

Document
mis en distribution
le 23 janvier 2001

N° 2872

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 17 janvier 2001.

N° 194

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2000-2001

Annexe au procès-verbal de la séance
du 17 janvier 2001.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION MIXTE PARITAIRE ⁽¹⁾ CHARGÉE DE PROPOSER UN TEXTE
SUR LES DISPOSITIONS RESTANT EN DISCUSSION DU PROJET DE LOI *tendant à la
création d'une Agence française de sécurité sanitaire environnementale,*

PAR M. André ASCHIERI,
Député.

PAR M. Claude HURIET,
Sénateur.

Cette commission est composée de M. Jean Le Garrec, député, président ; M. Jean Delaneau, sénateur, vice-président ; M. André Aschieri, député, M. Claude Huriet, sénateur, rapporteurs.

Membres titulaires : Mme Odette Grzegrzulka, MM. Jean-Claude Daniel, André Angot, Jean-Pierre Foucher, Jean-Pierre Brard, députés ; MM. Alain Gournac, Martial Taugourdeau, Jacques Machet, François Autain, Guy Fischer, sénateurs.

Membres suppléants : M. Jean-Claude Beauchaud, Mme Yvette Benayoun-Nakache, MM. Alfred Recours, Pierre Morange, Mme Roselyne Bachelot-Narquin, M. Jean-Luc Prével, Bernard Deflesselle, députés ; MM. Jacques Bimbenet, Charles Descours, Mme Marie-Madeleine Dieulangard, MM. André Jourdain, Marcel Lesbros, Jean-Louis Lorrain, Roland Muzeau, sénateurs.

Voir les numéros :

Assemblée nationale :

1^{ère} lecture : **2279, 2321** et T.A. **500**

2^{ème} lecture : **2612, 2783** et T.A. **590**

Nouvelle lecture : **2861**

Sénat :

1^{ère} lecture : **318, 476** (1999-2000) et T.A. **2** (2000-2001)

2^{ème} lecture : **140, 169** et T.A. **58** (2000-2001)

Mesdames, Messieurs,

Conformément au deuxième alinéa de l'article 45 de la Constitution et à la demande de M. le Premier Ministre, une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à la création d'une Agence française de sécurité sanitaire environnementale s'est réunie le mercredi 17 janvier 2001 à l'Assemblée nationale.

La commission a d'abord procédé à la nomination de son bureau qui a été ainsi constitué :

- M. Jean Le Garrec, président ;
- M. Jean Delaneau, vice-président.

La commission a ensuite désigné :

- M. André Aschieri, député, rapporteur pour l'Assemblée nationale ;
- M. Claude Huriet, sénateur, rapporteur pour le Sénat.

*

* *

La commission mixte a ensuite procédé à l'examen du texte.

M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat, a indiqué que dès la première lecture du texte, le Sénat avait souhaité que la future Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) ait une autre dimension que celle d'une simple « tête de réseau » chargée de centraliser et de répartir la commande publique en matière d'études et d'expertise auprès des multiples organismes intervenant dans le champ de compétence de l'agence.

Les relations entre santé et environnement sont un champ d'études beaucoup plus large que celui de la sécurité sanitaire des produits de santé et des produits alimentaires destinés à l'homme. Les attentes de l'opinion publique sont fortes ; les polémiques survenues à l'occasion du naufrage de *l'Erika* et du *Ievoli-Sun* -ou encore les débats récents sur les effets de l'uranium appauvri- montrent bien la nécessité d'un organisme doté d'une capacité d'évaluation reconnue en matière de risques environnementaux. Il y aurait un grand risque à créer un organisme qui n'aurait pas effectivement les moyens de répondre aux inquiétudes du public en ce domaine. Certains de nos voisins européens se sont déjà dotés d'organismes intégrés, puissants et disposant de moyens significatifs à l'instar de l'Institut national de la santé et de l'environnement hollandais ou de l'Office fédéral de l'environnement allemand.

Enfin, il est nécessaire de conserver une cohérence d'ensemble au dispositif de sécurité sanitaire existant. Dans ce dernier, la seule « tête de réseau » est l'Institut

de veille sanitaire, qui joue un rôle d'alerte générale, tandis que les deux agences de sécurité sanitaire existantes, l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSPS) et l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) sont des « agences de moyens » dotées de moyens d'analyses, de contrôle et d'évaluation et d'un budget conséquent, respectivement de 506 et 400 millions de francs.

A l'évidence, l'agence *a minima*, issue des travaux de l'Assemblée nationale, dotée par le Gouvernement pour 2001 d'un faible budget de 31 millions de francs, ne peut pas être mise sur le même plan que les deux agences précédentes. Le contraste est encore plus frappant au regard du futur Institut de radioprotection et de sûreté nucléaires (IRSN), introduit en deuxième lecture, qui dispose d'un budget de 1,5 milliard de francs pour un effectif de près de 1300 personnes.

Si on devait en revenir au texte proposé en première lecture, il faudrait alors tenir compte, dans le titre même de la proposition de loi, du poids respectif des deux nouveaux organismes ainsi créés, ce qui reviendrait à dénommer ce texte : *proposition de loi créant un Institut de radioprotection et de sûreté nucléaires et une Agence française de sécurité sanitaire environnementale*.

Pour que le nouvel organisme ne soit pas une « coquille vide » mais une véritable agence, le Sénat a proposé de le constituer à partir de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS) qui dispose d'ores et déjà des compétences les plus larges en la matière .

Au cours de la deuxième lecture, le Sénat s'est efforcé de tenir compte des positions exprimées par l'Assemblée nationale, ouvrant ainsi la voie à un possible compromis :

- il a ainsi révisé la définition de la mission de la future agence afin de souligner que celle-ci devait couvrir l'ensemble des risques que l'environnement peut faire porter sur la santé humaine ;

- faute d'avoir pu acquérir la certitude que l'INERIS puisse conserver son statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC), le Sénat a prévu que les agents de l'INERIS seraient transférés intégralement à la nouvelle Agence ;

- s'agissant des activités commerciales de l'INERIS, afin de tenir compte des observations très critiques de la Cour des comptes, le Sénat a prévu une période transitoire de trois ans ;

- dans le titre même de l'agence, le Sénat a introduit la notion de prévention des risques industriels et chimiques ;

- enfin, pour prévenir tout blocage de nature politique, le Sénat n'a pas repris l'amendement relatif à un financement de la future agence par une fraction de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), tout en regrettant que l'Assemblée nationale ait finalement rejeté ce mode de financement pérenne.

Si un accord ne devait pas être trouvé sur la solution de bon sens proposée par le Sénat, seules deux solutions alternatives se présentent : soit doter la nouvelle agence de moyens financiers bien plus importants que ceux prévus actuellement, soit donner à ce nouvel organisme une appellation plus conforme à ses attributions limitées : une tête de réseau ne peut en effet en aucun cas être considérée comme une « agence » mais plutôt comme un « observatoire » ou un « institut ».

S'agissant de la création de l'IRSN, il aurait été préférable de l'examiner dans un projet de loi adéquat, tel que celui relatif à « *l'information en matière nucléaire, à la sûreté et à la protection contre les rayonnements ionisants* » annoncé le 8 décembre dernier par M. Christian Pierret au Sénat. Sur le fond, le Sénat a repris les deux amendements que l'Assemblée nationale avait adoptés en première délibération lors de deuxième lecture avant de les rejeter en seconde délibération : la compétence en matière de recherche sur les réacteurs en sûreté nucléaire doit continuer de relever du Commissariat à l'énergie atomique (CEA) et les tutelles du futur IRSN doivent être inscrites dans le texte en incluant le ministère de l'industrie.

Dans son rapport de janvier 1997 sur le renforcement de la veille et de la sécurité sanitaires, la commission des affaires sociales du Sénat avait constaté que la multiplicité et le cloisonnement des organismes chargés de la sécurité sanitaire les rendaient peu lisibles et nuisaient à leur efficacité. Il apparaît aujourd'hui que le même constat s'applique au domaine de la sécurité sanitaire environnementale. Dans le premier cas, une position commune avait pu être adoptée au-delà des majorités et des gouvernements différents. C'est cet accord général qui a permis l'adoption de la loi du 1^{er} juillet 1998. Au Sénat, le groupe socialiste avait voté le texte et le groupe communiste s'était abstenu. De même, à l'Assemblée nationale, le sujet avait transcendé les clivages politiques et la commission mixte paritaire avait réussi.

L'AFSSPS, l'AFSSA et l'IVS sont des institutions qui fonctionnent bien et dont l'autorité a été reconnue, y compris au niveau international. L'expérience a montré que la voie choisie, consistant à s'appuyer sur des établissements existants, était la bonne. Le Sénat souhaite parvenir à un dispositif semblable pour l'AFSSE. Il est évident qu'une « tête de réseau » ne saurait y prétendre.

M. André Aschieri, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a rappelé que la proposition de créer l'agence française de sécurité sanitaire environnementale a pour origine l'initiative des députés Verts dans le cadre d'une proposition de loi. Chacun s'accorde sur la nécessité et l'urgence de développer une telle agence qui complète le dispositif existant autour des agences de la sécurité sanitaire des produits de santé et des aliments. Mais après deux lectures dans chacune des assemblées, des divergences apparaissent sur les meilleurs moyens d'y parvenir. Un accord est néanmoins souhaitable et envisageable car les points de vue des uns et des autres ne sont pas complètement inconciliables.

L'Assemblée nationale a constaté d'une part la carence existant en France en matière d'expertise sur les liens entre la santé et l'environnement, et d'autre part, le caractère hétérogène et incohérent des organismes intervenant dans ce secteur. Aussi, le législateur a souhaité créer une agence d'objectifs et de moyens capables de coordonner l'ensemble disparate de ces organismes et de répondre rapidement et

efficacement aux crises de sécurité environnementale. A court et moyen terme il est envisageable que cette agence puisse intégrer en son sein une partie voire la totalité de certains de ces organismes.

Le Sénat a préféré proposer l'intégration immédiate de l'INERIS dans l'agence alors que son domaine de compétences ne recouvre que partiellement celui de l'agence. Cette intégration est prématurée d'autant qu'il existe des problèmes liés au statut d'établissement public industriel et commercial (EPIC) de l'INERIS et de son personnel. L'idée, certes séduisante, avancée par le Sénat de respecter un parallélisme avec les deux agences de sécurité sanitaire existantes paraît ainsi difficile à réaliser dans l'immédiat.

Il convient donc de commencer par fédérer les compétences en matière de sécurité environnementale autour de la future agence sans abandonner l'idée d'une intégration partielle ou intégrale de certains organismes existants dans le futur.

Le deuxième point de divergence avec le Sénat est l'exclusion du champ de compétence du futur Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire des activités de recherche en sûreté sur les réacteurs. Les compétences en matière de recherche de ce nouvel institut doivent être les plus larges possible. L'Assemblée nationale préfère donc que les missions exercées par le futur IRSN ainsi que sa tutelle soient déterminées par décret en Conseil d'Etat. Il existe donc deux points de forte divergence entre les deux assemblées.

En revanche, on peut se féliciter des rapprochements qui ont pu avoir lieu au cours des navettes. L'Assemblée nationale a suivi le Sénat sur la codification des dispositions de la présente proposition dans le nouveau code de la santé publique. Le Sénat a renoncé à financer la future agence par une partie du produit de la taxe globale sur les activités polluantes et a accepté le principe de la création de l'IRSN.

Considérant ces points de rapprochement et le désir commun de créer l'agence sanitaire de sécurité sanitaire environnementale, le rapporteur a fait part de son souhait d'aboutir à un accord lors de la présente commission mixte paritaire.

M. Jean Le Garrec, président, a observé que si les deux assemblées étaient d'accord sur les principes, elles divergeaient sur l'organisation et la montée en charge des moyens de l'agence et donc sur l'article 2. Comme l'a dit le rapporteur pour l'Assemblée nationale, l'important est bien, dans un premier temps, de fédérer les compétences ; il ne semble pas opportun de figer les choses dans la loi en intégrant immédiatement l'INERIS alors même que les besoins de l'agence peuvent être demain très différents de ceux que l'on imagine aujourd'hui. Il semble difficile de parvenir à un accord sur ce point essentiel du texte, alors même qu'il existe un accord politique sur la nécessité de créer l'agence.

M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat, a rappelé que les mêmes réserves avaient été formulées par le passé lors de la mise en place des agences de sécurité sanitaire des produits de santé et des aliments. D'aucuns avaient alors considéré que l'importance du champ et la diversité des organismes concernés rendraient difficile la réalisation de ces projets. Pourtant aujourd'hui, l'AFSSA et

l'AFSSPS fonctionnent bien car tous les organismes concernés ont joué le jeu. Il n'y a pas de raison qu'il n'en soit pas de même pour la future AFSSE. Celle-ci doit donc immédiatement disposer des moyens d'agir et de remplir efficacement sa mission. Le rapporteur de l'Assemblée nationale est bien d'accord pour considérer que la vocation de l'agence est de fédérer les compétences et de rassembler les organismes de recherche concernés par la sécurité sanitaire environnementale. Il ne peut donc reprocher au Sénat d'aller trop vite.

Une voie d'accord est cependant possible : pourquoi ne pas envisager, comme cela avait été proposé à l'Assemblée nationale en première lecture, une mise en place en deux étapes, l'agence créée par la loi disposant d'un délai de deux ans pour finaliser l'organisation de ses structures ? Pour cette première étape, le terme d'« agence » n'est pas adapté à un organisme qui serait seulement chargé de préparer une fédération des compétences. Il conviendrait donc, dans un premier temps, de créer un simple « institut » qui pourrait ensuite se transformer en véritable « agence », lorsqu'il disposera de moyens réels.

Mme Odette Grzegorzulka, députée, a considéré que si les deux assemblées se rejoignaient sur l'objectif de créer rapidement une agence opérationnelle, il semblait, cependant, difficile de suivre les propositions du Sénat pour plusieurs raisons.

Il est tout d'abord impossible de laisser de côté le sort de personnels de l'INERIS qui serait intégré à l'AFSSE, l'intégration d'un établissement public industriel et commercial dans un établissement public administratif nécessite des changements de statuts relativement complexes et délicats qui demanderont un temps de préparation et de négociation, temps qui est celui prévu par l'Assemblée nationale pour négocier les protocoles de coopération des différents organismes intervenant dans le champ de la sécurité sanitaire avec l'agence. La solution préconisée par le Sénat n'est donc pas plus rapide.

L'INERIS est un organisme qui a une histoire et une vocation industrielle très marquées ; seuls 10 % de son budget et de ses effectifs sont aujourd'hui effectivement consacrés à l'expertise environnementale. Le reste de son activité relève de la tutelle du ministère de l'industrie. Il est d'ailleurs étonnant que le Sénat ne soit pas allé jusqu'au bout de sa logique et, qu'en choisissant d'intégrer l'INERIS à l'AFSSE, il n'ait pas, en conséquence, modifié les tutelles de l'Agence.

La comparaison entre les deux agences de sécurité sanitaire existantes, AFSSPS et AFSSA, et l'AFSSE n'est pas pertinente car si les deux premières disposent d'un champ d'action précis et de compétences étendues (la délivrance d'autorisation de mise sur le marché par exemple), l'AFSSE interviendra dans un secteur beaucoup plus vaste mais en n'étant investie que de fonctions d'expertise et d'alerte. Il est d'ailleurs regrettable que le Sénat ait choisi de donner une définition limitative des risques entrant dans le champ de compétence de l'agence qui risque de réduire la portée de son action.

En conclusion, s'il convient d'opérer une mise en place rapide de l'agence, il faut éviter de se précipiter, notamment pour intégrer l'INERIS, sachant que bien

d'autres organismes auraient tout autant vocation à être intégrés dans l'agence. La solution choisie par l'Assemblée nationale d'organiser par convention les modalités de coopération entre les différents organismes de recherche et d'expertise, dont la liste sera fixée par décret, est bien mieux adaptée.

M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat, a signalé que le Sénat avait été, tout comme l'Assemblée nationale, très soucieux de préserver les garanties statutaires des personnels de l'INERIS. Celles-ci, en effet, ont été prévues dans le dispositif adopté par le Sénat qui renvoie à un décret le soin de fixer les modalités du maintien des droits et des contrats de droit privé des personnels. Sur la question de la tutelle de la nouvelle agence, il est paradoxal de refuser de faire figurer dans la loi les tutelles du futur IRSN et, en même temps, de reprocher au Sénat d'avoir été incomplet dans celles de l'AFSSE.

M. Jean Delaneau, vice-président, a constaté que des divergences conceptuelles séparaient les points de vue exprimés par les députés et les sénateurs depuis le début de la commission mixte paritaire.

M. Jean-Pierre Brard, député, a vivement regretté que des efforts plus importants ne soient pas réalisés pour trouver un compromis entre les deux assemblées et que, pour des raisons extérieures à cette enceinte, un accord, qui semblait à portée de main, ne soit finalement pas possible.

La commission mixte paritaire est ensuite passée à l'examen des articles restant en discussion.

Article 2

Création de l'agence

Sur proposition de **M. Jean le Garrec, président**, et avec l'accord de **M. Jean Delaneau, vice-président**, la commission s'est d'abord prononcée sur le texte du Sénat.

M. François Autain, sénateur, a souhaité savoir pourquoi l'Assemblée nationale avait retenu le terme d'agence en matière environnementale et celui d'institut dans le domaine de la sûreté nucléaire, alors même qu'il s'agit, dans ce dernier cas, de créer une véritable agence compétente pour tous les risques liés à la sécurité sanitaire nucléaire.

Après une suspension de séance, **M. Jean-Pierre Brard, député**, a insisté sur l'absolue nécessité de séparer de la façon la plus claire qui soit les missions du contrôleur et celles du contrôlé et a souhaité obtenir des éclaircissements à ce sujet de la part du rapporteur pour l'Assemblée nationale.

M. André Aschieri, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a apporté les précisions suivantes :

- La population doit être pleinement informée des risques de type nucléaire. L'examen du présent texte a donné l'occasion d'aborder la question de la sûreté

nucléaire. La création d'un Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire préfigure bien celle d'une quatrième agence de sécurité sanitaire chargée du nucléaire et dotée de la même indépendance.

- La démarche poursuivie dans la création de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale, comme d'ailleurs dans celle de l'IRSN, est bien de distinguer le contrôlé du contrôleur. Les pouvoirs publics ont pleinement conscience de la nécessité de doter rapidement l'AFSSE des moyens budgétaires dont elle a besoin pour fonctionner efficacement. L'inscription dès 2001, de crédits budgétaires, témoigne d'une volonté politique forte en ce sens.

M. Jean Le Garrec, président a rappelé que chacun s'accordait à reconnaître l'importance de la nécessaire séparation entre les instances chargées du contrôle et les organismes contrôlés. La pression des parlementaires qui a porté ses fruits au cours des lectures précédentes se poursuivra afin que le Gouvernement mette en place de façon rapide et efficiente la nouvelle agence.

M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat, a souligné que le rapporteur pour l'Assemblée nationale semblait prêt à accepter que l'agence de sécurité sanitaire environnementale soit dénommée institut puisqu'il admettait que l'institut de radioprotection et de sûreté nucléaire était destiné à se transformer en agence.

La commission mixte paritaire a *rejeté*, par sept voix contre sept, l'article 2 dans le texte du Sénat.

Elle a ensuite examiné ce même article dans le texte de l'Assemblée nationale.

Sur ce texte, la commission mixte paritaire a été saisie d'un amendement présenté par M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat, visant à substituer dans cet article aux termes d'« Agence française de sécurité sanitaire environnementale » ceux d'« Institut français de sécurité sanitaire environnementale ».

M. Claude Huriet, rapporteur pour le Sénat, a exposé que son amendement visait à remplacer le mot « Agence » par celui d'« Institut », dans l'ensemble de l'article 2 -le même remplacement devant être effectué par coordination dans l'ensemble du texte de la proposition de loi- et a précisé que cet amendement ne visait pas à affaiblir le projet d'une agence mais à le conforter, l'institut ayant précisément pour mission de préparer la mise en place de l'agence.

M. André Aschieri, rapporteur pour l'Assemblée nationale, a considéré que cet amendement loin d'être un simple changement de vocabulaire réduisait considérablement la portée de la création d'un organisme chargé de la sécurité sanitaire environnementale.

La commission mixte paritaire a *adopté*, par sept voix contre six, cet amendement.

Après une suspension de séance demandée par **M. Jean Le Garrec, président, M. Jean Delaneau, vice-président**, a indiqué que les membres de la majorité sénatoriale de la commission mixte paritaire voteraient en faveur de l'article 2 adopté par l'Assemblée nationale tel que modifié par l'amendement adopté par la commission sur proposition de M. Claude Huriet.

M. François Autain, sénateur, a déclaré qu'il ne pouvait voter ce texte dans la mesure où il n'incluait pas la définition retenue par le Sénat des compétences de l'agence.

La commission mixte paritaire a ensuite *rejeté*, par sept voix contre sept, l'article 2 dans le texte de l'Assemblée nationale modifié par l'amendement précédemment adopté.

M. Jean Le Garrec, président, a alors constaté que la commission mixte paritaire n'était pas en mesure d'adopter un texte commun sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à la création d'une Agence française de sécurité sanitaire environnementale.

N° 2872.- Rapport de M. André Aschieri, au nom de la commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion de la proposition de loi tendant à la création d'une Agence française de sécurité sanitaire environnementale.