSTITUT
DE VEILLE SANITAIRE

Surveiller, alerter, prévenir

SERVICES FINANCIER, LOGISTIQUE ET ECONOMIQUE

Personne chargée du dossier :

Olivier BACHELLERY

SFLE/OB/596.2007

Le Directeur Général

à

Mme Stéphanie DUPAYS
Inspectrice des Affaires Sociales
25-27, rue d'Astorg
75008 PARIS

Saint-Maurice, le – 8 JUIN 2007

Objet : Rapport sur l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires

J'ai l'honneur de vous faire savoir que le rapport précité appelle de ma part les remarques suivantes :

Je ne peux qu'approuver vos conclusions, selon lesquelles les fonctions support sont bien gérées et en lien très fort avec les fonctions métiers de chaque agence, et qu'une mutualisation porterait essentiellement le risque de générer des lourdeurs administratives.

Par ailleurs, je suis tout à fait favorable à un renforcement des échanges et des coopérations entre agences, tel qu'envisagé dans votre rapport.

En revanche, l'hypothèse formulée pages 28 et 29 de regroupement sur un seul site de plusieurs agences –qui permettrait de faciliter la mutualisation de fonctions support- me paraît difficilement envisageable pour l'InVS pour les raisons suivantes :

- Le bâtiment des marronniers que l'InVS s'apprête à réhabiliter, pourra permettre de regrouper sur un seul site les effectifs du siège de l'InVS, en intégrant l'évolution de ses effectifs à moyen terme ; il ne permettrait donc pas d'accueillir une autre agence. Compte tenu des contraintes d'urbanisme (mitoyenneté avec le Bois de Vincennes), il n'est pas envisageable de construire un bâtiment plus grand.

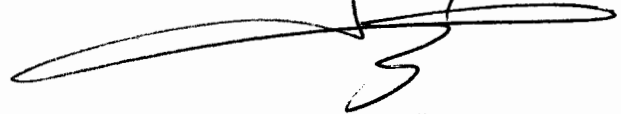
.../...

- L'autre hypothèse, celle d'un déménagement de l'InVS vers un autre site, serait économiquement très coûteuse : les travaux de réhabilitation du château de Vacassy ont coûté 4 millions d'euros en 2005 et 2006 et ne seraient donc pas amortis.

Restant à votre disposition pour tout renseignement complémentaire,

Je vous prie d'agréer, Madame, l'expression de mes salutations distinguées.

Le Directeur Général

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke with a loop at the end, and a smaller, more complex stroke below it.

Gilles BRÜCKER

Réponses de la direction générale de la santé

→ copies à Myraps
S. Tricaire
et SDR

Inspection Générale des Affaires Sociales
- 7. JUIN 2007
N° 472



DIRECTION GENERALE DE LA SANTE
SECRETARIAT GENERAL
MM/NRB/06/07

Paris, 28 JUIN 2007

A l'attention de Monsieur André Nutte
Chef de service de l'Inspection Générale des Affaires Sociales

Objet : Note de réponse à l'audit sur l'optimisation des fonctions supports des agences
sanitaires.

La DGS se félicite des conclusions de la mission qui mettent en évidence la qualité de la gestion des fonctions supports des agences auditées (InVS, AFSSAPS, AFSSET, AFSSA, ABM,) et qui soulignent même le caractère exemplaire de cette gestion pour certaines d'entre-elles. La DGS partage avec la mission l'importance de placer les fonctions supports en appui et au plus près des activités cœur de métier des agences sanitaires. Il faut insister sur le fait que c'est un des objectifs qui a présidé à la création de ces agences de s'assurer que la gestion soit tout entière dédiée à la réussite des missions essentielles à la protection de la santé de la population.

Si elle n'a pas dégagé de pistes opérationnelles de mutualisation de moyens permettant des gains d'efficacité ou d'efficacités, la mission recommande fortement de dynamiser le partage des expériences et des savoirs faire entre les agences.

La DGS fait sienne cette recommandation et s'inscrit dans la suite de cet audit dans une démarche de progrès dans ce domaine. La DGS va ainsi animer des travaux et des instances de nature à permettre ces échanges. Dès la rentrée, un programme de travail sera mis en place avec notamment la reprise des réunions régulières des secrétaires généraux des agences.

Sur les questions immobilières, la DGS ne partage pas le constat d'absence de stratégie de la part du ministère de la santé. La DGS s'inscrit d'ailleurs dans la planification plus globale des ministères sociaux en matière d'implantation matérialisée par le programme

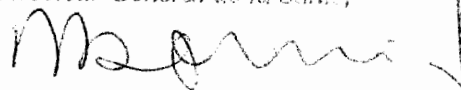
pluriannuel ministériel sous l'égide de DAGPB et des choix successifs qui ont pu être fait par le CIAT.

L'orientation a été ces dernières années d'implanter les nouvelles agences à proximité des pôles créés par l'AFSSAPS à Saint Denis et l'InVS et l'AFSSA à Charenton et St Maurice. Ainsi le pôle Saint Denis regroupe désormais l'INPES, l'ABM et l'AFSSAPS, l'EFS ainsi que la HAS. A l'est, sur le pôle Charenton-Saint Maurice s'est ajoutée l'AFSSET. Ces implantations sont pour la plupart très récentes.

Si des décisions de regroupements différents devaient être prises, elles supposeraient des études préalables permettant d'apprécier l'économie générale de tels regroupements et les gains à en attendre. Les analyses de la mission sont sur ce point, insuffisantes sur l'objectif de regroupement et les gains attendus d'une telle opération. De telles analyses devront être mises en relation avec les contraintes et les sujétions qui en découleraient pour les agences et leurs personnels. Il faut cependant retenir sur ce point de la mission, que toutes décisions d'ampleur dans ce domaine nécessitent d'être de long terme car la mise en œuvre nécessitera une planification sur presque dix ans.

Enfin, la DGS note que la mission insiste sur la cohérence des exigences des contrôleurs financiers. Sur ce point, la DGS ne peut que souscrire à cette démarche, notamment dans le cadre de la réforme des contrôles financiers. La publication prochaine des nouveaux arrêtés de contrôle, qui tout en les allégeant, mettent en place des protocoles propres à chaque agence, est une opportunité à saisir pour la mission du contrôle économique et financier en charge des agences pour harmoniser les pratiques. Il reste que certaines questions notamment pour ce qui concerne les personnels sont différemment interprétées d'un contrôleur financier à l'autre. Il conviendrait sur ce point de créer une instance pilotée par la tutelle budgétaire et les tutelles techniques concernées associant les contrôleurs financiers de manière à forger une doctrine commune.

Le Directeur Général de la Santé,



Pr Didier HOUSSIN

Réponses de la direction générale du travail

Ministère du travail, des relations sociales et de la solidarité

Mission (S. Tricoire) /
+ SDR

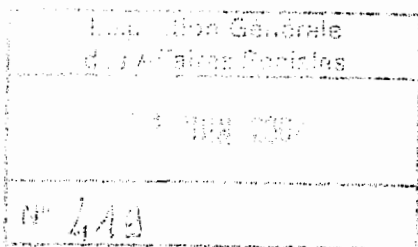
Direction
générale du travail

Le Directeur

39-43, Quai André Citroën
75902 PARIS CEDEX 15

Téléphone : 01 44 38 25 03
Télécopie : 01 44 38 27 11

internet : www.travail.gouv.fr



Le directeur général du travail

à

Monsieur le chef de l'Inspection générale
des affaires sociales

Deroff/RSO
Paris, le 4 juin 2007

Affaire suivie par : Yvan Denion / Joël Le Deroff
Tél : 01 44 38 26 82
Mél : yvan.denion@dgt.travail.gouv.fr
Objet : **rapport sur l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires**

Vous avez bien voulu me transmettre le rapport sur « l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires » établi par Stéphanie Dupays, Carole Lépine et Serge Tricoire, membres de l'Inspection générale des affaires sociales, Jean-Laurent Cascarano, inspecteur général de l'agriculture et François Duran, inspecteur général de la santé publique vétérinaire.

Je partage nombre des constats et recommandations de la mission, notamment quand celle-ci souligne la qualité de la gestion de leurs fonctions supports par les agences sanitaires. Les difficultés pour renforcer la mutualisation de ces fonctions entre les différents organismes, me semblent également manifestes, et je souscris à la conclusion des inspecteurs généraux qui se prononcent pour un développement des échanges pouvant valoriser le savoir-faire acquis par chacun.

Cependant, le rapport affirme que les tutelles n'assurent pas un pilotage coordonné en ce qui concerne les thématiques liées aux fonctions considérées et la modernisation de la gestion publique. Il plaide pour un renforcement du suivi exercé par les ministères dans ces domaines. Ces points font notamment l'objet de développements dans la première partie ainsi que dans le point C de la troisième partie du rapport.

Je tiens tout particulièrement à souligner que, dans l'exercice de la tutelle qu'exerce la DGT sur l'Afsset, qui est la seule des agences à être placée sous sa responsabilité, des réunions régulières sont organisées avec les autres directions de tutelle, la Direction générale de la santé et la Direction de la prévention des pollutions et des risques. Ces réunions ont toujours été l'occasion d'aborder et de traiter les questions de gestion, que chacun considère comme essentielles.

Plusieurs arbitrages ont, ces derniers mois, été rendus par la réunion des trois directeurs de tutelle, qui a également assuré la tâche de comité de pilotage lors de l'élaboration du contrat d'objectif et de moyens (COM) 2008-2011 de l'agence. Parmi les décisions prises par cette instance, certaines relèvent de la stratégie de positionnement de l'Afsset dans le réseau national d'expertise publique de référence, constitué d'établissements publics et des organismes mentionnés à l'article R. 1336-2 du code de la san

publique. Une attention particulière a été apportée à la question des synergies à développer avec les autres agences sanitaires (l'Afssa, l'Afssaps et l'InVS), qui font l'objet de l'objectif 3 du COM. Le 34^{ème} objectif du contrat, intitulé « développer la mutualisation des activités de soutien avec les partenaires », étend quant à lui cette recherche de synergies aux fonctions supports des organismes membres du réseau. Des indicateurs chiffrés sont associés à ces deux objectifs.

A la suite de la signature du COM, il a en outre été décidé, pour renforcer la coordination des trois directions de tutelle de l'Afsset et s'assurer d'un suivi régulier de la mise en œuvre des objectifs, d'organiser des réunions entre les trois sous-directeurs en charge de ce dossier, à intervalles plus rapprochés que les réunions des directeurs, qui continueront pour leur part à rendre les arbitrages stratégiques.

Le Directeur général du travail



Jean-Denis COMBEXELLE

Réponses de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé

afssaps

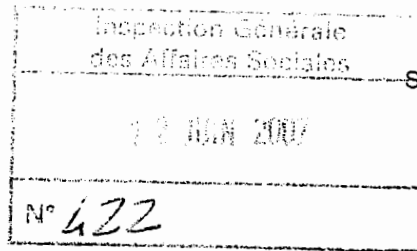


Agence nationale de sécurité sanitaire
des produits de santé

SDR /
+ Mission 2007-01
(S.Ficoire / S. Dupas)

12 JUIN 2007

Le Directeur Général
Dossier suivi par M. POT
Secrétaire Général
Tél. : +33 (0)1 55 87 30 08
Fax. +33 (0)1 55 87 37 20
E-mail michel.pot@afssaps.sante.fr
N/Réf. :



Saint-Denis, le

Note

A l'attention de M. le chef du service de l'Inspection générale des affaires sociales
25-27 rue d'Astorg
75008 Paris

Objet mission d'audit de modernisation. Projet de rapport sur l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires

Par courriel du 23 mai dernier, vos services ont transmis à l'Afssaps le projet de rapport cité en objet.

Je vous prie de trouver ci-après les remarques qu'il appelle de la part de l'agence.

L'Afssaps est d'accord avec l'analyse des rapporteurs en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les agences sanitaires ont été créées et les besoins auxquels elles étaient destinées à répondre.

Confrontée à la nécessité d'assurer quotidiennement la production d'un volume considérable de décisions de toute nature (environ 80000 par an), l'Afssaps ne peut que souscrire au jugement selon lequel l'autonomie de gestion et la responsabilité qui est confiée aux agences est un atout considérable en matière d'efficacité et de réactivité.

L'Afssaps valide en outre l'analyse selon laquelle les métiers des agences sont relativement différents les uns des autres, ce qui justifie d'ailleurs dans une large mesure les principaux contours du découpage auquel on a abouti à ce jour.

Il est également exact que le développement des fonctions support s'est effectué de manière autonome, la principale coordination entre agence ayant essentiellement porté sur la mise en place du statut des agents contractuels découlant du décret de 2003.

L'Afssaps note enfin avec satisfaction le jugement de la mission selon lequel les organisations et moyens de gestion sont maintenant structurés et ne semblent pas surdotés. Pour ce qui la concerne particulièrement, l'effectif du département des systèmes d'information est cohérent avec la mise en œuvre d'un plan de développement des systèmes d'information sur 2006-2010 qui a pour objet de rattraper un très important retard accumulé dans ce domaine.

Concernant l'examen des fonctions support en vue d'une éventuelle mutualisation, et plus particulièrement le domaine Finances, comptabilité, budget, l'Afssaps partage l'analyse des rapporteurs selon laquelle les possibilités de mutualisation sont très réduites, et portent plus sur une mise en commun de savoir-faire et de bonnes pratiques que sur un rapprochement des moyens eux-mêmes. L'articulation d'une telle mutualisation avec les différents Agents Comptables de ces établissements serait par ailleurs extrêmement problématique.

L'agence admet par ailleurs que la mise en œuvre effective d'indicateurs de suivi et d'efficacité de ses services doit être poursuivie, la démarche actuelle de déploiement d'une politique qualité allant précisément dans cette voie.

Ce constat vaut pour la plupart des fonctions d'appui : ressources humaines, systèmes d'information, logistique, achats notamment.

Concernant les ressources humaines, l'Afssaps partage également l'analyse des rapporteurs sur le caractère stratégique de la fonction dans le bon exercice des responsabilités qui sont confiées aux directions des agences dans un cadre d'autonomie de gestion.

Il est clair en revanche qu'une attente existe en matière d'approfondissement de la coordination sur des sujets transversaux tels que l'application des statuts ou la mobilité des agents.

Le rapport relève la forte proportion de contractuels de catégorie d'emploi 1 à l'Afssaps (55,2%). Cette proportion ne relève pas a priori d'une interprétation spécifique à l'agence du statut des contractuels, mais résulte du fait qu'au moment du reclassement des agents, le socle des scientifiques (pharmaciens, médecins) ayant plusieurs années d'ancienneté représentait la majorité du personnel contractuel de l'Agence. Ces agents qui étaient classés en catégorie 1 ou 1 bis en application du texte antérieur se sont trouvés reclassés en catégorie 1 en application du décret du 7 mars 2003.

Des précisions sont également apportées ci-après concernant certaines données relatives aux ressources humaines :

1 – Annexe IV : la fonction support RH

- 1.1) le nombre de fonctionnaires en détachement (page 52) est de 24 et non 25
- 1.2) le nombre des agents non permanents (page 52) est 96.18 au lieu de 98.18
- 1.3) la part des contractuels de 1^{ère} classe (page 53) est de 55.2% au lieu de 56.2%
- 1.4) les demandes de formation au titre de l'année 2006 (page 56) sont 1503 et non 1053.

2 – Annexe IV : la fonction support RH

Page 53, suite à la remarque concernant l'application, semble t-il, différenciée de la grille indiciaire des contractuels du décret de 2003, l'agence apporte les précisions suivantes :

- la grille est identique pour toutes les agences
- les indices communiqués dans le tableau 2.4 de début et de fin de carrières des agents contractuels rendent compte de la situation des agents actuellement rémunérés dans la grille. Ce tableau correspond donc aux minima et aux maxima de la structure d'emploi de l'agence. En conséquence, des différences peuvent être enregistrées avec les autres agences en fonction de leur structure d'emploi. Néanmoins, la grille théorique reste naturellement la référence réglementaire (décret de 2003) sur laquelle s'appuie la rémunération des agents recrutés.

Concernant les achats, l'Afssaps ne voit pas plus que les rapporteurs l'intérêt et la possibilité de créer des structures spécifiques. Elle demande néanmoins à être autorisée à recourir en tant que de besoin à celle qui existe d'ores et déjà (l'UGAP).

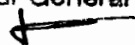
Concernant enfin la question immobilière, l'Afssaps insiste sur le fait qu'une suite donnée à l'option ouverte par les rapporteurs d'un regroupement physique des agences devrait absolument être motivée par des considérations importantes

d'opérationnalité, compte tenu par ailleurs des contraintes et sujétions qu'une telle décision ferait peser sur ces agences pour de nombreuses années. La prise en compte des lourds investissements réalisés pour l'aménagement de locaux spécifiques (laboratoires notamment) devrait également être intégrée dans le cadre d'une telle réflexion.

L'Afssaps se prépare quant à elle à actualiser sa politique immobilière, actualisation qui sera prochainement soumise à ses tutelles et à son conseil d'administration.

Elle rejoint enfin les conclusions de la mission sur les pistes d'optimisation et d'harmonisation des procédures ainsi que de développement des coopérations et se prêtera à toutes expériences qui seront menées dans cette voie.

Le Directeur Général



Jean MARIMBERT

Réponses du Ministère de l'agriculture et de la pêche



MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE ET DE LA PÊCHE

Secrétariat Général
Service de la Modernisation
Sous-Direction de la Modernisation
et des Services
Bureau de la Modernisation
78, Rue de Varenne
75349 - Paris 07 SP

Monsieur le Vice-Président du Conseil
CGAAER

Madame le Chef de l'Inspection générale des Affaires
sociales

Monsieur le Chef du Service de l'inspection générale de
l'Environnement

Dossier suivi par : C. LHOTE

Mél : catherine.lhote@agriculture.gouv.fr

Tél. : 01 49 55 47.22
Fax : 01 49 55 47.24

Objet : Audit de modernisation sur la mutualisation des fonctions support des
agences sanitaires- Vague 6

Réf. : L07-295-CL-SDMS-BM

Paris, le 7 juin 2007

Vous m'avez fait parvenir le rapport provisoire de l'audit de modernisation portant sur la mutualisation des fonctions support des agences sanitaires afin de recueillir les avis contradictoires.

Je vous prie de bien vouloir trouver sous la forme d'une note ci-jointe les observations du Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes salutations distinguées.

Le Secrétaire Général

Dominique SORAIN

**Observations du Ministère de l'agriculture et de la pêche sur les éléments de constat et les recommandations
du rapport de la mission de modernisation
sur l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires**

Dans le cadre de l'audit de modernisation sur l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires, la version provisoire du rapport de la mission d'audit est soumise à une procédure contradictoire, laissant aux agences et ministères concernés la possibilité de formuler des observations sur les constatations et propositions consignées dans ce rapport.

La présente note a pour objet, dans ce cadre, de faire connaître les principales observations du Ministère de l'agriculture et de la pêche.

Une réunion de restitution du rapport provisoire de la mission d'audit s'est tenue le 11 mai 2007 en présence de représentants des agences sanitaires concernées, du ministère chargé de la santé et de la Direction générale de la modernisation de l'Etat, mais sans représentant des autres tutelles des agences. A cet égard, nous souhaiterions faire part de notre étonnement quant à l'absence d'invitation adressée aux services du ministère de l'agriculture et de la pêche, qui exerce pourtant la tutelle principale de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) conjointement avec les ministères chargés de la consommation et de la santé.

D'une manière générale, je partage globalement les principales conclusions de la mission d'audit (pages 30 à 32) :

- Ainsi que la mission d'audit le souligne, une mutualisation des fonctions support de ces agences ne présenterait que des gains limités voire incertains en terme d'efficience, et serait susceptible d'induire des lourdeurs de fonctionnement.
- Les pistes d'optimisation et d'harmonisation des procédures envisagées en conclusion (paragraphe III – B) par la mission d'audit mériteraient d'être approfondies.
- L'instauration de réunion entre les secrétaires généraux semble également intéressante. Toutefois, il conviendrait dans un premier temps de rester prudent sur la fréquence de ces réunions, une fréquence mensuelle pouvant s'avérer exagérée. Les différentes tutelles des agences devraient être par ailleurs invitées à ces réunions.

En ce qui concerne la **coordination du pilotage par les tutelles**, je souhaiterais tout d'abord revenir sur le constat effectué en page 10 au sujet de la complexité du pilotage lié à la mise en œuvre de la LOLF. En effet, les cinq agences concernées par l'audit de modernisation ont des champs de compétence distincts et n'exercent pas les mêmes métiers, ce qui justifie leur rattachement à six programmes de la LOLF. L'AFSSA est un opérateur du programme 206 « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation »¹, qui apporte à l'agence 88% des subventions pour charge de service public allouées par l'Etat (budget 2007), et du programme 228 « veille et sécurité sanitaire » y contribuant à hauteur de 12%. Dans un souci de cohérence, les deux programmes 228 et 206 relèvent de la **même mission interministérielle « sécurité sanitaire »**.

Comme l'évoque le rapport de la mission d'audit, les tutelles des agences sanitaires ont un **rôle essentiel de cadrage et d'information** à jouer, et ce rôle pourrait être davantage renforcé. La responsabilité de la Direction générale de la santé (DGS), tutelle commune à ces agences, est certes importante en terme de coordination inter-agences. Mais, pour chaque agence, elle doit être conciliée avec une **nécessaire concertation avec les autres tutelles, notamment lorsque la DGS n'exerce pas la tutelle principale**.

Je tiens à rappeler la récente signature d'un **contrat d'objectifs et de moyens** (le 4 avril 2007) entre l'AFSSA et l'Etat pour une période de quatre ans. Ce contrat met notamment l'accent sur :

- la démarche de performance au sein de l'établissement (orientation stratégique n°6 du contrat), les fonctions support et leur optimisation étant un des leviers d'action au service de la performance ;
- la modernisation des relations entre l'agence et ses tutelles, et l'amélioration de l'efficience du système d'agences (objectifs 7.1 et 7.2 du contrat).

¹ Les missions d'évaluation des risques et d'appui scientifique et technique de l'AFSSA dans les domaines de la sécurité sanitaire des aliments, de la santé animale et de la santé des végétaux justifient pleinement son rattachement au programme 206.

PRESENTATION DU BUDGET DM3-2006 PAR DESTINATION

(Liste des activités de l'agence)

Index	Libellé activité	DM2-2006			Variation DM1/DM2	DM3-2006			
		SQA	VSS	TOTAL		SQA	VSS	TOTAL	
AN01	AMM	1 212 701 €	1 212 701 €	2 425 402 €	709 007 €	929 782 €	929 782 €	1 859 564 €	-565 838 €
AN02	Autorisation d'ouverture des établissements pharmaceutiques	179 926 €	179 926 €	359 852 €	67 622 €	144 637 €	144 637 €	289 274 €	-70 577 €
AN03	Autorisation d'importation	4 232 €	4 232 €	8 463 €	-437 €	3 677 €	3 677 €	7 355 €	-1 108 €
AN04	Certification export	3 142 €	3 142 €	6 283 €	19 €	3 042 €	3 042 €	6 085 €	-198 €
AN05	Pharmacovigilance	441 588 €	441 588 €	883 175 €	251 655 €	370 187 €	370 187 €	740 374 €	-142 802 €
AN06	Expertise juridique ANMV	78 184 €	78 184 €	156 368 €	3 372 €	74 244 €	74 244 €	148 487 €	-7 881 €
AN07	Contrôle de la publicité	3 750 €	3 750 €	7 500 €	2 000 €	195 €	195 €	390 €	-7 110 €
AN08	Contrôle de la qualité des médicaments vétérinaires	78 998 €	78 998 €	157 996 €	24 872 €	68 864 €	68 864 €	137 729 €	-20 267 €
AN09	Evaluation des demandes d'essais cliniques	19 534 €	19 534 €	39 069 €	10 307 €	9 374 €	9 374 €	18 747 €	-20 321 €
AN10	Autorisation temporaire d'utilisation	7 061 €	7 061 €	14 121 €	2 198 €	5 195 €	5 195 €	10 389 €	-3 732 €
AN11	Auto-vaccins	1 625 €	1 625 €	3 250 €	1 500 €	130 €	130 €	260 €	-2 990 €
AN12	Affaires internationales	24 723 €	24 723 €	49 446 €	10 739 €	12 147 €	12 147 €	24 295 €	-25 151 €
AN13	Inspection des établissements pharmaceutiques	52 370 €	52 370 €	104 740 €	32 338 €	41 043 €	41 043 €	82 085 €	-22 655 €
BO01	Risques biochimiques & marqueurs d'altération des produits de la pêche	1 317 365 €	0 €	1 317 365 €	295 547 €	1 537 601 €	0 €	1 537 601 €	220 237 €
BO02	Risques microbiologiques des produits de la pêche	2 213 795 €	0 €	2 213 795 €	477 695 €	2 535 937 €	0 €	2 535 937 €	322 142 €
BO03	Risques parasitologiques des produits de la pêche	358 235 €	0 €	358 235 €	-31 617 €	340 752 €	0 €	340 752 €	-17 483 €
BR01	Diagnostic spécialisé sur les maladies non réglementées	69 825 €	0 €	69 825 €	-216 €	62 389 €	0 €	62 389 €	-7 436 €
BR02	Recherche sur les maladies des poissons	117 917 €	0 €	117 917 €	36 699 €	66 440 €	0 €	66 440 €	-51 477 €
BR03	LNR sur les pathologies des poissons	566 687 €	0 €	566 687 €	14 257 €	497 401 €	0 €	497 401 €	-71 286 €
DE01	Evaluation sur la nutrition et les risques nutritionnels	510 131 €	251 258 €	761 389 €	-6 634 €	495 586 €	244 095 €	739 681 €	-21 708 €
DE02	Evaluation des risques microbiologiques	464 045 €	228 067 €	691 111 €	47 264 €	418 502 €	206 128 €	624 631 €	-66 481 €
DE03	Evaluation des risques liés aux biotechnologies	162 816 €	80 193 €	243 009 €	4 139 €	172 250 €	84 839 €	252 089 €	14 080 €
DE04	Evaluation des risques liés aux ESST	166 555 €	82 034 €	248 589 €	3 794 €	153 676 €	75 691 €	229 567 €	-19 222 €
DE05	Evaluation des risques liés à l'eau	494 552 €	243 585 €	738 137 €	-25 718 €	491 206 €	241 937 €	733 143 €	-4 994 €
DE06	Evaluation des risques liés aux contaminants physiques et chimiques	259 376 €	127 752 €	387 128 €	36 296 €	378 548 €	186 449 €	564 997 €	177 869 €
DE07	Evaluation des risques liés aux matériaux au contact des aliments	146 371 €	72 093 €	218 464 €	3 934 €	147 701 €	72 748 €	220 449 €	1 984 €
DE08	Evaluation des risques liés aux additifs, arômes, auxiliaires technologiques	206 031 €	101 478 €	307 509 €	5 296 €	218 449 €	107 594 €	326 043 €	18 534 €
DE09	Evaluation des risques liés à l'alimentation animale	150 284 €	74 020 €	224 304 €	-104 707 €	127 611 €	62 853 €	190 463 €	-33 841 €
DE10	Evaluation des risques liés à la Santé animale et au bien être des animaux	249 325 €	122 802 €	372 126 €	9 481 €	278 779 €	137 309 €	416 088 €	43 962 €
DE11	Observation des consommations alimentaires	1 612 112 €	794 025 €	2 406 138 €	24 648 €	1 619 554 €	797 691 €	2 417 245 €	11 107 €
DE12	Gestion de bases de données de composition des aliments	377 739 €	186 051 €	563 790 €	2 451 €	433 227 €	213 381 €	646 608 €	81 818 €
DE13	Appui épidémiologique et alertes	213 988 €	105 397 €	319 385 €	5 905 €	148 230 €	73 009 €	221 239 €	-98 146 €
DE14	Appui scientifique et technique (biostatistique, modélisation, AOR, ...)	324 154 €	159 658 €	483 811 €	4 239 €	315 356 €	155 325 €	470 681 €	-13 130 €
DE15	Evaluation des Biocides	29 618 €	14 588 €	44 206 €	22 150 €	25 545 €	12 582 €	38 127 €	-6 078 €
DE16	Evaluation des risques liés aux produits phytosanitaires	2 230 031 €	1 098 374 €	3 328 405 €	2 883 676 €	2 892 377 €	1 424 604 €	4 316 981 €	988 576 €
DO01	LNR métrite contagieuse équine - AST...	91 185 €	0 €	91 185 €	3 585 €	103 108 €	0 €	103 108 €	11 924 €
DO02	Observatoire néocontagieuse équine	178 925 €	0 €	178 925 €	4 360 €	184 666 €	0 €	184 666 €	5 740 €
DO03	Animation du RESPE	17 651 €	0 €	17 651 €	-6 257 €	17 824 €	0 €	17 824 €	173 €
DO04	Rhodococcus equi : outils de prophylaxie médicale	196 405 €	0 €	196 405 €	27 663 €	214 837 €	0 €	214 837 €	18 433 €
DO05	LNR métrite contagieuse équine - Recherche	50 005 €	0 €	50 005 €	3 350 €	45 120 €	0 €	45 120 €	-4 885 €
DO06	Parasitologie : prophylaxie sanitaire	97 800 €	0 €	97 800 €	-14 432 €	91 256 €	0 €	91 256 €	-6 544 €

	Libellé activité	SQA	VSS	TOTAL	Variation DM1/DM2	SQA	VSS	TOTAL	Variation DM2/DM3
	Enquêtes épidémiologiques de terrain sur les pathologies équine	29 872 €	0 €	29 872 €	-8 264 €	24 526 €	0 €	24 526 €	-5 346 €
	Pathologies équine réglementées non zoonotiques	105 556 €	0 €	105 556 €	96 397 €	85 854 €	0 €	85 854 €	-19 702 €
	LNR résidus de médicaments vétérinaires (hors antibiotiques)	509 057 €	0 €	509 057 €	-64 889 €	450 975 €	0 €	450 975 €	-58 082 €
	LCA - LNR résidus d'antibiotiques	1 101 720 €	0 €	1 101 720 €	24 332 €	993 474 €	0 €	993 474 €	-108 246 €
	Recherche sur la résistance aux désinfectants	519 107 €	0 €	519 107 €	18 319 €	467 299 €	0 €	467 299 €	-51 809 €
	Surveillance de la résistance aux antibiotiques	250 961 €	0 €	250 961 €	4 527 €	249 702 €	0 €	249 702 €	-1 259 €
	Etude sur la géotoxicité des contaminants alimentaires	0 €	611 735 €	611 735 €	1 282 €	0 €	527 974 €	-83 761 €	
	Recherche sur la résistance aux antibiotiques / flore intestinale	252 776 €	0 €	252 776 €	17 932 €	231 109 €	0 €	231 109 €	-21 666 €
	1 Autorisation d'exploitation au titre des eaux minérales naturelles	0 €	941 929 €	941 929 €	288 755 €	0 €	963 078 €	963 078 €	21 148 €
	2 Matériaux de conditionnement des eaux	0 €	98 309 €	98 309 €	1 493 €	0 €	85 862 €	85 862 €	-12 448 €
	3 Astreinte prélèvements et analyses Biotox	0 €	172 356 €	172 356 €	22 391 €	0 €	113 321 €	113 321 €	-64 035 €
	04 Fichier national des sources des eaux minérales naturelles	0 €	37 659 €	37 659 €	1 177 €	0 €	39 743 €	39 743 €	2 084 €
	05 Quantification du risque lié aux micropolluants dans l'eau	0 €	114 267 €	114 267 €	-164 663 €	0 €	115 181 €	115 181 €	915 €
	06 Appui scientifique et technique pour le bureau de l'eau du ministère chargé de la santé	0 €	46 861 €	46 861 €	1 123 €	0 €	68 417 €	68 417 €	21 556 €
	07	0 €	104 642 €	104 642 €	68 301 €	0 €	95 132 €	95 132 €	-9 510 €
LY01	Surveillance et collection de souches sur l'antibiorésistance	550 774 €	0 €	550 774 €	-65 326 €	352 366 €	0 €	352 366 €	-198 408 €
LY02	Recherche en hygiène des viandes	171 201 €	0 €	171 201 €	-89 023 €	171 189 €	0 €	171 189 €	-12 €
LY03	Réseau mycoplasmes et collections sérums et souches	214 085 €	0 €	214 085 €	-5 681 €	213 702 €	0 €	213 702 €	-383 €
LY04	Recherche en mycoplasmoses des ruminants	371 721 €	0 €	371 721 €	-55 421 €	370 856 €	0 €	370 856 €	-865 €
LY05	LNR péripneumonie contagieuse bovine	86 515 €	0 €	86 515 €	-6 479 €	86 246 €	0 €	86 246 €	-269 €
LY06	LNR ESST	*1 511 325 €	0 €	1 511 325 €	540 585 €	1 759 897 €	0 €	1 759 897 €	248 574 €
LY07	Etudes et évaluation des risques des ESST chez les ruminants	1 403 653 €	0 €	1 403 653 €	-8 811 €	1 305 599 €	0 €	1 305 599 €	-98 054 €
LY08	Surveillance des maladies virales bovines (leucoses, IBR)	366 837 €	0 €	366 837 €	-111 336 €	339 958 €	0 €	339 958 €	-26 879 €
LY09	Etudes épidémiologiques liées à l'évaluation des risques	375 580 €	0 €	375 580 €	-155 299 €	348 280 €	0 €	348 280 €	-27 300 €
LY10	Recherche sur l'antibiorésistance	430 234 €	0 €	430 234 €	-40 679 €	407 565 €	0 €	407 565 €	-22 669 €
MO01	AST - départemental	534 828 €	0 €	534 828 €	55 887 €	516 626 €	0 €	516 626 €	-18 203 €
MO02	AST National - contaminants biologiques sous statut de LNR ou non (surveillance des dangers microbiologiques, investigations des crises, normes...)	988 879 €	247 220 €	1 236 099 €	122 439 €	973 645 €	243 411 €	1 217 056 €	-19 042 €
MO03	AST National - contaminants Physico-chimiques sous statut de LNR ou non (surveillance des dangers toxicologiques, investigations des crises, normes...)	704 879 €	78 320 €	783 199 €	328 385 €	799 546 €	88 838 €	888 385 €	105 185 €
MO04	AST National - LNR laits et produits laitiers et activités AST hors cadre LNR (ONILAIT-DPEI)	1 248 083 €	0 €	1 248 083 €	138 938 €	1 195 491 €	0 €	1 195 491 €	-52 592 €
MO05	Expertise autres (hors évaluation)	453 136 €	50 348 €	503 484 €	-3 759 €	445 354 €	49 484 €	494 838 €	-8 646 €
MO06	Recherche et développement pour l'AST	1 352 525 €	450 842 €	1 803 367 €	111 347 €	1 289 351 €	429 784 €	1 719 135 €	-84 232 €
MO08	AST international (CEE) - activités de LCR, appui communautaire, etc..	683 174 €	0 €	683 174 €	129 177 €	617 074 €	0 €	617 074 €	-66 101 €
MO09	Recherche et développement pour l'évaluation des risques	1 038 050 €	1 038 050 €	2 076 099 €	203 442 €	1 007 897 €	1 007 897 €	2 015 795 €	-60 305 €
MZ01	VIROMYRUS EPIZOOTIQUES (LNR)	977 512 €	0 €	977 512 €	-160 537 €	976 395 €	0 €	976 395 €	-11 117 €
MZ02	VIROVIRUS ZOOZOOTIQUES (LNR)	582 348 €	388 232 €	970 580 €	147 681 €	572 011 €	381 340 €	953 351 €	-17 229 €
MZ03	BIPAR/BABESIA et FASCIOLA	562 187 €	0 €	562 187 €	357 411 €	160 527 €	0 €	160 527 €	-401 660 €
MZ04	BIPAR/TRICHINE (LNR)	573 361 €	573 361 €	1 146 722 €	520 073 €	365 131 €	365 131 €	730 262 €	-416 461 €
MZ05	BIPAR/TOXOPLASMA (LNR)	115 960 €	461 442 €	576 802 €	372 066 €	34 959 €	139 835 €	174 793 €	-402 009 €
MZ06	BIPAR/autres protozooses	315 813 €	315 813 €	631 625 €	389 026 €	107 143 €	107 143 €	214 287 €	-417 338 €
MZ07	EP/EPIDEMIOLOGIE	306 503 €	76 626 €	383 129 €	-161 474 €	309 952 €	77 488 €	387 441 €	4 311 €
MZ08	UZB/BRUCELLA (LNR, CNR)	407 231 €	174 742 €	582 474 €	13 910 €	422 943 €	181 261 €	604 204 €	21 731 €
MZ09	UZB/CHARBON (CNR)	338 451 €	84 613 €	423 064 €	12 089 €	353 938 €	88 485 €	442 423 €	19 359 €
MZ10	UZB/CHLAMYDIA (LNR)	215 487 €	53 872 €	269 359 €	-147 203 €	227 785 €	59 446 €	297 231 €	27 872 €
MZ11	UZB/MYCObACTERIES (LNR)	359 753 €	89 938 €	449 691 €	-9 147 €	372 494 €	93 124 €	465 618 €	15 927 €

Index	Libellé activité	DM2-2006	VSS	TOTAL	Variation DM1/DM2	DM1/DM2	SQA	VSS	TOTAL	Variation DM2/DM3
M212	UZB/TUAREMIE (LNR)	187 816 €	33 144 €	220 960 €	-145 259 €	192 421 €	33 957 €	226 377 €	5 417 €	
NA01	Laboratoire National de référence sur la rage	1 584 504 €	0 €	1 584 504 €	-203 685 €	1 185 717 €	0 €	1 185 717 €	-398 787 €	
NA02	Laboratoire communautaire de référence sur la rage	451 565 €	0 €	451 565 €	-19 646 €	281 415 €	0 €	281 415 €	-170 149 €	
NA03	Laboratoire de référence OIE et Centre collaborateur OMS	33 264 €	33 264 €	66 527 €	6 806 €	22 666 €	22 666 €	45 332 €	-21 195 €	
NA04	Epidémiologie de la faune sauvage - SAGIR	152 179 €	0 €	152 179 €	23 568 €	58 545 €	0 €	58 545 €	-93 634 €	
NA05	Recherche sur l'immunocontraction	260 616 €	0 €	260 616 €	53 696 €	196 270 €	0 €	196 270 €	-64 346 €	
NA06	Contrôle des vaccins vétérinaires	0 €	61 786 €	61 786 €	-9 584 €	0 €	22 431 €	22 431 €	-39 355 €	
NA07	Contrôle des vaccins vétérinaires	237 141 €	0 €	237 141 €	9 539 €	166 081 €	0 €	166 081 €	-71 061 €	
NA08	Recherche et diagnostic en Echinococcose	672 121 €	168 030 €	840 151 €	-137 236 €	332 728 €	83 182 €	415 909 €	-424 242 €	
NA09	Recherche en Lysavirus et maladies virales émergentes	882 297 €	220 574 €	1 102 872 €	-3 714 €	577 505 €	144 376 €	721 881 €	-380 991 €	
N101	Laboratoire de référence pour l'arthrite Encéphalite Caprine à Virus	102 318 €	0 €	102 318 €	7 389 €	200 688 €	0 €	200 688 €	98 370 €	
N102	Diagnostique en tuberculose (activités réglementées)	7 855 €	0 €	7 855 €	196 €	6 691 €	0 €	6 691 €	-1 163 €	
N103	Virologie moléculaire des lentivirus des petits ruminants	124 564 €	0 €	124 564 €	5 748 €	116 041 €	0 €	116 041 €	-8 523 €	
N104	Epidémiologie et contrôle des parasitoses (helminthes, protozoaires)	144 920 €	0 €	144 920 €	17 039 €	106 543 €	0 €	106 543 €	-38 378 €	
N105	Détection et contrôles des infections bactériennes de la chèvre	121 373 €	0 €	121 373 €	14 505 €	109 743 €	0 €	109 743 €	-11 630 €	
N106	Diagnostique et appui scientifique et technique en Tremblante Caprine	270 362 €	0 €	270 362 €	20 524 €	223 831 €	0 €	223 831 €	-46 531 €	
N107	Epidémiologie-surveillance des maladies caprines	16 989 €	0 €	16 989 €	10 241 €	3 850 €	0 €	3 850 €	-13 139 €	
N108	Diagnostique en pathologie caprine	131 572 €	0 €	131 572 €	-146 €	118 989 €	0 €	118 989 €	-12 583 €	
PL01	Génotypage des bactéries d'origine avicole - Ecologie microbienne	1 605 907 €	0 €	1 605 907 €	102 311 €	1 666 972 €	0 €	1 666 972 €	61 065 €	
PL02	Antibiorésistance	1 018 875 €	0 €	1 018 875 €	157 903 €	832 771 €	0 €	832 771 €	-186 104 €	
PL03	Impact sanitaire de l'alimentation animale	549 249 €	0 €	549 249 €	28 139 €	456 946 €	0 €	456 946 €	-92 303 €	
PL04	LNR salmonelles volailles	271 040 €	0 €	271 040 €	-147 339 €	219 332 €	0 €	219 332 €	-51 708 €	
PL05	Bien être animal - volailles	328 729 €	0 €	328 729 €	31 098 €	284 263 €	0 €	284 263 €	-44 466 €	
PL06	Pathologie respiratoire du porc et des volailles	146 762 €	0 €	146 762 €	17 246 €	125 404 €	0 €	125 404 €	-21 358 €	
PL07	Epidémiologie des productions avicoles et porcines	655 075 €	0 €	655 075 €	-124 919 €	579 168 €	0 €	579 168 €	-75 907 €	
PL08	Vaccinologie	582 777 €	0 €	582 777 €	38 890 €	505 981 €	0 €	505 981 €	-76 796 €	
PL09	Relations hôte pathogène / barrière d'espèce	568 442 €	0 €	568 442 €	-183 914 €	521 037 €	0 €	521 037 €	-47 404 €	
PL10	Parasitologie des volailles	833 447 €	0 €	833 447 €	75 066 €	656 827 €	0 €	656 827 €	-176 620 €	
PL11	LNR grippe aviaire	174 588 €	0 €	174 588 €	3 087 €	151 198 €	0 €	151 198 €	-46 568 €	
PL12	LNR peste porcine	834 732 €	0 €	834 732 €	109 727 €	1 965 957 €	0 €	1 965 957 €	-23 390 €	
PL13	LNR peste porcine	295 495 €	0 €	295 495 €	293 654 €	812 243 €	0 €	812 243 €	87 275 €	
PL14	Elevage pour l'expérimentation en nutrition et bien être	502 634 €	0 €	502 634 €	158 875 €	173 224 €	0 €	173 224 €	-22 489 €	
PL15	Elevage pour l'expérimentation en nutrition et bien être	502 634 €	0 €	502 634 €	25 154 €	491 797 €	0 €	491 797 €	-10 837 €	
PL16	Elevages protégés - modèles expérimentaux d'infection	231 305 €	0 €	231 305 €	3 739 €	202 957 €	0 €	202 957 €	-28 348 €	
PL17	Séquençage	537 179 €	0 €	537 179 €	32 380 €	522 353 €	0 €	522 353 €	-14 826 €	
PL18	Management et pilotage - AGENCE	65 143 €	0 €	65 143 €	6 998 €	71 956 €	0 €	71 956 €	-2 679 €	
PL19	Management et pilotage - ANMV	1 018 449 €	501 624 €	1 520 073 €	153 007 €	1 016 654 €	500 740 €	1 517 394 €	6 812 €	
S001	Management et pilotage - LERH	173 087 €	173 087 €	346 174 €	10 893 €	168 443 €	0 €	168 443 €	-2 679 €	
S002	Management et pilotage - LERH	1 296 062 €	0 €	1 296 062 €	86 004 €	1 319 309 €	0 €	1 319 309 €	-9 287 €	
S003	Activités syndicales et représentation du personnel - Agence	0 €	31 340 €	31 340 €	606 €	0 €	0 €	31 462 €	122 €	
S004	Gestion administrative - Siège - DERNS	1 117 755 €	550 536 €	1 668 291 €	173 101 €	1 126 725 €	31 462 €	1 181 679 €	13 380 €	
S005	Gestion administrative - ANMV	68 252 €	33 617 €	101 869 €	7 385 €	70 819 €	34 881 €	105 699 €	3 830 €	
S006	Gestion administrative - ANMV	4 350 096 €	2 142 585 €	6 492 681 €	-33 802 €	4 309 866 €	2 122 770 €	6 432 635 €	-60 046 €	
S007	Gestion administrative - Laboratoires hors hydrologie	317 626 €	317 626 €	635 251 €	-26 256 €	299 808 €	299 808 €	599 616 €	-35 635 €	
S008	Moyens généraux et informatique - Siège - DERNS	0 €	0 €	0 €	32 451 €	0 €	225 224 €	225 224 €	-365 369 €	
S009	Moyens généraux et informatique - Siège - DERNS	1 145 780 €	564 340 €	1 710 120 €	196 123 €	1 123 297 €	553 265 €	1 676 562 €	8 100 €	
S010	Moyens généraux et informatique - ANMV	318 845 €	318 845 €	637 689 €	189 785 €	285 140 €	285 140 €	570 280 €	-67 409 €	

Index	Libelle activité	DM2-2006			Variation DM1/DM2	DM3-2006			
		SQA	VSS	TOTAL		SQA	VSS	TOTAL	
S013	Moyens généraux et informatique - Laboratoire hors hydrologie	3 258 235 €	0 €	3 258 235 €	-1 277 070 €	5 159 942 €	0 €	5 159 942 €	1 901 707 €
S014	Moyens généraux et informatique - LERH	0 €	160 513 €	160 513 €	-31 929 €	0 €	139 322 €	139 322 €	-21 191 €
S015	Hygiène et sécurité - Siège - DERNS	56 131 €	27 647 €	83 777 €	1 143 €	55 930 €	27 548 €	83 478 €	-299 €
S016	Hygiène et sécurité - ANMV	8 296 €	8 296 €	16 591 €	10 133 €	5 118 €	5 118 €	10 236 €	-6 355 €
S017	Hygiène et sécurité - Laboratoires hors hydrologie	338 337 €	0 €	338 337 €	40 480 €	400 041 €	0 €	400 041 €	61 703 €
S018	Hygiène et sécurité - LERH	0 €	21 527 €	21 527 €	4 196 €	0 €	37 926 €	37 926 €	16 399 €
S019	Qualité - Siège - DERNS	204 572 €	100 760 €	305 332 €	5 591 €	203 472 €	100 217 €	303 689 €	-1 643 €
S020	Qualité - ANMV	45 489 €	45 489 €	90 977 €	36 138 €	31 744 €	31 744 €	63 487 €	-27 490 €
S021	Qualité - Laboratoires hors hydrologie	1 303 326 €	0 €	1 303 326 €	169 530 €	1 342 428 €	0 €	1 342 428 €	39 101 €
S022	Qualité - LERH	0 €	57 509 €	57 509 €	5 434 €	0 €	56 877 €	56 877 €	-633 €
S023	Action sociale - Agence	708 530 €	348 977 €	1 057 507 €	78 257 €	730 714 €	359 904 €	1 090 618 €	33 111 €
S024	Documentation - Siège - DERNS	78 476 €	38 652 €	117 128 €	956 €	81 873 €	40 325 €	122 198 €	5 070 €
S025	Documentation - ANMV	26 298 €	26 298 €	52 596 €	3 640 €	17 522 €	17 522 €	35 044 €	-17 552 €
S026	Documentation - Laboratoires hors hydrologie	245 010 €	0 €	245 010 €	-8 783 €	305 151 €	0 €	305 151 €	60 141 €
S027	Documentation - LERH	0 €	31 336 €	31 336 €	2 059 €	0 €	33 769 €	33 769 €	2 433 €
S001	Bergerie expérimentale	235 032 €	0 €	235 032 €	112 €	250 913 €	0 €	250 913 €	15 881 €
S002	Maladies bactériennes hors fièvre Q	119 791 €	0 €	119 791 €	9 128 €	121 027 €	0 €	121 027 €	1 237 €
S003	Pestivirus, Blue Tongue, JRB (rhinotrachéite infectieuse bovine)	285 673 €	0 €	285 673 €	6 377 €	278 005 €	0 €	278 005 €	-7 668 €
S004	Fièvre Q (dont P3)	369 400 €	0 €	369 400 €	31 691 €	392 291 €	0 €	392 291 €	22 890 €
S005	Formations apicoles	30 667 €	0 €	30 667 €	-6 289 €	25 498 €	0 €	25 498 €	-5 169 €
S006	Contaminants abeilles et produits des la ruche - Résidus organiques	453 649 €	0 €	453 649 €	84 393 €	455 303 €	0 €	455 303 €	1 654 €
S007	Contaminants abeilles et produits des la ruche - Résidus inorganiques	46 037 €	0 €	46 037 €	-36 112 €	39 954 €	0 €	39 954 €	-6 083 €
S008	Palvirologie	56 522 €	0 €	56 522 €	-964 €	51 768 €	0 €	51 768 €	-4 754 €
S009	Virose de l'abeille	420 459 €	0 €	420 459 €	20 169 €	407 954 €	0 €	407 954 €	-12 505 €
S010	Pathologies non virales de l'abeille	70 395 €	0 €	70 395 €	-10 407 €	67 839 €	0 €	67 839 €	-2 555 €
S011	Ecotox	203 112 €	0 €	203 112 €	8 701 €	202 321 €	0 €	202 321 €	-792 €
TOTAL		73 689 523 €	18 299 909 €	91 989 432 €	8 169 532 €	72 236 669 €	17 013 699 €	89 250 368 €	-2 739 063 €

Conformément aux principes retenus dans la LOLF, les charges non décaissables ne sont pas intégrées dans le budget par destination.
 Pour mémoire le montant des amortissements s'élève à 6 365 521 €.

Réponse de l'Agence de Biomédecine

Secrétariat général

Dossier suivi par
Béatrice GUENEAU-CASTILLA
Tel. : 01.55.93.65.96
Fax : 01.55.93.64.52
beatrice.gueneaucastilla@biomedecine.fr
Réf. BGC/PP-CL

La directrice générale
à
Mesdames et messieurs les membres de la
mission d'audit de modernisation

**A l'attention de Madame Stéphanie DUPAYS
IGAS**

Saint-Denis, le 1^{er} juin 2007

**Objet : Rapport provisoire sur l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires
Observations de l'Agence de la biomédecine**

PJ- fiche observations techniques

Vous m'avez transmis le 18 mai dernier le rapport de la mission chargée de l'audit de modernisation relatif à "l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires". Je vous en remercie et vous prie de trouver ci-après les quelques remarques qu'appelle la lecture de ce document.

Je note tout d'abord les conclusions très positives de la mission au regard de la façon dont les agences exercent ces fonctions.

D'une façon générale, comme je l'ai indiqué lors de la réunion de présentation du 11 mai, je ne puis que souscrire aux conclusions formulées par la mission. Les fonctions support représentent un appui aux métiers de l'Agence et doivent rester extrêmement proches et réactives, a fortiori dans le contexte d'un fonctionnement 24h/24 sur les activités de nature médicale. Je rappelle qu'il est essentiel de maintenir le niveau des effectifs de ces fonctions dont vous soulignez qu'elles ne sont pas sur-dotées.

Je confirme la nécessité de rétablir les réunions de secrétaires généraux, avec un ordre du jour connu à l'avance, et de mettre en place entre les agences des réseaux plus organisés de référents sur les différents domaines des fonctions support, à l'instar de ce qu'ont engagé les DSI.

Sur les perspectives à venir, il est absolument indispensable de donner la visibilité nécessaire à la direction des agences et à leurs personnels. En effet, en ce qui concerne l'Agence de la biomédecine, les profondes évolutions qu'elle a connues ces dernières années doivent être suivies d'une phase de stabilisation, à laquelle nous nous employons très activement. Depuis 2004, l'ex Etablissement français des Greffes a transféré son siège à Saint-Denis, créé l'Agence de la biomédecine, avec ses nouveaux métiers conformément à la révision de la loi de bioéthique, intégré le registre France Greffe de Moelle, préparé son contrat de performance, élaboré son schéma directeur des systèmes d'informations et mené une importante réorganisation territoriale. Actuellement nous élaborons le projet d'établissement, qui s'accompagne d'une forte mobilisation interne et nous aborderons dès l'an prochain les travaux de révision de la loi de bioéthique. Il faut donc dès maintenant consolider les acquis et maintenir la qualité du fonctionnement de l'Agence de la biomédecine. Dans ce contexte, une décision modifiant la localisation géographique des agences ne me paraît absolument pas souhaitable.

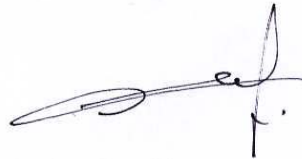
Je confirme enfin la proposition exprimée pour ce qui concerne l'exercice du contrôle financier : une meilleure concertation entre les différentes pratiques du contrôle et la mutualisation de cette fonction qui

doit nécessairement s'alléger dans le cadre de la mise en place des arrêtés organisant le nouveau dispositif.

Je souhaite par ailleurs préciser ou rectifier certains points ; vous trouverez ci-joint une note technique renvoyant aux paragraphes concernés.

Je vous remercie de la qualité de votre intervention et de ces travaux de conclusions dans des délais qui ont été particulièrement tendus pour les agences mais également pour les membres de la mission. Je reste bien entendu à votre disposition.

Carine CAMBY

A handwritten signature in black ink, consisting of a long horizontal stroke followed by a vertical stroke and a small flourish at the end.

Directrice générale

Copie : Direction générale de la santé.

Corrections proposées au rapport d'audit de modernisation pour ce qui concerne l'Agence de la biomédecine

RAPPORT

Page 16, Systèmes d'information

2^{ème} paragraphe, 1^è ligne

Une précision concernant les effectifs du service SI, figure en gras dans la phrase ci-dessous
"L'analyse de la mission permet de constater que la taille des service SI est réduite : les effectifs, **incluant les personnels dédiés aux métiers**, sont de 18,75....

4^{ème} paragraphe, ligne 4

Les investissements consacrés par l'Agence de la biomédecine aux systèmes d'information représentent en effet un enjeu important pour l'Agence mais ils ne correspondent pas à 8% du budget des fonctions support. En revanche, ces investissements, qui représentent l'essentiel (près de 85%) des investissements de l'Agence, sont très largement dédiés aux activités « métiers ». Il conviendrait donc de supprimer la mention "avec 8% du budget total des fonctions support".

Page 18, Logistique

Tableau 2

« remplacer les 9 ETP « logistique » par **6 ETP** ». En 2006, les activités logistique et achats de l'Agence de la biomédecine étaient regroupées au sein d'un service commun au sein duquel l'activité logistique ne compte que 6 ETP.

Tableau 3

L'accueil de l'ABM est externalisé – à modifier donc.

La confusion résulte sans doute de ce que notre service était appelé "logistique, accueil, achats, marchés".

Page 25, Archivage

1^{er} paragraphe, ligne 8

La fonction archivage est bien identifiée au sein de l'Agence de la biomédecine et elle est assurée par la responsable du service documentation (même situation que l'AFSSET)

ANNEXES

Page 45 tableau 2

Le nombre de titres de recettes émis par l'Agence de la biomédecine en 2006 est de : **13 165**. Ce montant important provient pour l'essentiel de la facturation de l'activité « d'intermédiation » du registre France Greffe de Moelle dont il faut rappeler qu'elle représente près de 40% des recettes de l'Agence.

Page 46, 1^{er} paragraphe

Le **contrat de performance** de l'Agence de la biomédecine a été signé le 22 mars 2007. Cette information ne figurait pas dans les éléments remis à la mission car le retour des documents par le ministère du budget est postérieur.

Page 52 tableau des effectifs des fonctionnaires détachés

Le chiffre de 52.55 ETP présenté pour l'Agence de la biomédecine représente l'ensemble des personnels détachés et mis à disposition, fonctionnaires et praticiens hospitaliers.

Les seuls fonctionnaires détachés auprès de l'Agence ne représentent que **11.8 ETP** en 2006.

Page 52 : tableau des agents non permanents

Les 39 ETP indiqués dans le tableau correspondent aux formateurs rémunérés par l'Agence de la biomédecine (personnes physiques).

Les ETP recrutés par l'Agence en remplacement d'agents en congés de maladie ou maternité ou pour faire face au surcroît d'activité ne représentent que **15 ETP**.

Page 57, 9ème paragraphe

L'Agence de la biomédecine a, comme l'InVS, souscrit un contrat collectif santé /prévoyance près d'un organisme spécialisé en laissant à l'initiative de ses agents le choix d'y adhérer. Nous avons omis de le mentionner.

Pages 59 et 60, tableau 1

IL convient de reporter sous ce tableau les mentions explicitant les renvois, telles qu'elles ont été reprises sous le tableau 5 de la page 64, soit :

(4) dont applications métiers : 13,50

(5) tous supports utilisateurs confondus = bureautique, métier, etc

Page 70, tableau « procédure d'achats en fonction des seuils »

Modifications à introduire :

Mise en concurrence informelle : de 0 € à 4 000 €

Consultation par écrit de 3 ou 4 fournisseurs et information spécifique : de 4 000 € à 15 000 €

Page 77, tableau III - communication

Pour le site internet, en 2006, le serveur n'était pas commun avec la HAS

Page 84, tableau I - archivage

A modifier :

la fonction est identifiée et assurée par le service de documentation. Elle est également exercée dans les SRA...

Page 85, tableau II - archivage

- Evolution du besoin...Il ne s'agit pas de dossiers d'accréditation de praticiens hospitaliers, mais d'agrément de praticiens (au sens générique du terme, et incluant notamment les labos)

- Echanges entre agences : la HAS et l'EFS sont situés à proximité, mais non sur le même site.

Page 88 : tableau 3

Surface SHON en m2 : 7 250 m2. A noter que ce chiffre inclut les 7 sites des services de régulation et d'appui de l'Agence de la biomédecine installés en région.

Réponses de l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments



AGENCE FRANÇAISE
DE SÉCURITÉ SANITAIRE
DES ALIMENTS

DIRECTION GÉNÉRALE

Madame Stéphanie DUPAYS
Inspectrice des affaires sociales

IGAS
25-27 rue d'Astorg
75008 PARIS

Objet : Commentaires Afssa sur
rapport audit de modernisation
« optimisation des fonctions support
des agences sanitaires »

Maisons-Alfort, le 1 - JUIN 2007

N. Réf. :
PB/VB/sp/07-028

Vous avez bien voulu solliciter mes commentaires sur le projet de rapport de la mission d'audit de modernisation sur l'optimisation des fonctions support des agences sanitaires, ce dont je vous remercie.

De façon générale je tiens à souligner la qualité du travail réalisé par les auditeurs. La mission a ainsi pu mettre en évidence l'importance de deux éléments incontournables dans le cadre de toute réflexion sur l'organisation des agences sanitaires et dont il me paraît important de noter le caractère essentiel, à savoir :

- les nécessaires autonomie et spécialisation des agences pour remplir les objectifs d'efficacité et de réactivité en matière de veille et d'expertise sanitaires qui ont présidé à leur création ;
- les importantes différences des métiers respectifs des agences.

En ce qui concerne ce dernier élément et conformément aux missions de l'Agence confirmées récemment par son contrat d'objectifs et de moyens, il me semblerait opportun de compléter le paragraphe du rapport relatif aux différents métiers exercés par les agences sanitaires (page 7 3B des organismes indépendants aux métiers différents ») par les deux items suivants :

- la surveillance sanitaire, qui est un ensemble d'actions par lesquelles une maladie ou des événements susceptibles de conséquences néfastes pour la santé humaine ou animale sont contrôlés et suivis dans un but de prévention ou de traitement. Parmi les agences, l'Afssa a une mission particulière en la matière ;
- l'impulsion et la participation à l'orientation de la recherche au niveau national et communautaire, qui constituent des missions de l'Afssa.

La seconde modification d'ordre général que je sollicite a trait à la modulation nécessaire des conclusions relatives à une demande d'intervention des tutelles sur des domaines transversaux en vue de l'harmonisation des pratiques ou pour l'organisation de réunions régulière des secrétaires généraux. L'Afssa, notamment, n'ayant pas fait part aux auditeurs d'un tel besoin pour ce qui la concerne, il serait opportun de remplacer, en page 11, les termes « Au cours des entretiens avec les responsables des agences, il est apparu que ce rôle de coordination avait été très apprécié et que les directions d'agences et leurs responsables techniques sont en attente d'un rôle d'interface active de la part des tutelles » par « Au cours des entretiens, il est apparu que ce rôle de coordination avait été très apprécié par certains responsables des agences et que ces derniers étaient en attente d'un rôle d'interface active de la part des tutelles ».

Par ailleurs, vous trouverez en annexe les quelques corrections ponctuelles à apporter au rapport pour en assurer l'exactitude des constatations.

27-31 AVENUE DU GÉNÉRAL LECLERC
94701 MAISONS-ALFORT CEDEX
TÉLÉPHONE : + 33 (0)1 49 77 13 50
TÉLÉCOPIE : + 33 (0)1 49 77 29 26
www.afssa.fr

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

La Directrice Générale
Pascale BRIAND

**Quelques précisions au rapport audit de modernisation
« optimisation des fonctions support des agences sanitaires »**

E. Les achats

page 19

- §1, deuxième tiret, fin de phrase : remplacer "acheteur public" par "acheteur technique"?
- §2 , partie constats, troisième tiret : à l'AFSSA, il n' y a pas de référents achat identifiés comme tels mais bien des correspondants pour les marchés (les responsables administratifs) qui dans les faits doivent assurer la fonction de référents.

page 20

- §3, partie développement compétences acheteur, préciser compétence achat général et achat technique (connaissance "produit")

annexe IV : la fonction support ressources humaines

page 51

- dernier paragraphe : corriger « 16 grades relevant de 4 statuts différents » par « 16 corps »

page 56

- ◆ **Toutes les agences ont engagé d'ambitieux programmes de formation**
L'Afssa a communiqué son plan de formation. Le tableau est donc à modifier sur ce points.

page 57

- ◆ **Il est apparu qu'en matière de gestion des ressources humaines, les agences ont de fortes attentes à l'égard des tutelles**
Les deux § ne sont pas compréhensibles.

annexe V : la fonction support systèmes d'information

page 60

1 § : la phrase suivante devrait être amendée pour la rendre cohérente par rapport à la réalité du terrain :

... L'ANMV, sur le site commun ANMV-AFSSA de Fougères, élabore son propre schéma directeur, en association avec le service SI de l' AFSSA....

à remplacer par : *... L'ANMV, sur le site commun ANMV-AFSSA de Fougères, élabore son propre schéma directeur développé à partir du chantier ANMV Inscrit dans le SDSI 2 de l' AFSSA....*

annexe XI : Tableau n° 2 : stratégie immobilière prévisionnelle des agences pour leur siège

page 88

- o la surface SHON disponible sur le site de Maisons-Alfort s'élève à 4400m²

annexe XII : liste des personnes rencontrées

page 91

Dans la liste des personnes rencontrées de l'Afssa, il faut ajouter :

- o Anne Vuong-Huule, chef du service des affaires immobilières

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

- **p. 7 § 3 :** [...] l'AFSSET a trois tutelles permanentes (ministères chargés de l'environnement, de la santé, du travail) [...]

Il faut joindre à ces trois tutelles permanentes, la quatrième tutelle de recherche sous les activités du programme 189 et la nomination de son Conseil Scientifique.

- **p. 7 § 4 :** [...] La mise en œuvre de la LOLF complexifie le pilotage de la mise en œuvre des politiques publiques : c'est ainsi que cinq agences (ABM, AFSSA, AFSSAPS, AFSSET, InVS) relèvent de six programmes de la LOLF [...]

Les quatre programmes qui nous concernent sont : 181, 189, 111 et 223.

- **p. 7 § 4 :** [...] LOLF : « veille et sécurité sanitaires », « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation », « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations au travail », « prévention des risques et lutte contre les pollutions ». L'objectif du Parlement qui était d'avoir un budget visible et lisible se voit ainsi contrarié. [...]

Nous avons un budget éclaté en quatre PAP et 8 sous-actions.

- **p. 7 dernier § :** [...] Au cours des entretiens avec les responsables des agences il est apparu que ce rôle de coordination avait été très apprécié et que les directions d'agence et leurs responsables techniques sont en attente **d'un rôle d'interface active de la part des tutelles sur des domaines transversaux** [...]

L'Afsset et l'Afssa peuvent déjà mettre en place cette interactivité entre elles. Un rôle d'interface entre agences devrait cependant être développé.

- **p. 8 §1 :** [...] Toutes les agences, **sauf l'Afsset**, ont un contrôleur financier résident, dépendant du contrôleur financier du CGEFI et fonctionnent avec une Agence comptable dont les responsabilités sont, avec quelques exceptions, celles liées au contrôle et à l'exécution de la dépense. [...]

L'Afsset dispose d'un contrôleur financier qui n'est pas résident. Ce CF est partagé avec les autres établissements dépendant du ministère de l'écologie (et pas celui de la santé) d'où les distorsions entre agences dans l'appréciation du visa.

- **p. 9 §2 :** [...] Quoique organisées de manière similaire, chacune des agences a une ou plusieurs spécificités qui se traduisent par des traitements comptables spécifiques : structuration en laboratoires autonomes à l'AFSSA, existence d'une activité internationale en devises à l'ABM, gestion de programmes de recherche européens à l'INVS et à l'AFSSET, perception de « taxes » pour l'AFSSA, l'AFSSAPS, et l'AFSSET. [...]

Remplacer le mot « taxes » par « redevances ». L'Afsset perçoit des redevances « biocides » différentes des taxes puisqu'il y a perception directe.

- **p. 9 §6** : [...] progiciels de gestion de projets, gestion des experts, gestion des temps, gestion des ordres de mission ou des états de frais, etc.) [...].

A l'Afsset, depuis 2006, ces progiciels ont été développés à savoir :

- le programme « Biocides » pour les projets sur l'évaluation des substances biocides dans lesquels l'Afsset joue un rôle de coordination entre les différents organismes évaluateurs

- le programme « Experteam » pour la gestion des experts au sein d'une unité exclusivement consacrée à l'appel à candidature, à la collecte et le regroupement des candidatures. Ce programme permet en outre aux experts de remplir leur déclaration publique d'intérêts de chez eux de manière sécurisée et de remettre à jour leurs curriculum vitae. En interne, ce programme sert à répartir les experts selon leurs affectation en groupe de travail ou en comité d'experts spécialisés, à suivre leur missions, etc.

- les programmes « Gestor » et « Projeo » permettent de gérer les temps travaillés de chacun, leur temps passé en déplacement, ainsi que pour « Projeo » les anomalies. Ce programme va en effet détecter des anomalies dans les emplois du temps de chacun (retard ou non passage de la personne au lecteur de badge-temps à l'entrée des locaux, etc.) et les remonter à l'unité des services informatiques ainsi qu'aux ressources humaines.

- le programme « GFD » mis en place depuis 2006 permet de gérer les frais de déplacement des experts et des agents de l'Afsset. Par ailleurs « Notilus » sera mis en place en 2008 pour permettre aux agents et experts de réserver leurs billets pour leurs déplacements directement au travers de ce programme. A terme, ce programme sera lié au pôle Finances et Ressources Humaines. La société « GFI » a développé plusieurs applications pour l'Afsset, notamment les logiciels sur la quasi-totalité du pôle FIRH (« Astre » pour les ressources humaines, « Gestor » pour la gestion du temps, « Gesac » pour la gestion des accès aux zones sous douane, etc.) et continue à travailler en étroite collaboration avec l'Afsset pour développer de nouvelles solutions informatiques adaptées aux besoins de l'Agence.

- **p. 10 §9** : [...] Même la mobilité des personnels entre agences, qu'il devait encourager, n'est encore que peu utilisée et suscite parfois des positions ambiguës, certaines craignant un risque de débauchage de leurs agents les plus « pointus »[...]

Le débauchage des agents les plus « pointus » est une réalité à l'Afsset. Trois agents spécialisés sont partis en 2007 pour des postes dans d'autres organismes ou dans le secteur privé. La mobilité entre agences permettrait d'offrir aux agents des opportunités d'évolution facilitées, simplifiées, récurrentes et adaptées.

- **p. 12 § 2** : [...] L'analyse menée par la mission permet de constater que la taille des services SI est réduite : 18,75 ETP pour l'INVS, 28 ETP pour l'AFSSAPS et l'ABM, seulement 2 ETP pour l'AFSSET, 8 pour l'AFSSA (2006). Ces dernières sont d'ailleurs les seules agences à ne pas avoir recruté un directeur des systèmes d'information qualifié. [...]

L'agence a pour sa fait sous-traité cette fonction a une société d'informatique par appel d'offres.

- **p. 12 §3 :** [...] A l'inverse, les budgets des services SI de l'AFSSA et de l'INVS, rapportés aux effectifs internes des services SI, semblent sous-dotés (61 K€ par ETP en 2006, pour un standard estimé à 150 K€ par GARTNER GROUP). [...]
- **p. 12 §7 :** [...] Les services SI n'ont pas formalisé dans un document leurs engagements de service ni défini les niveaux de service rendu – en terme de disponibilité, fiabilité, performance, capacité, support utilisateur, continuité d'exploitation, sécurité - sauf exception (marché support utilisateurs de l'AFSSAPS) [...]

Depuis la mise en place de l'application « Experteam » pour la gestion des experts, le gain de temps a été estimé à 3 mois.

- **p. 12 dernier§ :** [...] Le pilotage du service SI de l'AFSSA et l'AFSSET semble connaître certaines lacunes : absence de cartographie exhaustive des applicatifs métiers, absence ou insuffisance d'outils, d'instances de planification et de reporting du service SI.[...]

Au sein de l'Afsset, il existe bien une cartographie des applicatifs métiers. De plus, depuis début 2007 l'unité des services informatiques effectue un rapport mensuel auprès de la direction générale (auprès du directeur général adjoint) sur le suivi des applications, les nouvelles problématiques et les solutions proposées, etc. Cette méthode de reporting régulier peut être complétée le cas échéant par des réunions ponctuelles pour approfondir un point sur un programme.

- **p.13 Tableau 2 :**

AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	ABM	INVS	INPES
33,4 etp*	30,6 etp	2,5 etp	9 etp	9 etp	6,7 etp

- **p. 14 §10 :** [...] **L'unité partenariat-marchés publics de l'AFSSET** comprend 2 ETP rattaché à la directrice achats et finances. Cette unité assure le recueil des besoins, la mise en concurrence, l'élaboration et le suivi des marchés dans une logique de sécurité juridique et de performance. Elle assure également la fonction juridique hors externalisation. [...]
- **p. 15 §8 :** [...] **Mettre en place un échange systématique d'expérience entre responsables des entités achat des agences :** Des échanges informels et ponctuels ont parfois lieu entre les agences, les mutualisations de bonnes expériences peuvent être plus fréquentes. La création d'un forum de discussion permettant de mutualiser les bonnes pratiques et des informations sur des retours d'expériences (marchés spécifiques, fournisseurs, etc.) sur le site d'un des opérateurs devrait être possible. [...]

L'extranet de l'Afsset pourrait accueillir très rapidement un éventuel forum d'échange entre les responsables ou les sections achats finances des agences concernées.

- **p. 17 §1 :** [...] habituellement le service informatique de l'agence et un prestataire externe (hébergement, sécurité...). Il convient ici de rappeler l'excellent rapport coût / efficacité de ce support de communication. [...]
- **p. 18 §2 :** [...] **Pour ces agences, l'appui aux fonctions supports représente 15 à 20 % de l'activité de leur service juridique, soit 0,5 à 2 ETP par agence.** Les deux autres agences ont leur fonction juridique assurée par deux ou trois personnes au sein des structures administratives générales : l'InVS avec 1,1 ETP et l'AFSSET avec 0,6 ETP. [...]

Il existe au sein de la section Marchés publics de l'Agence un juriste : Antoine de Lombardon chargé du service juridique. Notre service juridique compte donc pour 1 ETP.

- **p. 18 §6 :** [...] **Il semble donc possible d'apprécier très positivement l'appui juridique aux fonctions métiers et le professionnalisme des services juridiques des agences,** tout en constatant que des thèmes qui leur sont communs et qu'elles découvrent au fur et à mesure de leur mise en place ont fait l'objet d'échange informel : c'est le cas de la déontologie des experts. [...]

Une initiative originale a permis aussi à 5 établissements dont 3 agences sanitaires de mettre en commun leurs expériences d'expertises.

- **p. 18 §11 :** [...]. Ce service est interne à l'agence à l'exception de l'ABM et de l'AFSSET qui ouvrent leur service documentaire au public. [...]
- **p. 19 §4 :** [...] L'expérience de l'AFSSA avec COUPERIN (si elle a lieu) mériterait d'être suivie afin d'apprécier l'intérêt des agences sanitaires à suivre cet exemple, dans la mesure où le consortium pourrait s'élargir à des établissements qui ne sont ni d'enseignement supérieur ni de recherche. [...]

Une demande a été faite en ce sens au Conseil d'Administration de l'Afsset du 6 juin 2007. Celle-ci a été rejetée.

- **p. 20 §3 :** [...] Son application pourrait être accompagnée d'un indicateur de performance de l'externalisation de l'archivage représenté par le ratio entre la partie externalisée et la totalité des archives intermédiaires dites peu sollicitées et très peu sollicitées. [...]

Un marché est en cours à l'Afsset pour l'externalisation de l'archivage et devrait être publié incessamment sous peu.

- **p. 20 §5 :** [...] Enfin, **la dématérialisation des dossiers** est un domaine que l'AFSSAPS est en train de mettre en pratique. **Il convient que les autres agences bénéficient de son expérience afin de généraliser les dossiers numérisés.** [...]
- **p. 21 §2 :** [...] L'implantation des agences sur ces sites est récente, leur création s'échelonnant de 1998 à 2005. Au cours de ces années de mise en place du dispositif, **la volonté politique des tutelles de regrouper géographiquement les agences dans chacun des deux pôles départementaux ne paraît pas avoir été une préoccupation explicite.** [...]

Le CITEP a rendu sa décision le 10 juillet 2007 sur la demande d'agrément de l'Afsset pour la prise à bail pour 3 ans supplémentaires des locaux où l'agence est actuellement implantée. Cet accord a été donné, ainsi que l'autorisation de ne plus sous-louer une partie des locaux.

- **p. 2 §2 :** [...] **La prospective sur l'évolution des missions et des effectifs devraient faire l'objet d'un dialogue de gestion plus régulier (et pas uniquement budgétaire) entre les tutelles et les établissements afin de garantir tout à la fois l'autonomie de gestion des établissements sur le moyen terme et une politique immobilière raisonnée. La mise en place d'une batterie d'indicateurs communs à tous les établissements est indispensable.** [...]

La décision du CITEP du 10 juillet 2007 suscitée a autorisée l'Afsset à prendre à bail jusqu'au 1^{er} novembre 2012 les locaux actuels. De plus, l'autorisation de ne plus sous-louer ayant été accordée au regard des prévisions d'évolution en effectifs, l'Afsset pourra prochainement occuper les 337m² actuellement sous-loués.

- **p. 22 §5 :** [...] **Les baux des immeubles en location** expirent pour trois établissements (/AFSSAPS/INPES/AFSSA) à horizon 2011/12, pour les autres à échéance 2008 CITEP bail → 2014 (AFSSET), 2014 (ABM) et 2015/16(AFSSAPS/INVS), (cf.annexes) [...]

Le bail de l'Afsset, sous forme triennale, peut être résilié à horizon 2012. Le commentaire sur la sous-location reprend le commentaire précédent.

- **p. 23 dernier § :** [...] . Faute de telles dispositions, qui, si elles devaient intervenir, **devraient être prises au plus tard en 2012**, pour être calées à la fin des baux des principales agences concernées (à partir de 2011), les stratégies immobilières spécifiques à chaque agence perdureront. [...]

Le regroupement géographique devra prendre en compte l'accessibilité aux locaux tant géographique que structurelle. L'Afsset organise en moyenne 100 réunions par an avec des intervenants et experts externes. L'accessibilité par les transports en communs (métro et arrêt de bus à moins de 50m de l'Agence) ainsi que par l'autoroute (A 86 et périphérique sud de paris à proximité) sont des éléments importants pour le bon fonctionnement de l'Agence. De plus, l'Agence est équipée pour accueillir du personnel handicapé avec des installations cohérentes, modernes et pérennes. Les nouvelles installations devront également proposer ce genre de matériel et de facilités.

- **p. 24 §7 :** [...] **Compte tenu de la taille des effectifs de ces services, la mutualisation ne pourrait conduire là encore qu'à des gains très limités et à des lourdeurs administratives préjudiciables pour l'exercice des métiers des agences.** [...]
- **p. 24§3 :** [...]. **Dans une telle optique, une décision de principe des ministères de tutelle devrait être prise au plus tard en 2008, faute de quoi, il sera à nouveau trop tard.** [...]

Le CITEP ayant donné son autorisation pour une reconduction de l'agrément de la prise à bail des locaux actuels du 1^{er} novembre 2008 au 1^{er} novembre 2012, l'Afsset a déjà effectué ses prévisions à horizon 2012. Une décision de principe des ministères devrait intervenir au plus vite (avant 2008).

- **p. 26 §1 :** [...] C'est pourquoi une demande forte s'est exprimée pour que ces échanges soient réellement organisés, selon des périodicités préétablies. [...]
- **p. 26 §2 :** [...] De telles réunions ont été organisées par le passé, sur l'initiative de la DGS, mais ne sont plus régulièrement convoquées. [...]

Ces réunions n'ont-elles plus lieu à cause d'une absence de besoin, parce qu'elles ne répondent pas à une nécessité ou pour une autre raison ?

Réponses de la mission

**Réponse aux observations faites par les agences sanitaires
au rapport de la mission sur la mutualisation des fonctions support**

A - Remarque générale

La plupart des agences ont tenu à rectifier les chiffres qu'elles avaient transmis. La mission rappelle qu'elle avait eu le souci d'élaborer un cadre commun pour le recueil des données relatives aux effectifs des diverses catégories de personnels. Toutefois, la diversité des situations administratives, d'une agence à l'autre, a souvent conduit les agences à ajouter des catégories aux documents de la mission. Celle-ci a donc été contrainte de procéder à des regroupements afin de disposer de documents présentant une homogénéité suffisante.

Dans leur réponse, les agences ont donc souvent souhaité corriger les chiffres arrêtés par la mission et, le cas échéant, apporter des précisions complémentaires.

La mission prend volontiers acte de ces corrections et précisions, étant entendu que celles-ci ne justifient pas qu'elle ait à modifier ses constats et ses conclusions.

B – Remarques propres aux agences ayant adressé des observations

Réponses aux observations sur la fonction support Ressources humaines

- L'AFSSAPS soutient que les grilles indiciaires qu'elle met en œuvre pour les agents contractuels sont identiques à celles appliquées dans les autres agences auditées.

La mission s'est bornée à constater que la grille indiciaire communiquée à la mission diffère légèrement de celles transmises par les autres agences. Cela lui faisait présumer que des agents peuvent, pour quelques indices de début et de fin de carrière, être rémunérés sur une base un peu différente de celle des autres agences, de manière tantôt plus avantageuse, tantôt moins. La réponse de l'AFSSAPS, tout en contestant que sa grille soit différente, paraît bien confirmer qu'il y a des exceptions à la "règle commune". La mission ne peut donc que maintenir son point de vue, étant entendu que ce constat n'a guère de conséquences pratiques.

- Pour l'ABM, la mission prend acte de ce que, comme à l'INVS, les personnels sont libres d'adhérer ou non au contrat santé / prévoyance conclu avec un organisme spécialisé.

S'agissant des deux paragraphes de la page 57, placés sous la rubrique "Il est apparu qu'en matière de gestion des ressources humaines, les agences ont de fortes attentes à l'égard de la tutelle", que l'ABM juge incompréhensibles, la mission note tout d'abord que cette agence est la seule à avoir fait cette observation. Sur le fond, à la relecture du texte en cause, la mission n'estime pas devoir modifier cette rédaction, les deux paragraphes en cause illustrant d'une manière qu'elle estime claire le "chapeau" sous lequel ils sont placés, qui constitue un des constats les plus forts faits par la mission dans l'ensemble des agences auditées.

- Réponses de la mission, page 2

- L'AFSSA a certes communiqué son plan de formation à la mission, mais celle-ci n'a pu l'exploiter, la structure du document transmis n'étant pas conforme au modèle type prévu. En effet, la mission n'avait pas la possibilité de procéder par elle-même de manière fiable aux regroupements qui s'imposaient et n'a donc pu que constater que les informations fournies, au demeurant très complètes, n'étaient néanmoins pas utilisables dans le cadre du travail demandé et dans les délais prévus.

Réponses de la mission relatives aux fonctions support Immobilier et Achats.

AFSSA:

La mission intègre la remarque sur la shon de 4400 M² et celle sur la compétence achat général et achat technique p.20.

AFSSET: La réponse de l'AFSSET est difficilement exploitable.

ABM: La mission intègre la plupart des modifications.

DGS : La mission donne acte à la DGS que l'orientation a bien été sous l'impulsion des tutelles au cours des dernières années d'implanter les nouvelles agences autour des trois pôles de Saint Denis, Charenton-Maisons-Alfort, et Saint-Maurice. Ceci na pas empêché une dispersion géographique au sein de ces pôles (la dernière en date étant la relocalisation de l'AFSSET fin 2005), ne permettant pas d'envisager à moyen terme des mutualisations de fonctions support telles que le permettent des décisions de regroupement sur un même site géographique (comme c'est le cas actuellement pour les offices agricoles).

Dans ce contexte polycentrique et en considérant l'importance de « placer les fonctions support en appui et au plus près des activités cœur de métier des agences » (analyse partagée par la DGS), la mission n'a pas considéré devoir procéder (ou faire procéder par des consultants) à une étude plus poussée des regroupements hypothétiques et des gains attendus d'une telle opération.

Réponses de la mission relatives à la fonction support Système d'information

AFSSA : La mission intègre la remarque.

ABM : Les tableaux que les agences devaient compléter excluaient les fonctions métiers.

Réponse de la mission relative à la fonction support Budget, Finances, Comptabilité

ABM : La mission prend acte du chiffre qui ne lui avait pas été communiqué au moment de la rédaction.

Réponses de la mission relatives aux fonctions Documentation et Archivage

AFSSET : La mission accepte les légères modifications portant sur les pages 23 et 82.

ABM : La mission accepte les légères modifications portant sur les pages 25 et 85.

ANNEXES

SOMMAIRE DES ANNEXES

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION	2
ANNEXE II : LETTRE DE CADRAGE.....	5
ANNEXE III : LA FONCTION SUPPORT BUDGET, FINANCES, COMPTABILITÉ	11
ANNEXE IV : LA FONCTION SUPPORT RESSOURCES HUMAINES.....	18
ANNEXE V : LA FONCTION SUPPORT SYSTÈMES D'INFORMATION <u>CONFIDENTIEL</u>.....	26
ANNEXE VI : LA FONCTION SUPPORT ACHATS.....	36
ANNEXE VII : FONCTION LOGISTIQUE DE LA COMMUNICATION	40
ANNEXE VIII : LA FONCTION SUPPORT AFFAIRES JURIDIQUES ET CONTENTIEUX	44
ANNEXE IX : LA FONCTION DOCUMENTATION	47
ANNEXE X : LA FONCTION ARCHIVAGE.....	49
ANNEXE XI : LA FONCTION SUPPORT IMMOBILIER	52
ANNEXE XII : LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES.....	55
ANNEXE XIII : LISTE DES SIGLES UTILISÉS.....	59

ANNEXE I : LETTRE DE MISSION

L'OPTIMISATION DES FONCTIONS SUPPORT ET RENFORCEMENT DE LA COORDINATION DES AGENCES SANITAIRES

Ministères concernés	Santé et Solidarités Agriculture et Pêche Économie, Finances et Industrie Écologie et Développement durable Emploi, Cohésion sociale et Logement
Programmes concernés	Veille et sécurité sanitaires Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation Prévention des risques et lutte contre les pollutions Recherche dans le domaine des risques et des pollutions Amélioration de la qualité de l'emploi et des relations du Travail
Contexte de l'audit	<p>De nombreuses mesures ont été prises au cours de ces dernières années afin de renforcer la veille et la sécurité sanitaire en France, notamment dans les domaines du soin et des produits de santé, des aliments, du travail ou de l'environnement.</p> <p>Les pouvoirs publics disposent ainsi aujourd'hui de plusieurs établissements spécialisés à travers les agences sanitaires et les établissements de recherche et d'expertise : Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), Institut de veille sanitaire (InVS), Agence de biomédecine (ABM), Agence française de sécurité environnementale et du travail (AFSSET), Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN), etc.</p> <p>Ces agences mobilisent des moyens importants. Ainsi, les six établissements précités (AFSSAPS, AFSSA, InVS, ABM, AFSSET, IRSN) représentent un budget global de près de 580 M€, dont 370 M€ financés par subvention de l'État, et rémunèrent plus de 4 305 agents en équivalents temps plein.</p> <p>La Cour des comptes, le Parlement ou le professeur Girard, dans son rapport d'août 2006 sur l'évaluation et l'expertise de la veille sanitaire en France ont appelé au réexamen du système des agences sanitaires, afin d'optimiser notamment leurs fonctions de support et de renforcer leur coordination.</p>
Objectifs de l'audit	<p>L'audit cherchera notamment à :</p> <ul style="list-style-type: none">- évaluer l'efficacité des fonctions support (personnels, immobilier, communication, achats et logistique) et l'intérêt de procéder à leur mutualisation. En particulier, s'agissant de la fonction ressources humaines, l'intérêt ainsi que les voies et moyens d'une mobilité accrue des personnes entre agences devra être examiné ;

- préciser les voies de renforcement de la coordination des agences, en mesurant l'intérêt des différentes options envisageables : conventions entre agences, création d'instances de synthèse et de concertation, modifications à caractère institutionnel.

**Composition de l'équipe
d'audit**

- Inspection Générale des Affaires Sanitaires et sociales
- Inspection Générale de l'Environnement
- Inspection Générale des Finances

ANNEXE II : LETTRE DE CADRAGE

Inspection générale des affaires sociales - Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux - Inspection générale de l'environnement

**Audit de modernisation
"Optimisation des fonctions support des agences sanitaires"**

Paris, le 7 mars 2007

LETTRE DE CADRAGE

à M. le Directeur général de la modernisation de l'Etat

et à Mme la Secrétaire générale des ministères chargés des affaires sociales

1. Contexte et périmètre général

A partir des années 1990, la constitution d'agences sanitaires a constitué une des réponses aux crises sanitaires apparues au cours de cette période. L'événement générateur de ce mouvement de constitution, puis de structuration, des agences de sécurité et de veille sanitaire est l'affaire dite du "sang contaminé" qui a amené les pouvoirs publics à créer, par une loi de janvier 1993, un dispositif de contrôle des produits à vocation pharmaceutique : l'Agence française du sang et l'Agence du médicament, et, en 1994, l'Etablissement français des greffes.

Suite au problème soulevé par l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) et sa transmission possible à l'homme, la loi du 1^{er} juillet 1998 a modifié le dispositif de sécurité sanitaire en créant l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA), et un pôle de surveillance et d'observation permanente de l'état de santé de la population, ayant vocation à assurer un rôle d'alerte, d'information et de conseil aux pouvoirs publics, l'Institut de veille sanitaire (INVS) qui élargit les fonctions du réseau national de santé publique mis en place en 1992. Cette loi renforce également la structuration des fonctions liées à la sécurité et au bon usage de l'ensemble des produits de santé en les regroupant au sein de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS).

La loi du 9 mai 2001 a complété le dispositif en créant l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE), chargée d'évaluer les risques sanitaires liés aux expositions environnementales. L'AFSSE assure une fonction de tête de réseau des établissements préexistants dans le domaine "santé et environnement" : l'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)¹ en matière de rayonnements ionisants, l'INRS pour les questions sanitaires dans l'environnement professionnel, l'INERIS pour les risques industriels, le CSTB pour ceux liés à l'habitat, etc.

¹ EPIC créé en 2002 par la fusion de l'OPRI et de l'IPSN

Le mouvement de sédimentation des agences et de leurs compétences s'est poursuivi au cours de ces trois dernières années.

La loi de bioéthique du 6 août 2004 a confié à l'Agence de la biomédecine (ABM) une mission d'évaluation, de suivi et de contrôle dans les domaines de la procréation, l'embryologie et la génétique humaines, en sus des missions précédemment dévolues à l'Etablissement français des greffes.

L'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (INPES) a vu ses missions élargies par la loi du 9 août 2004 à la participation à la gestion des situations de crise sanitaire et à la formation à l'éducation pour la santé. Cette même loi a créé l'Institut national du Cancer (INCA), sous la forme d'un groupement d'intérêt public, chargé d'une mission générale de coordination des actions de lutte contre le cancer.

Suite à l'ordonnance du 1^{er} septembre 2005, l'AFSSE devient l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (AFSSET), compétente en matière d'évaluation des risques en milieu professionnel.

Suite à la loi d'orientation agricole, l'AFSSA s'est vu confier par décret en date du 22 septembre 2006 un nouveau champ de compétences portant sur l'évaluation des bénéfices agronomiques et des risques sanitaires et environnementaux liés à la mise sur le marché et à l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, de leurs adjuvants, des matières fertilisantes et des supports de cultures.

Enfin, la création d'un nouvel établissement public est envisagée en 2007, qui serait chargé d'administrer un corps de réserve sanitaire et d'assurer la logistique des produits et équipements prévus par les plans de prévention et de gestion des catastrophes.

Au total, le paysage institutionnel des agences sanitaires représente un ensemble complexe et hétérogène, dont la coordination est essentielle pour permettre l'évaluation, l'articulation et la hiérarchisation des priorités des actions conduites par les agences. Le manque de coordination entre les agences a cependant été abondamment décrit, notamment au travers du rapport de la mission d'évaluation et d'expertise de la veille sanitaire en France, remis au ministre de la santé et des solidarités en octobre 2006.

2. Problématique et enjeux

La stabilisation institutionnelle de l'ensemble est une nécessité pour permettre aux agences de se positionner dans leur nouvel environnement, de procéder aux ajustements nécessaires pour articuler leurs missions et coordonner leurs actions. De leur côté, les administrations de tutelle, dont la Direction générale de la santé, en cours de réorganisation, ont engagé une démarche d'amélioration du pilotage via la mise en place de conventions d'objectifs. Dans ce contexte, l'une des pistes envisagées, avant d'engager une réforme institutionnelle plus ambitieuse, qui prendrait plusieurs années, est de mutualiser les fonctions supports et de renforcer la circulation des personnels, sans toucher au métier de chaque agence.

Après consultation du ministère de la santé, les inspections générales ont centré l'audit sur l'optimisation des fonctions support des cinq agences sanitaires suivantes : AFSSAPS, AFSSA, AFSSET, ABM, INVS. Sont exclues du périmètre les agences sanitaires dont les métiers spécifiques ne se prêtent pas à la mutualisation des fonctions support, notamment l'Etablissement français du sang (EFS), dont la mission principale est d'assurer la satisfaction des besoins en produits sanguins sur l'ensemble du territoire, et l'INCA. S'agissant de l'INPES, il sera tenu compte de l'articulation de sa fonction support communication avec celles des autres agences.

Est exclue du présent audit l'analyse globale de la coordination entre les agences, la mission estimant que ce sujet nécessite d'englober dans l'analyse des organismes et des agences de statuts différents (HAS², IRSN, INCA³, Haut conseil de la santé publique...), ce qui est impossible dans les délais impartis.

Les directions de tutelle concernées par l'audit, en dehors des secrétariats généraux des ministères, sont :

- la Direction générale de la santé du ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées (tutelle AFSSAPS, ABM, AFSSA, AFSSET, INVS, INPES),
- la Direction générale de l'alimentation du ministère de l'agriculture et de la pêche (tutelle AFSSA),
- la Direction de la prévention, de la pollution et des risques du ministère de l'écologie et du développement durable (tutelle AFSSET),
- la Direction générale du travail du ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité (tutelle AFSSET),
- la Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie (tutelle AFSSA).

Les cinq agences précitées relèvent de six programmes différents. L'AFSSAPS, l'INVS, l'ABM font partie du programme « veille et sécurité sanitaires » de la loi de finances initiale pour 2007. L'AFSSA reçoit des subventions des programmes « sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation » et « veille et sécurité sanitaires ». L'AFSSET relève conjointement des programmes « amélioration de la qualité de l'emploi et des relations au travail », « veille et sécurité sanitaires » et « prévention des risques et lutte contre les pollutions ».

Selon les documents annexés au PLF 2007, le budget global des agences s'élève à 290 M€ en 2006, dont 133 M€ sont financés par subvention de l'Etat. Les dotations budgétaires et en personnel diffèrent cependant sensiblement d'une agence à l'autre. Le budget de l'AFSSAPS est près de 5 fois supérieur à celui de l'AFSSET. La part des dépenses en personnel représente entre 28 % (ABM) et 69 % (AFSSA) du budget. Les agences rémunèrent entre une centaine (AFSSET) et un millier d'agents (AFSSA) en équivalent temps plein, pour des effectifs totaux évalués à près de 2 800 agents ETP en 2007.

² Autorité administrative indépendante

³ GIP

Budget prévisionnel des agences (2006)

	Ressources en M€	Part des dépenses en personnel	Part subvention Etat
AFSSAPS	102	59 %	16 %
INVS	60	40 %	68 %
AFSSA	59	69 %	83 %
ABM	48	28 %	20 %
AFSSET	21	30 %	84 %
Total	290	50 %	46 %

Source : PLF 2007

Total des emplois consolidés des opérateurs

en ETPT	2005	2006	2007*	Evolution 2005/2007
AFSSA	957	1 005	1 049	10 %
AFSSAPS	956	971	981	3 %
INVS	355	378	387	9 %
ABM	186	231	240	29 %
AFSSET	74	84	97	30 %
Total	2 528	2 670	2 754	9 %

Source : PLF 2007 - * prévisions

3. Pistes d'investigations

L'audit visera à définir les principes d'organisation des fonctions support des agences concernées, en tenant compte des spécificités des agences, et à évaluer leur efficacité. Les fonctions supports suivantes seront identifiées et examinées :

- la gestion des ressources humaines, y compris la formation,
- les finances, la comptabilité, le budget,
- les affaires juridiques,
- les achats, y compris les marchés,
- le système d'information, notamment la sécurité, le développement, l'exploitation, la maintenance, l'assistance,
- l'immobilier, la maintenance des équipements, la logistique, y compris les télécommunications,
- la logistique de la communication, notamment les fonctions d'information, de documentation, d'édition, les sites internet / intranet.

La coordination des composantes spécifiques (métiers) des fonctions support (ex. interfaçage des systèmes d'information qui traitent de la surveillance) ne sera pas envisagée dans le cadre du présent audit. L'audit pourra formuler toute préconisation utile de réorganisation ou d'évolution des fonctions communes (« fonctions banalisées ») existantes, dans une perspective de qualité de service et de gains de productivité. L'audit s'efforcera d'évaluer les gains engendrés par les scénarios de réforme.

Les conditions de mise en oeuvre seront précisées, notamment les voies de renforcement de la coordination des agences. Un échéancier sera proposé par la mission.

4. Modalités d'actions envisagées pour la conduite des travaux

La mission a construit sa méthodologie avec le souci fort de prendre en compte les délais très contraints impartis aux audits de modernisation. C'est pourquoi elle a choisi de procéder en deux étapes :

- La première étape consistera à faire rapidement une photographie de la situation actuelle en matière de gestion de fonctions support, pour chaque agence, à travers un ensemble de questionnaires propres à chaque fonction, susceptibles de cerner assez précisément les modes de fonctionnement, tout en ne demandant pas aux interlocuteurs de la mission un travail qui serait générateur de délais excessifs. Ces documents, vite retournés par leurs rédacteurs, devraient ainsi permettre de détecter rapidement les zones où des gisements de mesures d'optimisation et de mutualisation pourraient éventuellement se trouver. A cet égard, la normalisation des questionnaires devrait permettre des comparaisons entre agences

- La deuxième étape consistera à revenir dans les agences explorer de manière plus approfondie les zones qui auront ainsi été repérées.

Des consultants seront nécessaires pour :

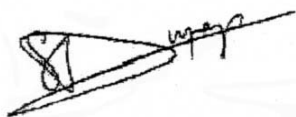
- apporter un appui à la mission pour la finalisation des questionnaires, en la faisant bénéficier dès ce stade de leur expérience dans chaque fonction support,
- apporter un appui pour l'exploitation des réponses des agences et la détection des zones susceptibles de générer des propositions concrètes d'optimisation et/ou de mutualisation,
- dans la seconde phase, réaliser des investigations sur les fonctions support retenues qui font l'objet d'une étude détaillée,
- élaborer des plans d'action détaillés par fonction support, à partir d'un diagnostic partagé avec la mission.



Jean-Laurent CASCARANO



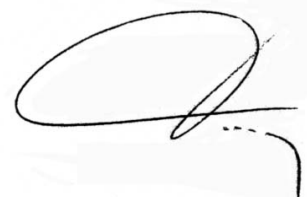
François DURAND



Stéphanie DUPAYS



Carole LEPINE



Serge TRICOIRE

ANNEXE III : LA FONCTION SUPPORT BUDGET,
FINANCES, COMPTABILITE

I. ORGANISATION DES FONCTIONS BUDGET, FINANCES, COMPTABILITE

A. Les fonctions budget, finances comptabilité des agences sanitaires sont organisés de façon très similaire ...

Les Agences sanitaires ont mis en place des organisations financières et comptables relativement similaires. En général, la fonction s'organise sous une direction financière unique, secondée par une cellule budget et contrôle de gestion. Un ou plusieurs services se répartissent les tâches relatives à la comptabilité de la dépense, mais avec un degré de centralisation élevé : l'AFSSA est la seule agence qui dispose de services financiers déconcentrés dans une partie de son activité, en raison de sa structure décentralisée en laboratoires indépendants. Toutes les agences ont un contrôleur financier résident, dépendant du contrôleur financier du CGEFI. Elles fonctionnent avec une agence comptable dont les responsabilités sont, avec quelques exceptions, celles liées au contrôle et à l'exécution de la dépense. Le passage en mode LOLF n'a pas entraîné de modifications dans la structure, mais a accentué les efforts portés par chacune des Agences dans le développement de son système de pilotage.

B. ...mais reposent sur des systèmes d'information différents

Toutes les Agences sont engagées à des degrés divers dans la refonte de leur système d'information financière. Au terme de cette évolution, trois systèmes différents seront déployés dans les cinq agences, avec un degré significatif de personnalisation (degré d'intégration des modules, nature des outils d'analyse).

Tableau 1 : Les logiciels utilisés dans les processus budgétaires, comptables et financiers

Application	AFSSAPS	AFSSA	InVS	AFSSET	ABM
Préparation du budget	N/A	Xélos (Softreport)	N/A	N/A	N/A
Comptabilité budgétaire	ADIX	Sirep@net	ADIX	Sirep@net	Civitas
Comptabilité analytique : saisie de l'information	ADIX	Sirep@net	ADIX	Sirep@net	Civitas
Comptabilité analytique : extraction et traitement de l'information	Access sur base ADIX	Sirep@net	Excel sur base ADIX	Sirep@net	Excel
Contrôle de gestion (reporting, tableaux de bord)	Business Object sur base ADIX et Access	Intellijade sur base Sirep@net et	Business Object sur bases ADIX et Sopra	Business Object	Excel
Comptabilité générale	ADIX	Sirep@net	ADIX	Sirep@net	Civitas
Gestion de la paie	CIRIL	Astre	Sopra Pléiade	Astre	Civi-RH
Gestion des frais	N/A	N/A	Développement interne d'un outil interfacé avec une Agence de Voyage	N/A	N/A
Gestion des immobilisations	MUSE	N/A	N/A	N/A	N/A

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM

C. Les fonctions ne sont pas surdotées

Si on les compare aux normes du secteur privé, les services financiers et comptables des agences sont dimensionnés de manière confortable par rapport à leur taille et à leur activité, mais sans excès manifeste. L'analyse des ratios en ETP par rapport à l'effectif total placerait l'AFSSA, l'InVS et l'AFSSAPS entre la médiane et le troisième quartile des sociétés de services privées, les autres Agences figureraient dans le dernier quartile. Le cas de l'AFSSET et de l'ABM est particulier, dans la mesure où les rigidités propres à la gestion financière en environnement public génèrent des coûts fixes en personnel qui sont plus difficiles à absorber pour des structures de taille réduite.

Tableau 2 : Les effectifs (ETP) des fonctions Budget, finances, comptabilité

Processus	AFSSAPS	AFSSA	InVS	AFSSET	ABM
Direction	2	3	2	1	1
Budget et contrôle de gestion	4	2	2	1	2
Liquidation et mandatement	11 (inclut la passation des marchés)	3 (cellule commande liquidation) + assistants admin. dans les labos	2	3.5	4
Mise en paiement	5 (Agence comptable)	3.5 (Agence comptable)	0.7 (Agence comptable)	0.6 (Agence comptable)	2 (Agence comptable)
Recouvrement et gestion des ressources	4 (Agence comptable) 0.5 (Agence)	3	3 (gestion des programmes européens)	0.2	Fait par l'équipe liquidation
Gestion de la paie	3	1	1	1	1
Gestion des frais (mandatement, liquidation, gestion des voyages)	6 (Agence comptable, inclut la gestion des voyages)	5 (inclut la gestion des voyages)	4 (inclut la gestion des voyages)	1	1 (inclut la gestion des voyages)
Nombre de mandats annuel (2006)	14035	32500	3330	3000	4874
Nombre d'états de frais annuel (2006)	4661	6500	1535	Lundi 2	2485
Nombre de titres de recettes (2006)	10468	4300	120	ND	13165

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM

II. ANALYSE PAR SOUS-PROCESSUS DES POSSIBILITES DE MUTUALISATION

A. Préparation du budget

Toutes les agences ont mis en place un processus de préparation du budget annuel fondé sur un échange avec les responsables opérationnels (directeurs de département, de laboratoire, de service...). Dans tous les cas le processus est animé par le responsable des finances (Secrétaire général, Directeur Financier ou Directeur Adjoint) et est organisé dans le temps en fonction du calendrier imposé par les tutelles. Toutes les agences interrogées n'ont pas encore signé leur Contrat d'objectifs et de moyens, ces contrats étant en cours de discussion. Seules l'AFSSA le 4 avril 2007, l'AFSSET le 17 avril 2007 et l'ABM le 22 mars 2007 l'ont signé. Le budget est le sous-processus le moins informatisé : la plupart des échanges menant à la composition du budget primitif sont gérés au moyen d'outils bureautiques classiques (Excel, Access, supportés par des courriels), à l'exception de l'AFSSA qui a mis en place un outil particulier de gestion des flux de préparation du budget (Xélos).

Quant à la LOLF, aucune des Agences n'est encore passée en mode de gestion AE/CP. Elles ont toutes commencé à s'y préparer, mais elles se heurtent à des difficultés d'interprétation et d'adaptation du principe aux établissements publics. En général, le point bloquant dans le passage aux AE/CP est la gestion de la pluri-annualité des engagements, les agences ayant une base importante d'engagements pluriannuels pour lesquels les conditions d'obtention des crédits de paiement, en cas de passage aux AE/CP, n'est pas claire, notamment en l'absence de signature du Contrat de Performance. La seule agence à avoir planifié son passage aux AE/CP est l'AFSSAPS, qui doit le présenter à son Conseil d'administration en octobre 2007, en parallèle avec la signature de son Contrat de Performance.

Le recours aux décisions modificatives (DM) comme support de la vie du budget au cours de l'année varie : il existe au moins une décision modificative initiale dans chaque agence pour le démarrage de l'année budgétaire, mais l'animation budgétaire au cours de l'année n'y recourt pas nécessairement (comme la LOLF le permet). L'AFSSAPS n'utilise plus qu'une seule DM, l'AFSSA et l'INVS à l'inverse en ont conservé trois, considérant qu'il s'agit d'un format adapté de cadrage périodique du budget avec les instances de décision.

B. Pilotage du budget et de l'activité

L'ensemble des Agences a investi significativement dans la mise en place d'outils de pilotage du budget, tant humains qu'informatiques. Les solutions employées diffèrent par leur degré de précision, d'aboutissement, d'automatisation ou de convivialité, mais à la source de chacune des approches se trouve une analyse détaillée de l'activité, des objectifs, et des besoins en matière d'information de gestion.

1. *Analyse de l'activité et comptabilité analytique*

Toutes les agences ont mis en place une comptabilité analytique. Compte tenu de leurs spécificités, elles ont cherché à adapter le degré d'analyse à leurs besoins mais on distingue deux aspects communs à leurs efforts :

- Toutes les agences ont mis en place un axe d'analyse fondé sur le découpage LOLF, même quand ce découpage n'est pas le plus pertinent par rapport au pilotage de leur activité
- Toutes les Agences ont défini un axe principal d'analyse (par activité, projet, programme, produit ou combinaison de ces éléments), et ont cherché à mettre en place une valorisation en coût complet de leur unité d'analyse. Dans tous les cas, l'unité d'analyse est rattachée à des responsables opérationnels.

En dépit de ces deux similarités, on note des variations dans la précision du modèle d'analyse, et dans son degré de support par le système d'information. En effet, si l'objectif recherché est identique dans toutes les agences (allouer le plus possible de coûts sur les activités définies comme l'axe principal de l'analyse), toutes n'ont pas encore été au bout de leur démarche. Le principal facteur bloquant est la capacité du système à collecter et allouer correctement l'information de dépense. Les agences les plus importantes (AFSSA, AFSSAPS et InVS) ont mis en place des combinaisons d'outils (Excel, Access, BO) permettant un degré satisfaisant, sinon efficient, d'allocation. L'ABM et l'AFSSET se sont de leur côté engagées dans la modification de leur système d'information pour obtenir une intégration forte (notamment pour les informations de paie et de frais), mais n'ont pas encore abouti. Certaines agences, notamment l'INVS et l'ABM, participent à des programmes européens dont les financements sont liés à des obligations de contrôle et de reporting détaillées, qui génèrent des coûts de gestion importants et ont nécessité la mise en place de procédures de suivi particulières.

2. Utilisation de l'outil informatique pour le pilotage

Le domaine du pilotage est fortement impacté par le système d'information. Les agences présentent des situations hétérogènes en matière de maturité du système d'information financière (cf. tableau 3). On note cependant, dans tous les cas, une prise de conscience forte de ce que le système d'information financier peut et doit apporter à la fonction, et toutes les Agences ont des objectifs et un plan de développement clairs.

Dans l'ensemble, les agences ont opté pour deux types de stratégie :

- faire évoluer le système existant en y greffant des modules d'analyse et d'extraction de l'information (Business Object, Access, Excel), souvent en repoussant les limites du système en matière d'enregistrement analytique. C'est l'approche adoptée par l'AFSSAPS et l'InVS.
- redessiner le système d'information autour d'un modèle intégré d'analyse et de traitement de l'information financière et comptable, avec dans certains cas un lien avec les systèmes d'information opérationnels. C'est ce qu'ont fait l'AFSSA, l'AFSSET et l'ABM.

Les agences sont plus ou moins avancées dans leurs démarches, mais elles sont toutes engagées clairement dans une direction, avec un plan d'investissement et de développement du SI correspondant.

Tableau 3 : les systèmes d'information financière mis en place par les agences

Critère	AFSSAPS	AFSSA	InVS	AFSSET	ABM
Modèle d'informatique cible	Conservier le système existant en y greffant des modules d'analyse. (Excel / BO)	Mettre en place un nouveau système comptable, y greffer des modules d'analyse et permettre une communication avec les systèmes opérationnels via un infocentre commun.	Conservier le système existant en y greffant des modules d'analyse. (Excel / BO)	Mettre en place un nouveau système comptable et y greffer des modules d'analyse en intégrant une partie de la donnée opérationnelle provenant d'outils ad hoc	Mettre en place un système totalement intégré
Avancement de la mise en place du modèle informatique cible	Finalisation en cours des outils de reporting et de pilotage via le portail finance BO	En cours : restent à déployer l'intégration des données RH à la comptabilité analytique, les tableaux de bord et l'intégration de la donnée opérationnelle via l'infocentre	Amélioration en cours des requêtes BO et du modèle d'analyse.	En cours : le système principal est déployé, mais l'alimentation de la donnée opérationnelle (gestion des temps, gestion des projets de recherche, frais de déplacement) est soumise au développement de ces modules. BO en cours d'installation	Décision de lancement du projet attendue pour les semaines à venir (probablement MySap)
Degré d'intégration des modules	Peu d'intégration avec la donnée opérationnelle	Objectif d'intégration automatisée de la donnée opérationnelle via un infocentre commun avec les métiers	Aucune intégration avec la donnée opérationnelle, pas d'intégration de la donnée analytique de paie (mais requête BO sur la paie)	Objectif d'intégration automatisée de la donnée opérationnelle via des interfaces avec des systèmes ad hoc	Inexistant aujourd'hui, élevé à terme

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM, analyse de la mission

3. Pilotage de l'activité

Sur la base du budget, chacune des agences a bâti son propre système de reporting périodique et d'analyse de l'activité. Toutes les agences ont au moins une personne chargée du contrôle de gestion, et si les approches varient, toutes ont néanmoins déployé des tableaux de bord orientés sur les axes LOLF et les axes d'analyse interne. Des variations apparaissent sur la révision budgétaire. Chaque agence effectue au moins une reprévision / atterrissage annuel (le plus souvent tard dans l'année, en novembre). Seule l'AFSSAPS a mis en place un processus de reprévision régulière mensuelle sur le dernier trimestre (d'octobre à décembre). Les autres agences procèdent à une ou deux révisions; qu'elles formalisent au moyen de décisions modificatives présentées à leurs conseils d'administration.

C. Liquidation, mandatement et paiement

Les agences appliquent le principe de séparation de l'ordonnateur et du comptable, et disposent toutes de leur agence comptable (AC) (cf. tableau 4). Il existe quelques exceptions mineures au principe de séparation, certaines agences ayant conclu des conventions avec leur agence comptable, qui agit comme sous-traitant pour certaines fonctions d'ordonnancement. C'est le cas de l'AFSSAPS notamment.

Tableau 4 : Périmètre de l'agence comptable

AFSSAPS	AFSSA	InVS	AFSSET	ABM
Délégation à l'AC du : mandatement/liquidation des frais de déplacement et de la recette de certaines taxes au comptant (*)	Délégation à l'AC du mandatement de la paie et de la recette des prestations	Gestion de la trésorerie par l'AC	Aucune exception	Gestion de la trésorerie par l'AC

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, ABM

Dans l'ensemble, la liquidation et le mandatement de la dépense suivent des processus similaires, et sont réalisés par les équipes des services financiers. L'ABM présente une particularité puisque l'activité de gestion des activités de greffe de moelle génère un volume important de transactions en devises combinant dépense (achat du greffon à l'institut donneur) et recette (vente du greffon à l'institut receveur) sur une même transaction.

1. Gestion de la paie

Les agences ont chacune mis en place leurs propres systèmes de gestion de paie. En dépit de la proximité de certains statuts, elles gèrent des personnels (les experts notamment) qui demandent un degré significatif de personnalisation. Les principales variations d'une Agence à l'autre concernent les processus de collecte de l'information variable de paie, dans l'ensemble peu automatisés (ou en voie d'automatisation). La collecte et le traitement des informations de paie sont, dans toutes les Agences, réalisés par une équipe de 1 ou 2 personnes qui effectuent l'ensemble des opérations de paie jusqu'au mandatement (à l'exception de l'AFSSA, qui a délégué le mandatement à son Agence comptable). L'exécution du paiement est réalisée par les Agences comptables.

2. Gestion des frais de déplacement

La gestion des frais de déplacement (de l'ordre de mission au mandatement et au paiement de l'état de frais) est un processus auquel toutes les agences consacrent des ressources importantes en proportion de leur taille. Cela est dû à trois facteurs principaux :

- le nombre élevé de déplacements de personnels divers, souvent extérieurs à l'Agence (experts), en métropole, dans les DOM-TOM ou à l'étranger : la nature des responsabilités des Agences leur impose en effet de faire intervenir des experts (internes ou externes) sur la totalité du territoire et outre-mer;
- la diversité des statuts des personnels envoyés en mission et des régimes de remboursement de frais qui empêchent la standardisation des traitements : les agences n'appliquent pas toutes les

mêmes modalités de remboursement (montants et termes de remboursement différents). Les agences ne sont pas toutes en position identique face aux experts extérieurs, qui sont une ressource disputée : l'AFSSAPS, en raison de sa réputation, par exemple, jouit d'un rapport de force plus favorable vis-à-vis de ses experts que des agences plus petites et moins visibles.

- la précision des contrôles nécessaires préalablement au paiement, souvent disproportionnée au montant des frais remboursés : la totalité des pièces justificatives est systématiquement pointée, sans seuils de matérialité ou pré validation de la dépense au moyen de l'ordre de mission.

Les agences ont adopté des politiques d'internalisation variables en matière de gestion de leurs déplacements : l'AFSSA, l'AFSSAPS, et l'ABM gèrent l'ensemble de la chaîne (y compris la réservation des voyages), l'InVS et l'AFSSET tentent d'externaliser au moins l'aspect "agence de voyage" du processus.

ANNEXE IV : LA FONCTION SUPPORT RESSOURCES
HUMAINES

◆ Le positionnement de la fonction de gestion des ressources humaines dans l'organigramme général des agences n'appelle pas de critiques

--- Dans les agences sanitaires, une partie des personnels est recrutée en fonction des compétences techniques pointues qu'ils détiennent. Il est donc primordial que chaque agence tente de s'attacher durablement leurs services. C'est pourquoi la fonction de gestion des ressources humaines a d'emblée été perçue comme une fonction support stratégique. Cela explique aussi que cette fonction soit toujours rattachée au directeur général ou au secrétaire général.

--- Partout la définition de la politique en matière de gestion des ressources humaines et son actualisation sont du ressort de la direction générale, en lien étroit avec les directions opérationnelles. Les conseils d'administrations sont fréquemment appelés à délibérer en ce domaine.

--- La gestion des ressources humaines est le plus souvent regroupée dans une structure commune de gestion pour l'ensemble des fonctions support.

--- La mission a également fait le constat qu'à l'intérieur de cette structure commune, la gestion des ressources humaine est toujours regroupée au sein d'une seule et même structure spécialisée. Même quand l'agence comporte des implantations géographiques nombreuses et que celles-ci jouissent d'une relative autonomie de fonctionnement, comme à l'AFSSA, il est apparu que le service en charge des ressources humaines reste en situation de maîtriser son domaine.

◆ La comparaison de l'effectif global de chaque agence met en évidence une grande disparité, mais deux agences regroupent ensemble 72% du personnel permanent des cinq agences considérées

(en ETP)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET	TOTAL
Effectif personnel permanent	836,1	873,3	338,03	232,75	80,2	2360,38
Soit en % du total des agences	35,4%	37,0%	14,3%	9,9%	3,4%	100,0%

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

◆ La diversité des statuts est plus particulièrement marquée dans certaines agences :

--- Le décret de 2003 avait pour but de donner un "socle" statutaire commun à l'ensemble des personnels des agences. Cet objectif est assez largement atteint dans quatre agences :

(en ETP)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET	TOTAL
Effectif des contractuels de 2003	683,8	262,4	213,3	170,2	70,2	1399,9
Soit en % des personnels perman.	81,8%	30,0%	63,1%	73,1%	87,5%	59,3%

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

Au plan quantitatif, à l'AFSSA c'est la présence de nombreux fonctionnaires ayant conservé leur statut qui explique la place réduite des agents contractuels régis par le décret de 2003 (moins d'un tiers). En terme de diversité, c'est également à l'AFSSA qu'elle est la plus grande puisque cette agence doit gérer, en partenariat avec le ministère en charge de l'agriculture, 16 grades relevant de 4 statuts différents. Mais elle est presque aussi importante également à l'AFSSAPS qui gère en direct quatre corps de fonctionnaires, représentant une douzaine de grades, même si les effectifs de cette catégorie de personnels y est nettement moins nombreuse. Il faut voir là le produit de l'histoire des agences, dont les plus anciennes ont repris des services préexistants relevant auparavant de l'État ou d'établissements publics de l'Etat, les fonctionnaires conservant leur statut antérieur dans leur affectation actuelle.

A l'ABM, le "cœur de métier" est assuré par les agents chargés de la régulation (personnels médicaux et paramédicaux à temps partiel, ainsi que par des administratifs, tous implantés dans des hôpitaux, sur sept sites).

--- La mise en œuvre du statut commun de 2003 est pratiquement partout achevée. On relève que dans les effectifs de deux agences figurent des agents contractuels en CDD de 3 ans pour des emplois manifestement permanents (AFSSA et InVS), formule qui est permise par le décret de 2003 mais n'est pas utilisée ailleurs.

--- La place des fonctionnaires en détachement "classique" est réduite dans quatre agences

(en ETP)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET	TOTAL
Effectif des fonctionnaires détach.	25	91,4	31,52	11,8	10	210,47
Soit en % des personnels perman.	3,0%	10,5%	9,3%	5,6%	12,5%	8,9%

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

Les origines administratives sont très variables, mais le secteur hospitalier est le principal pourvoyeur, suivi par l'administration, notamment celle de la santé. La mise à disposition d'agents par les collectivités locales, propre à l'AFSSA, s'explique par l'implantation (et le maintien) de laboratoires dans plusieurs départements. A noter que des fonctionnaires y sont parfois intégrés parmi les contractuels du statut de 2003.

--- La part des agents non permanents est très variable mais, globalement, relativement faible :

(en ETP)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET	TOTAL
Effectif des agents non perman.	98,18	140,8	27,97	39	2,5	308,45
Soit en % de l'effectif permanent	11,7%	16,1%	8,3%	16,8%	3,1%	13,1%

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

Le recours à ce type d'agents est désormais limité par des règles imposées par l'Europe pour lutter contre la précarité de l'emploi. Mais la notion d'agent non permanent peut recouvrir des réalités différentes. Partout les agences recourent certes à des agents occasionnels en remplacement de personnels temporairement absents, deux agences (AFSSA et InVS) utilisant encore des agents contractuels en CDD de trois ans affectés sur des emplois durables.

--- Bien qu'ils ne figurent évidemment pas parmi les effectifs des agences, certaines d'entre-elles emploient également un nombre parfois très important d'experts externes, rémunérés à la vacation, dont le recrutement et la gestion des rémunérations, qui change d'un mois à l'autre, pèse d'un poids particulier sur les services gestionnaires des ressources humaines :

(En nombre d'experts)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET	Ensemble
Nombre des experts employés	1872	181	57	198	250	2558
Soit en % de l'effectif permanent	223,9%	20,7%	16,9%	85,1%	311,7%	108,4%

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

◆ La gestion des agents contractuels du décret de 2003 fait apparaître des différences que la mission a constatées mais dont il ne lui appartenait pas d'analyser les causes dans le détail

--- Dans une approche sous l'angle des principes, ces disparités sont inhérentes au choix fait par les pouvoirs publics de créer un ensemble de personnes morales dont les personnels sont certes régis par un statut commun, le décret de 2003, mais qu'il leur appartenait de décliner au cas par cas. En effet, l'article 4 de ce texte indique : « *Les modalités particulières de mise en œuvre du présent décret font, dans chaque établissement, en tant que de besoin et après avis du comité technique paritaire, l'objet d'une délibération du conseil d'administration dans les conditions prévues aux articles R du code de la santé publique* ». Les divergences constatées trouvent largement là leur justification.

Lorsque le décret de 2003 a été mis en œuvre, la présence de la DAGPB a permis d'obtenir une unité de vue, dont les agences étaient d'autant plus demandeuses qu'elles n'avaient guère d'expérience en ce domaine. Mais le retrait de cette direction a largement laissé les agences seules face à leur gestion et elles ont dû prendre en charge en ordre dispersé la gestion de cette fonction support.

La mission a ainsi relevé que la proportion des personnels dans chacune des quatre catégories d'emplois prévues peut varier du simple au quadruple entre l'AFSSAPS et l'AFSSA. Certes, le classement effectué a sans doute tenu compte des prescriptions du décret précité, en prenant en considération l'âge et les titres des personnes recrutées. Mais ceci ne saurait sans doute pas expliquer en totalité de telles divergences qui résultent probablement, au moins pour partie, d'appréciations différentes du texte.

A cet égard, la mission a recueilli les données suivantes montrant cette diversité dans la répartition pour quatre des agences :

(en %)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET
Part des contractuels de 1ère Cat.	56,2	14,1	43	22,2	n.c.
Part des contractuels de 2ème Cat.	8,2	44	24,9	24,7	n.c.
Part des contractuels de 3ème Cat.	27,3	25,2	29,7	47,7	n.c.
Part des contractuels de 4ème Cat.	9,3	16,7	2,4	5,2	n.c.
Total :	100%	100%	100%	100%	100%

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

--- La grille indiciaire appliquée aux contractuels du décret de 2003 est identique pour quatre agences mais un peu différente à l'AFSSAPS qui, pour quelques échelons, a modifié les maxima et/ou les minima.

--- La mise en œuvre du régime des primes laissait également une possibilité d'adaptation que les agences ont utilisée. La mission n'a pas vérifié jusqu'à quel niveau d'encadrement la prime d'encadrement avait été versée, mais elle a bien perçu que les bonifications d'ancienneté avait donné lieu à des pratiques différentes, en cohérence avec la politique de gestion des ressources humaine mise en œuvre.

◆ La répartition des personnels administratifs par fonction n'est pas toujours aisée à opérer, tandis que la comparaison des moyens affectés dans chaque agence à la gestion des ressources humaines est délicate à exploiter

--- Même pour les personnels à vocation administrative et comptable, la mission a noté de réelles difficultés méthodologiques, certains personnels travaillant à la charnière de l'administratif et du métier de l'agence. Il en est par exemple ainsi des secrétaires médico-sociales placées dans les antennes locales de régulation de l'ABM, d'abord comptées comme personnels administratifs avant d'être re-qualifiées en personnel technique.

--- S'agissant plus particulièrement de comparer entre les agences l'effectif des personnels plus particulièrement affectés à la gestion des ressources humaines, la difficulté est également réelle. En

effet, ces comparaisons ne seraient pas probantes si elles ne prenaient en compte les particularités de gestion propres à chaque agence, mais cette prise en compte s'avère délicate, eu égard aux particularités de chacune. On mentionnera quelques exemples :

- A l'AFSSAPS, le service en charge des ressources humaines doit gérer un nombre d'experts, plus de deux fois supérieur à celui de l'effectif total des personnels de l'agence.
- A l'InVS, le nombre des entrées et sorties de personnels, en 2006, a été de 163 pour un effectif total en fin d'année d'environ 360 agents, faisant ainsi peser une charge considérable sur le service de gestion des RH.

Mais on retrouve cette tendance pratiquement partout et dans des proportions assez voisines, ce qui montre que les effectifs ne sont pas encore stabilisés :

(en nombres)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET	TOTAL**
A - Rappel de l'effectif total* (ETP)	932,28	1014,1	366	271,75	82,7	2584,13
B - Total des mouvements en 2006*	336	349	163	95	n.c.	943
Ratio A/B	36,0%	34,4%	44,5%	35,0%	/	149,9%
dont entrées :	190	229	161	66	n.c.	646
sorties	146	120	2	29	n.c.	297

* hors experts

** Sauf AFSSET

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

Il est bien évident qu'une proportion aussi forte de mouvements de personnels chaque année implique nécessairement un appareil de gestion surdimensionné, notamment en matière de recrutement, par rapport à celui qui serait nécessaire en « régime de croisière ». Mais, en même temps, nombre d'agences estiment ne pas être encore parvenues à leur effectif optimal. La mission a noté que ce n'est généralement que pour les recrutements les plus « pointus » que les agences recourent à des « chasseurs de têtes ».

- A l'AFSSAPS et à l'AFSSA, la présence de plusieurs corps de fonctionnaires multiplie les procédures de gestion, au demeurant complexes, et impose notamment l'organisation de concours administratifs, consommateurs de temps et porteurs de risques contentieux.

Toujours est-il que les données « brutes » recueillies, c'est-à-dire avant toute interprétation ou tout retraitement, sont les suivantes :

(En ETP)	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET	Ensemble
A - Effectif total des agences*	932,28	1014,1	366	271,75	82,7	2666,83
B - Moyens affectés à la GRH**	28,66	24,3	12,4	7,1	3	75,06
Ratio B / A	3,1%	2,4%	3,3%	2,6%	3,6%	2,8%

* Y compris les personnels non permanents, mais hors experts externes

** Ces chiffres incluent partout les tâches liées à la paie

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

Elles montrent que ces résultats sont moins disparates que l'on aurait pu s'y attendre et que les particularités propres à la gestion de chaque agence peuvent, au moins pour une bonne partie, expliquer les écarts constatés.

--- Les difficultés rencontrées pour comparer les effectifs des personnels affectés à des missions scientifiques ne sont pas moindres. La mission a constaté que si l'on retrouve assez communément certaines qualifications, il n'est pas certain qu'elles recouvrent exactement le même contenu. L'éventail des spécialités est aussi très large, le poids de chacune d'elles variant nécessairement en fonction du métier de chaque agence, sans que l'on puisse véritablement en tirer de conclusions. D'où découle l'impossibilité d'agrèger, voire d'obtenir, les informations relatives au classement des agents par qualification et/ou par métier, pour les raisons indiquées ci-après.

◆ **La répartition des personnels par qualification n'a pu être exploitée par la mission**

La cause en est essentiellement l'absence d'une définition commune de la notion de "qualification", laquelle connaît donc des interprétations très différentes d'une agence à l'autre. Les documents parvenus faisaient parfois référence aux diplômes des agents, d'autres fois à un "référentiel métiers" propre à l'agence, ou encore au référentiel métiers utilisé par les services de l'emploi. Certaines agences n'ont tout simplement pas répondu.

◆ **La répartition des agents par "métier" s'est révélée également impossible à obtenir.**

Si certaines agences ont produit des informations relativement sommaires, d'autres n'ont pas répondu au motif que leurs réflexions en ce domaine n'ont pas encore été conduites.

La mission a eu le sentiment qu'un besoin est assez largement ressenti en ce domaine, mais que la montée en charge des activités "de base" n'avait pas encore permis d'entamer ce travail d'analyse. Toujours est-il que les réflexions s'engagent – ou vont s'engager – en ordre dispersé.

◆ **L'octroi des rémunérations accessoires paraît dans l'ensemble conforme aux dispositions du décret de 2003, même si des adaptations ont été apportées au cas par cas**

--- La mission a constaté, sans surprise, que les dispositions prévues en ce domaine par le décret de 2003 sont mises en œuvre (quoique avec retard à l'AFSSET). En revanche, elle n'a pu s'assurer, dans les délais impartis, que la mise en œuvre est identique dans toutes les agences.

--- Il semble cependant que ce sont les "bonifications indiciaires" qui ont suscité le plus d'adaptations dans la mise en œuvre. Certaines agences ont fait un simple outil de récompense pour des travaux spécialement lourds et/ou urgents, tandis que d'autres les ont intégrées dans une gestion des carrières, faisant de ces bonifications un mécanisme d'avancement accéléré d'échelon, à l'instar de ce qui existe dans la fonction publique.

--- Les modalités d'allocation des indemnités d'astreinte font le plus souvent référence à des textes de la fonction publique hospitalière.

--- Deux sortes de primes "autres" se rencontrent, mais pour des effectifs très limités :

- la prime pour travail posté,
- la prime de panier.

--- Enfin, les fonctionnaires affectés à l'AFSSA hors détachement, ont conservé leur régime de primes, qui sont au nombre de neuf.

◆ La mission a renoncé à exploiter les informations recueillies relativement aux charges salariales.

Cet abandon tient principalement à trois raisons :

- la première réside dans la disparité des nomenclatures comptables. Il aurait été nécessaire de procéder à des compléments d'investigations afin de pouvoir retraiter selon une seule et même grille les chiffres obtenus, ce qui n'était guère possible dans les délais impartis,
- la deuxième est que les comparaisons faites sur cette base auraient été viciées pour les raisons indiquées au paragraphe ci-dessus montrant que la répartition des personnels par fonction n'est pas aisée à opérer et délicate à exploiter,
- la dernière tient à ce que le niveau des rémunérations dépend, pour une part non négligeable de l'âge des agents et de leur classement dans les grilles indiciaires. Or nous avons vu que la situation est à cet égard très différente d'une agence à l'autre, sans que l'on puisse en identifier les causes. Une comparaison sur la base des dépenses de personnel ne permettrait donc pas, toute manière, d'aboutir à des conclusions pertinentes.

◆ La mobilité des personnels entre les agences suscite des prises de position ambiguës

--- Toutes les agences, peu ou prou, se sont affirmées favorables au principe de la mobilité entre les agences sanitaires et reconnaissent que la mise en place du statut commun du décret de 2003 ouvre à cet égard des possibilités bien accueillies. Pour autant, cette mobilité reste encore assez limitée.

--- Cependant, certaines agences estiment que cette mobilité est parfois encouragée par des surenchères pouvant déboucher sur des départs vers d'autres agences, vécus comme des débauchages de leurs spécialistes. Elles souhaitent donc que soient définies en ce domaine un ensemble de bonnes pratiques communes.

--- Sur le fond, la difficulté vient de ce que toutes les agences recherchent plus ou moins des spécialistes ayant des profils voisins et, finalement, puisent leurs personnels - au moins en partie - dans un même "vivier" de scientifiques, d'où il résulte une certaine compétition.

◆ Toutes les agences ont engagé d'ambitieux programmes de formation

--- Dans des organismes où la compétence technique est essentielle et doit être entretenue en permanence, la formation constitue à l'évidence une préoccupation de premier plan. Les informations recueillies par la mission en ce domaine mettent en lumière l'effort important conduit par les agences :

	AFSSAPS	AFSSA	InVS	ABM	AFSSET
Nombre de bénéficiaires	1053	n.c.	354	402	42
Soit en % de l'effectif permanent	125,9%	/	104,7%	172,7%	52,4%

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM, calculs de la mission

--- Par delà le volume de l'offre de formation offerte, la mission a été impressionnée par sa diversité. A tel point qu'il ne lui a pas été possible de regrouper les formations dans des ensembles cohérents susceptibles d'ouvrir des possibilités de comparaisons inter agences au seul vu des documents produits. C'est pourquoi elle a dû définir par elle-même un cadre commun assez général susceptible de s'adapter à toutes les situations et le proposer aux agences, en leur laissant le soin de procéder par elles-mêmes aux regroupements nécessaires. Même ainsi, certaines agences ont eu quelque mal à faire entrer toutes leurs formations et la mission a été contrainte de procéder à quelques retraitements.

--- Sous ces réserves, il est apparu que, pour les personnels scientifiques, les formations proposées tournent autour de la nécessité que chacun atteigne le plus haut niveau de compétence possible et s'y maintienne ensuite. La diversité des formations reflète ainsi très logiquement la diversité des « métiers » des agences et l'adaptation continue des compétences de leurs personnels.

Les formations offertes aux personnels administratifs en matière de gestion représentent également un volume non négligeable. L'étude des langues tient aussi une place notable pour toutes les catégories de personnels.

◆ **Au moins au plan théorique, une assez grande homogénéité a été constatée en matière de conditions de travail**

--- La durée du travail est calée soit sur la base de 38h 30 par semaine avec des jours de RTT, soit sur 35h sans RTT, avec des situations intermédiaires. Mais certains personnels peuvent aussi se voir appliquer des règles particulières propres aux « cycles » de travaux du service (AFSSA).

--- L'absentéisme se partage, grosso modo, par moitié entre les absences pour maladie et celles pour maternité. A cet égard, on peut relever que, dans l'ensemble, le personnel des agences est globalement assez fortement féminisé et la moyenne d'âge y est relativement basse.

◆ **Les prestations sociales sont de niveaux très différents d'une agence à l'autre**

--- Globalement, les mesures prises au bénéfice des personnels sont largement calquées sur les dispositions prévues pour la fonction publique. L'AFSSA a « calé » en la matière son dispositif sur celui en vigueur au ministère de l'agriculture.

--- Comme il est prévisible, les agences à fort effectif ont davantage les moyens de mettre en œuvre des actions sociales diversifiées.

--- Pour autant, les crédits consacrés à cet emploi restent relativement modestes. En effet, certaines de ces prestations étant allouées sous condition de ressources, relativement peu d'agents y sont éligibles, compte tenu du niveau de leur rémunération. On retrouve assez souvent des dispositifs de prêts remboursables aux agents en difficulté.

--- Comme souvent dans les services publics, les dépenses relatives à la restauration collective (quand il en existe une) est un poste important.

--- Quelques initiatives ont été prises au coup par coup. Ainsi l'InVS a souscrit auprès d'un organisme spécialisé un contrat collectif santé / prévoyance pour ses agents, ceux-ci restant libres d'y adhérer. L'ABM subventionne (50.000 € en 2006) une association du personnel qui offre des services à caractère sportif, social et culturel.

◆ **Il est apparu qu'en matière de gestion des ressources humaines, les agences ont de fortes attentes à l'égard des tutelles.**

Elles ont unanimement apprécié l'aide apportée par l'administration centrale pour la mise en œuvre du décret de 2003, et notamment la présence de la DAGPB aux côtés de la DGS. Elles demandent que cette dernière direction intervienne à nouveau comme support technique de leur gestion de personnel en leur apportant la technicité nécessaire pour la gestion des situations et en favorisant l'échange des bonnes pratiques.

Elles déplorent d'avoir, chaque fois qu'une difficulté apparaît, à inventer une solution propre, avec les risques sociaux et/ou contentieux que cela comporte, ou à devoir procéder à des consultations officieuses auprès de leurs collègues des autres agences. Elles estiment que des réunions régulières, organisées par les tutelles, correspondraient pour elles à un réel besoin par la voie d'une mutualisation des savoir-faire

CONFIDENTIEL

ANNEXE V : LA FONCTION SUPPORT SYSTEMES
D'INFORMATION

III. ORGANISATION DES AGENCES

Au cours de ces cinq dernières années, les agences sanitaires ont toutes formalisé leur stratégie informatique et identifié les projets à mener pour faire évoluer leurs systèmes d'information au travers de schémas directeurs des systèmes d'information. L'INVS a établi en 2005 un schéma qui vise à mettre en place une nouvelle architecture informatique, de même que l'AFSSAPS, qui a élaboré un plan de développement des systèmes d'information sur la période 2005-2010. En juillet 2006, l'ABM a adopté son troisième schéma directeur des systèmes d'information pour les exercices 2006-2009. L'année 2007 devrait voir l'achèvement du second schéma directeur de l'AFSSA, portant sur la période 2003-2006, la mise en chantier d'un nouveau schéma, et l'élaboration du premier schéma directeur de l'AFSSET.

L'élaboration des schémas directeurs des systèmes d'information s'est faite au fur et à mesure de l'apparition des agences dans le paysage institutionnel, à un rythme plus ou moins soutenu, en fonction de la priorité et des moyens accordés par les directions générales à la fonction support des systèmes d'information.

L'analyse menée par la mission permet de constater que la taille des services SI est réduite : en 2006, on compte 18,75 ETP pour l'INVS, 28 ETP pour l'AFSSAPS et l'ABM, seulement 2 ETP pour l'AFSSET, 8 pour l'AFSSA¹ (cf. tableau 1). Ces dernières sont d'ailleurs les seules agences à ne pas avoir recruté un directeur des systèmes d'information qualifié, qui participe au comité de direction : le directeur général adjoint pour l'AFSSET et le directeur des affaires financières et techniques pour l'AFSSA assurent le rôle de DSI. Bien que la taille des effectifs ne soit pas l'un des premiers critères à considérer pour se doter d'un DSI, peu d'établissements, au dessus de 300 salariés, n'en sont pas dotés. La responsabilité du pilotage et de la planification des systèmes d'information incombe aux directeurs des systèmes d'information, qui doivent en conserver la maîtrise. Les services SI de l'AFSSA et l'AFSSET n'ont actuellement pas une taille suffisante pour réaliser et piloter l'architecture, la conception, la réalisation et la sécurisation des systèmes, sans une prestation d'assistance à la maîtrise d'ouvrage. Par exemple, la sécurité du système d'information de l'AFSSET, récemment classée site sensible, est entièrement externalisée. Dans le domaine de la sécurité sanitaire, les dysfonctionnements des systèmes d'information peuvent avoir des conséquences graves. La question d'un renforcement de la fonction de pilotage du système d'information dans ces agences mériterait d'être posée. La complexité du système d'information, le nombre de fonctions et de processus présents justifierait notamment la mise en place d'un directeur des systèmes d'information à l'AFSSA.

Tableau 1 : Effectifs (en ETP) des systèmes d'information des agences par activité

2006	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET (3)	INVS	Total
Pilotage / Administratif	5,90	0,70	6,30	0,50	2,70	16,10
Sécurité	0,25	0,30	0,60	0,25	0,65	2,05
Micro informatique /exploitation	0,65	1,10	1,40	1,25	1,25	5,65
Etudes - développement	14,2 (4)	1,20	3,90	0,25	4,60	24,15
Exploitation / Maintenance	2,75	1,40	1,10	0,50	1,40	7,15
Administration	0,20	1,30	1,80	0,00	1,70	5,00
Transverse	0,80	0,90	8,40	0,00	2,80	12,90
Support	3,25 (5)	0,90	6,80	0,50	1,55	13,00
Formation	0,00	0,20	0,20	0,25	0,20	0,85
Autres (préciser)	0,00	0,00	2,70	0,00	0,00	2,70
Total	28,00	8,00	33,20	3,50	18,75	91,45

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

¹ Service du siège, hors informaticiens laboratoires (+ 10,3 ETP)

L'existence de sites physiques éclatés, qui disposent d'une fonction support des SI (AFSSA, AFSSAPS, INVS), ou l'accès de différents utilisateurs aux systèmes d'information (services de régulation et d'appui pour l'ABM, experts de l'AFSSET, l'AFSSA, l'AFSSAPS) a également un impact sur l'organisation de la fonction des SI, leur architecture et leur cohérence. A l'AFSSA, les responsables informatiques des laboratoires locaux déconcentrés disposent d'une marge d'autonomie dans le domaine informatique : une enveloppe budgétaire leur est attribuée en fonction du plan de renouvellement des matériels de l'agence. L'ANMV, sur le site commun ANMV-AFSSA de Fougères, élabore son propre schéma directeur développé à partir du chantier ANMV inscrit dans le SDSI2 de l'AFSSA. Il semble enfin que des responsables locaux réalisent quelques développements applicatifs spécifiques. Si une marge d'autonomie est nécessaire pour assurer un bon fonctionnement des entités déconcentrées, les premiers éléments dont dispose la mission indiquent qu'une réflexion interne serait souhaitable, s'agissant du positionnement fonctionnel du service SI au sein de l'AFSSA et des moyens humains et financiers dont il dispose pour conserver la maîtrise de la cohérence du SI.

Les moyens financiers que les agences consacrent à la fonction support systèmes d'information varient en effet sensiblement suivant les agences, entre 492 K€ (AFSSA) et 3 492 K€ (AFSSAPS) en 2006. Les investissements en matière de systèmes d'information représentent un enjeu budgétaire important pour l'ABM, avec près de 8 % du budget total des fonctions support en 2006. A l'inverse, les budgets des services SI de l'AFSSA et de l'INVS, rapportés aux effectifs internes des services SI, semblent sous-dotés (61 K€ par ETP en 2006, pour un standard estimé à 150 K€ par GARTNER GROUP).

S'agissant des principes stratégiques retenus par les services SI des agences en matière de gestion des applicatifs, les agences privilégient le recours à des progiciels, lorsque ces solutions sont disponibles. Cependant, les spécificités métiers des agences les ont conduit à développer les outils informatiques qu'elles ne pouvaient trouver sur le marché. C'est notamment le cas de l'ABM, dont l'EFG a développé l'outil de gestion de la liste nationale d'attente, du Registre National des Refus et de l'application des règles de répartition des greffons. La plupart des développements sont sous-traités, même si des agences réalisent des développements spécifiques internes (AFSSAPS, INVS, ABM). L'AFSSA (siège) et l'AFSSET recourent systématiquement à l'externalisation. S'agissant de l'organisation de la maintenance applicative, les développements externes font généralement l'objet d'une tierce maintenance applicative, contrairement aux applications développées en interne (ABM, AFSSAPS, INVS). La sous-traitance s'est également développée en matière d'assistance et de support aux utilisateurs : l'AFSSAPS a entièrement sous-traité la prestation, l'ABM recourt à la sous-traitance uniquement pour l'assistance bureautique. Les autres agences disposent d'un support interne (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Organisation des activités SI

Agences / activités	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	INVS
Pilotage, planification	interne	interne + AMO	interne	interne + AMO	interne
Sécurité	interne	interne + AMO	interne	interne + AMO	interne
Développement	interne et externe	externe (+ interne pour les laboratoires)	interne et externe	externe	interne et externe
Exploitation / administration	interne et externe	interne	interne	interne et externe	interne
Maintenance	interne et externe	externe	Tierce maintenance applicative pour développements externes, sinon interne pour applications développées en interne	externe sauf intranet extranet	interne ou externe selon développement
Assistance / support	interne et externe	interne	externe	support 1er et 2è niveau interne	interne

Existence d'une fonction support Systèmes d'information dans les antennes territoriales ou autres sites	non mais les utilisateurs des services de régulation et d'appui (SRA) ont accès au support et à l'assistance bureautique	Oui, correspondants informatiques locaux - 10 sites	Oui, correspondants informatiques locaux (support local 1er niveau) - 4 sites (Pleyel, Etoile, Lyon, Vendargues), 10 bâtiments	non mais support utilisateur pour les experts (accès extranet)	oui : 0,5 ETP sur 2è site des Fontaines (technicien support)
---	--	---	--	--	--

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

1. Evaluation de l'efficacité et de la qualité de service

Les schémas directeurs des systèmes d'information ont donné lieu à l'élaboration de diagnostics, qui ont permis d'identifier les points faibles des systèmes d'information et de proposer des pistes d'optimisation, notamment en matière de suivi de la qualité de service. En outre, le projet de contrat de performance de l'ABM prévoit la mise en place d'indicateurs de la qualité de service.

En l'état actuel de l'avancement des schémas directeurs, il résulte de l'analyse de la mission les constats suivants :

- Les agences n'ont actuellement pas mis en place des indicateurs et des tableaux de bord pour mesurer les performances du système d'information – ce chantier est en cours à l'AFSSAPS et à l'INVS (cf. tableau 3) ;
- Les services SI n'ont pas formalisé dans un document leurs engagements de service ni défini les niveaux de service rendu – en terme de disponibilité, fiabilité, performance, capacité, support utilisateur, continuité d'exploitation, sécurité - sauf exception (marché support utilisateurs de l'AFSSAPS) (cf. tableau 4),
- le taux de satisfaction des utilisateurs n'est pas connu, en l'absence d'enquête – projet en cours à l'AFSSAPS, s'agissant du marché d'assistance aux utilisateurs ;
- A l'exception de l'AFSSAPS, qui a initié en 2006 une démarche qualité spécifique, les services SI n'ont pas formalisé de politique interne en matière de gestion de la qualité, en dehors des plans d'assurance qualité demandés aux sous-traitants – la démarche qualité devrait cependant faire l'objet d'une réflexion à l'AFSSA et à l'AFSSET lors de l'élaboration du prochain schéma directeur ;
- Le niveau de formalisation des procédures du service (suivi des budgets, exploitation, expression des besoins, qualité, sécurité) est inégal selon les agences : l'INVS, l'AFSSAPS et l'ABM disposent d'éléments bien documentés, actuellement en cours de révision,
- Le pilotage du service SI de l'AFSSA et l'AFSSET semble connaître certaines lacunes : absence de cartographie exhaustive des applicatifs métiers, absence ou insuffisance d'outils, d'instances de planification et de reporting du service SI.

Dans ce contexte, en l'absence de véritables indicateurs d'activité ou de performance, il n'est pas possible d'évaluer l'efficacité des services rendus par le service SI d'une agence.

En outre, en l'absence de tout contrôle de gestion commun aux agences, il n'est pas possible d'envisager de comparer, via des indicateurs de performance communs, la qualité de l'offre de service rendu par les différents services SI des agences.

Tableau 3 : Indicateurs d'activité et de performance de la fonction SI

	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	INVS
indicateurs	non (projet de COM 2007-2010 : indisponibilité du système informatique)	non	I1 : Nombre de demandes d'interventions par jour ventilées par catégories, I2 : Taux de demandes d'interventions résolues à J+0 J+1 et J+n, + suivi d'activités et délais des projets	non	en cours (2007)
résultats	non	non	Pour la période annuelle : 01/02/2006 au 28/02/2007 : I1 : 2732 demandes d'interventions avec la répartition suivante : bureautique = 23,06% réseau 19,30% imprimante 14,60% messagerie 13,85% mot de passe 6,97% unité centrale 6% applis agence 4,48% espace	non	en cours

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

Tableau 4 : Efficience et qualité des systèmes d'information

	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	INVS
Document relatif à la définition du service rendu	non	non (SDSI 2007)	SDSI	non	non
Formalisation des niveaux de service (disponibilité, fiabilité, performance, capacité, support utilisateur, continuité d'exploitation, sécurité...)	non	non (2007)	non	non	non
Indicateurs de performance, tableaux de bord	non (indicateurs de suivi de la qualité de service en 2007 - projet de COM 2007-2010)	non (2007)	indicateurs « taux de disponibilité » des serveurs à définir	non	oui : outil de supervision des pannes mis en place en 2006, mesure durée de l'indisponibilité, tableau de bord prochainement mis en ligne sur intranet pour les utilisateurs
Enquêtes de satisfaction des utilisateurs	non	non	non	non	non
Schéma de classification des données de l'information (confidentialité, disponibilité...)	non	non (SDSI 2007)	non	non	non (2007)

Méthode de gestion de la qualité	Tous les projets de la DSI font l'objet d'un plan assurance qualité	non (SDSI 2007)	démarche qualité initiée en 2006	non, objectif certification Iso 9001-2000 en 2011	non
Formalisation des procédures	oui. Ex. principes de fonctionnement des sauvegardes système. En cours : révision des procédures de secours et sécurité	oui : charte internet / utilisateurs, gestion des mots de passe	charte pour l'usage des ressources informatiques à usage syndical - en cours : procédure qualité	non	oui : prise en charge des astreintes, charte de sécurité interne en cours : projet de service, plan de formation du service SI

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

IV. PISTES DE MUTUALISATION OU MAINTIEN DE LA GESTION DE PROXIMITE

Les stratégies différenciées des agences en matière de système d'information, l'hétérogénéité des modes d'organisation des systèmes d'information, les spécificités métier des agences rendent difficilement envisageable une mutualisation de l'ensemble de la fonction support SI au sein d'un centre de services partagés dans une perspective d'amélioration de l'offre de services.

Dans le domaine de la sécurité sanitaire où la réactivité est un impératif, la gestion de proximité des composantes métiers des systèmes d'information est une nécessité, telles que le support et les astreintes mis en place pour le fonctionnement du prélèvement et de la greffe d'organes (ABM). L'étude et le développement d'applicatifs métier spécifiques, ainsi le pilotage du service, constituent des activités stratégiques qui ne sont pas mutualisables.

La mission a procédé à l'étude de la faisabilité de la mutualisation pour les activités des systèmes d'information communes aux agences (ou banalisées), dans une perspective de qualité de service et de gains de productivité :

- mutualisation du support bureautique,
- mutualisation des sauvegardes et de la sécurité,
- mutualisation de l'administration,
- mutualisation des applications, des projets et des achats.

L'analyse des questionnaires de la fonction support SI montre que les effectifs en ETP sont modestes pour l'ensemble des activités. Le pôle Etudes-développement est classiquement l'activité la mieux pourvue (24,15 ETP), soit 27% des ETP, toutes agences confondues. Selon GARTNER GROUP, cette activité devrait représenter 30% des budgets informatiques en coût complet (ressources internes et externes).

Tableau 5 : Nombre d'ETP par activité de la fonction support des systèmes d'information en 2006

	ABM	AFSSA (1)	AFSSAPS	AFSSET (2)	INVS	TOTAL
Etudes - développement	14,2 (3)	1,20	3,90	0,25	4,60	24,15
Pilotage / Administratif	5,90	0,70	6,30	0,50	2,70	16,10
Support	3,25 (4)	0,90	6,80	0,50	1,55	13,00
Transverse	0,80	0,90	8,40	0,00	2,80	12,90
Exploitation / Maintenance	2,75	1,40	1,10	0,50	1,40	7,15
Micro informatique / exploitation	0,65	1,10	1,40	1,25	1,25	5,65
Administration	0,20	1,30	1,80	0,00	1,70	5,00
Autre	0,00	0,00	2,70	0,00	0,00	2,70
Sécurité	0,25	0,30	0,60	0,25	0,65	2,05
Formation	0,00	0,20	0,20	0,25	0,20	0,85
Total	28,00	8,00	33,20	3,50	18,75	91,45

(1) siège uniquement, hors sites déconcentrés (17,8 ETP)

(2) inclut prestataire AMO = 1,5 ETP

(3) dont applications métier = 13,50

(4) tous supports utilisateurs confondus = bureautique, métier, etc.

Source : Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM et calculs de la mission

L'analyse des tableaux récapitulatifs de la répartition du personnel informatique par activité permet de constater que les agents des services des systèmes d'information sont systématiquement polyvalents dans les services de petite taille (AFSSA, AFSSET). Ils réalisent plusieurs activités, par exemple l'exploitation, la maintenance, la sécurité, et le support. Dans les services de taille moyenne, la polyvalence des agents est également une réalité. A l'AFSSAPS, seuls les agents affectés au pôle études sont spécialisés. A l'ABM, les agents en charge des études, du développement et du support sont spécialisés pour les applications métier. L'INVS a spécialisé les agents en charge des études et les agents en charge du pôle support.

Du fait de la polyvalence des personnels, la mutualisation d'une activité, telle que, par exemple, le support bureautique, ne se traduira pas automatiquement par des gains en personnel pour les agences, mais par un gain de temps pour l'agent concerné, à réaffecter sur d'autres processus.

- Etude de la mutualisation du support bureautique

L'analyse des questionnaires permet d'estimer à 10,95 ETP² les effectifs consacrés à l'activité de support bureautique aux utilisateurs, toutes agences confondues. Rapporté aux 2 860 utilisateurs potentiels, toutes agences confondues³, cela représente une personne support pour 261 utilisateurs, soit un rapport correspondant sensiblement aux standards du GARTNER GROUP dans un environnement de type front office, où les postes de travail sont homogènes et verrouillés (300). Les ressources mobilisées pour le support bureautique dans les agences semblent globalement adaptées aux besoins.

D'après les calculs de la mission, une mutualisation du support bureautique des agences serait contre-productive. Elle aurait pour effet de générer un surcoût potentiel en personnels (17,95 ETP), dès lors les standards de gestion sont d'un assistant pour 100 utilisateurs dans un environnement caractérisé par des postes de travail hétérogènes, ce qui serait le cas dans l'hypothèse d'un regroupement des agences.

² Hors supports spécifiques ABM et inclus support correspondants locaux AFSSA

³ y compris utilisateurs déconcentrés de l'AFSSA

En outre, le maintien d'un niveau de qualité du service, en matière bureautique, rend inévitable le maintien d'une gestion de proximité, avec des interventions physiques sur site, dans des délais limités. La mutualisation du support bureautique des agences, éclatées dans des lieux différents, avec une définition et une organisation du support différentes selon les agences selon le niveau d'intervention (niveaux 1, 2, 3) est difficilement envisageable, à coûts constants et performance égale.

La mission relève cependant que des pistes d'optimisation internes existent à l'ABM, l'AFSSA, l'AFSSET et à l'INVS, s'agissant de l'amélioration et la mesure de la qualité du service rendu. La mise en place d'une démarche de qualité impliquerait de suivre les demandes des utilisateurs, avec l'envoi d'un mail de suivi, et la réalisation d'une courte enquête qualité par échantillonnage, jointe au message de clôture. La qualité du service pourrait être retracée par un indicateur mesurant la capacité du service actuel à répondre à toutes les demandes et à apporter des réponses satisfaisantes, dans des délais satisfaisants.

- **Etude de la mutualisation des sauvegardes et de la sécurité**

En matière de sauvegardes, les agences ont toutes mis en place une procédure de sauvegarde qui leur permet de restaurer les données en cas d'incident. L'intérêt stratégique d'une externalisation totale de ces procédures, via une SSII, est faible, dès lors que la restauration des données est un enjeu fort en cas de crise sanitaire.

La plupart des agences ont en outre réalisé des investissements récents pour améliorer leur dispositif :

- L'INVS a acquis récemment une solution de sauvegarde, avec un robot, qui devrait être déployée en 2007. Il est procédé à l'échange des médias de sauvegarde entre les deux sites distants de l'institut, situés à Saint Maurice.
- L'ABM met actuellement en œuvre un système de réplication continue et permanent entre le site du siège et son nouveau site de secours, situé dans les locaux de la HAS à Saint Denis. Une convention a été signée entre les deux agences, distantes de quelques centaines de mètres, par laquelle elles mettent à disposition leurs locaux pour permettre à chacune d'héberger les serveurs de secours et de stocker les médias de sauvegardes sur site distant.
- L'AFSSAPS procède actuellement au déploiement d'un projet de réplication de deux baies de SAN entre les bâtiments de l'agence Saint-Denis et Etoile. Elle envisage en outre d'acquérir une solution de réplication des bases de données qui permettra de disposer des données en temps réel en cas d'incident. L'AFSSAPS a externalisé le stockage des bandes sur site distant.

L'AFSSA dispose également d'un robot de sauvegarde et procède au stockage des médias sur le site distant du laboratoire de l'agence à Maisons-Alfort.

Il ressort de l'analyse de la mission que l'intérêt économique d'une mutualisation des procédures de sauvegarde entre les agences est limité en raison du caractère récent des investissements réalisés dans ce domaine. Néanmoins, la mission recommande à l'AFSSET, qui est la seule agence à ne pas disposer de sauvegarde sur site distant, de se rapprocher des agences disposant de locaux adaptés pour étudier les possibilités de stockage des médias de sauvegarde (par exemple, l'INVS). D'une manière générale, les agences devraient tirer parti de l'existence de différents sites, lorsque cette caractéristique constitue un avantage en terme de performance et une source de gains potentiels.

L'analyse de la mission a révélé qu'aucune agence ne dispose d'un plan de continuité d'activité ou d'un plan de secours informatique. Elles envisagent toutes une refonte de ces procédures en 2007.

Les agences n'ont également pas formalisé leur politique de sécurité informatique, sauf exception (INVS). La mutualisation de la sécurité est rendue difficile par les localisations multiples des agences et des exigences spécifiques en matière de sécurité : l'INVS et l'AFSSET sont classées « sites sensibles ». De plus, aucune agence ne dispose d'un responsable de la sécurité des systèmes d'information à temps plein, dont les compétences pourraient être partagées entre les agences.

La mission recommande que la formalisation des procédures relative à la continuité du service et l'élaboration des politiques de sécurité informatique fassent l'objet d'une réflexion commune pour comparer les bonnes pratiques entre agences. Cette discussion devrait être ouverte à l'ensemble des DSI des agences concernées par ces problématiques, y compris les agences non comprises dans le périmètre de cet audit.

- Etude de la mutualisation de l'administration des systèmes d'information

L'analyse des questionnaires et les calculs de la mission permet d'estimer à 6,95 ETP les effectifs consacrés à l'activité d'administration des systèmes d'information, toutes agences confondues. Rapporté aux 2 695 utilisateurs potentiels⁴, toutes agences confondues, cela représente un administrateur pour 388 utilisateurs, soit un rapport largement supérieur aux standards du GARTNER GROUP dans un environnement SI simple (200). Une analyse détaillée par agence montre qu'aucun système d'information n'est sur-administré. Les gains économiques ou en personnels à attendre d'une mutualisation de l'administration des systèmes d'information semblent faibles.

L'éloignement des sites des agences impliquerait en outre, dans l'hypothèse d'une mutualisation, le recours à l'administration des systèmes à distance. Ce type d'administration n'est pas sans conséquence sur les performances et la sécurité des systèmes d'information. La regroupement des ressources entraînerait donc un coût supplémentaire, à performance égale.

- Etude de la mutualisation des applications et des projets.

La mission a relevé l'existence d'un certain nombre de chantiers communs à différentes agences, dont la mise en œuvre est prévue en 2007/2008 (cf. tableau 6).

Tableau 6 : Projets communs aux agences

Projets communs	Agences
Progiciels finances, RH	ABM, AFSSAPS, AFSSET, INVS
Refonte intranet, site internet, portail web, extranet partenaires	ABM, AFSSAPS, AFSSET
LIMS : outil de gestion des activités des laboratoires	AFSSA, AFSSAPS
infocentre	AFSSA, AFSSAPS
Suivi des experts, rémunération, ordres de mission	AFSSAPS, AFSSET, INVS
Marchés publics	AFSSET, INVS
Gestion de projets	AFSSET, INVS
Sécurisation réseau	ABM, AFSSET
Composants applicatifs communs	Agences
ALEXANDRIE – gestion documentaire	AFSSA, INVS
ADIX – gestion comptable et financière	AFSSAPS, AFSSET, INVS

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

Cependant, la mutualisation des études et du développement de ces projets n'est pas envisageable, dès lors que les besoins fonctionnels et techniques des agences sont différents suivant les utilisateurs, l'architecture des systèmes d'information, et que leur mise en œuvre dépend de l'état d'avancement du schéma directeur informatique ainsi que des moyens engagés. De plus, à partir d'un certain seuil, la productivité des développements diminue avec l'augmentation de la taille des projets, du fait du temps et des coûts liés à la coordination des travaux.

⁴ sièges + site, hors experts

La recherche de synergies entre les projets SI des agences, par exemple l'échange de composants réutilisables, et le développement des échanges d'information (retour d'expérience, choix des outils...) semblent préférables à la mutualisation. La mission a relevé que les agences procédaient déjà à de tels échanges :

- L'AFSSA et l'AFSSAPS utilisent le moteur de workflow d'un même éditeur pour l'application chargée de gérer la délivrance des AMM,
 - L'ABM capitalise l'expérience de la HAS pour réaliser la brique de son portail web,
 - L'AFSSET a bénéficié du cahier des charges de l'AFSSA et a sollicité l'avis de l'AFSSA et de l'ABM avant de choisir ses progiciels dans le domaine des finances et de la gestion des ressources humaines,
 - Un atelier conjoint de développement applicatif J2EE devrait prochainement réunir les développeurs des agences de l'INVS et de l'ABM,
 - Le chef de service du SI de l'AFSSA participe au comité de pilotage du schéma directeur de l'INVS.
- **Etude de la mutualisation des achats informatiques**

Le potentiel annuel d'achat de postes de travail (PC + portables) des cinq agences s'élève à 845 postes, dans l'hypothèse d'un renouvellement des postes tous les 4 ans. Ce chiffre permet d'envisager une économie potentielle de l'ordre de 10-15% dans le cadre d'une mutualisation des achats, soit environ 150 K€⁵.

Le coût lié à la gestion administrative d'un tel marché, les lourdeurs liées à la procédure pourraient toutefois limiter l'intérêt d'un regroupement des achats. En outre, les agences n'ont pas toutes la même politique d'achat et de renouvellement. Toutes les agences achètent leur matériel avec une extension de garantie de 3 ans, mais l'ABM maintient son matériel plus longtemps et ne le change qu'en dernier recours. Elle ne recourt pas aux procédures groupées de l'UGAP afin de rationaliser les postes de travail et de disposer d'un parc homogène – facteur de réduction des coûts du support et de maintenance. Au contraire, l'AFSSA a choisi d'acheter son matériel informatique à l'UGAP.

V. PISTES D'OPTIMISATION DE LA FONCTION SUPPORT DES SYSTEMES D'INFORMATION

En l'état actuel de l'environnement institutionnel des agences et de leur situation géographique éclatée, l'optimisation de la fonction support des systèmes d'information doit être recherchée au travers de la recherche de synergies entre systèmes d'information plutôt qu'au travers de la mutualisation des moyens et des activités.

L'échange de bonnes pratiques constitue un axe d'optimisation des coûts informatiques. A cet égard, il a été rapporté à la mission la tenue de réunions entre responsables des services SI des agences sanitaires (ABM, HAS, INPES, INVS, AFSSA, IRSN), deux à trois fois par an, depuis 2005. Ces rencontres sont des lieux d'échanges d'information, de retours d'expérience, et portent sur des sujets techniques communs (urbanisation, business intelligence, mobilité). La mission ne peut qu'encourager ces échanges, et préconise d'y associer l'AFSSET (directeur général adjoint).

En outre, le mission recommande la création d'une instance semestrielle de coordination et de pilotage des schémas directeur des systèmes d'information, qui permette aux administrations de tutelle d'acquérir une vision et la maîtrise transversale de l'évolution des systèmes d'information des agences. Tout en reconnaissant que certaines activités de la fonction support SI se prêtent mal à la mesure de la performance, telles que les études et le développement, l'élaboration d'indicateurs d'activité et de performance communs aux agences, s'agissant des activités des SI (par exemple le support utilisateurs) devrait également faire l'objet d'une réflexion approfondie entre les administrations de tutelle et les agences sanitaires

.

⁵ hypothèse : PC à 1800€, rabais potentiel = 10%

ANNEXE VI : LA FONCTION SUPPORT ACHATS

Procédures d'achats en fonction des seuils au sein des agences

Agence/ Evaluation des marchés traités en 2006	Mise en concurrence informelle	Consultation de 3 fournisseurs au moins	Consultation par écrit de 4 fournisseurs et information spécifique	Mode de publicité et procédures fixées par le code des marchés publics	Appels d'offres selon les règles des marchés publics
AFSSA/ 164 marchés					Au dessus des seuils
AFSSAPS/ 188 marchés	0 à 1500€	1500€ à 15000€	15000€ à 90000€	90000€ à 150000€	idem
AFSSET/ ABM/ 30 marchés					idem
INVS/ 50 marchés	0 à 4000€	4000 € à 90000€		A partir de 90000 € règles formalisées par le code des marchés publics	

Evaluation de la performance des agences dans la fonction achats (contribution E&Y)

AFSSA : Audit des fonctions supports : achats

	Dimension de la performance	Agences sanitaires			
		Débutant	En développement	Mature	Maîtrise de l'art
Politique achats	Stratégie achats par segment		○		
	Cohérence avec stratégie générale du ministère		○		
Organisation	Coordination entre agences	○			
	Coordination entre ministères	○			
	Coordination interministérielle	○			
	Efficacité de l'organisation et des processus			○	
	Définition des rôles et responsabilités			○	
	Gestion des compétences		○		
Spécifications/relations avec les utilisateurs et les donneurs d'ordre	Connaissance des besoins		○		
	Relation avec les donneurs d'ordre		○		
	Investissement du service achats		○		
Sélection fournisseurs	Implication en amont des fournisseurs	○			
	Connaissance du marché fournisseurs		○		
	Gestion du portefeuille fournisseurs	○			
	Stratégies d'approvisionnement		○		
Relations avec les fournisseurs et gestion de leur performance	Application de procédures achats		○		
	Relations fournisseurs (suivi, qualification, ...)	○			
	Suivi de la performance fournisseur	○			
	Suivi des réclamations	○			
	Suivi et analyse de gains		○		
Suivi de la performance	Mesure de la performance des acheteurs	○			
	Standardisation procédures opérationnelles			○	
Gestion des transactions / administration des achats	Gestion automatisée des transactions		○		
			○		
Système d'information	Intégration des SI		○		
	Optimisation de l'utilisation des SI		○		

AFSSAPS : Audit des fonctions supports : achats

	Dimension de la performance	Agences sanitaires			
		Débutant	En développement	Mature	Maîtrise de l'art
Politique achats	Stratégie achats par segment		○		
	Cohérence avec stratégie générale du ministère		○		
Organisation	Coordination entre agences	○			
	Coordination entre services	○			
	Coordination interministérielle	○			
	Efficacité de l'organisation et des processus			○	
	Définition des rôles et responsabilités			○	
	Gestion des compétences		○		
Spécifications/relations avec les utilisateurs et les donneurs d'ordre	Connaissance des besoins		○		
	Relation avec les donneurs d'ordre		○		
	Investissement du service achats		○		
Sélection fournisseurs	Implication en amont des fournisseurs	○			
	Connaissance du marché fournisseurs		○		
	Gestion du portefeuille fournisseurs	○			
	Stratégies d'approvisionnement		○		
Relations avec les fournisseurs et gestion de leur performance	Application de procédures achats		○		
	Relations fournisseurs (suivi, qualification, ...)	○			
	Suivi de la performance fournisseur	○			
	Suivi des réclamations	○			
	Suivi et analyse des gains		○		
Suivi de la performance	Mesure de la performance des acheteurs	○			
	Standardisation procédures opérationnelles			○	
Gestion des transactions / administration des achats	Gestion automatisée des transactions		○		
			○		
Système d'information	Intégration des SI		○		
	Optimisation de l'utilisation des SI		○		

ABM : Audit des fonctions supports : achats

	Dimension de la performance	Agences sanitaires			
		Débutant	En développement	Mature	Maîtrise de l'art
Politique achats	Stratégie achats par segment				
	Cohérence avec stratégie générale du ministère				
Organisation	Coordination entre agences				
	Coordination entre services				
	Coordination interministérielle				
	Efficacité de l'organisation et des processus				
	Définition des rôles et responsabilités				
	Gestion des compétences				
Spécifications/relations avec les utilisateurs et les donneurs d'ordre	Connaissance des besoins				
	Relation avec les donneurs d'ordre				
	Investissement du service achats				
	Implication en amont des fournisseurs				
Sélection fournisseurs	Connaissance du marché fournisseurs				
	Gestion du portefeuille fournisseurs				
	Stratégies d'approvisionnement				
	Application de procédures achats				
Relations avec les fournisseurs et gestion de leur performance	Relations fournisseurs (suivi, qualification, ...)				
	Suivi de la performance fournisseur				
	Suivi des réclamations				
	Suivi et analyse des gains				
Suivi de la performance	Mesure de la performance des acheteurs				
Gestion des transactions / administration des achats	Standardisation procédures opérationnelles				
	Gestion automatisée des transactions				
Système d'information	Intégration des SI				
	Optimisation de l'utilisation des SI				

AFSSET : Audit des fonctions supports : achats

	Dimension de la performance	Agences sanitaires			
		Débutant	En développement	Mature	Maîtrise de l'art
Politique achats	Stratégie achats par segment				
	Cohérence avec stratégie générale du ministère				
Organisation	Coordination entre agences				
	Coordination entre services				
	Coordination interministérielle				
	Efficacité de l'organisation et des processus				
	Définition des rôles et responsabilités				
	Gestion des compétences				
Spécifications/relations avec les utilisateurs et les donneurs d'ordre	Connaissance des besoins				
	Relation avec les donneurs d'ordre				
	Investissement du service achats				
	Implication en amont des fournisseurs				
Sélection fournisseurs	Connaissance du marché fournisseurs				
	Gestion du portefeuille fournisseurs				
	Stratégies d'approvisionnement				
	Application de procédures achats				
Relations avec les fournisseurs et gestion de leur performance	Relations fournisseurs (suivi, qualification, ...)				
	Suivi de la performance fournisseur				
	Suivi des réclamations				
	Suivi et analyse des gains				
Suivi de la performance	Mesure de la performance des acheteurs				
Gestion des transactions / administration des achats	Standardisation procédures opérationnelles				
	Gestion automatisée des transactions				
Système d'information	Intégration des SI				
	Optimisation de l'utilisation des SI				

INVS : Audit des fonctions supports : achats

	Dimension de la performance	Agences sanitaires			
		Débutant	En développement	Mature	Maîtrise de l'art
Politique achats	Stratégie achats par segment	○	○		
	Cohérence avec stratégie générale du ministère		○		
Organisation	Coordination entre agences	○		○	
	Coordination entre services			○	
	Coordination interministérielle	○			
	Efficacité de l'organisation et des processus		○		
	Définition des rôles et responsabilités			○	
	Gestion des compétences			○	
Spécifications/relations avec les utilisateurs et les donneurs d'ordre	Connaissance des besoins			○	
	Relation avec les donneurs d'ordre		○		
	Investissement du service achats		○		
	Implication en amont des fournisseurs		○		
Sélection fournisseurs	Connaissance du marché fournisseurs		○		
	Gestion du portefeuille fournisseurs		○		
	Stratégies d'approvisionnement		○		
	Application de procédures achats			○	
Relations avec les fournisseurs et gestion de leur performance	Relations fournisseurs (suivi, qualification, ...)	○	○		
	Suivi de la performance fournisseur	○	○		
	Suivi des réclamations	○	○		
	Suivi et analyse des gains	○	○		
Suivi de la performance	Mesure de la performance des acheteurs	○		○	
Gestion des transactions / administration des achats	Standardisation procédures opérationnelles			○	
	Gestion automatisée des transactions			○	
Système d'information	Intégration des SI	○	○		
	Optimisation de l'utilisation des SI	○	○		

**ANNEXE VII : FONCTION LOGISTIQUE DE LA
COMMUNICATION**⁶

⁶ Les données des tableaux concernent, sauf indication contraire, l'année 2006

Tableau I (Fonction logistique de la communication)

Agences / Activités	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	INPES	InVS
Politique de la communication	Mission de promotion et d'information (notamment à base de campagnes de communication) prévue par la loi Précisée dans le Contrat de performance 2007-2010	Mission d'information prévue par la loi Précisée dans le Contrat objectifs-moyens 2007-2011 .	Définie dans le Projet d'établissement 2005-2007	Mission, définie par la loi, d'information, de diffusion et de documentation scientifique et technique »	Le métier principal de l'INPES est communication, information, promotion	Mission d'information prévue par la loi. Précisée dans le Contrat objectifs-moyens 2006-2009
Structure responsable	Direction de la communication	Direction de l'information et de la communication	Unité Communication et Internet rattachée à l'adjoint au DG	Direction de la communication, information, documentation	La Direction de la communication et des outils pédagogiques (DICOP) et la Direction des éditions et des stratégies de diffusion (DESD) sont les unités principales concernées par la logistique de la communication	Service de communication rattaché au DG adjoint
Effectifs	9 ETP (1 cat.1 ; 6 cat.2 ; 2 cat.3) dont 1 chargé d'internet budget : 4 550 k€ (2006) dont 3 210 k€ pour les campagnes	11,8 ETP (2,3 cat.1 ; 4,7 cat.2; 4,55 cat.3 ; 0,25 cat.3)	9,6 ETP (1 cat.1 ; 6 cat.2 ; 1,8 cat.3)	4 ETP (1 cat.1 ; 2 cat.2 ; 1 cat.3)	Sans objet compte tenu de la fonction de l'INPES.	11,6 ETP(1 cat.1 ; 2 cat.2 ; 8,6 cat.3)
Externalisation	Politique d'externalisation de la logistique de la communication pour toutes les agences					

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

Annexes, Page 42

Tableau II (Fonction logistique de la communication)

<p>Campagnes de communication</p>	<p>Les 2 campagnes de l'année 2006 sont confiées à l'agence de communication I et E entreprise (2 800 k€)</p> <p>indicateurs : 3.500.000 exemplaires / 6 documents</p>	<p>Sans objet</p>	<p>Sans objet</p>	<p>Sans objet</p>	<p>Sans objet</p>	<p>Sans objet</p>
<p>Productions à support papier</p>	<p>3 enquêtes/3 : Infraforces (290k€)</p> <p>Préresse (440 k€) (plusieurs prestataires)</p> <p>Impression SIB 210 k€</p> <p>Routing 120 k€</p> <p>Analyses retombées presse TNS media intelligence 110 k€</p>	<p>Préresse PARIMAGE (280 k€ en 2007)</p> <p>Impression-routing BIALEC – Nancy- (70k€ en 2007)</p>	<p>Préresse PARIMAGE (3 k€)</p> <p>Impression BIALEC (79k€)</p> <p>Routing-affranchissement ferroutages (204k€)</p> <p>Location de fichiers : EGEDIM, Poste (48 k€)</p>	<p>Préresse (souvent en interne) YIN PARTNERS (87 k€)</p> <p>Impression : 3 sociétés (26 k€)</p> <p>- Dossier « fiches santé environnement » : totalité du produit (routing compris) HELIO TROPIC (83 k€)</p> <p>- Actions de relations presse : I et E (120 k€) et TBWA (57k€)</p>	<p>Préresse : 3 marchés de 3 ans attribués à 3 prestataires différents</p> <p>Impression : 7 lots de 3 ans (pour 2006_2009) attribués à 6 prestataires différents.</p> <p>Les 2 lots les plus élevés sont attribués à FABREGUE (min. 2.180 k€ - max. 8.720 k€) et à VINCENT (min. 2.426 k€- max.9.706 k€)</p> <p>Routing : marché attribué pour 3 ans à INTERROUTAGE (min.. 3.037 k-max.9.111 k)</p>	<p>Un seul prestataire par ligne de produit :</p> <p>-BEH : ACTIS(88k€), la Poste(110k€)</p> <p>-Prévalence BESIDE(118k€)</p> <p>-Extrapol – LABRADOR(convention avec l'ADEME)</p> <p>-rapports,plaquettes : LABRADOR (535k€)</p> <p>-divers : France REPRO(109k€)</p> <p>-questionnaires : CARACTERE SA (67k€)</p>
<p>Indicateurs : :</p> <p>-18 plaquettes, 21 questionnaires,80 rapports édités en 2006 pour un total de115.000 exemplaires</p> <p>- 37 BEH soit 145.000 ex</p> <p>- 3 EXTRAPOL soit 5300ex</p> <p>5 Prévalence soit 57.500 ex</p>						

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

Tableau III (Fonction logistique de la communication)

Site internet	Gestion technique : hébergement DDO (5k€) et animation DDO et ANDERS WEB AGENCY (65 k€) serveur commun avec la Haute Autorité de Santé	La gestion technique est partagée entre l'agence et M'PENBASE –Toulouse- (réalisation, mise en place et suivi de l'environnement technique des sites, hébergement, référencement, protection du site-(250 k€ / an) Un nouveau site est prévu en mai 2007	La gestion est assurée en interne (2 webmestres) Lancement d'un nouveau site fin 2007 (appel d'offre pour un site dynamique CMS)	Gestion technique : - site de l'Agence hébergement et maintenance par NETQUARKS(41 k€) - portail santé-environnement-travail (avec l'InVS): hébergement JOUVE maintenance technique (9 k€)	Indicateurs - 4.460 consultations / j (3.140 / j en 2005) - 36.538 pages consultées/j	La gestion est assurée en interne Lancement d'un nouveau site en 2008 (rédaction du cahier des charges en cours) portail santé avec la DGS portail santé-environnement-travail avec l'AFSSET Indicateurs - 3478 consultations / j - 11400pages consultées / j)
Téléphonie	Téléphonie : BEPHONE 40 k€	Sans objet	Sans objet	Sans objet	Principal opérateur en matière de téléphonie santé. Divers prestataires (Acticall, OFT...) pour un budget de 10 M€	Sans objet
Evènements	1 colloque (budget inclus dans celui d'une campagne)	18 évènements en 2006-externalisation pour l'aménagement de stand : Fabrique de l'Est (marché à moins de 150 k€/an) assistance à la conception de stand : PARIMAGE (30 k€)	Participation à 5 salons : externalisation pour l'aménagement de stand : CUBIC	- 4 salons : conception et montage de stand : Reed Exhibition (20 k€) - participation au congrès scientifique ISSE ISEA Paris 2006 : COLLOQUIUM (913 k€)		2 évènements : : ADELIE et autres prestataires (200k€)
Traductions		marchés à bon de commande avec TECHNICIS (traductions généralistes) et TRADUCTOURS (traductions scientifiques)	plusieurs prestataires (30 k€)			

Source : AFSSAPS, AFSSA, InVS, AFSSET, AB

ANNEXE VIII : LA FONCTION SUPPORT AFFAIRES
JURIDIQUES ET CONTENTIEUX

Tableau I (Fonction juridique et contentieux)

Agences / activités	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	InVS
<p>Organisation</p>	<p>La fonction juridique est assurée par le service juridique qui relève de la Direction administrative, juridique et financière</p> <p>Le service juridique apporte l'appui juridique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aux fonctions supports (personnel, immobilier, contrats divers...) (0,5 ETP) - aux fonctions métiers : instruction des dossiers de demande d'autorisation, d'agrément, d'accreditation, élaboration des normes juridiques relatives aux secteurs de compétences de l'agence avec le ministère de la santé, participation aux discussions communautaires; conventions de subvention et de partenariat, déontologie des experts 	<p>La fonction juridique est assurée par le Service des affaires juridiques (qui appartient au Secrétariat Général de l'agence)</p> <ul style="list-style-type: none"> - le service des marchés publics (qui compte 5 juristes et qui relève également du SG) - le service des affaires réglementaires et contentieuses de l'ANMV qui s'intéresse à toutes les questions relatives au médicament vétérinaire. <p>Le SAJ apporte l'appui juridique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aux fonctions supports personnel, immobilier, contrats divers.... - à des fonctions métiers : avis sur les projets de textes normatifs, conventions de subvention et de partenariat, droit des brevets (brevets qui résultent de l'activité recherche), déontologie des experts, ... 	<p>La fonction juridique est assurée par le Service des affaires juridiques et européennes qui est rattaché au DG</p> <p>Le SAJE apporte l'appui juridique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aux fonctions supports (15% soit 2,5 ETP) - aux fonctions métiers : élaboration des normes juridiques relatives aux produits de santé avec le ministère de la santé (5 à 10 textes publiés chaque année), participation aux discussions communautaires, instruction et délivrance des AMM, contentieux, déontologie des experts, conventions de subvention et de partenariat. <p>Les juristes du SAJE se voient affecter une catégorie de produits de santé et en assurent l'appui juridique des décisions et des contentieux</p>	<p>L'activité juridique est exercée au sein de l'Unité Partenariat et Marchés publics</p> <p>L'appui juridique aux fonctions supports correspond à 0,6 ETP. Il est largement fait appel à l'appui extérieur</p>	<p>L'activité juridique est exercée par :</p> <ul style="list-style-type: none"> - le pôle programme d'activité du Service financier, logistique et économique (SFLE) - le pôle achats-marchés publics du SFLE <p>Le pôle programme d'activité apporte l'appui juridique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aux fonctions supports -aux fonctions métiers : conventions de subvention et de partenariat, déontologie des experts
<p>Effectifs</p>	<p>6 ETP (1 cat.1 ; 3 cat.2 ; 2 cat.3)</p>	<p>6,8 ETP dont 5,5 au siège et 1,3 à l'ANMV (dont 2,3 cat.1 ; 4,5 cat.2 ; 0,5 cat.4)</p>	<p>17,1 ETP (2 cat.1 ; 12,3 cat.2 ; 1,8 cat.3 ; 1 cat.4)</p>	<p>0,6 ETP (0,1 ETP cat.1 ; 0,5 ETP cat.2)</p>	<p>1,1 ETP (2 agents cat.2)</p>

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

Tableau II (Fonction juridique et contentieux)

Agences / activités	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	InVS
Externalisation	Recours à des avocats pour conseil et procédures contentieuses (représentation en justice pour un montant en 2006 de 16 k€)	<p>Recours à un appui extérieur :</p> <ul style="list-style-type: none"> - aide à la valorisation des inventions (3 brevets) - INRA Transfert(SA) : marché de 15-30 k€ / an (en fonction du nombre de dossiers) - conseil en propriété intellectuelle : cabinets ORES, ROGIMBEAU, BRESE (en 2005 : 44 k€ ; en 2006 : 7k€) 	Recours à des avocats pour conseil et procédures contentieuses (appel et cassation) pour un montant en 2006 de 10,5 k€.	Recours à un appui extérieur : - conseiller d'Etat - avocats en 2006 pour un montant de 110 k€	Recours à des avocats sur des sujets très ponctuels(2-3 contentieux de personnel gérés par le SRH)
Activité contentieuse	Un jugement en matière de personnel	<p>Contentieux en cours</p> <ul style="list-style-type: none"> - 2 contentieux administratifs concernant des décisions individuelles de l'ANMV - 2 contentieux en matière de personnel (un au civil, un devant la juridiction administrative) <p>Le SAJ (et l'ANMV) gère le contentieux en 1^{ère} instance et fait appel à un avocat pour la procédure d'appel</p>	<p>Nombre de contentieux jugés</p> <ul style="list-style-type: none"> -23 en 2005 (dont 24 relatifs aux produits de santé) - 27 en 2006 (dont 24 relatifs aux produits de santé) <p>Le SAJE gère le contentieux en 1^{ère} instance et a recours à un avocat pour l'appel et la cassation. En 2006, recours à un avocat pour 3 dossiers.</p>	3 en 2006	1 en 2006
Action commune avec d'autres agences	Echange informel sur la déontologie des experts	Echange informel sur la déontologie des experts	Echange informel sur la déontologie des experts	Echange informel sur la déontologie des experts	Echange informel sur la déontologie des experts

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

ANNEXE IX : FONCTION DOCUMENTATION

Tableau fonction documentation

Agences / activités	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	InVS
organisation	La fonction documentation est identifiée et relève de la Direction administrative et financière Au service de l'interne et de l'externe	Fonction non centralisée et disséminée. Concerne tous les sites de l'agence Documentation interne	La fonction documentation est identifiée par l' Unité Documentation Sur un seul site Documentation interne	La fonction documentation est identifiée et assurée par la cellule documentation-archivage du département Communication Documentation interne	La fonction documentation est identifiée et relève de la Direction administrative et financière Sur un seul site Documentation interne
mission	Assure la gestion du fonds documentaire (revues, ouvrages, accès aux sites et bases de données), la recherche documentaire et la veille documentaire				
effectifs	2 ETP	7,3 ETP (dont 3,25 cat.2 ; 1,9 cat.3 ; 2,15 cat.4)	5,8 ETP (dont 4 cat.1 ; 1,8 cat.)	2,8 ETP (cat.2)	5,8 ETP (1 cat.1 ; 3 cat.2 ; 2cat.3)
Achats directs et externalisation⁷	- gestion des abonnements (externalisée) : EBSCO (70 k€) - achats et abonnements divers (31 k€) Soit un budget documentation de 101 k€	- gestion des abonnements (externalisée) : LAVOISIER (200 k€) - accès aux revues Elsevier via SCIENCE DIRECT (84 k€) - accès à Scopus (64 k€) Soit un budget documentation de 348 k€	-gestion des abonnements (externalisée) : EBSCO (53 k€) - abonnements à des bases de données diverses (280 k€), à Science Direct (114k€), à Discovery Gates (57 k€), - INIST (1 k€) - divers (39 k€) Soit un budget documentation de 544 k€	-gestion des abonnements (externalisée): LAVOISIER (20 k€) et SWEETS (30 k€) - acquisition ouvrages géré par l'agence (beaucoup de temps) 15 k€ - abonnements à des bases de données (60 k€) Soit un budget documentation de 125 k€	-gestion des abonnements (externalisée) : LAVOISIER (122k€) - abonnements autres (12,5k€) - acquisition ouvrages (9,9k€) - achats d'articles à INIST (26,5 k€) Soit un budget documentation de 171 k€
indicateurs¹	- 160 abonnements - 150 recherches documentaires	N.C.	- 626 abonnements (correspond à 500 titres) - 1050 recherches et 62 profils documentaires	- 53 abonnements - 60 recherches documentaires	- 185 abonnements - 110 profils - 130 recherches

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

⁷ Les données des lignes « externalisation » et « indicateurs » concernent l'année 2006

ANNEXE X : FONCTION ARCHIVAGE

Tableau I (fonction archivage)

Agences / activités	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	InVS
Organisation ⁸	<p>La fonction n'est pas identifiée. Elle est assurée par le service documentation au siège et dans les SRA (6 sites)</p> <p>L'archivage est en partie externalisée</p>	<p>La fonction est identifiée et exercée au sein du SAJ et dans les entités concernées (directions et laboratoires)</p> <p>14 sites concernés par l'archivage</p> <p>L'archivage n'est externalisé que pour l'ANMV : en dehors de cette entité, l'agence assure l'archivage.</p>	<p>La fonction est identifiée et pilotée par la Direction administrative et financière. Elle est exercée dans les directions concernées.</p> <p>Il existe un volume considérable d'archives avec les dossiers d'AMM.</p> <p>L'archivage est en grande partie externalisé.</p>	<p>La fonction est identifiée et assurée par la cellule documentation-archivage du département Communication.</p> <p>Tout l'archivage est assuré par l'agence</p>	<p>La fonction n'est pas identifiée. Chaque agent fixe ses règles.</p> <p>L'archivage a lieu en partie à l'Agence et dans les CIRE.</p> <p>L'archivage est en partie est externalisée</p>
Effectifs	0 ETP	5,2 ETP, (1 au siège et 4,2 ETP dans les entités)	8,8 ETP (1 responsable archiviste pour l'ensemble) et 7,8 ETP répartis dans les diverses structures dont 3,5 à la DEMEB et 1,5 ETP sur le site de Vendargues	0,2 ETP (cat.2)	0 ETP
Externalisation	<p>L'archivage (archives intermédiaires) est externalisé: ARCHIVES ALPHA –Chartres (10 k€ en 2006)</p> <p>Autre prestation : réalisation des tableaux de gestion (en 2006) : 17 k€</p>	<p>Seule, l'entité ANMV à Fougères externalise l'archivage des dossiers d'AMM: société AGO à Fougères (35 k€)</p>	<p>L'archivage est externalisé : SAG (Garonor) marché de 4 ans (2004-2008)-143 k€ en 2006</p> <p>Autres prestations externalisées en 2006 :</p> <p>- destruction : ONYX TAIS destruction de 20 t / mois (24 k€ en 2006)</p> <p>- conseil : bureau Van Dijk (35k€)</p>	<p>Actuellement interne à l'Agence</p> <p>Externalisation prévue (réduction en cours du cahier des charges pour l'appel d'offres)</p>	<p>L'archivage (archives intermédiaires) est externalisé : Novarchives (3,5 k€ en 2006)</p>

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

⁸ On distingue :

- des archives courantes ou vivantes : elles sont nécessaires au traitement quotidien des affaires
- des archives intermédiaires sollicitées, peu sollicitées, très peu sollicitées : elles ne sont plus d'usage courant et doivent être conservées
- des archives définitives : elles sont conservées pour une durée illimitée. Les Archives Nationales se chargent de leur conservation gratuitement. Compte tenu des volumes négligeables pour les cinq agences étudiées, ce volet n'est pas examiné ici.

Annexes, Page 51

Tableau II (fonction archivage)

Agences / activités	ABM	AFSSA	AFSSAPS	AFSSET	InVS
Indicateurs 2006⁹	Archivage externalisé (stock) : -350 ml -30 communications en 2006	Archivage interne (stock): - 640 ml au siège - 100ml au Laboratoire d'hydrologie - 100ml (Sophia-Antipolis) - 395 ml (DIVE) Au siège, 49 communications Archivage externalisé par l'ANMV (stock) : -350 ml (société AGO)	Archivage externalisé (flux) : - flux de 2299 ml en 2006, soit 4588 conteneurs - (par an, 1200 dossiers nouveaux AMM et 18.000 dossiers de modifications ; 1 dossier AMM équivalent à 25 ml) - 1317 communications en 2006 (possible en 1 heure vu la proximité)	Archivage externalisé (stock) : 350 ml	Archivage externalisé (stock) : 333 ml
Evolution du besoin d'archivage	L'ABM va recevoir dans les 3 prochaines années 3000 dossiers pour l'accréditation des praticiens hospitaliers.	L'agence va avoir à archiver dans les années à venir un flux croissant de dossiers de demande d'avis (phytosanitaires et autres produits)	Le flux des demandes d'AMM va se maintenir. La dématérialisation des dossiers d'AMM est lancée.	L'agence va avoir à archiver dans les années à venir un flux croissant de dossiers de demande d'avis (biocides, puis ultérieurement produits relevant de Reach) Accroissement annuel prévu : 350 ml (1 dossier biocide équivalent à 10 ml)	
Echanges entre agences	Echanges avec l'archiviste de la HAS et de l'EFS situés sur le même site			Echange avec les homologues des autres agences au sein de l'Association des archivistes	
Avis sur la fonction archivage	La fonction doit être identifiée compte tenu de l'accroissement du flux des dossiers. et doit bénéficier de l'expérience de l'AFSSAPS dans la dématérialisation des dossiers.	L'agence doit être encouragée à externaliser l'archivage de ses archives intermédiaires (la réflexion est en cours) et doit bénéficier de l'expérience de l'AFSSAPS dans la dématérialisation des dossiers.	L'archivage est une fonction reconnue de l'agence compte tenu des volumes d'archivage. L'AFSSAPS doit partager son expérience de la dématérialisation des dossiers avec les autres agences	L'externalisation de l'archivage des archives intermédiaires doit être finalisée. Compte tenu des développements futurs, l'agence doit bénéficier de l'expérience de l'AFSSAPS dans la dématérialisation des dossiers	La fonction doit être identifiée et organisée.

Source : AFSSAPS, AFSSA, INVS, AFSSET, ABM

⁹ Les indicateurs principaux retenus ici sont :

- le volume stocké qui est apprécié par mètre linéaire (ml) : 1 ml correspond à 10 boîtes-archives de 10 cm d'épaisseur., soit 2 conteneurs ou caisse-cartons
- le nombre de communications ; une communication consiste à remettre les documents à la disposition du demandeur dans des délais courts (2 à 24 heures).

ANNEXE XI : LA FONCTION SUPPORT IMMOBILIER

Tableau n°1 : dates de résiliation des baux des sites en location classiques en Île-de-France

		Date de fin du bail	Observations
AFSSA	27/31 av du Général Leclerc, 94701 Maisons- Alfort	2011	
AFSSAPS	6 ^{ème} étage de l'immeuble Etoile, 93 Saint Denis, Tour Pleyel, 26 ^{ème} étage	2011 2011	
AFSSET	253 avenue du Général Leclerc, 94 Maisons- Alfort	2014 autorisation CITEP à renouveler en 2008	1,3M € investissements de rénovation réalisées en 2005
ABM	1 ave du Stade de France, 93212 La Plaine –Saint- Denis	2014	Résiliation possible à la 6 ^{ème} année avec contraintes financières
INVS	8-10 quai Bir Hakeim, St Maurice, 2 ^{ème} étage / 3 ^{ème} , 1 ^{er} étage/ 3 ^{ème}	Fin 2009 Fin 2016	
INPES (pour mémoire)	Sous location de l'AFSSAPS 6 ^{ème} étage bâtiment Etoile 93 Saint Denis	2011	

Tableau n°2 : Stratégie immobilière prévisionnelle des agences pour leur siège

Agence	Définition	Observation
AFSSA	-Logique de maintien du parc immobilier -Possibilité de construction sur terrain affectataire sur le site du 23 av du Gal Leclerc (SHON 4400 m ²)	Politique révisable en fonction de l'attitude du bailleur du 27/31 av du Gal Leclerc
AFSSAPS	-Bilan de la stratégie immobilière 2004-2006 : +168m ² -Acquisition du bâtiment B en totalité -Prise du bail du 6 ^{ème} étage « Etoile » (location) -restitution du 9 ^{ème} étage Tour Pleyel (location) -maintien du 26 ^{ème} étage (location) -nouveaux besoins exprimés 2006/2011 + 1044m ² (location supplémentaire)	Gestion à court et moyen terme des besoins immobiliers axée sur des locations complémentaires au site principal
AFSSET	- investissements lourds en 2005 d'aménagement du 253 av du Gal Leclerc -récupération envisagée des locaux encore occupés	Politique révisable en fonction de l'obtention d'une nouvelle autorisation du CITEP en 2008
ABM	-installation en 2005. clause contraignante de non résiliation avant la 6 ^{ème} année (2011)	Pas de stratégie prévisionnelle au regard de l'installation récente à Saint Denis
INVS St Maurice	-occupation du site du Château de Vacassy 210 personnes. Projet : -réhabilitation du site Les Marronniers (SHON 2550m ²) 160 postes de travail coût 4,09 M€ -construction d'un bâtiment annexe (SHON 2000m ²) 130 postes de travail, coût 7,005 M€	Hypothèse d'une croissance des effectifs à 418 personnes en 2009 (+25%) et (réserve foncière de 80 postes) soit 500 postes envisagés réalisation fin 2011

**Tableau n° 3 : Charges de location des agences pour leurs sièges
Ratio loyers + charges / SHON**

	Loyers €	Charges locatives €	Surface SHON (en m ²)	Ratio charges locatives/surface en € par an
AFSSA 27/31 av du Gal Leclerc	1 597 700	336 600	6 344	304,90
AFSSAPS Etoile * 33 ^{ème} 26 ^{ème} (* dont INPES sous locataire)	2 630 400	441 915	7 730	397,45
AFSSET	?	?	?	?
ABM	2 613 787	449 816	7 250	422,56
INVS Bir Hakeim	423 300 (*)	?	2 430	174,32

(*) évaluation

<p>Loyers moyens franciliens hors charge Neuf : 361,00 TTC / HC / m² / an Immeuble ancien : 253,00 TTC / HC / m² / an</p>
--

ANNEXE XII : LISTE DES PERSONNES
RENCONTREES

Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées

Cabinet

Erik RANCE, Conseiller auprès du ministre
Richard FINK, Conseiller
Benoît LESAFFRE, Conseiller santé publique
Frédéric AMAR, Conseiller technique
Brigitte SABLAYROLLES, Conseillère

Direction générale de la santé

Didier EYSSARTIER, Chef du service politique de santé et qualité du système de santé
Dominique GALLOT, Chargée de mission agences sanitaires
Xavier COYER, Chargé de mission INPES-INVS

Secrétariat général des ministères chargés des affaires sociales

Marie-Caroline BONNET-GALZY, secrétaire générale
Vincent GAILLOT, Conseiller

Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité

Direction générale du travail

Mireille JARRY, sous-directrice des conditions de travail
Damienne VERGUIN, sous-directrice des prud'hommes et du support
Yvan DENION, chef de bureau
Laurent GRANDGERET, chef de bureau

Ministère de l'agriculture et de la pêche

Direction générale de l'alimentation

Jean-Marc BOURNIGAL, Directeur général de l'alimentation
Monique ELOIT, Directrice générale adjointe

Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Direction du budget

François CARAYON, Sous-Directeur
Marie-Astrid RAVON, Chef du bureau Santé et comptes sociaux

Contrôle financier

Pierre BENET, Contrôleur financier (AFSSET)
Mireille DIETRICH, Chef de mission Santé publique et sécurité sanitaire du Contrôle général économique et financier
Gilles GEMINI, Contrôleur général économique et financier (AFSSA)
Albert PEIRANO, Contrôleur financier (AFSSAPS, INPES)
Gérard TAGLIANA, Contrôleur général économique et financier (ABM, INVS)

Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé

Jean MARIMBERT, Directeur général
Michel POT, Secrétaire général
Jean-Pierre GONDRAN, Directeur de l'administration et des finances
Muriel BERGES, Directrice des ressources humaines
Philippe BENAICHE, Chef du département des systèmes d'information
Fabien GOURDON adjoint au directeur de l'administration et des finances
Fabien CLEMENT, responsable de l'unité budget et contrôle de gestion
Elisabeth HERAIL, chef du service des affaires juridiques et européennes
Henriette CHAIBRANT, responsable de l'unité communication et internet
Dominique DOUCET, responsable de l'Unité de la Documentation
Fabien GOURDON, adjoint au directeur de l'administration et des finances
Arnaud LAMY, archiviste

Agence française de sécurité sanitaire des aliments

Pascale BRIAND, Directrice générale
Paul VIALLE, Président du conseil d'administration
Félix FAUCON, Secrétaire général
Patrick ESCLAUZE, Directeur des affaires financières et techniques
Nin KHIEU, Responsable du service des systèmes d'information
Ghislaine PALIX-CANTONE, Chef du service des affaires financières
Catherine RIGOULOT, Chef du service des marchés publics
Xavier CHATEAU, directeur des ressources humaines
François GERSTER, directeur scientifique,
Marc SAVEY, conseiller scientifique
Olivier LOUSSOUARN, archiviste
Olivier SPREUX, chef du service des affaires juridiques
Valérie LEYDET, Directrice de l'information et de la communication
Anne Vuong-Huule, chef du service des affaires immobilières

Institut de veille sanitaire

Gilles BRUCKER, Directeur général
Martial METTENDORFF, Directeur adjoint
Daniel DUBOIS, Responsable du service des systèmes d'information
François LE NE, Chef de projet du schéma directeur du système d'information
Béatrice ESCANDE, adjointe du responsable du service financier, logistique et économique
Marie-Laure BAUDY, chargée des ressources humaines
Judith BENREKASSA, responsable du service documentation
Isabelle TREMA, responsable du service communication
Laurence LETERTRE, service financier, logistique et économique

Agence de la biomédecine

Carine CAMBY, Directrice générale
Béatrice GUENEAU-CASTILLA, Secrétaire générale,
Brigitte VOISIN, Directrice de la direction administrative, juridique et financière.
Dominique CHAMBERY, Directeur de la direction des systèmes d'information
Eric ORTAVANT, responsable de l'unité contrôle de gestion
Dominique DAUTRICOURT, Directrice de la communication,
Anne DEBEAUMONT, responsable du service juridique,
Sylviane PINT, responsable du service documentation / archives

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

Michèle FROMENT-VEDRINE, Directrice générale

Henri POINSIGNON, Directeur général adjoint

Nathalie DELASSUS, Directrice de la communication, information, documentation

Fabrice COUTUREAU, Direction de la communication, information, documentation

Véronique PAPON, responsable de l'unité finances budget

Clarisse HOLIK, responsable documentation : archivage

Antoine JENNER, responsable de l'unité partenariat et marchés publics

Institut national de prévention et d'éducation pour la santé

Philippe LAMOUREUX, Directeur général

Fabienne THOMAS, assistante du directeur général,

Nicole CIVATTE-BENOIT, Directrice de la communication et des outils pédagogiques

ANNEXE XIII : LISTE DES SIGLES UTILISES

ABM	Agence de la biomédecine
AC	agence comptable
AE	autorisation d'engagement
AFS	Agence française du sang
AFSSA	Agence française de sécurité sanitaire des aliments
AFSSAPS	Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé
AFSSET	Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail
AMM	autorisation de mise sur le marché
AMO	assistance à maîtrise d'ouvrage
ANAES	Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé
ANDEM	Agence nationale de l'évaluation médicale
ANMV	Agence nationale du médicament vétérinaire
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux
CGEFI	Contrôle général économique et financier
CIRE	Cellule interrégionale d'épidémiologie
CNEVA	Centre national d'études vétérinaires et alimentaires
CNRS	Centre national de la recherche scientifique
COUPERIN	Consortium universitaires de périodiques numériques
CP	crédit de paiement
DGAL	Direction générale de l'alimentation
DGAPB	Direction générale de l'administration, du personnel et du budget
DGME	Direction générale de modernisation de l'Etat
DGS	Direction générale de la santé
DM	décision modificative
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
EFG	Etablissement français des greffes
EFS	Etablissement français du sang
ETP	équivalent-temps-plein
GRH	gestion des ressources humaines
HAS	Haute autorité de santé
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGE	Inspection générale de l'environnement
INCA	Institut national du cancer
InVS	Institut de veille sanitaire
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INRA	Institut national de la recherche agronomique
IRSN	Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire
IPSN	Institut de protection et de sûreté nucléaire
LOLF	loi organique relative aux lois de finances
OPRI	Office de protection contre les rayonnements ionisants
RH	ressources humaines
RNSP	Réseau national de santé publique
RTT	réduction du temps de travail
SCPRI	Service central de protection contre les rayonnements ionisants
SDSI	schéma directeur du système d'information
SHON	surface hors œuvre nette
SI	système d'information
SSII	société de service en ingénierie informatique
SRA	service de régulation et d'appui
UGAP	Union des groupements d'achats publics