

Éléments déontologiques relatifs au nombre de mandats des experts de l'Anses

Avis n°2024-2 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses

Avis rendu sur rapport de Marie-Caroline BEER

Le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses a été destinataire en avril 2023 d'une saisine portant sur les éléments déontologiques relatifs au nombre de mandats des experts de l'agence. Il est interrogé sur les avantages et inconvénients associés à la mise en place d'un nombre explicitement limité de mandats dans les comités d'experts spécialisés ou au conseil scientifique, et est invité à formuler des recommandations associées. L'examen de la question de l'implication des experts de l'Anses dans l'expertise, ou dans d'autres activités en lien proche avec l'agence, est également demandé afin d'identifier « *des éléments d'alerte sur un plan déontologique devant conduire l'Anses à s'interroger sur la poursuite de l'implication d'un expert dans ses travaux, ou caractériser des situations qui génèrent des difficultés déontologiques pour la conduite de l'expertise.* » Dans l'éventualité d'une conclusion tendant à la limitation du nombre de mandats, il est demandé au comité de proposer les contours d'une décision de l'agence pour rendre explicite le nombre maximal de mandats dans une même instance collective de l'Anses.

Pour répondre à cette saisine, et afin d'éclairer sa réflexion d'éléments de comparaison, le comité de déontologie a pris connaissance, via des auditions, des dispositifs en vigueur dans d'autres organisations. La liste des personnes auditionnées figure en annexe, de même que -après accord explicite- les éléments de comparaison partagés.

Lors de ses séances du 29 février, du 23 mars et du 23 avril 2024, le comité de déontologie a examiné le projet d'avis et s'est prononcé sur les propositions de recommandations. Elles ont été adoptées à l'unanimité.

L'Anses analyse les liens d'intérêts déclarés par les membres du comité de déontologie avant leur nomination et tout au long des travaux, afin d'éviter les risques de conflits d'intérêts au regard des points traités dans le cadre de l'expertise. Les déclarations d'intérêts des membres du comité de déontologie sont publiées sur le site internet <https://dpi.sante.gouv.fr/>.

I – SYNTHÈSE

Les référentiels réglementaires ou normatifs n'apportent pas de réponse à la question du nombre de mandats des experts ni des membres du conseil scientifique de l'Anses. La structuration de l'expertise à l'agence prend différentes formes : comités d'experts spécialisés (CES), groupes de travail (GT) pérennes ou sur saisine, groupes d'expertise collective d'urgence (GECU), etc. En mai 2023, les seize CES de l'Anses regroupent 327 experts et il y a de façon récurrente environ 70 à 75 GT et GECU en activité. Moins de 4% des membres des CES (soit 11 experts) siègent concomitamment dans deux d'entre eux, et aucun expert dans plus de deux CES. En tenant compte des mandats dans les CES et dans les GT pérennes, environ 12% des experts (soit 39) ont des mandats dans plusieurs instances de l'Anses, ce qui tient beaucoup à la logique de construction de ces groupes de travail. La question du nombre de mandats simultanés dans plusieurs CES ou GT pérennes de l'Anses ne se pose donc que de façon limitée.

Cette approche n'est toutefois qu'un reflet incomplet de la situation car le cumul du nombre de mandats prend ponctuellement d'autres proportions si l'on considère également les mandats d'experts de CES dans des GT ad hoc. L'agence s'efforce néanmoins de tendre vers un renouvellement des membres de collectifs d'environ 30 % à chaque nouvelle mandature. L'agence se dit vigilante afin que soient évités des fonctionnements répétitifs voire sclérosants. Elle favorise donc une rotation des membres et accompagne les experts les plus récents.

Des auditions ont permis de collecter des éléments de comparaison entre les règles et pratiques de l'Anses et celles du Haut conseil de santé publique (HCSP) et de trois agences sanitaires : l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), la Haute autorité de santé (HAS) et Santé publique France. Ces pratiques sont homogènes pour le renouvellement des collectifs (l'appel public à candidatures étant la règle générale, sauf dans le cas de situations d'urgence) ou pour la prise en compte de la rareté de certaines disciplines. Il y a davantage de différences s'agissant des nombres de mandats. Par ailleurs, l'Anses présente la particularité de s'être dotée d'un dispositif de suivi consolidé de la population de ses experts. Cela lui offre une visibilité appréciable qui éclaire la gestion des mandats.

La disponibilité des experts constitue évidemment un prérequis mais il importe aussi de ne pas sous-estimer les risques d'installation insidieuse de prises de pouvoir ou d'affirmation « non contestable » d'autorités intellectuelles dans les collectifs, contre lesquels le renouvellement des membres permet de lutter. En pratique, les arguments avancés en faveur ou en défaveur du renouvellement d'un collectif d'expertise semblent globalement se compenser. Cela accroît l'importance d'une approche plus systémique pour apprécier le nombre souhaitable de mandats. Une pluralité de grilles de questionnement liées à la composition d'un collectif d'expertise peut alors être convoquée, telles que les liens entre le fonctionnement d'un groupe et ses aspects structuraux ; la prise en compte de la notion de l'intelligence collective ; ou l'intégration du poids potentiel de certains biais cognitifs. Répondre à la question du nombre de mandats c'est donc avoir pleinement conscience des conditions et des effets qui peuvent être associés à la composition d'un collectif d'expertise.

Disposer des compétences appropriées conditionne la qualité et même la faisabilité de l'expertise. La présence autant que possible dans chaque collectif d'au moins deux experts ayant des compétences proches favorise un débat éclairé. Aussi cela est-il encouragé par le comité de déontologie¹. La question des compétences requises par l'expertise mériterait aussi d'être mise en perspective par l'Anses dans une démarche stratégique qu'il lui appartient de définir, en lien avec son conseil d'administration et son conseil scientifique. La constitution de viviers de potentiels futurs experts serait à favoriser à travers des interactions consolidées avec les sociétés savantes et le financement de formations. Si la rareté de certaines compétences est susceptible de constituer un obstacle au renouvellement des collectifs, la valorisation de l'implication dans l'expertise en est un incontestable levier.

Plus fondamentalement, compétence et indépendance constituent des exigences intangibles pour l'expertise, expressément mentionnées dans la charte de l'expertise sanitaire. Il semble dès lors utile d'appréhender aussi les compétences non seulement de façon disciplinaire mais aussi appliquées à la maîtrise de la démarche d'expertise en elle-même. En cela, une certaine continuité dans les mandats serait à encourager, pour autant qu'elle soit bigarrée, dans des proportions équilibrées, par la présence d'experts moins expérimentés. De plus, appréhender l'expertise des membres de collectifs à travers la distinction entre expertise contributive et expertise interactionnelle² pourrait permettre de consolider la présence d'experts relevant des sciences humaines et sociales. Cela permettrait d'inviter des experts ayant des capacités d'analyses critiques du fonctionnement des groupes, et par exemple en mesure de révéler de potentiels biais de cadrage.

L'éthique comportementale est exigible dans le pilotage et le fonctionnement des collectifs d'expertise. Plus globalement, la démarche d'expertise est en elle-même une démarche complexe³, reposant sur un ensemble d'ambiguïtés et intrinsèquement porteuse de risques. Il paraît donc important qu'elle comporte une dimension éthique (en tant que réflexion sur la recherche du meilleur qu'il est possible d'accomplir), ce qui peut nécessiter une implication des experts dans la durée, sans bien sûr mettre en cause l'expertise en situation d'urgence.

Nombre d'aspects plaident donc en faveur d'une certaine continuité dans l'implication des experts et accréditent l'idée de mandats successifs, tandis que cette continuité peut aussi devenir un véritable obstacle au déroulement de l'expertise et à l'atteinte même des objectifs associés (éthique etc.). Le panachage des profils de membres de collectifs d'expertise (en termes d'expertises, d'anciennetés, d'âges, de genres, etc.) est une approche à la fois pragmatique, nécessaire et prudente.

Le comité soutient donc plutôt l'Anses dans son approche actuelle tout en formulant sept recommandations et six autres points d'attention. Et c'est finalement le questionnement périodique des critères par l'agence qui apparaît pertinent, plus que l'édiction de règles quantitatives de renouvellement ou de limitation du nombre de mandats successifs. Et cela conforte, voire renforce, le rôle des équipes d'appui à l'expertise de l'agence en tant que facilitatrices des travaux, et vigies en cas de risque de dérive dans les pratiques de l'expertise.

¹ Voir l'[avis 2022-03 du comité de déontologie sur le référentiel pour l'analyse des liens intellectuels et l'annexe au guide d'analyse des liens déclarés](#) : « dans la constitution d'un collectif d'experts, il semble toutefois nécessaire d'équilibrer les positions incarnées par les experts quand elles sont identifiées en amont ».

² L'expertise interactionnelle correspond à la capacité à parler aisément le langage d'un domaine spécialisé et à hiérarchiser les connaissances disponibles, sans nécessairement avoir une pratique scientifique de ce domaine, tandis que l'expertise contributive est liée à la capacité de contribuer à ce domaine (Calvez 2010).

³ En empruntant à Edgard Morin le fait que « complexe » signifie ce qui est tissé ensemble.

SOMMAIRE

I – SYNTHÈSE	3
II - RÉPONSE A LA SAISINE	7
1^{ère} partie – Présentation du périmètre d'application de la question du nombre de mandats	7
1. Les dispositions réglementaires et les référentiels sont très largement non prescriptifs s'agissant du nombre de mandats.....	7
2. La question du nombre de mandats s'applique à l'Anses dans un périmètre vaste à la structuration plurielle	7
2.1. L'implication des experts de l'Anses s'organise à travers de nombreuses formes de collectifs	8
2.2. Le nombre de mandats des membres du conseil scientifique n'est pas prédéterminé.....	9
2.3. L'examen quantitatif et analytique des mandats en cours dans les CES est riche d'enseignements	10
2.3.1. Le nombre de mandats simultanés est limité pour les CES mais parfois plus significatif en tenant également compte des GT non pérennes	10
2.3.2. L'appartenance des experts et leur positionnement professionnel sont des critères nécessaires d'appréciation des mandats en cours.....	11
2.4. Le renouvellement des mandats s'inscrit dans une règle générale d'appel public à candidatures et appelle une vigilance déontologique sur le rôle du conseil scientifique	12
2^{ème} partie – Mise en perspective des pratiques de l'Anses dans une approche comparative	13
3. Les pratiques de l'Anses en matière de nombres de mandats sont assez proches de celles d'autres acteurs de l'expertise même si le suivi centralisé des mandats constitue une appréciable spécificité	13
3.1. La situation est différenciée s'agissant du nombre de mandats	13
3.2. Les modalités de mise en œuvre des appels publics à candidatures sont assez homogènes.....	14
3.3. Le suivi consolidé des mandats par l'Anses favorise leur gestion et constitue une spécificité	14
3.4. Le pragmatisme s'impose pour le nombre de mandats concernant des réponses en urgence aux saisines.....	15
3.5. Les pratiques sont différenciées pour ce qui concerne les retraités.....	15
4. L'application de règles limitatives rencontre des obstacles tandis que la valorisation de l'implication dans l'expertise est à encourager	16
4.1. La rareté de certaines compétences peut constituer un obstacle à l'application de règles strictes en matière de nombre de mandats.....	16
4.2. La valorisation de l'implication dans l'expertise est à soutenir	17

3^{ème} partie – Questionner le nombre de mandats c’est aussi s’interroger sur l’essence de la démarche d’expertise.....	18
5. Le nombre souhaitable de mandats peut s’apprécier à partir d’éléments systémiques.....	18
5.1. L’incidence du rythme de renouvellement d’un collectif d’expertise sur son fonctionnement convoque des arguments qui semblent en pratique globalement se compenser.....	18
5.2. Les grilles de questionnement associées à la composition d’un collectif d’expertise sont particulièrement riches	19
5.3. La prise en compte dans les mandats des égales exigences de compétence et d’indépendance est indispensable.....	20
5.4. Il est utile de dépasser une approche disciplinaire de l’expertise.....	21
5.5. S’agissant de l’implication externe des experts de l’Anses, il suffit de mobiliser les règles déontologiques déjà existantes	22
5.6. En synthèse, le questionnement des critères applicables au choix des mandats ainsi que la vigilance de l’Anses sont essentiels.....	22
III – RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS ET DES AUTRES POINTS D’ATTENTION	24
1. Récapitulatif des recommandations	24
2. Récapitulatif des autres points d’attention.....	24
IV - ANNEXES.....	26
1. Saisine.....	26
2. Éléments de comparaison : l’ANSM, la HAS, le HCSP et Santé publique France	28
2.1. Les collectifs d’experts.....	28
2.2. L’organisation du suivi des mandats.....	30
2.3. Les situation d’expertise en urgence	30
2.4. La participation des retraités à l’expertise	31
2.5. Les compétences rares	31
2.6. La valorisation de l’expertise dans la carrière des experts.....	31
2.7. Incidence du rythme de renouvellement des mandats sur le fonctionnement des collectifs d’expertise.....	32
3. Liste des personnes auditionnées	33

II - RÉPONSE A LA SAISINE

1^{ère} partie – Présentation du périmètre d'application de la question du nombre de mandats

Cette partie présente les aspects réglementaires et la pluralité des collectifs de l'Anses auxquels s'applique la question du nombre de mandats, d'un point de vue organisationnel, quantitatif et en termes d'appartenance des membres, et de modalités de renouvellement des mandats.

1. Les dispositions réglementaires et les référentiels sont très largement non prescriptifs s'agissant du nombre de mandats

Les dispositions du code de la santé publique n'encadrent pas le nombre de mandats successifs de membres de collectifs d'expertise. Ces aspects ne sont pas davantage évoqués dans la charte nationale de l'expertise⁴ qui met l'accent sur la compétence et l'indépendance de ceux qui conduisent l'expertise et sur la prise en compte des liens d'intérêts. Cela n'est pas plus mentionné dans la charte nationale de l'expertise sanitaire adoptée par le décret n°2013-413 du 21 mai 2013⁵ qui met en exergue les critères de « compétences, de l'expérience ainsi que de l'indépendance » et la gestion des conflits d'intérêts.

La norme française NF X 50-110 « Prescriptions générales de compétence pour une expertise » portant sur la qualité en expertise dans sa version en date du 20 avril 2003 comporte un chapitre dédié au management des ressources de l'organisme d'expertise⁶. Des dispositions concernant les ressources humaines évoquent trois aspects : l'approche quantitative (« *l'organisme d'expertise doit disposer d'un nombre suffisant d'experts pour couvrir l'ensemble de son domaine de compétence* ») ; les compétences de l'expert (à la fois techniques, relatives à la conduite d'expertise, à la communication et la présentation des résultats) ; ainsi que les qualités personnelles de l'expert. Ces dernières sont détaillées car « *au même titre que sa compétence, [les qualités personnelles de l'expert] contribuent fortement à la fiabilité de l'expertise et de ses résultats* ».

En synthèse, l'accent est mis sur les notions d'indépendance et de compétences des experts, qui sont détaillées. Aucun de ces référentiels n'apporte de réponse, ni directement ni indirectement, à la question posée ici au comité de déontologie de l'Anses. Ce sujet apparaît donc comme un impensé. Il s'agit d'examiner si cette absence de cadrage réglementaire ou normatif et de garde-fou déontologique se justifie ou si des précautions particulières devraient être prises.

Ces observations relatives à l'absence de cadrage rencontrent toutefois une exception s'agissant des dispositions relatives au Haut conseil de la santé publique (*voir infra – Éléments de comparaison*).

2. La question du nombre de mandats s'applique à l'Anses dans un périmètre vaste à la structuration plurielle

La structuration de l'implication des experts de l'Anses constitue le périmètre d'application du présent avis.

⁴ <https://www.alerte-sante-environnement-deontologie.fr/IMG/pdf/charte-nationale-expertise.pdf>

⁵ <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000027434015/>

⁶ Notons la mention selon laquelle « à la date de publication du présent document, il n'existe pas de travaux européens et internationaux traitant du même sujet ».

2.1. L'implication des experts de l'Anses s'organise à travers de nombreuses formes de collectifs

Les collectifs d'expertise constitués à l'Anses s'inscrivent dans la typologie suivante : comités d'experts spécialisés (CES), groupes de travail (GT) et groupes d'expertise collective d'urgence (GECU). Le champ de compétence des CES est défini par l'Anses et est validé par son conseil d'administration après avis de son conseil scientifique. Les GT ont un rôle d'appui aux CES. Ils sont mis en place sur des thématiques spécifiques.

Par ailleurs, ainsi que cela est indiqué dans le document « Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses »⁷, le directeur général de l'agence peut nommer des experts pour constituer des collectifs d'experts ou désigner des rapporteurs. Cette nomination peut intervenir « *parmi les experts déjà nommés, parmi les scientifiques inscrits sur une liste de personnalités compétentes, ou dans des situations particulières de compétences recherchées très pointues ou de contraintes de délai, après prise de contact d'une personnalité scientifique. Les collectifs ainsi constitués sont soit des GT à nommer dans des cas spécifiques, liés par exemple aux délais pour la réalisation de l'expertise (sans pour autant être dans des conditions d'urgence), soit des groupes d'expertise collective d'urgence (GECU) ».* Lors de la nomination d'experts rapporteurs, le directeur général détermine leurs missions (expertise circonscrite d'un dossier ou d'une question, relecture, analyse critique de données, etc.).

Les GT sont eux-mêmes de deux types, sur saisine ou pérennes :

- Les GT sur saisine sont constitués de manière *ad hoc*, afin de traiter une saisine rattachée à un CES. La validation de leurs travaux est effectuée par le CES pour l'appui duquel ils ont été constitués. Dans un récent avis, le comité de déontologie de l'agence a examiné un ensemble d'aspects du fonctionnement de l'expertise avec constitution des GT⁸ ;
- Les GT pérennes ont un périmètre assez large, comme par exemple « Évaluation des risques sanitaires associés aux paramètres chimiques des eaux destinées à la consommation humaine », et ils peuvent traiter plusieurs types de saisines. Il a été indiqué au comité de déontologie que ces GT pérennes travaillent selon deux orientations. Certains instruisent une série de saisines sur un même thème et leurs travaux sont validés en CES (par exemple le GT « perturbateurs endocriniens » ou « indicateurs biologiques d'exposition »). D'autres travaillent sur une série de dossiers liés à une évaluation dans un cadre réglementaire pour lequel une méthodologie peut être mise en œuvre de manière récurrente dans des délais contraints. Il s'agit par exemple du GT « Évaluation des matériaux et auxiliaires technologiques dans le domaine de l'alimentation et de l'eau » (MATAE) ou du GT « Biotechnologie » qui a en charge l'évaluation des risques sanitaires et environnementaux liés à des demandes d'autorisation de mise sur le marché communautaire des plantes génétiquement modifiées.

Pour certaines missions pérennes, l'interface du GT pérenne avec le CES est dite « adaptée » : dans un premier temps, le cadrage général et la méthode font l'objet d'un travail conjoint du CES et du GT puis ce dernier réalise l'expertise et remet ses conclusions à l'Anses, sans intervention systématique du CES sauf dans le cas de dossiers considérés comme sensibles, difficiles ou complexes. Ces GT rendent compte régulièrement au CES de l'avancée de leurs travaux et de leurs conclusions. Le CES référent revoit régulièrement la pertinence de la méthode d'instruction en fonction des avancées méthodologiques

⁷ [Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses](#) - version 2 du novembre 2012.

⁸ [Questions de déontologie dans le cadre du processus d'expertise - Avis 2023-01 du comité de déontologie et de prévention de conflits d'intérêts de l'Anses](#)

relatives aux évaluations des risques dans les domaines concernés. Le champ d'application de cette adaptation est déterminé lors du cadrage interne de chaque saisine ; toutes les saisines entrant dans le champ de ces GT n'étant pas concernées par cette adaptation.

Dans tous les cas, les experts impliqués dans les travaux de l'Anses sont nommés *intuitu personae*. Le recrutement via appel public à candidatures constitue le cas général qui s'applique au recrutement des experts de tous les CES de l'agence.

Les situations d'urgence, dûment motivées par la saisine adressée à l'Anses, impliquent une réponse dans un délai pouvant aller de quelques heures à huit semaines. Ainsi, la constitution des GECU ne relève pas d'une démarche d'appel public à candidatures, ce qui est rendu possible grâce à l'implication du service d'appui à l'expertise qui dispose d'une connaissance détaillée du vivier d'experts.

En mai 2023, il y a seize CES et de 69 groupes de travail à l'Anses, et de façon récurrente, environ 70 à 75 GT et GECU en activité. Les mandats des CES et des GT pérennes étaient en principe de trois ans jusqu'en 2020. Ils sont désormais de quatre ans et les GT sur saisines ont des mandats de durée variable.

2.2. Le nombre de mandats des membres du conseil scientifique n'est pas prédéterminé

Le conseil scientifique de l'Anses est régi par le code de la santé publique⁹ et par le règlement intérieur de l'agence. Il veille à la cohérence, la qualité, et la pertinence de ses travaux scientifiques. Le nombre de mandats successifs de ses membres ne fait pas l'objet de dispositions dans le code de la santé publique ni de règles écrites internes à l'Anses.

Outre les membres de droit et les membres avec voix consultative désignés par leurs pairs parmi les personnels scientifiques de l'agence pour une durée de trois ans renouvelable, 24 membres sont nommés par arrêté interministériel¹⁰ sur proposition du directeur général. Ils sont choisis parmi les personnalités scientifiques compétentes dans le domaine de compétence de l'agence. Ils sont nommés pour une durée de trois ans renouvelables.

Dans le cadre de la mandature de juin 2023 à juin 2026, le conseil scientifique de l'Anses a une dimension internationale. Il réunit en effet 29¹¹ scientifiques issus d'organismes de recherche, d'expertise scientifique ou d'agences homologues en France et à l'international.

Selon le règlement intérieur de l'Anses, son conseil scientifique compte parmi ses prérogatives de « *donne[r] un avis sur les conditions générales d'organisation des expertises collectives, valide[r] et supervise[r] le processus d'appel à candidatures pour le renouvellement des experts dans les comités d'experts spécialisés (CES), et donne[r] un avis sur la proposition de composition de ces CES présentée par la direction de l'agence.* »

Il a été indiqué au comité de déontologie qu'il n'est pas possible d'être à la fois membre du conseil scientifique et d'un CES, notamment parce que le conseil scientifique donne son avis sur la composition des CES. **Le comité de déontologie est en accord avec cette règle de l'Anses.**

⁹ Articles L. 1313-6, R. 1313-24, R. 1313-25 et R. 1313-27

¹⁰ https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000032481435/2019-04-01.

¹¹ 24 personnalités scientifiques choisies pour leurs compétences, deux scientifiques désignés par l'ANSM et Santé Publique France, et trois représentants élus du personnel scientifique de l'Anses.

L'Anses estime néanmoins utile que des membres du conseil scientifique aient une expérience de l'expertise à l'agence ou, plus largement, de l'expertise collective dans la mesure où cela favorise la compréhension des problématiques et alimente la réflexion du conseil scientifique.

L'agence considère qu'il n'est pas incompatible d'être membre du conseil scientifique et de faire partie de façon ponctuelle d'un groupe de travail, y compris sur saisine. Cette situation ne pose pas de problème déontologique dans la mesure où le conseil scientifique ne se prononce pas sur la composition des groupes de travail. L'Anses n'a toutefois pas déterminé de délai qui serait à respecter entre un mandat en CES et un mandat au conseil scientifique, ce qui a fait l'objet d'une analyse par le comité de déontologie (voir infra, partie 2.4).

2.3. L'examen quantitatif et analytique des mandats en cours dans les CES est riche d'enseignements

2.3.1. Le nombre de mandats simultanés est limité pour les CES mais parfois plus significatif en tenant également compte des GT non pérennes

Le comité de déontologie a demandé à disposer d'éléments lui permettant d'objectiver la situation ayant motivé la saisine. La liste anonymisée des membres des CES et des GT pérennes lui a été communiquée arrêtée à la date du 5 mai 2023.

Les 16 CES regroupent 327 experts, chacun comprenant entre 10 à 32 membres. Le nombre de membres est fonction des compétences requises par le champ du CES. Cela est cohérent notamment avec les dispositions de la procédure Qualité de l'Anses « Principes fondamentaux et points clés de l'expertise collective à l'Anses » (v2 novembre 2012) qui prévoit au titre du « maintien du collectif et de sa compétence » que « *chaque fois que l'Anses procède à de nouvelles nominations d'experts, elle s'assure que le champ de compétence du collectif est bien couvert.* »

Dans la mise en œuvre de ces dispositions, l'Anses encourage dans chaque collectif la présence d'au moins deux experts aux compétences proches afin de nourrir la discussion. Le comité de déontologie ne peut que soutenir cette approche dont le principe favorise un débat éclairé. Cela fait écho à la position exprimée par le comité dans son avis 2022-3¹² sur le référentiel pour l'analyse des liens intellectuels et l'annexe au guide d'analyse des liens déclarés. Le comité y précisait en effet que « *dans la constitution d'un collectif d'experts, il semble nécessaire d'équilibrer les positions incarnées par les experts quand elles sont identifiées en amont* ».

Parmi ces 327 experts membres des CES, 11 (soit 3,4% du total) siègent en même temps dans deux CES mais aucun ne siège dans plus de deux CES. Trois de ces 11 membres siègent à la fois dans le CES ERCA au titre du mandat 2022-2026 et dans le CES REACH au titre du mandat 2021-2024. Le CES ERCA est celui qui a le plus grand nombre de membres (5) siégeant en même temps dans d'autres CES, devant le CES REACH (4 membres) et le CES CONSO (3 membres). **Il ressort de ces éléments que la question du nombre de mandats simultanés dans plusieurs CES de l'Anses ne se pose que de façon limitée quand on tient compte des seuls CES.**

Afin de disposer d'une vision complète, la rapporteuse de l'avis a consolidé les listes anonymisées des membres de CES et celle des GT pérennes pour la totalité des mandats de ces instances. En tenant ainsi compte des mandats dans les CES et dans les GT pérennes : 39 experts sont concernés par des mandats

¹² [Avis n°2022-3 du Comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses portant sur le référentiel pour l'analyse des liens intellectuels.](#)

dans plusieurs instances (contre 11 en ciblant l'analyse sur les seuls CES) : 38 experts actuels de l'Anses ont eu, ou ont encore, des mandats dans deux collectifs (GT pérennes ou CES). **Cette approche n'est toutefois qu'un reflet incomplet de la situation car le cumul du nombre de mandats prend ponctuellement d'autres proportions si l'on considère également les mandats d'experts de CES dans des GT qui ne sont pas les GT pérennes.** A titre d'illustration, si 70% des experts de l'INRAE n'ont qu'un mandat, 23% en ont deux, 5 en ont trois et un expert en a 8¹³. **Cette dernière situation est exceptionnelle mais devrait être évitée.**

Outre cette identification du nombre d'experts membres à la fois de CES et de GT pérennes, il s'agissait **d'examiner si des experts enchaînent dans le temps des mandats rattachés à différents collectifs. Or cet examen n'a pas conduit à mettre en évidence de faits particulièrement notables.**

2.3.2. L'appartenance des experts et leur positionnement professionnel sont des critères nécessaires d'appréciation des mandats en cours

La distribution des 327 experts membres de CES par appartenance est synthétisée dans le tableau qui suit.

Tableau 1 : Appartenance des membres de CES (mai 2023)

Appartenance	nombre de membres	part relative	part cumulée
INRAE	62	19,0%	19,0%
Retraité	23	7,1%	26,1%
Anses	15	4,6%	30,7%
CNRS	13	4,0%	34,7%
INSERM	10	3,1%	37,7%
117 autres appartenances	203	62,3%	100,0%

Source Anses (service d'appui à l'expertise) et synthèse rapporteuse

Les agents de l'INRAE sont les plus représentés au sein de CES (62 soit 19% du total). Cette situation tient aux champs disciplinaires concernés et est favorisée par la convention cadre renouvelée par l'Anses et l'INRAE le 3 mars 2023. Les retraités sont ensuite les plus nombreux. Globalement la moitié des membres de CES relèvent de onze employeurs différents ou sont des retraités. Hormis les employeurs mentionnés dans le Tableau 1, aucun autre établissement ou organisation n'est employeur de plus de sept membres de CES. Un peu moins de 80 membres de CES relèvent de 40 établissements universitaires ou grandes écoles (compte non tenu des écoles nationales vétérinaires dont relèvent treize membres). Les membres de CES appartenant à une organisation étrangère (onze universités ou centres de recherche) sont moins de vingt.

Près de 5% (15) sont des personnels de l'Anses. L'agence a précisé qu'il s'agit de chercheurs en laboratoires et non de membres des équipes d'appui et de coordination de l'expertise. **Telle que présentée, cette situation est donc conforme à la position exprimée par le comité de déontologie de l'agence dans son avis n° 2011-1 du 9 novembre 2011 relatif à la participation des agents de l'Anses**

¹³ L'expert concerné a des compétences en particulier dans les domaines de l'analyse et de la modélisation statistiques couplées à des compétences en matière d'évaluation de risques et analyse d'incertitudes.

aux comités d'experts spécialisés¹⁴. Même si la composition du comité a été totalement renouvelée depuis 2011, sa position demeure inchangée : « *Il n'existe aucun argument valide opposable à la participation des chercheurs de l'Anses à des expertises conduites par l'établissement dès lors qu'ils s'acquittent des obligations déontologiques auxquelles sont soumis les experts extérieurs de l'agence (indépendance, suivi des règles déontologiques communes, déclaration publique d'intérêts, modalités permanentes de prévention et de gestion des conflits d'intérêts en vigueur dans les CES).* » En 2011, le comité de déontologie ajoutait ceci « *En tout état de cause, par principe, le comité d'expertise sera composé prioritairement d'une majorité d'experts extérieurs.* »

Il est effectivement indispensable que l'agence examine toutes les candidatures à l'expertise, y compris quand elles émanent de ses personnels, avec la même rigueur et autant de traçabilité. L'Anses indique veiller en outre au fait que les travaux de recherche des laboratoires de l'agence, dont relèvent ses agents candidats à l'expertise, n'interfèrent pas avec l'objet des saisines d'expertise. **Le comité de déontologie ne peut que soutenir l'agence dans cette approche.**

L'attention portée aux employeurs des experts, qui est utile et riche d'enseignements, devrait dans le principe être complétée pour l'analyse des intérêts par la prise en compte de l'affectation professionnelle des scientifiques appelés à participer à l'expertise. Cela concernerait notamment les personnels travaillant en unité mixte de recherche (UMR), laboratoires multi-tutelles correspondant au mode d'organisation de la recherche le plus répandu en France. Or cet aspect n'est pas spécifiquement pris en compte dans le guide d'analyse des liens d'intérêt de l'Anses. **Le comité de déontologie comprend que la prise en compte systématique de l'appartenance à une UMR se révélerait opérationnellement difficile puisque le nombre de tutelles d'un laboratoire peut être important.** L'Anses est toutefois invitée à avoir une vigilance particulière en la matière lors de l'examen des liens d'intérêts.

Avoir une vigilance particulière lors de l'analyse des liens d'intérêts et veiller à l'équilibre entre les employeurs des membres d'un collectif d'expertise. (Recommandation n°1)

2.4. Le renouvellement des mandats s'inscrit dans une règle générale d'appel public à candidatures et appelle une vigilance déontologique sur le rôle du conseil scientifique

L'Anses ne dispose pas de règle en matière de taux de renouvellement des membres de ses collectifs d'expertise. Elle indique se montrer vigilante sur le nombre de mandats de chaque expert et s'efforcer dans la mesure du possible (*id est* si les candidatures le permettent) d'appliquer un taux de renouvellement de 30% des membres des CES et des GT pérennes à chaque nouvelle mandature.

L'organisation du renouvellement des experts de l'agence telle qu'elle a été présentée au comité de déontologie par le service d'appui à l'expertise est de nature à favoriser la formulation de candidatures. L'appel à candidatures des CES (pour trois à six CES en même temps) est en effet lancé entre sept et huit mois avant l'échéance du mandat¹⁵ et le schéma global est le suivant : lancement de l'appel à candidatures début janvier et clôture fin mars, réunions des comités de sélection en avril-mai, examen par le conseil scientifique en juin, envoi des courriers de nomination début juillet et début de mandat au 1^{er} septembre de la même année. Les CES sont renouvelés par domaines thématiques échelonnés

¹⁴ [Avis 2011-1 du 9 novembre 2011 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses relatif à la participation des agents de l'Anses aux comités d'experts spécialisés.](#)

¹⁵ Lors de la création d'un nouveau CES (ASE ou BIOTECHS par exemple), le calendrier est spécifique et le processus peut être un peu moins long.

dans le temps afin d'améliorer la lisibilité des appels, de favoriser la formalisation de candidatures et de faciliter la mise en œuvre du processus de sélection.

De même pour les GT pérennes, l'Anses indique toujours procéder par appel public à candidatures mais avec des délais de deux à trois mois avant la date prévue de nomination des experts. L'appel public à candidatures n'est en revanche pas systématique pour les membres de GT sur saisines. Cela a ainsi été le cas par exemple pour le GT pérenne sur saisine concernant *Bactrocera dorsalis* (mouche des fruits) pour lequel les experts potentiels, peu nombreux, avaient été identifiés lors d'une saisine précédente dans le cadre d'un GECU¹⁶.

Ainsi que mentionné supra, le conseil scientifique de l'Anses est impliqué dans le processus de sélection ou de renouvellement des membres de CES. Compte tenu de la composition de cette instance, le comité de déontologie, invite l'agence à se montrer particulièrement vigilante dans la prise en compte des liens d'intérêts des membres du conseil s'ils sont susceptibles de peser (ou de paraître peser) en phase de sélection des experts candidats.

Le comité de déontologie recommande par conséquent ce qui suit :

Lorsque l'ordre du jour d'une séance du conseil scientifique comporte l'examen de candidatures pour constitution de CES ou pour désignation de membres supplémentaires de CES,

- **rappeler systématiquement en début de séance aux membres du conseil scientifique qu'ils doivent indiquer leurs liens d'intérêts avec les experts candidats à un CES ;**
- **s'assurer qu'en cas de conflits d'intérêts vis-à-vis des candidats à un CES, les membres du conseil scientifique se mettent en déport afin de ne pas se prononcer sur ces candidatures ni même infléchir la décision.**

(Recommandation n°2)

2^{ème} partie – Mise en perspective des pratiques de l'Anses dans une approche comparative

*Cette partie rapproche les pratiques de l'Anses de celles d'autres entités ayant des activités d'expertise dans le domaine sanitaire ou de la santé. Les aspects suivants sont successivement abordés : le nombre de mandats, les modalités de renouvellement et de suivi des collectifs ainsi que les éventuelles spécificités associées aux saisines en urgence et à la sollicitation d'experts retraités. **Les éléments détaillés de comparaison sur chacun de ces aspects figurent en annexe.***

3. Les pratiques de l'Anses en matière de nombres de mandats sont assez proches de celles d'autres acteurs de l'expertise même si le suivi centralisé des mandats constitue une appréciable spécificité

3.1. **La situation est différenciée s'agissant du nombre de mandats**

Dans ce contexte de méta-référentiels non prescriptifs, le comité de déontologie a souhaité savoir si d'autres organismes recourant significativement à l'expertise disposaient de règles concernant le nombre de mandats de chaque expert, et quelles étaient leurs pratiques en la matière. La présentation des collectifs d'experts de ces agences et du HCSP figure en annexe. **Il ressort de l'analyse que les**

¹⁶ GECU « Évaluation du risque lié à la capture de *Bactrocera dorsalis* à proximité du marché national de Rungis en France métropolitaine (saisine 2019-SA-0145) ».

institutions ou agences en santé auditionnées ont défini des règles en termes de nombre de mandats des experts, principalement pour les comités permanents ou GT pérennes. La plupart de ces structures¹⁷ n'a toutefois pas défini de règle pour le taux de renouvellement de ses membres

3.2. Les modalités de mise en œuvre des appels publics à candidatures sont assez homogènes

À l'Anses comme pour les autres organisations prises en compte ici, lorsqu'un expert cesse ses fonctions avant le terme de son mandat, son remplaçant est nommé pour la durée du mandat restant à courir. Et ce mandat, même très partiel, est comptabilisé pour l'expert ainsi nommé.

Le comité de déontologie n'a pas identifié de spécificités notables dans les pratiques de l'Anses, lors des auditions d'autres organisations, s'agissant des vecteurs de publication des appels publics à candidatures (mise en ligne sur le site institutionnel, avec relais sur les réseaux sociaux tels que LinkedIn ou Twitter), ou concernant le fait d'informer (parfois directement) des candidats potentiels de l'ouverture d'un processus.

L'Anses adresse aussi les appels à candidatures à l'INRAE ainsi qu'à d'autres organismes de recherche ou à des universités ; les autres organisations ayant des approches équivalentes. L'agence a également expérimenté le format de webinaire lors du renouvellement de CES.

Une visibilité des appels publics à candidatures sur le site des tutelles ministérielles et sur le site du ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche (MESR), complémentaire à leur diffusion organisée par l'Anses, contribuerait à accroître leur audience ; et donc à élargir le nombre de candidats potentiels. Cette perspective dépassant les prérogatives du comité de déontologie, il est proposé à l'Anses de se l'approprier et de la porter auprès de ses ministères de tutelle.

Sensibiliser les ministères membres du conseil d'administration de l'Anses, et notamment le MESR, à l'importance d'élargir la diffusion des appels à candidatures de l'agence pour constituer ses collectifs d'expertise.

(Recommandation n°3)

La prise en compte des liens et des conflits d'intérêts dans le cadre du processus de sélection des experts constitue évidemment un enjeu majeur. La charte de l'expertise sanitaire en précise les principes : « *L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise s'assure que les experts retenus disposent des compétences, de l'expérience ainsi que de l'indépendance nécessaires pour réaliser les travaux d'expertise demandés, en s'appuyant notamment sur l'analyse de leur curriculum vitae, de leurs compétences professionnelles, de leurs productions scientifiques et de leurs déclarations d'intérêts.* ». La prise en compte des risques en la matière ne fait pas ici l'objet de développement car l'approche comparative (appréhendée comme cela a été précisé via quelques auditions et non via un audit de processus ou un examen sur pièce) n'a pas révélé de spécificités notables, ni d'avantages comparatifs majeurs dans les pratiques évoquées.

3.3. Le suivi consolidé des mandats par l'Anses favorise leur gestion et constitue une spécificité

L'Anses effectue une analyse des candidatures et en garde le suivi pour chaque appel à candidatures. **Elle dispose également d'une base de suivi consolidée concernant tous les experts qui s'inscrit dans le cadre du règlement général sur la protection des données (RGPD).** Les éléments relatifs à leurs

¹⁷ A l'exception récente du HCSP.

mandats, leurs compétences, leurs contributions et leurs disponibilités sont enrichis à partir de retours d'expérience établis en lien avec les équipes d'appui à l'expertise de l'agence. Cet historique actualisé est utile lors du processus de sélection des candidats.

Le suivi de l'Anses lui permet aussi de disposer d'un vivier consolidé de « personnalités compétentes », ayant souvent effectué des mandats en CES ou GT. Ces personnes pourront être sollicitées en tant que rapporteurs ou pour des interventions spécifiques (relectures etc.).

Cette approche consolidée de l'Anses constitue une exception, compte tenu des informations collectées lors des auditions.

3.4. Le pragmatisme s'impose pour le nombre de mandats concernant des réponses en urgence aux saisines

Compte tenu des risques déontologiques associés à des situations d'expertise en urgence, il est apparu important d'examiner la question du nombre de mandats dans ce contexte particulier.

En cas de GECU, l'Anses sollicite prioritairement les collectifs d'expertise déjà constitués et ses viviers de personnalités compétentes sans s'interdire de solliciter d'autres personnalités scientifiques identifiées comme étant compétentes sur l'objet de la saisine. L'Anses a indiqué au comité de déontologie que ces personnes bénéficient alors d'une formation accélérée à la pratique de l'expertise collective à l'agence.

Le fait que la constitution d'un GECU ne passe pas par appel à candidatures du fait d'incompatibilité entre les délais de cette procédure et l'urgence de la demande ne contrevient pas aux termes de la charte de l'expertise sanitaire.

Par ailleurs, aucune des organisations pour lesquelles des auditions ont été conduites n'apporte pour les travaux en urgence de réponse particulière¹⁸ en lien avec la question d'un nombre maximum de mandats. Il s'agit de parvenir à mobiliser rapidement les compétences appropriées, tout en restant vigilant sur l'indépendance et l'absence de conflits d'intérêts. Les éléments de comparaison collectés lors des auditions figurent en annexe.

Dans le respect de ces exigences, le pragmatisme guide la sélection des experts. Il ne semble du reste pas justifié de cadrer davantage la sélection des experts pour des travaux en urgence en déterminant un nombre maximum de mandats.

Dans le cadre de mandats concomitants, la vigilance doit toutefois aussi porter sur la capacité pour l'expert à assumer les engagements qu'il prend. Puisque les travaux en urgence peuvent peser pendant un temps sur la contribution à d'autres activités d'expertise, l'Anses devrait veiller à ne pas placer les experts dans des responsabilités difficiles à assumer. Pour autant, il n'a pas semblé nécessaire au comité de déontologie de recommander la formalisation de ce qui s'apparenterait à une décharge temporaire d'un expert.

3.5. Les pratiques sont différenciées pour ce qui concerne les retraités

Dans la synthèse anonymisée des membres de CES de l'Anses, 23 de leurs membres (soit 7%) sont des retraités. L'Anses indique néanmoins garder trace de l'appartenance d'origine ou du dernier employeur de chacun de ces experts. Il a ainsi été précisé au comité que les trois quarts de ces experts sont des professeurs d'université ou des directeurs de recherche émérites et que les autres relevaient de

¹⁸ L'ANSM n'est pas concernée.

structures comme Eau de Paris ou de différents laboratoires d'analyses. Ces experts ont fait valoir leurs droits à la retraite mais leurs compétences spécifiques continuent à être utiles.

L'agence ne s'est pas dotée de règles concernant la possibilité de recourir pour l'expertise à des personnes à la retraite. Ses critères retenus en pratique, tels qu'ils ont été présentés au comité de déontologie, sont les suivants : lorsqu'il s'agit de scientifiques, l'Anses prend en compte l'éméritat et le fait que ces experts ou candidats experts continuent à être impliqués dans l'activité scientifique de leur laboratoire ou de leur réseau scientifique, ou qu'ils continuent éventuellement à publier, etc. Certains s'éloignent progressivement des questions scientifiques et des travaux d'expertise tandis que d'autres mettent au bénéfice de l'expertise une plus grande disponibilité et des compétences précieuses, y compris plus de 10 ans après avoir fait valoir leurs droits à la retraite.

L'Anses a donc une approche pragmatique fondée sur l'observation de l'implication des experts. Elle ne fait en la matière pas complètement figure d'exception par rapport aux fonctionnements d'autres acteurs dont le comité de déontologie a eu connaissance.

4. L'application de règles limitatives rencontre des obstacles tandis que la valorisation de l'implication dans l'expertise est à encourager

4.1. La rareté de certaines compétences peut constituer un obstacle à l'application de règles strictes en matière de nombre de mandats

La question du nombre souhaitable de mandats d'un expert est susceptible de se poser en des termes particuliers pour ce qui concerne les compétences rares, que peu d'experts détiennent ou pour lesquelles il existe un nombre limité de candidats potentiels. Et, d'un point de vue opérationnel, c'est par collectif que ces aspects s'apprécient.

Le comité de déontologie ne dresse pas de liste de compétences rares, pas plus que l'Anses n'en a précisément arrêté une. Il ressort néanmoins des travaux et échanges du comité que les compétences énumérées ci-après peuvent être qualifiées comme telles : méthodologie réglementaire de l'analyse des risques, statistiques, toxicologie, épidémiologie, modélisation en chimie, etc.

La rareté des compétences tient parfois à des enseignements universitaires disciplinaires peu nombreux. À cette insuffisance intrinsèque de certaines compétences se conjugue le fait que les personnes qui les détiennent sont déjà impliquées dans d'autres activités ou sont recrutées par d'autres agences. Or, outre les exigences liées à la prise en compte des conflits d'intérêts, s'agissant des mandats des experts aux compétences rares ayant déjà travaillé pour l'Anses, l'agence dit se montrer particulièrement vigilante au sujet de leur disponibilité et leur implication effective lors de travaux antérieurs.

Le comité de déontologie observe que la rareté de certaines compétences indispensables à la réalisation d'expertises constitue un obstacle à l'édiction de règles précises en matière de nombre de mandats. Si l'Anses faisait un choix différent, cela impliquerait de déterminer une liste des compétences dites rares (avec validation par exemple par son conseil d'administration) pour lesquelles les règles de nombre de mandats seraient spécifiques. Mais le comité de déontologie ne recommande pas de s'engager dans cette voie car cela serait complexe. Il s'agirait toutefois de rester vigilants afin de s'assurer de l'absence de dérive (nombre d'experts ayant de très nombreux mandats et/ou en augmentation significative).

Plus globalement, il conviendrait que la question des compétences requises par l'expertise soit mise en perspective par l'Anses dans une approche stratégique qu'il lui appartient de définir, en lien avec son conseil d'administration et son conseil scientifique.

Favoriser la constitution de viviers d'experts potentiels grâce à une approche prospective en lien avec son conseil d'administration, son conseil scientifique et à travers des interactions consolidées avec les sociétés savantes et le financement de formations (stages de niveau master, financement de thèses, etc.) (Recommandation n°4)

4.2. La valorisation de l'implication dans l'expertise est à soutenir

Une prise en compte rigoureuse des liens et conflits d'intérêts conduit à raréfier le nombre de candidats potentiellement éligibles à la nomination dans des collectifs d'expertise. Une valorisation professionnelle insuffisante de l'expertise contribue aussi à réduire ce nombre ou à conduire des experts à la démission du fait d'un rapport très défavorable entre temps passé, travail fourni et valeur ajoutée pour leur carrière. C'est pourquoi la question du nombre de mandats interroge aussi celle de la valorisation professionnelle de l'expertise.

Son insuffisance est clairement dénoncée dans le rapport de France Stratégie « expertise et démocratie » de décembre 2018 rapportant « *la faible valorisation des travaux d'expertise, aussi bien sur le plan financier qu'en termes de reconnaissance professionnelle, qui tend à étrécir le vivier des savants disponibles, souvent tentés de privilégier une carrière universitaire ou l'exercice dans le secteur privé.* »¹⁹

Tous les représentants des organisations auditionnées par le comité ont confirmé l'importance qu'il y aurait à beaucoup mieux valoriser le fait d'être expert pour une institution publique ; l'indemnisation accordée par vacation ne pouvant évidemment constituer un attrait suffisant ni même significativement accroître la motivation des experts.

Les produits de l'expertise sont des productions collectives non directement valorisables individuellement. Mais l'Anses apparaît engagée sur cette question de la valorisation car son référentiel Qualité comporte un processus « Assurer et maintenir la mobilisation d'un vivier d'experts et de collaborateurs extérieurs ». L'agence a aussi signé des conventions cadres bilatérales avec des organismes (INRAE, Inserm, Ifremer, Cirad, CEA, INERIS, INRS, SPF, ENVA, VetAgroSup) qui favorisent la participation de leurs personnels à des travaux d'expertise. C'est en particulier le cas de la convention cadre signée avec l'INRAE.

Encadré 1 : Extraits de la convention-cadre entre l'Anses et l'INRAE renouvelée le 3 mars 2023

« L'Anses a entrepris – comme l'EFSA (Agence européenne de sécurité des aliments) – la mise en place de procédures pour la valorisation des experts contribuant à ses avis. L'Anses informe INRAE, au moins une fois par an et lorsqu'il en fait la demande, du nom des experts participant aux comités d'experts spécialisés et aux groupes de travail de l'Anses, du nom du comité d'expert spécialisé ou du groupe de travail auxquels ils sont affectés, et du nombre de demi-journées affectées au cours de la période, en vue de permettre à INRAE (a) de prendre en compte dans le processus d'évaluation des chercheurs le travail fait par ses experts dans le cadre des collectifs d'experts de l'Anses ainsi que la rémunération perçue par ces derniers nécessaire au calcul de leurs droits à pension ; et (b) de réaliser un suivi régulier et quantifié de l'implication de ses experts dans l'expertise Anses. (...)

¹⁹ <https://www.strategie.gouv.fr/publications/expertise-democratie-faire-defiance>

Les productions des comités d'experts constitués par INRAE pour chaque projet ESCo [European Skills, Competences, Qualifications and Occupations], d'étude ou de prospective sont mises à disposition dans les archives ouvertes et peuvent être tout ou partie publiées dans des revues scientifiques internationales ».

L'Anses a indiqué encourager la publication d'articles scientifiques dans des journaux à comité de lecture par les coordonnateurs et les experts quand l'expertise s'y prête. Cela suppose que les coordonnateurs consacrent une partie de leur temps à accompagner les experts dans la rédaction de ces articles. La seconde piste évoquée par l'Anses concerne la visibilité donnée aux produits de l'expertise, à travers la science ouverte ou la possibilité de déposer les avis d'expertise depuis 2021 dans des archives ouvertes sur HAL. L'Anses œuvre ainsi au développement de publications via le Journal de l'EFSA (autorité européenne de sécurité des aliments).

Le comité de déontologie encourage donc l'Anses à poursuivre sa mobilisation dans la valorisation de l'expertise, en s'inspirant le cas échéant des pratiques d'autres acteurs impliqués dans l'expertise sanitaire collective : réflexions avec les ministères chargés de la Santé et de la Recherche en vue d'une meilleure prise en compte des travaux dans la carrière des chercheurs ; plus grande visibilité donnée aux productions de l'expertise ; meilleur classement, quand cela est justifié, dans l'ordre des auteurs pour obtention de points SIGAPS²⁰, etc.

3^{ème} partie – Questionner le nombre de mandats c'est aussi s'interroger sur l'essence de la démarche d'expertise

Cette partie met en exergue le fait qu'il est difficile de trancher avec assurance la question du nombre de mandats tant les arguments (en faveur de la continuité ou du renouvellement) s'équilibrent. Mais il existe des repères et des clés pour arbitrer cette question : les aspects structuraux des groupes, la mise en perspective des notions de compétences et d'indépendance, et la dimension éthique de l'expertise.

5. Le nombre souhaitable de mandats peut s'apprécier à partir d'éléments systémiques

5.1. L'incidence du rythme de renouvellement d'un collectif d'expertise sur son fonctionnement convoque des arguments qui semblent en pratique globalement se compenser

Comme précédemment indiqué, l'Anses s'efforce de tendre vers un renouvellement des membres de collectifs d'environ 30 % lors de chaque nouvelle mandature. Elle se dit vigilante afin que soient évités des fonctionnements répétitifs voire sclérosants et elle associe renouvellement des membres et accompagnement de ces nouveaux désignés.

Lors de ses auditions, le comité de déontologie a demandé à disposer d'éléments d'appréciation de l'ancienneté des membres des collectifs sur leur fonctionnement. Il s'agissait notamment d'objectiver si des habitudes trop ancrées au sein d'un collectif d'expertise, ou au contraire la coexistence de membres anciens et de nouveaux arrivants, étaient susceptibles de conduire à une forme de « dérive » de fonctionnements, avec difficulté renforcée pour l'expression d'éventuelles positions divergentes. Lors de renouvellements très conséquents des collectifs, une certaine inertie est constatée en raison du délai d'appropriation des règles de fonctionnement et du temps nécessaire à la création d'une dynamique.

²⁰ SIGAPS est le système d'interrogation, de gestion et d'analyse des publications scientifiques qui a pour objectif le recensement des publications scientifiques issues d'un établissement de santé ayant des activités de recherche médicale.

L'importance de la continuité et de la mémoire de l'historique grâce aux membres qui assument plusieurs mandats est également soulignée tout autant que l'intérêt d'une mixité d'anciennetés permettant d'associer des anciens experts qui connaissent les processus et qui disposent d'un peu d'historique sur les sujets et les dossiers, et de nouveaux membres qui apportent de nouvelles visions (*les éléments de comparaison détaillés figurent en annexe*).

Les pratiques ne permettent donc pas d'arbitrer avec assurance la question d'une éventuelle indexation entre le fonctionnement des collectifs d'expertise et la plus ou moins grande longévité ou le taux de renouvellement de leurs membres.

5.2. Les grilles de questionnement associées à la composition d'un collectif d'expertise sont particulièrement riches

Plus structurellement, la question du nombre des mandats pour l'exercice de l'expertise renvoie aussi aux liens entre le fonctionnement d'un groupe et ses aspects structuraux tels que l'ancienneté (importante ou faible, homogène ou hétérogène) ou l'âge de ses membres ; leur expérience différenciée ou uniforme dans la pratique de l'expertise ; la parité ou le déséquilibre femmes-hommes ; etc. La perspective de possibilité (ou d'impossibilité) pour tout ou partie des membres de poursuivre l'implication au-delà de leur mandat en cours peut aussi constituer un facteur influençant le fonctionnement d'un collectif. On peut par exemple considérer que le renouvellement des membres permet de lutter contre l'installation insidieuse de prises de pouvoir ou de l'affirmation « non contestable » d'autorités intellectuelles. Ces questions se posent d'autant plus que la démarche d'expertise constitue un espace de délibération dont le principe est réputé avoir été accepté par tous les membres du collectif.

Questionner le nombre de mandats d'un collectif d'expertise conduit donc aussi à envisager la notion de l'intelligence collective. Ainsi que le rappelle Olfa Greselle-Zaïbet²¹, qui en analyse plusieurs définitions, elle « *reste peu aisée à cerner comme le révèle la difficulté des auteurs à la définir* ». Nous retiendrons toutefois ici plus particulièrement qu'il peut s'agir « *[d]es capacités cognitives d'une communauté résultant des interactions multiples entre des membres (ou agents)* » (Rogalski 2005), et que « *l'intelligence collective concerne l'ensemble des processus collectifs qui permettent de construire une réflexion partagée* » Goux-Baudiment (2001). Un ensemble de composantes de l'intelligence collective applicables à l'expertise collective sont listées par Olfa Greselle-Zaïbet : représentation partagée, langage en commun, mémoire collective, objectif commun, interdépendance, interaction, cohésion, conflits, autonomie, confiance²². **Questionner le nombre de mandats c'est donc s'interroger sur l'importance de la composition d'un groupe sur d'éventuelles pressions à l'uniformité ou sur les capacités et obstacles à l'expression de positions minoritaires.**

Questionner le nombre de mandats c'est aussi avoir à l'esprit le poids potentiel de certains biais cognitifs (près de 300) répertoriés par John Manoogian III et Buster Benson²³ : la dévaluation réactive (lorsqu'une proposition est dévaluée si elle provient d'un antagoniste), le biais endo-groupe (tendance pour les membres d'un groupe à évaluer plus positivement et à favoriser ceux qui appartiennent à leur groupe d'appartenance (ce biais serait « *accentué dès lors que les membres d'un groupe sont proches*

²¹ Gréselle-Zaïbet, Olfa. « Vers l'intelligence collective des équipes de travail : une étude de cas », *Management & Avenir*, vol. 14, no. 4, 2007, pp. 41-59. <https://www.cairn.info/revue-management-et-avenir-2007-4-page-41.htm>.

²² Extraits de la liste de composantes de l'intelligence collective présentées par Olfa GRESELLE-ZAIBET dans l'opus cité supra.

²³ <https://inertian.wixsite.com/codexbiais/hg>

les uns des autres, que le groupe apparaît stigmatisé par d'autres groupes, qu'un objectif difficile est assigné au groupe ou dès lors qu'une forte cohésion du groupe est nécessaire pour atteindre un objectif ») ; le biais de faux consensus (tendance à croire que les autres sont d'accord avec nous plus qu'ils ne le sont réellement qui peut être particulièrement présent dans des groupes fermés dans lesquels les membres rencontrent rarement des gens qui divergent d'opinions et qui ont des préférences et des valeurs différentes) ; etc.

Répondre à la question du nombre de mandats c'est donc avoir pleinement conscience des effets potentiellement associés à la composition d'un collectif d'expertise.

5.3. La prise en compte dans les mandats des égales exigences de compétence et d'indépendance est indispensable

La réponse relative au nombre de mandats ne peut évidemment pas être seulement quantitative tant disposer des compétences appropriées conditionne la qualité et même la faisabilité de l'expertise.

La charte de l'expertise sanitaire pose des exigences intangibles qui portent en particulier à la fois sur la compétence et l'indépendance des experts :

- « L'organisme chargé de la réalisation de l'expertise s'assure que les experts retenus disposent des compétences, de l'expérience ainsi que de l'indépendance nécessaires pour réaliser les travaux d'expertise demandés ».
- « la qualité d'une expertise s'apprécie essentiellement au regard de la compétence et de l'indépendance de ceux qui la conduisent, de la traçabilité des sources utilisées, de la transparence des méthodes mises en œuvre et de la clarté des conclusions ».

Dans un article publié en 2013, Didier Houssin, qui est désormais membre du comité de déontologie de l'agence, mettait l'accent sur « les déterminants de la scientificité des avis rendus en amont des décisions [qui] peuvent avoir deux principaux points d'accrochage : la compétence scientifique et l'impartialité du jugement scientifique ».

Encadré 2 : « Indépendance et expertise : santé publique et prévention des conflits d'intérêts »
(extrait) - Didier Houssin

La compétence scientifique : si l'accent est aujourd'hui surtout mis sur le risque de partialité de l'avis rendu, l'incompétence scientifique est cependant aussi un risque important. Ce risque peut être lié à la faible compétence de l'expert retenu, parce que son expérience est limitée, ou trop ancienne, voire absente dans le domaine concerné, ou parce qu'il consacre trop peu d'effort et de temps au travail d'expertise. L'accent aujourd'hui fortement mis sur l'indépendance de l'expertise est sans doute à même de faire croître le risque lié à la compétence, dans la mesure où il peut conduire à écarter des experts notoirement compétents mais ayant des liens d'intérêt avec des acteurs économiques. À l'inverse, si la seule qualité d'un expert est son indépendance, il y a un risque que cette indépendance résulte en fait d'une compétence peu reconnue par la communauté scientifique.

Source : article publié dans *Pouvoirs* 2013/4 (n° 147), pages 111 à 121 - Éditions Le Seuil

Ces réflexions formulées en 2013 conservent toute leur actualité. Appliquées à la question du nombre de mandats, il semble intéressant d'élargir le propos et d'appréhender le domaine de compétences non seulement de façon disciplinaire ou technique mais aussi appliqué à la maîtrise de la démarche d'expertise en elle-même. En cela, une certaine continuité dans les mandats serait à encourager, pour

autant qu'elle soit bigarrée dans des proportions équilibrées par la présence d'experts moins expérimentés. Ces éléments conduisent le comité de déontologie à conforter l'Anses dans son approche pragmatique du nombre de mandats des experts.

5.4. Il est utile de dépasser une approche disciplinaire de l'expertise

Il apparaît approprié d'inviter à une réflexion autour de l'expertise des membres de collectifs qui ne serait pas basée sur les disciplines. Ainsi, il est utile de distinguer l'expertise contributive de l'expertise interactionnelle (Collins & Evans 2007, Jouvenet 2009)²⁴. L'expertise interactionnelle correspond à la capacité à parler aisément le langage d'un domaine spécialisé et à hiérarchiser les connaissances disponibles, sans nécessairement avoir une pratique scientifique de ce domaine, tandis que l'expertise contributive est liée à la capacité de contribuer à ce domaine (Calvez 2010)²⁵.

Cette distinction pourrait en particulier permettre de consolider la présence d'experts relevant des sciences humaines et sociales (économistes, géographes, sociologues, juristes, psychologues, etc.) et permettrait d'inclure dans des groupes de l'agence, des experts interactionnels ayant des capacités d'analyses critiques de leur fonctionnement, et qui seraient notamment en mesure de mettre en évidence de potentiels biais de cadrage²⁶.

En empruntant à Edgar Morin le rappel que « *complexus* » signifie ce qui est tissé ensemble, « *la pensée complexe (...) a pour but de relier ce qui, dans notre perception habituelle, ne l'est pas. Elle nous éclaire sur la connaissance qui est un phénomène dont nous avons besoin pour prendre des décisions (...)* »²⁷. Or la **démarche d'expertise appliquée à l'évaluation collective des risques est en elle-même une démarche complexe**, d'autant plus qu'elle repose aussi sur un certain nombre d'ambiguïtés voire de non-dits. A titre d'illustration, lorsqu'il est question de risques sanitaires, s'agit-il exclusivement de risques sanitaires pour la population ou les professionnels concernés ? Il ne peut en effet être ignoré que d'autres risques sont sous-jacents mais bien potentiellement présents dans cet exercice : les risques encourus par « l'institution Anses » ; les risques divers auxquels sont exposés les membres du collectif, etc. Ces questions sont latentes, même lorsque le cadrage de l'expertise est précis, comme le souligne le comité de déontologie dans son avis relatif à « l'application du principe du contradictoire dans l'expertise : pertinence et traçabilité des avis minoritaire » (avis 2017-01)²⁸.

Il paraît également important que l'expertise comporte une dimension éthique. « *Puisque "moralia" n'est que la traduction latine du grec "ethika", l'éthique pourrait alors s'entendre comme "normativité de l'agir qui se traduit par une "inquiétude morale" marquée par le souci d'un devoir-faire ou d'un devoir-être* » (Erick Prairat)²⁹. Cette définition, formulée dans le contexte de l'enseignement, garde tout son sens appliquée à l'expertise sanitaire, en tant que réflexion sur la recherche du meilleur qu'il est possible d'accomplir. Or, et sans mettre par principe en cause la démarche d'expertise en situation d'urgence, une exigence éthique de l'expertise peut rendre nécessaire un engagement des experts dans la durée. L'éthique comportementale, exigée dans la réalisation de l'expertise collective, doit également être

²⁴ Harry Collins et Robert Evans, *Rethinking Expertise*, The University of Chicago Press, Chicago & London, 2006, 159 p. ; Morgan Jouvenet, « Rethinking Expertise », H. Collins, R. Evans », *Sociologie du travail* 51 (3). 2009, 426-428 <http://journals.openedition.org/sdt/16937>.

²⁵ Marcel Calvez. *Expertise interactionnelle, expérience locale et connaissance tacite : Le cas des signalements de clusters de cancers*. Presses universitaires de Rennes. Aux frontières de l'expertise. Dialogues entre savoirs et pouvoirs, Presses universitaires de Rennes, pp.115-129, 2010, Res publica. <https://shs.hal.science/halshs-00524084>.

²⁶ Façon dont une question (ici d'expertise) est formulée ou présentée qui peut influencer la réponse ou la prise de décision.

²⁷ Interview dans le journal Les Echos du 27 mai 2014.

²⁸ [Avis n°2017-1 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses relatif à l'application du principe du contradictoire dans l'expertise : pertinence.](#)

²⁹ Erick Prairat, *Quelle éthique pour les enseignants ?* (2016) <https://doi.org/10.4000/ree.6674>

présente dans le pilotage du collectif d'expertise (à travers la distribution de la parole etc.) qui repose largement sur son président avec le support de l'équipe d'appui de l'agence.

Initier une réflexion sur l'inclusion dans la composition des collectifs d'experts ayant une expertise interactionnelle. (Recommandation n° 5)

5.5. S'agissant de l'implication externe des experts de l'Anses, il suffit de mobiliser les règles déontologiques déjà existantes

L'implication externe à l'Anses des candidats à l'expertise et des experts ou membres du conseil scientifique de l'Anses peut prendre des formes diversifiées qui ne se limitent pas à la participation à des collectifs d'expertise dans d'autres institutions ou agences (nationales, européennes ou internationales). L'Anses n'en a pas dressé de typologie mais ces situations ne sont pas absentes des référentiels de l'agence. La prise en compte de ces situations d'un point de vue déontologique intervient en effet en phase d'analyse des déclarations publiques d'intérêts initiales et lors de chaque actualisation, ainsi qu'à chaque étape du processus d'expertise.

Cela est très documenté à l'Anses, avec notamment les guides d'analyse des liens d'intérêts et des liens intellectuels des candidats à l'expertise et des experts. A travers de très récents avis³⁰, le comité de déontologie a contribué à la détermination ou à la précision des règles déontologiques applicables en la matière.

De plus, lors des auditions, l'Anses a mis l'accent sur la vigilance dont elle fait preuve concernant l'implication d'experts auprès de l'EFSA du fait du caractère particulièrement chronophage de ces travaux. **C'est donc sous l'angle de la disponibilité suffisante des experts que la question est également prise en compte. Les dispositions encadrant la participation à l'expertise à l'Anses comprennent à cet égard des garde-fous, notamment à travers les règles sanctionnant l'absentéisme qui figurent depuis le 28 septembre 2021 dans le règlement intérieur des instances d'expertise.**

Le comité estime donc qu'il n'est pas nécessaire que l'Anses se dote de règles limitatives supplémentaires pour encadrer le nombre de mandats d'experts ou de membres de son conseil scientifique qui disposent de mandats hors de l'agence.

5.6. En synthèse, le questionnement des critères applicables au choix des mandats ainsi que la vigilance de l'Anses sont essentiels

Il résulte de l'analyse qu'une certaine continuité dans l'implication des experts est vraiment bénéfique, ce qui accrédite très sensiblement l'idée de mandats successifs.

Mais il est vrai que des experts « installés », attachés à une méthode de travail, peuvent aussi parfois constituer un obstacle au fonctionnement adapté à la finalité de l'expertise. Ils peuvent même avoir un sentiment de pouvoir sur le groupe à travers leur maîtrise et leur compréhension de l'institution et de la méthode. Il paraît donc approprié de veiller aux équilibres entre anciens et nouveaux membres.

Il ressort de l'ensemble de ces éléments que c'est le questionnement périodique des critères par l'agence qui est pertinent, plus que l'édiction de règles quantitatives de renouvellement ou de

³⁰ [Projet d'actualisation du guide d'analyse des intérêts déclarés - Avis 2022-01 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses](#) et [Avis 2022-3 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses portant sur le référentiel pour l'analyse des liens intellectuels et l'annexe au guide d'analyse des liens déclarés.](#)

limitation dans le nombre de mandats successifs. Le rôle des équipes d'appui à l'expertise de l'agence en est renforcé en tant que facilitatrices des travaux d'expertise et en tant que vigies ayant un rôle d'alerte en cas de risque de dérive dans les pratiques de l'expertise.

Compléter, ou renforcer, la formation des équipes d'appui à l'expertise de l'Anses à l'analyse du fonctionnement de groupe (*Recommandation n°6*)

Expliciter dans la procédure Qualité de l'Anses, concernant la nomination des experts et le fonctionnement des collectifs d'expertise, le rôle de vigie de l'équipe de l'agence dédiée à l'appui à l'expertise dont les observations sont susceptibles d'infléchir le nombre de mandats d'experts.
(*Recommandation n°7*)

III – RÉCAPITULATIF DES RECOMMANDATIONS ET DES AUTRES POINTS D'ATTENTION

1. Récapitulatif des recommandations

Avoir une vigilance particulière lors de l'analyse des liens d'intérêts et veiller à l'équilibre entre les employeurs des membres d'un collectif d'expertise. (*Recommandation n°1*)

Lorsque l'ordre du jour d'une séance du conseil scientifique comporte l'examen de candidatures pour constitution de CES ou pour désignation de membres supplémentaires de CES,

- rappeler systématiquement en début de séance aux membres du conseil scientifique qu'ils doivent indiquer leurs liens d'intérêts avec les experts candidats à un CES ;
- s'assurer qu'en cas de conflits d'intérêts vis-à-vis des candidats à un CES, les membres du conseil scientifique se mettent en déport afin de ne pas se prononcer sur ces candidatures ni même infléchir la décision. (*Recommandation n°2*)

Sensibiliser les ministères membres du conseil d'administration de l'Anses, et notamment le MESR, à l'importance d'élargir la diffusion des appels à candidatures de l'agence pour constituer ses collectifs d'expertise. (*Recommandation n°3*)

Favoriser la constitution de viviers d'experts potentiels grâce à une approche prospective en lien avec son conseil d'administration, son conseil scientifique et à travers des interactions consolidées avec les sociétés savantes et le financement de formations (stages de niveau master, financement de thèses, etc.) (*Recommandation n°4*)

Initier une réflexion sur l'inclusion dans la composition des collectifs d'experts ayant une expertise interactionnelle. (*Recommandation n°5*)

Compléter, ou renforcer, la formation des équipes d'appui à l'expertise de l'Anses à l'analyse du fonctionnement de groupe. (*Recommandation n°6*)

Expliciter dans la procédure Qualité de l'Anses, concernant la nomination des experts et le fonctionnement des collectifs d'expertise, le rôle de vigie de l'équipe de l'agence dédiée à l'appui à l'expertise dont les observations sont susceptibles d'infléchir le nombre de mandats d'experts. (*Recommandation n°7*)

2. Récapitulatif des autres points d'attention

Ces points d'attention se distinguent des recommandations en ce que le comité de déontologie ne demandera pas spécifiquement à l'agence d'être informé des suites éventuellement données.

Concernant l'appartenance des experts : il est indispensable que l'Anses examine toutes les candidatures à l'expertise, y compris quand elles émanent de ses personnels, avec la même rigueur et autant de traçabilité. L'attention portée aux employeurs des experts, qui est utile et riche d'enseignements, devrait dans le principe, être complétée pour l'analyse des intérêts par la prise en compte de l'affectation professionnelle des scientifiques appelés à participer à l'expertise. Mais le comité de déontologie comprend que la prise en compte systématique de l'appartenance à une unité mixte de recherche (UMR) se révélerait opérationnellement difficile puisque le nombre de tutelles d'un laboratoire peut être important. L'Anses est toutefois invitée à avoir une vigilance particulière en la matière lors de l'examen des liens d'intérêts.

Concernant les appels publics à candidatures pour les collectifs d'expertise : une visibilité des appels publics à candidatures sur le site des tutelles ministérielles et sur le site du ministère en charge de l'Enseignement supérieur et de la Recherche, complémentaire à leur diffusion organisée par l'Anses, contribuerait à accroître leur audience ; et donc à élargir le nombre de candidats potentiels. Cette perspective dépassant les prérogatives du comité de déontologie, il est proposé à l'Anses de se l'approprier et de la porter auprès de ses ministères de tutelle.

Concernant le suivi des mandats des membres de collectifs : la base de suivi consolidée de tous les experts dont s'est dotée l'Anses s'inscrit dans le cadre du règlement général sur la protection des données (RGPD).

Concernant la disponibilité des experts : dans le cadre de mandats concomitants, la vigilance doit aussi porter sur la capacité pour l'expert à assumer les engagements qu'il prend. Puisque les travaux en urgence peuvent peser pendant un temps sur la contribution à d'autres activités d'expertise, l'Anses devrait veiller à ne pas placer les experts dans des responsabilités difficiles à assumer. Pour autant, il n'a pas semblé nécessaire au comité de déontologie de recommander la formalisation de ce qui s'apparenterait à une décharge temporaire d'un expert.

Concernant les compétences rares : le comité de déontologie observe que la rareté de certaines compétences indispensables à la réalisation d'expertises constitue un obstacle à l'édiction de règles précises en matière de nombre de mandats. Si l'Anses faisait un choix différent, cela impliquerait de déterminer une liste des compétences dites rares (avec validation par exemple par son conseil d'administration) pour lesquelles les règles de nombre de mandats seraient spécifiques. Mais le comité de déontologie ne recommande pas de s'engager dans cette voie car cela serait difficile. Il s'agirait toutefois de rester vigilants sur l'absence de dérive (nombre d'experts ayant de très nombreux mandats et/ou en augmentation significative).

Concernant la valorisation de l'expertise : le comité de déontologie encourage l'Anses à poursuivre sa mobilisation dans la valorisation de l'expertise, en s'inspirant le cas échéant des pratiques d'autres acteurs très impliqués dans l'expertise sanitaire collective.

Toutes les recommandations ont été approuvées par les membres du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses

Le 23 avril 2024.

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

Gabrielle Bouleau, présidente du comité

IV - ANNEXES

1. Saisine



Pôle affaires générales

Direction
des affaires juridiques

À l'attention de Madame la Présidente du
Comité de déontologie et de prévention
des conflits d'intérêt

Maisons-Alfort, le **05 AVR. 2023**

Objet : Eléments déontologiques relatifs au suivi de l'implication des experts de l'ANSES : nombre de mandats (implication dans les expertises, dans d'autres activités)

Mesdames, Messieurs,

Par la présente, j'ai l'honneur de saisir le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses d'une demande d'avis et de recommandations relatifs au suivi de l'implication des experts de l'ANSES : nombre de mandats (implication dans les expertises, dans d'autres activités).

A la suite de l'épidémie de Covid-19, et après examen du retour d'expérience de la durée de montée en efficacité collective d'un groupe d'experts, l'Anses a fait évoluer, après avis de son Conseil scientifique, le mandat des Comités d'experts spécialisés de trois ans à quatre ans. Par ailleurs, l'Agence a procédé à l'élaboration d'un nouveau règlement intérieur des instances d'expertise, qui a précisé certaines modalités d'organisation des séances et les responsabilités respectives des différents acteurs de l'expertise collective. En outre, comme le CDPCI a eu l'occasion de le constater dans ses travaux relatifs à l'évolution de la grille d'analyse des liens, la capacité pour l'Agence à mettre en place un collectif d'expertise répondant pleinement aux exigences de compétence et d'indépendance n'est pas toujours évidente, en particulier pour certains domaines. Enfin, la réflexion menée autour de l'analyse des liens intellectuels a amené à considérer d'autres éléments à prendre en compte.

Dans ce contexte en évolution, et en l'absence de règle écrite relative, en particulier, au nombre de mandats successifs que peuvent exercer les candidats à un comité d'experts spécialisé ou au conseil scientifique, l'Agence souhaite interroger le CDPCI pour investiguer les avantages et inconvénients associés à



la mise en place d'un nombre limité et explicite de mandats dans ces instance et de formuler des recommandations associées.

Dans l'éventualité d'une conclusion tendant à la limitation du nombre de mandats, les conclusions du CDPCI auraient vocation à proposer les contours d'une décision de l'Agence pour rendre explicite le nombre maximal de mandats dans une même instance collective de l'Anses.

Au-delà de l'opportunité et des risques associés à l'édiction de règles – qualitatives ou quantitatives – sur le nombre de mandats, la réflexion pourrait également explorer d'autres types d'éléments qu'il pourrait être important de suivre au titre de la déontologie, sur l'implication des experts dans les activités d'expertise ou d'autres activités en lien proche avec l'Agence. Il s'agirait, en lien avec les recommandations relatives au nombre de mandats, d'identifier, notamment sur la base d'analyses de cas, des éléments d'alerte sur un plan déontologique devant conduire l'Anses à s'interroger sur la poursuite de l'implication d'un expert dans ses travaux, ou caractériser des situations qui génèrent des difficultés déontologiques pour la conduite de l'expertise.

Les membres de l'Agence sont à votre disposition pour vous fournir tous les éléments complémentaires dont vous auriez besoin pour vous prononcer sur cette saisine.

Je vous prie de recevoir, Mesdames, Messieurs, l'assurance de toute ma considération.



Pr Benoit VALLET
Directeur général

2. Éléments de comparaison : l'ANSM, la HAS, le HCSP et Santé publique France

2.1. Les collectifs d'experts

Le HCSP qui a été créé en 2007 comprend 121 personnalités qualifiées. Il présente la particularité de disposer de règles de mandats encadrées par le code de la santé publique. L'article R1411-49 dispose en effet que « *les personnalités qualifiées membres du collège ou d'une commission spécialisée du Haut Conseil de la santé publique ou d'un comité technique permanent sont nommées par le ministre chargé de la santé pour une durée de quatre ans renouvelable deux fois.* ». Les pouvoirs publics ont néanmoins décidé de prolonger la durée des mandats des deux premiers présidents du HCSP³¹. Et c'est sur ce rythme que sont synchronisés les mandats des experts. La situation de pandémie liée à la COVID-19 a été l'une des raisons ayant motivé ce choix pour le dernier prolongement du mandat (2017-2022). A la fin de sa troisième mandature, près des deux tiers de ses membres ont été renouvelés ; un expert ne pouvant réaliser plus de trois mandats au sein du HCSP. Le HCSP comprend désormais cinq commissions spécialisées (CS), au lieu de quatre précédemment. Le président actuel a mis en place sept groupes de travail (GT) permanents et deux GT opérationnels, soit un total de 14 ensembles (CS ou GT).

L'ANSM qui a été créée par la loi du 29 décembre 2011 relative à la sécurité du médicament et des produits de santé recourt à environ 600 experts. L'agence s'est dotée de règles relatives au nombre maximal concomitant et consécutif de mandats. Les 15 comités scientifiques permanents réunissent en effet 7 à 30 membres (272 en tout), avec un nombre moyen de membres de 10, nommés pour quatre ans. Les experts ponctuels (362) sont quant à eux nommés pour deux ans. Les membres (69) des sept comités scientifiques temporaires en cours à la date de l'audition sont nommés pour une durée dont le principe est d'un an mais qui peut aller en pratique entre 3 et 18 mois. La durée des mandats figure dans le règlement intérieur de chaque comité. L'ANSM a fixé une règle selon laquelle un membre de comité scientifique permanent ne peut pas voir son mandat renouveler plus d'une fois, ce qui correspond à une durée maximale de 8 ans dans un comité. Une personne ne peut en outre pas être membre de plus de trois comités permanents de l'ANSM en même temps, qu'ils soient transversaux ou par pathologie. Ces dispositions figurent dans le règlement intérieur des comités mais ne figuraient pas dans celui de l'agence dans sa version en vigueur lors de l'audition (juillet 2023) ; c'est désormais le cas. L'ANSM n'a pas déterminé de taux de renouvellement des membres de ses comités : les mandats de tous les membres d'un comité ont la même échéance. Ce fonctionnement obéit surtout au pragmatisme compte tenu de la charge de travail associée au processus d'analyse et de sélection des candidatures. La quasi-totalité des membres de comités nommés en 2019 ayant fait de nouveau acte de candidature, l'application des nouvelles règles sera potentiellement difficile à l'issue de la nouvelle mandature (2027).

La HAS indique faire travailler chaque année plus de 1 500 experts. Cela correspond aux 500 personnes constituant les groupes de travail, 200 membres environ de commissions réglementées³² (moins d'une cinquantaine de personnes environ ayant un mandat dans ces deux types de collectifs) auxquels s'ajoutent environ 800 experts-visiteurs pour la certification des établissements de santé. Le code de la sécurité sociale (article L.161-42) fixe les règles applicables aux huit membres de son collège, dont son

³¹ en 2015 (deux ans) et 2021 (1 an et 3 mois).

³² Commissions réglementées : commission de la transparence (CT), commission nationale d'évaluation des dispositifs médicaux et des technologies de santé (CNEDIMTS), commission d'évaluation économique et de santé publique (CEESP), commission de l'évaluation et de l'amélioration de la qualité des établissements et services sociaux et médico-sociaux (CSMS).

président, nommés par décret du Président de la République. La durée de leur mandat est de six ans, renouvelable une fois ; et le collège est renouvelé par moitié tous les trois ans.

Les membres des commissions permanentes réglementées sont nommés pour trois ans, avec un mandat renouvelable deux fois. Pour les commissions non réglementaires³³, les règles sont fixées par leur règlement intérieur et, par analogie avec les commissions réglementaires, les durées et le nombre de renouvellement possibles sont identiques.

Il n'existe pas de règles pour les groupes de travail conditionnés par la durée des travaux. Implicitement, les experts y sont nommés pour la durée des travaux : soit de quelques mois à plusieurs années. La HAS n'a donc pas de quota de renouvellement mais observe dans les commissions plus anciennes un « renouvellement naturel ». Cela génère une mixité d'anciennetés car chaque renouvellement se traduit par la nomination d'anciens et des nouveaux membres. Cette absence de règle pourrait à l'avenir conduire à des renouvellements moins équilibrés pour ses commissions plus récentes dont tous les membres ont été nommés au même moment.

Santé Publique France qui a été créée en 2016 dispose de 55 comités, regroupant ensemble près de 850 membres. (5 comités d'experts, 5 comités d'évaluation, 3 conseils scientifiques, 4 comités de pilotage, 32 comités d'appui thématique et 6 comités d'interface). Les 5 comités d'experts qui assurent une expertise (au sens de la charte de l'expertise sanitaire) représentent ensemble près de 100 experts. Les comités d'experts, les comités d'évaluation et les conseils scientifiques sont constitués par appels à candidatures publics pour une durée maximum de quatre ans. Des comités d'évaluation sont par ailleurs chargés de l'évaluation de structures, de type comités des centres nationaux de référence dans le champ des maladies infectieuses, ou comités d'évaluation des registres chargés d'évaluer les registres de cancers ou de maladies spécifiques. Des comités d'experts spécifiques sont aussi constitués en réponse à des saisines particulières, avec des mandats pouvant être inférieurs à deux ans (par exemple pour le comité constitué sur la question traitée avec l'Anses des agénésies transverses des membres supérieurs). Il y a en outre des comités d'experts pérennes destinés à appuyer Santé publique France sur un thème particulier sans saisine spécifique (par exemple un comité d'experts en santé, environnement et travail, constitué récemment avec des mandats de quatre ans).

Les règles mises en œuvre par Santé publique France peuvent être résumées ainsi : les mandats des experts et membres de comités peuvent aller de 18 mois à quatre ans au maximum, y compris s'agissant des sujets pérennes. Cette durée maximale est liée au fait que Santé publique France estime nécessaire de réinterroger régulièrement d'une part les missions et d'autre part la composition des comités, afin de s'assurer que tous les champs sont couverts et que les compétences utiles sont réunies. Les règles relatives au nombre de mandats successifs dans des comités de Santé publique France ne sont pas définies, sauf pour certains d'entre eux qui sont encadrés par une convention. Mais il a été indiqué au comité de déontologie de l'Anses qu'une formalisation était en cours, même si la création récente de l'agence ne lui offre pas un recul important pour déterminer ce qui serait indispensable en la matière.

³³ Commission technique des vaccinations (CTV), commission de certification des établissements de santé (CCES), commission d'évaluation des technologies diagnostiques, pronostiques et prédictives (CDIAG) et commission recommandations, pertinence, parcours et indicateurs (CRPPI).

2.2. L'organisation du suivi des mandats

Santé publique France effectue un suivi centralisé des mandats par comité, avec mémoire de l'historique. A l'ANSM, le suivi relève du secrétariat de chaque comité. Il est réalisé à la HAS par commissions et par conseil même si une démarche engagée depuis le début de l'année 2023 vise à disposer d'une vision d'ensemble de la communauté des experts, non pour la surveillance du nombre de mandats mais pour une meilleure connaissance des profils des personnes (professionnels de la santé, du secteur social et médico-social) associées aux travaux qui couvrent un champ très large. Cette connaissance est de nature à favoriser l'appel à des experts mieux identifiés. Par ailleurs, la HAS adresse un questionnaire aux experts afin de disposer de leur point de vue sur leur contribution aux travaux, tant sur le fond que sur la forme.

2.3. Les situation d'expertise en urgence

Santé Publique France fait face aux urgences à travers plusieurs dispositifs. Beaucoup de ces situations sont traitées via son expertise interne. Lorsque le recours à un collectif d'experts externes s'avère nécessaire, elle sollicite quand cela est possible un comité déjà constitué qui travaille dans le champ de la question se posant en urgence. Des modalités adaptées de travail sont mises en œuvre (consultation par courriel ou en visioconférence). De plus un appel permanent à candidatures visant à constituer une liste de personnalités qualifiées a été lancé afin que Santé publique France dispose d'un vivier d'experts. Le dispositif permet une identification des compétences permettant des requêtes analytiques. Cela facilite la sollicitation d'experts au plus près des besoins. Pour répondre en urgence, Santé publique France fait également appel à ses partenaires habituels, comme par exemple les centres nationaux de référence dans le champ des maladies infectieuses. Enfin et si nécessaire, Santé publique France sollicite directement un expert aux compétences adéquates. Tout cela est complété par une analyse, voire un réexamen, des déclarations publiques d'intérêt (DPI) au regard de la mission concernée. Tous les agents de Santé publique France susceptibles de fournir des expertises sont eux aussi soumis à DPI.

L'ANSM fait généralement appel aux collectifs déjà constitués qui interviennent selon des modalités adaptées, avec notamment le recours à la visioconférence. Cela n'appelle pas de dispositions déontologiques supplémentaires ou particulières.

S'agissant de la HAS, il n'y a pas de mesures particulières. En effet d'une manière générale, la saisine à traiter en urgence s'articule avec un portefeuille de missions d'une commission déjà constituée où son traitement y est priorisé. Les précautions déontologiques ont donc pu être prises en amont. Les travaux de la HAS dans le contexte de la crise sanitaire liée à la COVID-19 ont représenté une exception. Ils ont nécessité la constitution de groupes en urgence, avec mise en œuvre d'une procédure particulière concernant les aspects déontologiques. En effet, à titre exceptionnel, le début des travaux d'expertise a été conditionné par la prise en compte des liens d'intérêts accessibles sur la base de données publique Transparence – Santé.

Encadré 3 : Éléments de présentation de la base de données publique Transparence - Santé

La base de données publique Transparence - Santé rend accessibles les informations concernant les conventions, les rémunérations et les avantages liant les entreprises et les acteurs du secteur de la santé. Pilotée par le Ministère des Solidarités et de la Santé, cette initiative de transparence vise à préserver la nécessaire relation de confiance entre les citoyens, les usagers et les multiples acteurs du système de santé. Ce sont les entreprises qui déclarent les informations publiées.

Source : <https://www.transparence.sante.gouv.fr/pages/accueil/>

Tirant les enseignements de cette expérience, la HAS élabore des mesures consolidant la sécurité déontologique en cas de constitution de groupes de travail dans l'urgence, afin d'apporter rapidement des réponses aux autorités qui la saisissent. La piste d'une cellule de crise pour l'examen des questions déontologiques en phase de constitution du groupe de travail est envisagée.

2.4. La participation des retraités à l'expertise

L'ANSM n'a pas déterminé de règles liées à l'âge des membres de ses comités d'expertise. De telles règles seraient d'ailleurs peut être parfois difficiles à déterminer ou à mettre œuvre.

A contrario, la HAS et Santé publique France ont arrêté des règles internes concernant la participation de retraités à leurs collectifs d'expertise :

- HAS : les membres des commissions doivent avoir moins de 70 ans lorsqu'ils sont nommés ou renouvelés. S'ils les atteignent pendant le mandat, ils peuvent aller au terme du mandat, mais ne pourront pas en débiter un autre. Pour les experts visiteurs, la limite d'âge est fixée à 68 ans. Le caractère d'émérite ou non est sans incidence. C'est l'âge qui est pris en compte et conduit à l'application de la possibilité ou non de continuer à participer à des travaux.
- Santé publique France ne fait pas appel à des experts au-delà de trois ans après leur départ à la retraite s'ils n'ont plus aucune activité professionnelle, ou au-delà de trois ans après la date de fin de leur éméritat.

2.5. Les compétences rares

Le champ des travaux de Santé publique France est large et la question de compétence d'un même expert qui serait sollicité par plusieurs comités ne semble pas particulièrement se poser. Le cas échéant, pour les comités constitués par appel public à candidatures, Santé publique France peut s'autoriser à contacter les personnes ayant des compétences rares en leur suggérant de se porter candidats ou en leur demandant si elles accepteraient d'être auditionnées.

Les règles de la HAS relatives au nombre maximum de mandats sont intangibles, y compris s'il s'agit de compétences rares (radio-physiciens, méthodologistes par exemple, ou même représentants d'associations de patients, etc.). Outre leur nombre réduit, les experts aux compétences vraiment rares sont en position d'avoir des liens d'intérêt et potentiellement des conflits d'intérêts. Compte tenu de ces règles, l'audition est la voie retenue si nécessaire pour les experts aux compétences particulièrement rares.

2.6. La valorisation de l'expertise dans la carrière des experts

La HAS insiste sur les efforts consentis afin de décharger au maximum les experts des tâches administratives ou réglementaires mais souligne un manque de véritable levier en matière de valorisation de l'expertise.

Le président du HCSP a confirmé lors de son audition que la valorisation de l'expertise constitue un enjeu, notamment pour les jeunes experts en cours d'évolution de carrière, universitaires ou hospitalo-universitaires. En effet, l'appartenance à une instance comme le HCSP et la participation à la rédaction d'avis ou rapport ne sont pas véritablement pris en compte par les sections du conseil national des universités (CNU) qui évaluent les dossiers des candidats lors de l'évolution de leur carrière. La notoriété

du HCSP et la qualité de ses productions favorisent toutefois l'expression de candidatures. Des réflexions sont en outre engagées afin de valoriser scientifiquement le temps passé par les experts pour le HCSP mais les limites sont réelles, parmi lesquelles les ressources mobilisables limitées du HCSP (en documentalistes, etc.). La publication de l'expertise du HCSP dans des revues internationales à comité de lecture pourrait ainsi représenter un élément d'attractivité, notamment pour les hospitalo-universitaires en cours d'évolution de carrière. Le HCSP a prévu de publier sur son site internet les articles scientifiques issus de ses travaux afin d'augmenter leur visibilité et en faire un facteur d'attractivité. Par ailleurs, depuis le début de la mandature en cours, quand une commission convie un invité de renom, les experts sont invités à suivre l'échange en visioconférence.

L'ANSM met également en exergue l'importance de la valorisation de l'expertise et souligne avoir engagé des réflexions avec les ministères chargés de la Santé et de la Recherche en vue d'une meilleure prise en compte de ces travaux dans la carrière des chercheurs, tout en soulignant le caractère interministériel des travaux qu'il s'agirait de poursuivre.

De son côté, Santé publique France a engagé des travaux visant à augmenter la visibilité des travaux des collectifs d'experts, notamment sur son site internet. Cette approche concourt aussi à la transparence. De plus lorsque des publications sont effectuées à partir des travaux de collectifs de Santé publique France, les membres des comités sont associés. Parfois, et autant que cela est justifié, Santé publique France favorise leur classement dans l'ordre des auteurs. En effet s'agissant des chercheurs, cela leur apporte des points SIGAPS. (Le SIGAPS, pour « système d'interrogation, de gestion et d'analyse des publications scientifiques », a pour objectif le recensement des publications scientifiques issues d'un établissement de santé ayant des activités de recherche médicale).

2.7. Incidence du rythme de renouvellement des mandats sur le fonctionnement des collectifs d'expertise

Les représentants de la HAS ont souligné le fait que l'arrivée de nouveaux membres dans un collectif présente en principe des avantages réels malgré la charge de travail que représente le processus de recrutement et de sélection. La mixité d'anciennetés permet d'associer des membres qui connaissent les processus, et qui disposent d'un peu d'historique sur les sujets et les dossiers ; et des membres qui apportent de nouvelles visions. A contrario, au HCSP lors des débuts de mandature, notamment pour celle qui est en cours³⁴, avec l'entrée des deux tiers des membres, personnalités qualifiées, un ralentissement dans la production des travaux d'auto-saisines a été constaté car l'appropriation des règles de fonctionnement prend du temps, de même que la création d'une dynamique de contribution.

Lors de l'audition concernant Santé publique France, hormis pour les comités dont les conventions qui les encadrent ne le permettent pas, l'accent a été mis sur l'importance de la continuité et de la mémoire de l'historique grâce à une partie des membres qui peuvent assumer plusieurs mandats.

De même s'agissant des expertises ponctuelles, la HAS qui ne s'est pas fixée de règle, se dit vigilante sur le fait de varier un peu les profils. C'est la recherche permanente d'un équilibre entre l'intérêt de faire appel à une personne qui connaît les méthodes, le sujet, qui a déjà collaboré et sera très rapidement efficace, et la plus-value associée à une nouvelle personne. Les auditions contribuent également à équilibrer les fonctionnements. A ce titre, l'ANSM met aussi en exergue l'importance de la transparence (avec notamment nombre d'auditions qui sont retransmises sur la chaîne Youtube de l'agence).

³⁴ Il s'agit de la quatrième

3. Liste des personnes auditionnées

Pour conduire ses travaux dans le cadre de cette saisine, le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Anses a auditionné les personnes suivantes (par ordre chronologique) :

Anses

- Benoit VALLET, directeur général (8 février 2023)
- Isabelle BOURDEAUX, cheffe du service appui à l'expertise (10 mai 2023)

Santé publique France

- Sophie LEGOND, coordinatrice déontologie, direction scientifique et internationale (15 juin 2023)

Haute autorité de santé

- Robert GELLI, déontologue (15 juin 2023)
- Caroline TRANCHE, responsable de la mission expertise (15 juin 2023)

Haut Conseil de la santé publique

- Didier LEPELLETIER, président du (15 juin 2023)
- Ann PARIENTE-KHAYAT, secrétaire générale (15 juin 2023)
- Dominique GALLOT, adjointe à la secrétaire générale (15 juin 2023)

Agence nationale de sécurité du médicament

- Carole LE-SAULNIER, directrice réglementation et déontologie (19 juillet 2023)

Florian CHARVOLIN, directeur de recherche en sociologie au CNRS (Centre Max Weber, UMR 5283) - (20 septembre 2023)

Toutes ces auditions ont eu lieu en visioconférence, à l'exception de celle du directeur général de l'ANSES.

Fin d'avis