



anses

Projet d'actualisation du guide d'analyse des intérêts déclarés

Avis n°2022-1 du Comité de déontologie et de prévention des
conflits d'intérêts de l'Anses en réponse à la saisine du
directeur général de l'Anses rendu sur présentation du rapport
de Madame Isabelle Doussan

Sommaire

I. Rapport de Madame Isabelle Doussan	3
1. La saisine	3
2. Le guide d'analyse des intérêts déclarés : objectifs	3
3. Procédure de sélection des personnes soumises à déclaration publique d'intérêt (DPI) à l'Anses.....	4
4. Une préoccupation actuelle majeure : la réduction du nombre d'experts mobilisables	5
II. Avis et recommandations du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses	7
1. Les risques pesant sur la qualité des expertises en raison de la diminution du nombre d'experts mobilisables.....	7
2. La notion de « mise à disposition de moyens significatifs ».....	7
3. Recommandations du CDPCI	8
3.1 Recommandations concernant les risques pesant sur la qualité des expertises en raison de la diminution du nombre d'experts mobilisables :.....	8
3.2. Recommandation relative à la notion de « mise à disposition de moyens significatifs »	9
3.3. Recommandation rédactionnelle rubrique 3.....	9
3.4.Recommandation concernant des bilans périodiques.....	9

I. Rapport de Madame Isabelle Doussan

1. La saisine

Le CDPCI a été saisi le 25 septembre 2019 par le directeur général de l'Anses d'une demande d'avis et de recommandations concernant l'actualisation du guide d'analyse des intérêts déclarés de l'Anses.

L'actualisation a été motivée par des retours d'expériences d'utilisateurs de ce guide, d'une part, et par la nécessité d'intégrer des modifications réglementaires, d'autre part. Même s'il ne s'agit pas d'une réforme en profondeur, l'avis du CDPCI est néanmoins sollicité. La précédente et première version du guide d'analyse des intérêts déclarés de l'Anses, adoptée le 22 mai 2017, avait fait préalablement l'objet d'un avis du CDPCI (avis n°2016-4) en date du 14 décembre 2016. On se reportera au texte de la saisine en annexe pour connaître les principales modifications proposées¹.

2. Le guide d'analyse des intérêts déclarés : objectifs

Pour mener à bien ses missions d'expertise, l'Anses doit en respecter les principes fondamentaux : compétence, indépendance et probité des experts, ainsi que collégialité, transparence et ouverture de l'expertise². C'est ainsi que l'Anses doit notamment s'assurer que les experts auxquels elle fait appel ne sont pas en situation de conflit d'intérêts au regard des tâches qu'elle leur confie. Pour ce faire, et en application des articles L.1313-1 et R.1313-1 du code de la santé publique et de la charte de l'expertise sanitaire³, l'Anses s'est dotée d'un guide d'analyse des intérêts déclarés. Ce guide indique les critères utilisés pour évaluer les liens d'intérêts et repérer ainsi les potentiels conflits, en fonction des différentes situations déclarées par les personnes soumises à une déclaration publique d'intérêts (DPI).

La notion de **lien d'intérêts** recouvre les intérêts ou les activités, passés ou présents, d'ordre patrimonial, professionnel ou familial, de l'expert en relation avec l'objet de l'expertise qui lui est confiée. Un lien sera qualifié de mineur lorsqu'il n'est pas constitutif d'un conflit d'intérêts en raison de sa faible intensité. Il est alors considéré *a priori* comme compatible avec l'exercice de la fonction ou du mandat par le déclarant. Un lien sera en revanche qualifié de majeur lorsqu'il est porteur d'un risque de conflit d'intérêts en raison de sa forte intensité. Il aura pour conséquence *a priori* d'écarter le déclarant du mandat, de la fonction ou du traitement du dossier concerné.⁴

¹ Par exemple dans la partie "Définitions", la définition de "l'absence de lien" supprimée pour être remplacée par "liens hors champ" pour désigner les liens déclarés sur la déclaration publique d'intérêts (DPI) mais se situant hors du champ de compétence de l'Anses.

² Voir notamment *Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses*, <https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-PrincipesExpertise.pdf>

³ Telle qu'issue du décret n° 2013-413 du 21 mai 2013 portant approbation de la charte de l'expertise sanitaire prévue à l'article L1452 -2 du code de la santé publique paragraphe III-B. On pourra également consulter le Code de déontologie de l'Anses <https://www.anses.fr/fr/system/files/ANSES-Ft-CodeDeontologie.pdf>

⁴ Cf. art. 11 code de déontologie de l'Anses.

Un **conflit d'intérêts** naît d'une situation dans laquelle les liens d'intérêts d'un expert sont susceptibles, par leur nature ou leur intensité, de mettre en cause son impartialité ou son indépendance dans l'exercice de sa mission d'expertise au regard du dossier à traiter. Selon la loi, « constitue un conflit d'intérêts toute situation d'interférence entre un intérêt public et des intérêts publics ou privés qui est de nature à influencer ou à paraître influencer l'exercice indépendant, impartial et objectif d'une fonction »⁵.

A titre d'exemple, si un agent exerce une activité principale, rémunérée ou non, au sein d'une entreprise ou d'un organisme qui est à même de tirer un bénéfice tangible ou d'être nettement pénalisé par les travaux, avis et décisions de l'Anses, son lien sera alors qualifié de majeur. Cette même activité exercée au sein d'une structure qui n'a pas lieu de tirer un bénéfice tangible ni d'être nettement pénalisée par les travaux, avis et décisions de l'Anses, mais dont l'activité, les techniques ou les produits entrent dans le champ de compétence de l'Anses, sera qualifiée de lien mineur. Si les champs de compétence de l'Anses ne sont pas concernés, le lien sera jugé absent.

3. Procédure de sélection des personnes soumises à déclaration publique d'intérêt (DPI) à l'Anses

Pour les **personnels de l'Agence** dont les fonctions justifient d'établir une déclaration publique d'intérêts, l'identification des liens d'intérêts est effectuée par l'employeur lors de la phase de recrutement, puis lors de la mise à jour par l'agent de sa DPI.

- Si des liens d'intérêts dits « majeurs » entraînant une incompatibilité ponctuelle avec un ou plusieurs dossiers sur lequel l'agent est amené à travailler sont identifiés au sein de sa DPI, l'Anses veille à ce qu'il ne participe pas aux travaux concernés.
- Lorsque des liens d'intérêts de nature à créer un conflit d'intérêts systématique avec les thématiques qui peuvent lui être confiées sont identifiés au sein de la DPI de l'agent, une mobilité interne lui sera proposée. Dans l'hypothèse où ce type de liens est identifié lors de la phase de recrutement, il ne pourra être donné suite à sa candidature.

Pour les **experts et membres d'instances**, l'Anses prévient les risques de conflits d'intérêts à deux niveaux successifs :

- En amont de la sélection des membres, par l'analyse des liens indiqués dans la déclaration publique d'intérêts au regard du domaine couvert par l'instance ou la thématique à examiner.
 - Dans ce cas, un candidat ne sera pas sélectionné si ses liens d'intérêts sont de nature à faire naître systématiquement un conflit avec les sujets traités par le collectif.
 - Si ses liens d'intérêts déclarés entraînent une incompatibilité ponctuelle avec le mandat ou certains des dossiers sur lesquels l'expert est amené à travailler, des mesures de gestion seront définies *a priori* par le comité chargé de l'évaluation des candidatures et au niveau du compte-rendu d'analyse des dossiers des experts ou du tableau de compte-rendu de constitution des collectifs. Il s'agit d'un tableau standardisé qui prévoit une analyse systématique

⁵ Loi n° 2013-907 du 11 octobre 2013 *relative à la transparence de la vie publique* (art. 2) et loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 *portant droits et obligations des fonctionnaires* (art. 25 bis tel que modifié par l'art. 2 de la loi n°2016-483 du 20 avril 2016).

des DPI et des compétences et qui permet d'assurer un suivi. Pour un exemple de ces mesures de gestion : un expert va s'extraire de l'analyse d'une partie de la saisine ou d'une question particulière pour laquelle il peut être en conflit d'intérêts ; il ne participe pas aux travaux portant sur cette question y compris dans le rapport final.

- Tout au long du mandat de l'expert, lors de l'actualisation des DPI, mais aussi avant chaque séance de collectif d'experts, en confrontant les liens indiqués dans la déclaration publique d'intérêts de chaque participant avec les sujets inscrits à l'ordre du jour par l'équipe en charge de la saisine. De plus, un tour de table avant chaque réunion permet aux experts de faire état de liens non encore déclarés.
 - Si des liens d'intérêts majeurs sont identifiés, l'expert ne participera pas à la séance ou à certaines parties de la séance. Les mesures de gestion des liens d'intérêts sont tracées à l'aide d'une matrice de liens d'intérêts et rappelées dans les procès-verbaux publiables.

4. Une préoccupation actuelle majeure : la réduction du nombre d'experts mobilisables

Les difficultés croissantes à mobiliser et retenir des candidatures d'experts répondant aux critères fixés par les principes de l'expertise collective ont été relevées dans au moins deux rapports publics récents⁶ et ont été exposées au comité par plusieurs des personnes auditionnées comme un point très préoccupant. Il a pu être ainsi noté que "la mobilisation du vivier des experts est primordiale pour que la France bénéficie d'une expertise de qualité."⁷ Plus spécifiquement, ce même rapport indique que "Si le nombre total d'experts mobilisés par l'Anses augmente régulièrement (+ 40 % en dix ans), l'agence rencontre des difficultés à élargir la cible des personnes impliquées. Les experts sélectionnés lors du renouvellement des comités sont majoritairement des experts dont le mandat est renouvelé ou qui participent déjà à des groupes de travail de l'agence, et les candidatures nouvelles ne représentent que 20 % du total. De plus, les experts âgés de plus de 60 ans et retraités représentent jusqu'à 40 % des experts des comités."⁸

Deux phénomènes se conjuguent : la réduction du nombre de candidatures et l'augmentation du nombre de liens d'intérêts déclarés par les experts.

La réduction du nombre de candidatures :

Certains secteurs ou certaines disciplines sont particulièrement touchés ; c'est le cas par exemple de la nutrition animale pour laquelle le point de rupture semble pratiquement atteint et de la toxicologie. En ce qui concerne la constitution de comités d'experts spécialisés en lien avec les milieux aériens, il a pu être constaté au sein de l'Anses que, si en 2005 et 2006 les listes de candidats pour ce comité pouvaient comprendre jusqu'à cent ou cent cinquante candidatures, leur nombre ne dépasse pas cinquante aujourd'hui. Pour sa part le secteur de la nutrition animale n'en affiche que trente.

⁶ Voir en particulier *La santé-environnement : recherche, expertises et décisions publiques*, Rapport au gouvernement, CGEDD n°013312-01, IGAS, n°M 2020-051, IGF n°2020-M-024-03, IGESR n°2020-167, CGAAER n°20056, déc. 2020. *Evaluation des risques sanitaires et environnementaux par les agences : trouver le chemin de la confiance*, Les Rapports de l'OPECST, mai 2019.

⁷ Rapport *La santé-environnement : recherche, expertises et décisions publiques*, op. cit. p. 35.

⁸ Rapport *La santé-environnement : recherche, expertises et décisions publiques*, op. cit., p. 35.

Les causes semblent bien identifiées. Les experts sont, pour leur grande majorité, des chercheurs et des enseignants-chercheurs et la première raison concerne leurs organismes d'appartenance. Certaines institutions refusent en effet de plus en plus que leur personnel participe à des expertises, jugées chronophages. Pour les experts potentiels, l'absence ou la très faible reconnaissance institutionnelle (notamment dans les instances universitaires) constitue très clairement un frein à leur mobilisation pour ces tâches⁹. A cela s'ajoute la faiblesse de la rémunération des experts comparativement à d'autres pays¹⁰. Enfin, lors des auditions, il a été dit à notre comité que plusieurs experts se disent découragés par le fait de devoir déclarer tous leurs liens et d'être confrontés à des procédures lourdes telles que celles conduites à l'Anses.

La multiplication des liens d'intérêts :

Les causes sont aussi assez bien identifiées, et en premier lieu la baisse des financements publics, qui a pour conséquence le recours croissant à des fonds privés et la multiplication des partenariats avec des structures privées. Mais il faut noter aussi que, pour certaines recherches, le partenariat avec des acteurs privés peut être utile, donnant accès à un certain nombre d'éléments, comme des bases de données par exemple.

Une vigilance accrue des experts vis-à-vis de ces questions se manifeste aussi actuellement, et peut ainsi les conduire à déclarer des liens d'intérêts qui auraient été négligés auparavant.

Les conséquences :

Ces deux phénomènes se conjuguent et compliquent très sérieusement la tâche de l'Anses dans ses missions d'expertise : non seulement les experts candidats sont moins nombreux, mais ceux qui se présentent déclarent de plus en plus de liens d'intérêts et sont donc potentiellement en situation de conflits d'intérêts dans les secteurs entrant dans la compétence de l'Anses.

⁹ "(...) sauf exception, les institutions de recherche n'ont pas de volonté explicite de soutenir l'expertise publique et cet objectif ne figure pas dans les contrats d'objectifs et de performance signés avec l'État. En ce qui concerne les universités et autres établissements d'enseignement supérieur et de recherche, ils n'ont pas de politique organisée en matière de contribution à l'expertise publique et celle-ci peut être considérée comme concurrente avec l'enseignement, comme l'ont indiqué certaines personnes auditionnées par la mission. Le référentiel d'évaluation du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES) n'est pas de nature à inciter les institutions et les unités de recherche à développer leur activité d'expertise publique." Rapport *La santé-environnement : recherche, expertises et décisions publiques*, op. cit., p. 35.

¹⁰ "La participation à des groupes d'experts est parfois décrite comme un sacerdoce, dans la mesure où la participation aux travaux d'expertise est peu valorisée dans la communauté scientifique et fait l'objet d'une rémunération faible", *Évaluation des risques sanitaires et environnementaux par les agences : trouver le chemin de la confiance*, Les Rapports de l'OPECST, mai 2019, p.77.

II. Avis et recommandations du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses

Si le CDPCI est globalement favorable aux modifications proposées pour le guide d'analyse, ainsi qu'à sa mise en œuvre, il souhaite identifier quelques points d'attention et formuler des recommandations.

1. Les risques pesant sur la qualité des expertises en raison de la diminution du nombre d'experts mobilisables

Le CDPCI est très attaché au respect des principes d'indépendance de l'expertise, mais aussi à la représentation de la pluralité des points de vue, qu'il s'agisse de pluridisciplinarité ou de diversité d'écoles de pensées, notamment. La pluralité des organismes d'appartenance des experts et l'existence de possibles liens intellectuels qu'il convient de gérer doivent également être considérées. Or, la réduction du nombre d'experts répondant aux critères de l'expertise collective fixés par la loi et par l'Anses rend parfois cette diversité très difficile à atteindre.

Le CDPCI s'inquiète également du fait du cumul croissant des liens qualifiés de mineurs, jusqu'à conduire dans certains cas à refuser des candidatures. Il note également que la réduction du nombre d'experts dans certains domaines ou pour certaines disciplines conduit à des situations où une même personne cumule les fonctions d'expertise pour différentes instances, et ce de plus en plus souvent. Le risque en est la reproduction des mêmes idées au détriment de la diversité intellectuelle et des points de vue, mais aussi celui d'un investissement moindre dans les travaux de chaque groupe. Le CDPCI apprécie ainsi qu'une saisine portant sur le référentiel pour l'analyse des liens intellectuels, qui sera annexée au guide d'analyse des intérêts déclarés, lui ait été confiée en avril 2021.

2. La notion de « mise à disposition de moyens significatifs »

Au point 2. de la DPI relatif aux activités exercées à titre secondaire, dans la rubrique 2.3, le lien éventuel à déclarer concerne la *Participation (s) à des travaux scientifiques ou des études pour des organismes publics ou privés entrant dans le champ de compétence, en matière de santé publique et de sécurité sanitaire, de l'organisme / des organismes ou de l'instance / des instances collégiale(s), objet (s) de la déclaration.*

Les différents types de situations qui permettent de déterminer la nature du lien (mineur, majeur ou hors champ) se réfèrent à l'existence ou non de rémunération individuelle ou de financement versé à l'employeur du déclarant. Plus précisément, dans le guide modifié, la qualification de lien majeur est déterminée par « la participation à des travaux, avec rémunération individuelle significative ». En revanche, la mention de « mise à disposition de moyens matériels significatifs », qui figurait dans la précédente rédaction, a été enlevée, conformément au document type de la DPI¹¹

¹¹ Cf. Arr. 5 juil. 2012 portant fixation du document type de déclaration publique d'intérêts mentionnée à l'article L.1451-1 du code de la santé publique.

Le CDPCI considère toutefois que l'affectation de moyens à l'équipe de recherche du déclarant peut entraîner des conséquences de dépendance importantes, en particulier dans un contexte de diminution des subventions publiques des laboratoires. Ces moyens peuvent consister en la mise à disposition de matériels (par exemple un spectromètre de masse) ou de personnel (par exemple un post-doctorant), mais aussi de l'accès à des bases de données, des systèmes d'analyse, ou encore des systèmes informatisés, nécessaires pour travailler sur telle ou telle politique publique, mais très coûteux en particulier pour des laboratoires de recherche en Sciences Humaines et Sociales, par exemple.

Selon l'importance du matériel ou de l'accès à ces systèmes, par exemple au regard du budget général de l'unité de recherche du déclarant, cette mise à disposition pourrait être qualifiée de lien majeur ou mineur.

3. Recommandations du CDPCI

3.1 Recommandations concernant les risques pesant sur la qualité des expertises en raison de la diminution du nombre d'experts mobilisables :

Recommandation 3.1.1. :

Une meilleure reconnaissance, par leurs organismes employeurs ou les instances universitaires, du travail des universitaires et chercheurs publics est l'une des solutions identifiées par les rapports précités pour augmenter le nombre de candidatures d'experts. En attendant un mouvement en ce sens au niveau national, de la part du ministère chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, le CDPCI suggère que l'Anses se rapproche des organismes employeurs et des instances évoquées plus haut. Il s'agirait, d'une part, de les alerter, si ce n'est déjà fait, sur les difficultés qu'elle rencontre et les risques pesant ainsi sur la qualité de l'expertise publique et, d'autre part, de s'entendre sur les moyens d'inciter les chercheurs et enseignants-chercheurs à participer aux missions d'expertise et d'appui aux politiques publiques, qui sont comprises, il convient de le rappeler, dans les missions de la recherche publique aux termes de l'article L 111-1 du Code de la recherche¹². Ces moyens pourraient être formalisés, par exemple dans les accords-cadres que passe l'Anses avec des établissements et organismes de recherche, ce qui n'est pas le cas actuellement. On peut mentionner le recours aux conventions de mise à disposition ou la décharge de service qui peuvent être adaptés à des missions d'expertise d'une certaine durée, ou l'augmentation de la rémunération individuelle accordée par l'Agence aux experts permettant ainsi de réduire l'écart avec d'autres institutions, comme l'EFSA. On signalera enfin la récente modification soumettant à simple déclaration les activités d'expertise relevant auparavant du régime de l'autorisation¹³, allégeant ainsi la charge administrative pesant sur les universitaires et chercheurs.

¹² Concernant l'Inrae, on notera que la « Participation d'experts d'INRAE à l'Anses » figure expressément dans la Note de la direction générale de l'expertise et de l'appui aux politiques publiques, *La typologie des activités d'expertise et d'appui aux politiques publiques (EAPP) d'INRAE*, Version - décembre 2020, <https://intranet.inrae.fr/dapp/content/download/3703/36456/version/1/file/EAPP-Typologie-des-activites-version-dec2020-avec-liens.docx.pdf>

¹³ Cf. décret n° 2021-1424 du 29 octobre 2021 relatif à la déclaration de certaines activités accessoires par les personnels de l'enseignement supérieur et les personnels de la recherche.

Recommandation 3.1.2. :

Le CDPCI suggère que soit ajoutées, en annexe à la grille d'analyse des liens d'intérêts par exemple, et pour faire face à des situations extrêmes, les conditions dans lesquelles l'Anses se verrait obligée de devoir refuser une mission d'expertise faute de pouvoir constituer le ou les groupes d'experts. Ces conditions peuvent tenir compte de l'ensemble des mesures de gestion rendues nécessaires par l'existence de liens voire de conflits d'intérêts, de la proportion d'experts concernés par ces mesures, ou bien de l'impossibilité de retenir des experts représentant une pluralité jugée satisfaisante selon les domaines considérés.

3.2. Recommandation relative à la notion de « mise à disposition de moyens significatifs »

Le CDPCI prend acte du fait que la mention de « mise à disposition de moyens matériels significatifs », qui figurait dans la précédente rédaction du guide, ne fait pas l'objet d'une déclaration obligatoire. Toutefois, le CDPCI estime que cette information est importante et qu'elle devrait à ce titre figurer dans la dernière rubrique de la DPI (n°7), relative aux « autres liens d'intérêts ». Il est suggéré en outre, que l'Anses saisisse le ministère des solidarités et de la santé en vue de modifier le formulaire de DPI, afin que cette mention soit portée dans les informations faisant l'objet d'une déclaration obligatoire.

3.3. Recommandation rédactionnelle rubrique 3

La rubrique 3 concerne les directeurs d'une entité ou les chefs de projet. Le CDPCI recommande, d'une part, que le terme de directrice soit ajouté à côté de celui de directeur et, d'autre part, que le terme « chef » soit remplacé par celui plus adéquat de « responsable » de projet.

3.4. Recommandation concernant des bilans périodiques

Le bilan du premier guide a été fait après deux ans de mise en œuvre environ (2017-2019). Cette échéance avait été prévue et il est apparu, en interne, un besoin d'homogénéiser les règles de décision entre les différentes équipes, d'autant plus que l'analyse ponctuelle des liens d'intérêts des experts est réalisée, par les coordinateurs, avant chaque réunion de comités d'experts et de groupes de travail autonomes. Les éléments ayant réellement donné lieu à débat, et à des débats délicats, ont toutefois été peu nombreux, selon les personnes auditionnées.

Le CDPCI note que si un *vade-mecum* des difficultés qui ont pu être rencontrées, des questions d'interprétation de telle ou telle disposition du guide, n'est pas fait, toutes les questions qui se sont posées sont néanmoins recensées. Il est tout à fait possible de retrouver l'historique de chaque question, les arguments et la conclusion. Le CDPCI estime cette traçabilité suffisante et demande qu'un bilan puisse être fait tous les deux à trois ans, avec une information au CDPCI.

Le CDPCI approuve le rapport de Mme Doussan et adopte l'avis et les recommandations à l'unanimité.

Le 22 février 2022,

*Au nom des membres du comité de déontologie et
de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses*

Gabrielle Bouleau, la présidente