



Avis n° 2012-3 du 14 novembre 2012 du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts de l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail sur la participation de salariés de la Mutualité sociale agricole aux travaux d'expertise de l'Anses

L'Anses s'est autosaisie¹ le 20 juillet 2011 du dossier sur les *expositions à risques des travailleurs agricoles aux pesticides* et en a confié l'instruction à un groupe de travail constitué à cet effet par appel à candidatures d'experts. Les travaux prévus sur une période de trois ans doivent associer deux comités d'experts spécialisés (CES), le CES « Evaluation des risques liés aux milieux aériens » et le CES « Produits phytopharmaceutiques : substances et préparations chimiques ».

1. La saisine

Le directeur général de l'agence a saisi, le 28 février 2012, le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts (CDPCI), après que la décision eut été prise par le directeur général d'écarter de l'expertise un candidat, médecin conseiller technique national à la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole (CCMSA), au motif que l'appartenance à cet organisme d'assurance, qui a notamment vocation à indemniser les risques liés aux maladies professionnelles et à en maîtriser les coûts, pouvait susciter un doute légitime quant à l'impartialité de son agent et de son expertise.

Considérant que cette décision n'a pas été perçue comme justifiée par la MSA et a provoqué la rupture des négociations portant sur le renouvellement de la convention prévue à l'article R. 1313-3 du code de la santé publique, ce qui compromet les relations qu'entretient la mutualité avec l'agence ;

Considérant, par ailleurs, que la spécificité de la MSA l'a conduite à développer sa mission de prévention dans le domaine de la santé au travail des professions agricoles, utilisatrices directes ou indirectes des produits phytosanitaires, et qu'elle est de ce fait partie prenante aux questions d'expertise dont se saisit l'Anses,

il est demandé au CDPCI un avis sur les conditions de coopération entre salariés de la MSA et instances d'expertise de l'Anses, en veillant à ce que cette collaboration ne soit pas entachée d'un doute légitime sur l'impartialité et l'indépendance des agents de la mutualité qui seraient désignés comme experts.

Afin de compléter l'instruction de ce dossier, le CDPCI a procédé le 20 juin 2012 à l'audition de trois représentants nationaux de la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole.

Ainsi le CDPCI s'est-il efforcé de fonder son avis sur un arbitrage raisonné entre, d'une part l'existence indéniable d'une capacité d'expertise de terrain, détenue par la caisse centrale et les 35 caisses départementales ou pluri-départementales de la MSA, susceptible d'entrer dans le champ des travaux de l'Anses, et d'autre part, les conditions de prévention des conflits d'intérêts auxquels peuvent être exposés les experts de la MSA. Ce risque doit être apprécié dans le contexte spécifique d'une institution pluraliste qui est à la fois un régime d'assurance obligatoire pour les exploitants et salariés agricoles gérant les quatre risques (maladie, accidents du travail-maladies professionnelles (AT-MP), famille, retraite) et un organisme intervenant dans les domaines de l'action sanitaire et sociale, de la prévention en matière de santé et sécurité au travail des populations concernées.

¹ Conformément aux dispositions du CSP, art. L. 1313-3.

2. Dispositions réglementaires entrant dans le champ de la coopération entre l'Anses et la MSA

Des dispositions législatives et réglementaires vont dans le sens d'une coopération entre l'Anses et la MSA. Il est notamment rappelé :

1 – que la CCMSA fait explicitement partie du réseau d'opérateurs que l'Anses est chargée de mettre en place et de coordonner « à des fins d'évaluation des risques sanitaires dans son champ de compétence »², aux côtés d'une trentaine d'autres organismes. À ce titre, la MSA participe pleinement à la tâche d'expertise de l'Anses et est soumise à la même déontologie de l'expertise. Il est précisé que les relations entre l'agence et ces établissements et organismes sont fixées par convention. Le champ de compétence de l'agence, entendu selon les termes du code de santé publique (art. L. 1313-1), inclut, outre des missions d'expertise, « de veille, de vigilance et de référence », la définition, la mise en œuvre et le financement de programmes de recherche scientifique et technique.

2 – Cette dualité expertise/recherche que le comité juge important d'évoquer dans le cadre d'une réflexion plus globale sur les modes de coopération contractuels entre l'agence et la CCMSA se retrouvait déjà dans les dispositions de la convention-cadre quadriennale signée en février 2008 entre l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement et du travail (Afsset) et la CCMSA. Selon les termes de cette convention, chaque partie était habilitée à confier à l'autre la réalisation de prestations d'expertise, d'analyse ou d'étude, mais pouvait également demander à son partenaire de participer à la mise en œuvre de programmes de recherche ou de collaborer à l'organisation du lancement et à l'animation de programmes de recherche-développement.

3 – Un texte récent entré en vigueur le 1^{er} juillet 2012³ redéfinit les missions et l'organisation des services de santé et de sécurité au travail au sein des caisses de MSA, mais également leur coordination à l'échelon national, prise en charge par la caisse centrale. L'article 4 du décret prévoit en outre que cet échelon propose chaque année « les priorités d'actions nationales de santé et de sécurité au travail, leur programmation, les moyens mobilisés et assure leur suivi (...) ». Au sein de cet échelon, un département de prévention des risques professionnels met en œuvre la politique de prévention définie par le ministre chargé de l'agriculture. Par ailleurs les caisses de MSA adjoignent à la section de santé au travail les « missions de gestion et de promotion de la prévention des risques professionnels des salariés agricoles et des non-salariés agricoles ». En outre, le décret étend la surveillance sanitaire exercée par la MSA aux travailleurs temporaires et aux salariés de groupements d'employeurs. Enfin, le décret établit la chaîne de responsabilités au sein de la caisse centrale et des caisses de la MSA⁴.

Le comité estime que ces dispositions aux niveaux national et territorial, qui renforcent l'organisation de prévention des risques professionnels du milieu agricole, introduisent un nouvel équilibre dans le partenariat entre l'Anses et la CCMSA, cette dernière étant désormais un acteur national de la politique de la prévention sanitaire pour les populations concernées.

3. Le potentiel d'expertise de la MSA, partie prenante des travaux de l'Anses

Comme le souligne la lettre de saisine, l'Anses ne saurait se priver de « l'appui majeur » que la MSA peut lui apporter dans la conduite de l'expertise sur la thématique des pesticides en raison de sa connaissance des populations exposées. Cinq éléments mis en avant par les représentants de la MSA lors de leur audition rendent compte des moyens dont dispose la MSA sur des questions liées à la thématique dont l'Anses s'est saisie :

1 - Le plan 2011-2015 de santé sécurité au travail (SST) de la MSA, fondé sur une démarche participative et relayée par les caisses de la MSA avec l'appui de la caisse centrale, bénéficie de l'intervention sur le terrain de plus de 600 experts SST (conseillers en prévention, toxicologues et médecins). Le risque chimique phytosanitaire

² Décret 2010-719 du 28 juin 2010 - code de la santé publique, art. R 1313-1 et 3

³ Décret n°2012-837 du 29 juin 2012 relatif à l'organisation et au fonctionnement des services de santé au travail en agriculture, pris pour application des articles 1, 15-1 et 17 de la loi n° 2011-867 du 20 juillet 2011 relative à l'organisation de la médecine au travail ; code rural et de la pêche maritime, art. L717-1 à 717-6. Les missions des services de santé au travail en agriculture, leurs actions, leurs moyens sont définies précédemment par le décret n° 2012-706 du 7 mai 2012, pris pour application de la même loi.

⁴ Ainsi, l'échelon national de santé et de sécurité au travail est placé sous la responsabilité d'un médecin du travail, qui dirige cet échelon, assisté d'un adjoint, médecin du travail, de médecins conseillers techniques et d'un département de la prévention des risques professionnels (CRPM - art. D 717-33)

figure parmi les six axes de développement nationaux et fait l'objet de groupes de projet : formation à l'utilisation professionnelle de produits phytosanitaires, études d'ergotoxicologie, etc.

2 - La MSA est caractérisée par l'importance du réseau d'adhérents élus bénévoles qui irriguent tout le territoire. Ces délégués de terrain (au nombre de 25 820 aux dernières élections de 2010) représentent un atout de proximité qui permet de faire circuler avec efficacité les informations entre la base et le sommet. Cette ressource en informations est particulièrement importante en termes de prévention car cela constitue un appui essentiel apporté aux préventeurs professionnels.

3 - Le dispositif « Phyt'attitude », fondé sur le signalement de symptômes de la part d'utilisateurs de produits phytosanitaires, permet de recenser, analyser et valider les informations sur les accidents ou incidents survenus lors de l'utilisation de tels produits. Une équipe (médecins du travail, conseillers en prévention, experts toxicologues) par département est joignable par numéro vert. D'un côté, le caractère volontaire du signalement constitue un atout car chaque acteur devient un contributeur dans la collecte des informations. Une telle démarche permet de compléter le signalement des médecins. Mais, d'un autre côté, il a cet inconvénient que certaines des personnes présentant des symptômes répugnent à en faire état même si cette attitude tend à se modifier lentement.

4 - L'enquête AGRICAN (AGRIculture et CANcer), liée au dispositif précédent, concerne une cohorte de 180 000 personnes sur 12 départements. Elle recense en particulier, par secteur d'activité et par tâche réalisée, les expositions aux produits pesticides.

5 - Enfin, l'Observatoire des risques professionnels de la MSA produit des études statistiques, des enquêtes et des expertises sur tous les facteurs de risques professionnels des salariés de l'agriculture, aux niveaux national et régional. Il travaille sur des problématiques générales telles que le suivi des intoxications avec des produits phytosanitaires, et sur des sujets plus ponctuels proposés par les médecins et les conseillers du réseau national de la MSA.

L'importance de l'apport de la MSA à la connaissance épidémiologique des populations travaillant dans le secteur de l'agriculture, la pertinence de son expertise, sont donc indéniables.

Le CDPCI souhaite toutefois formuler trois remarques :

1 - La remontée des données de terrain doit s'accompagner d'une démarche évaluative prise en charge par l'Agence, et qui rende compte de la méthodologie adoptée par les équipes spécialisées de la MSA pour le recueil des données de nature technique, clinique ou autres. En effet, procéder à une telle évaluation contribue à la prévention des conflits d'intérêts dans la mesure où elle introduit transparence et traçabilité dans les éléments susceptibles de servir l'expertise et l'interaction des parties prenantes.

2 - L'Anses doit demeurer attentive aux observations, voire aux lançements d'alertes émanant des groupements associatifs représentant les travailleurs agricoles ou les patients atteints d'une pathologie susceptible d'avoir des liens avec l'exercice professionnel. Le comité rappelle que cette démarche est conforme aux engagements de l'Anses, signataire en septembre 2011 de la charte d'ouverture à la société.

3 - L'existence de cofinancements par des acteurs économiques du secteur privé, en vue de la réalisation de prestations ou de programmes de la MSA, peut être une source potentielle de conflits d'intérêts. C'est par exemple le cas souvent évoqué de l'Union des industries de la protection des plantes (UIPP), regroupant une vingtaine d'entreprises produisant et commercialisant des produits phytopharmaceutiques et de protection des cultures. En effet, l'UIPP participe pour une faible part au financement de l'enquête AGRICAN. Dans de tels cas, la procédure de droit commun visant l'examen des liens d'intérêt qui pourrait le cas échéant justifier le rejet de la candidature d'un expert de la MSA peut s'appliquer sans difficulté.

Le risque de conflits d'intérêts n'est pas proportionnel au montant de la contribution financière qu'un acteur privé apporte à une mission de service public⁵. L'examen cas par cas des liens d'intérêt déclarés par les candidats experts demeure le juge de paix en la matière.

⁵ La faible contribution financière de l'UIPP à AGRICAN, de l'ordre de 3%, ne saurait être considérée comme un argument pour exclure *a priori* tout risque de conflit d'intérêts.

L'avis du comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts

La question posée au comité est ainsi la suivante : comment l'Anses peut-elle bénéficier du potentiel d'expertise dévolu par la MSA sur le terrain et auprès des populations agricoles, tout en s'assurant que les experts issus de la Mutualité auxquels il pourrait être recouru présentent des garanties d'indépendance par rapport notamment aux objectifs de l'assurance des risques maladie et accidents du travail et maladies professionnelles (AT-MP) prise en charge par ce régime ?

L'avis du CDPCI s'articule selon deux approches :

1 – Un premier angle d'analyse considère le statut et le rôle fonctionnel au sein de la MSA de ceux de ses salariés susceptibles de participer à des expertises de l'Anses. Trois catégories de personnels doivent principalement être prises en considération : les médecins conseils, les médecins du travail et, en troisième lieu, les conseillers en prévention sanitaire.

Le médecin conseil, qui participe à la gestion des risques assurés par la MSA, pourrait être perçu comme étant enclin à défendre des positions favorables aux intérêts financiers des caisses, par exemple en contestant ou en relativisant le caractère professionnel de certaines pathologies.

Pour éviter des contestations, fondées ou non, et prévenir l'évocation à cet endroit d'un conflit d'intérêts de nature structurelle, il paraît préférable d'écarter les médecins conseils de la participation aux travaux d'expertise d'un CES ou d'un groupe de travail lorsque celui-ci traite de questions pouvant concerner la MSA dans sa fonction d'assureur (ou tout autre organisme de sécurité sociale). Cet avis ne fait obstacle ni à l'audition des médecins conseils selon les modalités retenues par les instances d'expertise de l'Anses, ni à la nomination éventuelle de ces médecins comme experts pour d'autres types de dossiers ou de problématiques.

Le rôle des médecins du travail, qui est en première analyse d'éviter toute altération de la santé des salariés du fait de leur travail, se distingue de celui des médecins conseils. Ces médecins qui travaillent souvent en synergie avec les services de prévention sanitaire des MSA sont moins exposés aux conflits d'intérêts, leur indépendance étant garantie par la loi⁶.

En dernier lieu, il est plus difficile de se déterminer globalement ou *a priori* sur les risques de conflits d'intérêts auxquels pourraient être exposés les experts de la MSA, universitaires, toxicologues ou autres spécialistes⁷. Qu'ils soient salariés de la MSA ou experts extérieurs, les liens d'intérêt qu'ils déclarent doivent être examinés de la même façon que pour tout spécialiste posant sa candidature *intuitu personae*. Les relations de travail de ces experts avec la MSA ne constituent pas le fondement *a priori* d'un doute légitime sur leur indépendance et leur situation doit être examinée cas par cas.

2 – Le second angle d'analyse consiste à prendre en compte l'existence d'un accord-cadre de coopération entre l'Anses et la MSA.

Le comité a examiné le projet d'accord-cadre quinquennal destiné à prendre le relais de la convention signée avec l'Afsset. Ce document, procédant d'une volonté programmatique plus accentuée que le précédent, reprend l'idée d'une coopération à coûts partagés entre les deux parties.

Le comité juge nécessaire la signature d'une convention pluriannuelle entre la CCMSA et l'Anses, suivant en cela la prescription réglementaire citée plus haut (CSP, art. R. 1313-3). Par le rôle de régulateur qu'il joue dans les prestations croisées des deux parties, ce texte doit permettre de rappeler explicitement les obligations de nature déontologique qui en découlent. Le Comité estime cependant que le projet doit être, de ce point de vue notamment, complété.

Les personnalités de la MSA auditionnées par le comité se sont d'ailleurs montrées favorables à la remise en chantier du texte de la convention.

En ce qui concerne les aspects déontologiques et de gestion des conflits d'intérêts, le comité estime opportun de distinguer plus clairement, dans les modalités de coopération entre les deux parties, ce qui relève, d'une part, des

⁶ cf. notamment art. L. 4622-2, L. 4622-4, L.4623-5 et L.4623-8 du code du travail.

⁷ 250 conseillers en prévention pour 350 médecins.

expertises *stricto sensu* et ce qui relève, d'autre part, de projets coordonnés en termes d'analyses et d'études, ainsi que de la réalisation de programmes d'action de recherche-développement, afin d'éviter tout brouillage déontologique. Ainsi convient-il de préciser que les binômes d'animateurs des thématiques annuelles répertoriées dans les fiches en annexe à l'accord-cadre se distinguent des experts désignés par les deux parties dans la mesure où les animateurs sont mandatés pour représenter l'institution à laquelle ils appartiennent, au contraire des experts désignés *intuitu personae*.

L'accord-cadre en projet précise (§ 3.1) que les experts « respectent les règles et principes déontologiques définis par la partie qui les a nommés, ainsi que son système qualité ». Comme il est fait référence dans le texte de l'accord (§ 3.2) à la norme Afnor NFX 50-110 sur la qualité en expertise, il est nécessaire de rappeler également les références des dispositions introduites dans le code de la santé publique par la loi du 29 décembre 2011 et le décret du 9 mai 2012 (codifié dans le CSP, art. R 1451 et sq.), ainsi que l'arrêté rectifié du 5 juillet 2012 portant fixation du document type de la déclaration publique d'intérêts, dispositions qui s'imposent à tout candidat aux travaux d'expertise de l'Anses.

Fait à Maisons-Alfort le 14 novembre 2012

Pour le comité de déontologie et de prévention des conflits d'intérêts :
Le président,

P. Le Coz