

au cœur de l'action de l'État en matière de santé. Le premier axe de la stratégie nationale de santé (SNS), « *mettre en place une politique de promotion de la santé incluant la prévention, dans tous les milieux et tout au long de la vie* », vise ainsi à assurer la promotion de conditions de vie et de travail favorables à la santé mais aussi à maîtriser les risques environnementaux. Le plan priorité prévention, qui constitue l'une des déclinaisons de la SNS, intègre pleinement les déterminants environnementaux de santé, tout en orientant notamment vers le plan national santé-environnement pour une approche plus complète des enjeux.

Depuis dix-huit ans maintenant, les PNSE successifs accompagnent les évolutions des politiques de santé-environnement en France et traduisent la volonté des autorités publiques de réduire les impacts des facteurs environnementaux sur la santé afin de permettre à la population de vivre dans un environnement favorable à la santé. Pilotés par les ministères

chargés de la santé et de l'écologie, ils s'appuient sur l'expertise du Haut Conseil de santé publique, qui contribue régulièrement à l'évaluation des PNSE et à leur élaboration dans le cadre de sa mission de conception et d'évaluation des politiques de prévention et de sécurité sanitaire.

Au croisement des politiques publiques en matière de santé-environnement, les PNSE ne constituent, loin s'en faut, pas les seuls outils et leviers déployés. De multiples plans, politiques publiques et réglementations interviennent dans ce champ complexe et particulièrement vaste qu'est la santé-environnement. Plans chapeaux, outils de coordination, les PNSE successifs ont permis des avancées notables pour l'amélioration des déterminants environnementaux de santé, une meilleure prise en compte de la santé-environnement à toutes les échelles du territoire, et le développement de programmes de recherche structurés en s'adaptant aux évolutions et enjeux de la santé-environnement. 📌

Les principales institutions intervenant dans le champ santé-environnement

Lottie Federici
Étudiante, University
College, Albert
Ludwigs Universität,
Freiburg

La gestion des risques sanitaires liés à l'environnement étant une priorité de santé publique, le champ d'intervention s'organise autour de nombreuses institutions publiques, dont les principales sont décrites dans cet article. Les premières sont directement associées à l'évaluation et à la gestion des risques de l'environnement sur la santé (SpF, Anses, HCSP, INCa, IRSN) les secondes apportent des éléments, en particulier concernant les expositions, nécessaires à l'évaluation de ces risques (Ademe, CSTB, Ineris).

Santé publique France

Née en 2016 à la suite de la fusion de l'Institut de veille sanitaire (InVS), l'Institut national de prévention et d'éducation pour la santé (Inpes) et l'Établissement de préparation et de réponse aux urgences sanitaires (Eprus), Santé publique France est placée sous la tutelle du ministère chargé de la santé. Sa mission est de protéger efficacement la santé des populations. Elle s'articule autour de trois axes majeurs : anticiper, comprendre, agir. Santé publique France est chargée de l'observation épidémiologique et de la surveillance de l'état de santé des populations, de la surveillance des risques sanitaires menaçant les populations, de la promotion de la santé et de la réduction des risques sanitaires, du développement de la prévention et de l'éducation pour la santé, de la préparation et de la réponse aux menaces, alertes et crises sanitaires, et du lancement des alertes sanitaires.

L'agence est composée de dix directions scientifiques transversales (alerte et crise, prévention et promotion de la santé, santé-environnement et santé-travail, dialogue avec la société...), de directions supports et d'un conseil scientifique notamment¹.

La Direction santé-environnement et santé-travail (DSET) est chargée de toutes les missions de santé publique dans le champ santé-environnement. Pour ce faire, la DSET assure, coordonne et soutient le développement de programmes de surveillance de pathologies et des expositions. Elle organise également des systèmes de surveillance selon une approche populationnelle. Elle coordonne en particulier le suivi de la cohorte Esteban.

L'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Fondée en juillet 2010 par la fusion de l'Afsset et de l'Afssa, elle est placée sous la tutelle des ministères chargés de la santé, de l'agriculture, de l'environnement, du travail et de la consommation. Elle a pour mission principale d'évaluer les risques sanitaires dans les domaines de l'alimentation, de l'environnement et du travail, en vue d'éclairer la décision publique. À ces fins, elle assure des missions de veille, d'alerte, de référence, et propose aux autorités compétentes toute mesure

1. <https://www.santepubliquefrance.fr/a-propos/notre-organisation/une-organisation-au-service-des-programmes>

de nature à préserver la santé publique. Elle peut être saisie par l'État, les associations dont les syndicats, et peut même s'autosaisir lorsqu'elle le juge nécessaire.

L'Anses s'appuie sur plus de 1 400 collaborateurs, sur un réseau de neuf laboratoires répartis sur l'ensemble du territoire, sur un conseil scientifique indépendant composé exclusivement de scientifiques chargés de superviser le processus d'évaluation de l'activité de recherche de l'agence, sur des comités d'experts spécialisés (CES) chargés de répondre aux saisines et qui peuvent proposer des groupes de travail comportant des experts extérieurs en fonction des sujets à traiter. De plus, cinq comités d'orientation thématiques ouverts aux diverses parties prenantes donnent des avis et des recommandations sur le programme de l'agence :

1. santé-environnement,
2. santé-travail,
3. alimentation,
4. santé et bien-être animal,
5. santé des végétaux.

L'agence organise également des réunions d'échanges avec les parties prenantes (ONG environnementales, associations de consommateurs, etc.) afin de mieux comprendre les attentes de la société en matière d'évaluation des risques et de recherche. L'agence développe également des collaborations avec les acteurs de la recherche et de l'évaluation scientifique en Europe et ailleurs dans le monde. L'Anses est un interlocuteur de référence des agences européennes et des organisations sanitaires internationales, auprès desquelles elle s'attache à être force de proposition pour rendre le dispositif mondial de sécurité sanitaire toujours plus efficace.

L'Anses évalue les risques sanitaires liés aux pollutions des milieux de vie (air, eaux, sols) ou aux agents physiques (champs et ondes électromagnétiques). Elle assure également l'évaluation des risques des produits phytopharmaceutiques, biocides, médicaments vétérinaires, matières fertilisantes, supports de culture et produits chimiques, avant leur mise sur le marché, en relation avec les agences européennes (ECHA, EFSA) qui ont la charge de l'étape initiale d'autorisation.

À titre d'exemple, l'Anses travaille depuis 2004 à l'élaboration de valeurs guides de qualité d'air intérieur (VGAI), fondées exclusivement sur des critères sanitaires. Les VGAI sont définies comme « des concentrations dans l'air d'une substance chimique en dessous desquelles aucun effet sanitaire ou aucune nuisance ayant un retentissement sur la santé n'est attendu pour la population générale en l'état des connaissances actuelles ».

Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP)

Créé en 2004 en succession au Conseil supérieur d'hygiène publique de France, le HCSP est une instance d'expertise chargée d'apporter une aide à la décision en matière de santé publique. Plus précisément, il a pour missions de contribuer au suivi annuel et à l'évaluation pluriannuelle de la stratégie nationale de la santé, ainsi que de fournir aux pouvoirs publics des réflexions pro-

spectives et des conseils sur les questions de santé publique, dont celles relatives à la santé-environnement.

Le HCSP est organisé en cinq commissions spécialisées (maladies infectieuses et maladies émergentes, déterminants de santé et maladies non transmissibles, risques liés à l'environnement, système de santé et sécurité des patients, et santé des enfants et des jeunes : approche populationnelle) et en groupes de travail permanents (inégalités sociales, stratégie nationale de santé, grippe, coronavirus et maladies respiratoires émergentes...). Un collège assure la cohérence et la coordination de l'ensemble des travaux.

La Commission spécialisée risques liés à l'environnement (CSRE) est chargée de tous travaux portant sur la santé-environnement au sein du Haut Conseil. Elle réunit l'expertise nécessaire à l'analyse des principaux risques liés à l'environnement et au travail pouvant menacer la santé de la population, ainsi qu'à l'évaluation des stratégies de gestion de ces risques. En 2021 elle a publié six avis et trois rapports. Ces avis et rapports rendus portent des recommandations sur la gestion des risques dans des domaines tels que, notamment, l'eau destinée à la consommation humaine, les algues vertes, l'air et les sols pollués, et la canicule. La CSRE travaille en relation étroite avec les agences, en particulier l'Anses et Santé publique France.

L'Institut national du cancer (INCa)

L'Institut national du cancer (INCa) a été créé par la loi de santé publique du 9 août 2004, et est placé sous la tutelle conjointe du ministère des Solidarités et de la Santé d'une part, et du ministère de l'Enseignement supérieur, de la Recherche et de l'Innovation d'autre part. L'INCa est chargé de coordonner les actions de lutte contre le cancer.

L'Institut national du cancer est constitué sous la forme d'un groupement d'intérêt public (GIP) qui rassemble en son sein l'État, les grandes associations de lutte contre le cancer, les caisses d'assurance maladie, les organismes de recherche et les fédérations hospitalières. Le conseil d'administration de l'Institut est composé des représentants des membres constitutifs du GIP et de huit personnalités qualifiées. Il s'appuie sur un conseil scientifique international et sur trois instances consultatives : un comité de déontologie et d'éthique, un comité d'audit et un comité des usagers et des professionnels (Comup).

Dans les domaines santé-environnement, l'INCa intervient plus particulièrement sur la prévention solaire et les rayonnements ultraviolets. L'Institut produit des états des lieux des connaissances sur différents risques (les perturbateurs endocriniens, les pesticides, les particules fines, l'amiante...).

L'Institut de radioprotection et de sûreté nucléaire (IRSN)

Fondé en 2001, il est placé sous la tutelle conjointe du ministre de la Transition écologique, du ministre des Armées, et des ministres chargés de la transition

énergétique, de la recherche et de la santé. L'IRSN est l'expert français en matière de recherche et d'expertise sur les risques nucléaires et radiologiques. Les missions de l'IRSN portent sur la sûreté nucléaire et radiologique, la sûreté des transports de matières radioactives et fissiles, la protection de l'homme et de l'environnement contre les rayonnements ionisants, la protection et le contrôle des matières et produits nucléaires susceptibles d'être utilisés pour la fabrication d'armes, la protection des installations et des transports contre les actes de malveillance.

L'institut regroupe environ 1 800 salariés répartis dans quatre pôles de compétences (défense, sécurité et non-prolifération ; santé et environnement ; sûreté nucléaire ; patrimoine et territoires).

Dans le cadre de ses missions de protection des populations et de l'environnement, l'IRSN mène des actions permanentes de surveillance radiologique, évalue régulièrement l'exposition de la population aux rayonnements ionisants, et peut être sollicité par les autorités pour intervenir sur les sites potentiellement contaminés. Il propose également une large gamme de formations à l'attention des professionnels utilisateurs de rayonnements ionisants.

L'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (Ademe)

Aussi appelée « Agence de la transition écologique », l'Ademe est créée en 1991 et placée sous la tutelle des ministères chargés de la transition écologique et de la cohésion des territoires, de la transition énergétique et de l'enseignement supérieur et de la recherche. Elle participe à la mise en œuvre des politiques publiques en matière d'énergie et de protection de l'environnement. Plus précisément, sa mission est notamment d'intervenir dans la recherche et la diffusion de l'information dans les domaines d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables, de gestion et de prévention des déchets, de protection des sols et de remise en état des sites pollués, de lutte contre les nuisances sonores, de prévention et de lutte contre la pollution de l'air, et de lutte contre le réchauffement climatique et l'adaptation au changement climatique.

L'agence regroupe plus de 1 000 collaborateurs répartis sur trois sites pour les services centraux, dix-sept directions régionales et trois représentations dans les territoires d'outre-mer.

Au cours des dernières années, de nombreuses actions ont été menées au niveau des territoires afin de réduire les impacts néfastes de l'environnement sur la santé humaine (air, bruit, sites et sols pollués). À titre d'exemple, l'Ademe encourage un urbanisme favorable à la santé. Elle développe depuis plusieurs années, à travers la démarche d'approche environnementale de l'urbanisme (AEU), des outils qui encouragent les professionnels et les collectivités à intégrer davantage les enjeux environnementaux (air, bruit, sites et sols pollués...) à leurs projets.

Le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB)

Fondé en 1947 pour accompagner la reconstruction d'après-guerre en France, il est placé sous la tutelle des ministères en charge de la construction et de la recherche. Sa mission est de procéder ou de faire procéder à des recherches scientifiques et techniques directement liées à la préparation ou à la mise en œuvre des politiques publiques en matière de construction et d'habitat. Il apporte également son concours aux services du ministère chargé de la construction et de l'habitation, et aux services des autres ministères dans leurs activités de définition, mise en œuvre et évaluation des politiques publiques en matière de construction et d'habitat².

Le CSTB emploie près de 1 000 collaborateurs répartis en treize directions (recherche et développement, énergie-environnement, santé-confort, climatologie...).

Plusieurs directions du CSTB interviennent sur la thématique santé-environnement. Par exemple, la direction « santé-confort » s'intéresse à la sécurité sanitaire et au confort dans les bâtiments, la direction « climatologie, aérodynamique, et aéraulique pour les ouvrages et les transports » mène des études sur la qualité de l'air au sein du bâtiment, et la direction « énergie-environnement » développe des méthodes et des outils pour réhabiliter et évaluer les performances énergétiques et environnementales des bâtiments.

Le CSTB apporte son appui scientifique et technique au déploiement des actions des PNSE qui le concernent. À titre d'exemple, il a travaillé à la caractérisation des émissions des produits dans l'air intérieur pour accompagner la mise en place de l'étiquetage réglementaire des produits. Pour l'amélioration de la qualité de l'air intérieur, il a développé des méthodes de diagnostic et d'essai, ainsi que des techniques de remédiation permettant en particulier de : lutter contre la présence de radon dans les bâtiments, maîtriser la qualité microbiologique des espaces clos, lutter contre la présence de légionelles dans l'eau et dans l'air.

L'Institut national de l'environnement industriel et des risques (Ineris)

Fondé en 1990 et placé sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement, l'Ineris a pour mission d'évaluer et de prévenir les risques que les activités économiques font peser sur l'environnement et la santé (installations industrielles, utilisation de substances chimiques, exploitations souterraines). À ces fins, il mène des travaux de recherche sur les risques technologiques et accompagne les entreprises dans leur quête de prise de décisions plus appropriées à une amélioration de la sécurité environnementale.

L'Ineris est composé de cinq départements supports et de quatre directions, dont la direction opérationnelle

² Article L. 121-1 du Code de la construction et de l'habitation. Légifrance (legifrance.gouv.fr).

sur les milieux et impacts sur le vivant (MIV), d'un conseil scientifique, d'un conseil d'administration, de commissions scientifiques spécialisées, d'un comité de suivi de la charte de déontologie, et d'une commission d'orientation de la recherche et de l'expertise constituée de toutes les parties prenantes. Au cours des quinze dernières années, l'Ineris est beaucoup

intervenu dans le domaine santé-environnement, tout particulièrement dans la mesure des expositions, qualité de l'air, sols (sites et sols pollués), ondes électromagnétiques et téléphone portable, perturbateurs endocriniens, nanoparticules. Il possède des laboratoires de recherche en toxicologie, écotoxicologie et modélisation numérique. 📌

Les plans régionaux santé-environnement (PRSE), des outils incontournables de la politique nationale de santé-environnement

La loi Hôpital, patients, santé, territoires du 9 août 2004 instaurant le plan national santé-environnement a prévu que celui-ci soit décliné au niveau régional au travers des plans régionaux santé-environnement (PRSE), mis en œuvre par les services décentralisés de l'État, les agences régionales de santé, et les conseils régionaux, en association avec les autres collectivités territoriales.

La construction de partenariats, la prise de conscience des effets de l'environnement sur la santé et l'impulsion d'actions locales : des effets majeurs des PRSE

Les PRSE sont des outils incontournables de la politique nationale en matière de santé-environnement. Dans les régions où la dynamique PRSE est en place, un certain nombre d'effets positifs majeurs sont constatés. Après une première génération de PRSE étroitement liés au plan national et contenant très majoritairement des actions régaliennes, les PRSE ont progressivement offert un espace de concertation et d'échanges, participé à la prise en compte croissante des enjeux de santé liés à l'environnement, et à la construction de réseaux d'acteurs locaux de différents secteurs : santé, environnement, collectivités, mais aussi économiques, agricoles, industriels... La construction de partenariats, l'impulsion d'actions innovantes ou le renforcement d'actions existantes adaptées aux besoins des territoires sont des effets majeurs des PRSE.

Certaines de ces actions innovantes ont ensuite pu se traduire dans des textes réglementaires. Par exemple, les consultations environnementales expérimentées dans certaines régions ont trouvé une traduction dans les textes de 2019 et 2021 relatifs à la mise en place des centres régionaux de pathologies professionnelles et environnementales. Un autre effet majeur des PRSE a été de contribuer à la prise de conscience et à l'intégration des enjeux de santé-environnement au sein des politiques et plus globalement du système de santé. Là

où il y a encore dix ou quinze ans les enjeux environnementaux étaient absents ou en marge, ces derniers constituent désormais souvent un axe incontournable des politiques sanitaires dans de nombreuses régions (projets régionaux de santé [PRS], contrats locaux de santé [CLS], stratégie des « 1 000 premiers jours »...).

Le paysage des PRSE sur le territoire national s'avère néanmoins contrasté, que ce soit en termes de contenu, de gouvernance ou de moyens humains et financiers disponibles.

Une gouvernance à élargir pour assurer la cohérence des politiques publiques

Les PRSE ont sans aucun doute permis de renforcer le caractère interministériel du domaine santé-environnement, notamment par la collaboration des ARS et des directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL). La gouvernance tripartite avec les conseils régionaux s'est quant à elle progressivement mise en place sur le territoire national : les conseils régionaux étaient absents du pilotage des PRSE 1, ils ne devraient être plus que deux à ne pas copiloter les PRSE 4 (figure 1). Les régions concernées représentent plus de 20 % de la population française.

L'implication d'autres acteurs – tels que les secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR), les services régionaux des ministères non-signataires du PNSE (travail, alimentation et agriculture...), ou encore les services départementaux de l'État – est en revanche plus ou moins grande selon les régions. Cela induit des difficultés à coordonner et mettre en synergie les politiques publiques à l'échelle locale. Projets régionaux de santé, schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, plans régionaux santé-travail, plan Ecophyto, projets alimentaires de territoire (PAT), contrats de relance et de transition écologique, plans climats-air-énergie territoriaux (PCAET)... : autant de politiques en lien avec la santé environnementale

Anne Vidy

Pilote régionale
Politiques et actions
de santé publique
et environnementale,
Agence régionale
de santé Bretagne

Remerciements :

– Muriel Andrieu-Semmel, directrice de la transition écologique et de la nature en ville à la ville de Marseille et corédactrice de la contribution sur les PRSE remise par les ARS Bretagne et Paca dans le cadre du rapport de 2022 du Haut Conseil de la santé publique *Évaluation globale des Plans nationaux santé-environnement (2004-2019)*.
– L'ensemble du réseau national des ingénieurs régionaux du génie sanitaire des ARS pour leurs relectures et apports.