

Améliorer et clarifier la politique santé-environnement

**Point de vue et témoignage
d'une actrice politique
largement impliquée
dans les enjeux
santé-environnement.**

Elisabeth Toutut-Picard
Ancienne députée (2017-2022),
ancienne directrice d'hôpital,
présidente du GSE (Groupe
santé-environnement),
présidente de la commission
d'enquête parlementaire
sur la santé-environnement (SE) dont
le rapport est paru en janvier 2021

En cet automne 2017 de reprise de l'activité parlementaire, combien de députés présents dans l'hémicycle de l'Assemblée nationale, nouvellement recomposée, avaient-ils entendu parler de la santé environnement (SE)? Combien d'entre eux avaient-ils conscience des enjeux définis par l'OMS dix ans plus tôt? Combien connaissaient-ils l'existence de ce GSE (Groupe santé-environnement) dont le travail des membres bénévoles inspirait largement le contenu des PNSE (plans nationaux de santé environnement) du pays?

Le contexte politique de la santé-environnement en 2017-2018

Quelques rares parlementaires s'étaient certes battu lors des mandats précédents pour faire interdire certaines compositions chimiques pathogènes ou pour améliorer la qualité de l'air, de l'eau, ou de l'alimentation. Certains de leurs combats avaient d'ailleurs obtenu gain de cause, de façon temporaire ou définitive, mais leurs démarches sectorielles demeuraient souvent ignorées du grand public. Les objectifs des PNSE et le travail des membres du GSE restaient essentiellement connus des seuls experts, le plus souvent parisiens, la majorité des parlementaires n'étant guère mobilisée sur ces sujets encore mal identifiés.

Lorsqu'en juin 2018, Agnès Buzyn, ministre des Solidarités et de la Santé, m'a proposé de prendre la présidence du GSE, j'étais déjà sensibilisée, sans le savoir, aux questions de santé-environnement grâce à mon parcours professionnel. Des hématologues de l'hôpital des enfants et des médecins spécialistes des maladies de la reproduction de l'hôpital

femmes-mères-couples – établissements que je dirigeais alors – avaient évoqué devant moi une possible piste environnementale pour expliquer certaines leucémies pédiatriques et cas de stérilité.

Mais ces hypothèses étaient encore peu étayées scientifiquement et encore moins relayées dans les médias. Le milieu de la santé restait très focalisé sur les soins curatifs et peu enclin à s'intéresser aux démarches préventives. Les missions de service public des médecins et des cadres hospitaliers consistaient pour les uns à assurer les meilleurs soins thérapeutiques, et pour les autres à optimiser la gestion de l'offre de soins.

La présidence du GSE m'a fait découvrir la formidable dynamique intellectuelle portée par les membres de cette instance consultative et participative qui se préoccupait activement d'intégrer les liens entre santé et environnement dans les politiques publiques. Au cours de ma présidence, j'ai également découvert la difficulté à créer des synergies interministérielles autour de questions foncièrement systémiques et interdisciplinaires. J'ai été aussi confrontée aux freins organisationnels internes au système et aux puissants intérêts extérieurs, sources de blocages... Malgré les obstacles rencontrés et après quatre années de labeur intense et passionnant, je ressens une certaine fierté devant la qualité du travail collectivement réalisé... même si j'en connais bien les lacunes et limites.

Le Covid-19 et l'évolution du regard des politiques sur la santé-environnement

Cinq ans plus tard et après une pandémie dévastatrice qui a brutalement secoué le

système et relancé la dynamique nationale santé-environnement jusque-là poussive, qu'en est-il de la prise de conscience de ces enjeux dans les politiques publiques? En démontrant, dans l'urgence et la douleur, les interactions étroites entre santé humaine, environnementale et animale, le Covid-19 est venu confirmer la pertinence de l'approche One Health et chahuter les démarches technocratiques sectorielles des acteurs politiques parisiens.

Sous la pression et l'inquiétude de l'opinion publique, la thématique santé-environnement est rapidement devenue un sujet politique, éveillant l'intérêt des parlementaires et débouchant notamment sur la création d'une commission d'enquête parlementaire, que j'ai eu l'honneur de présider pendant tout le second semestre 2020.

Dans le même temps, le Sénat et le Cese (Conseil économique, social et environnemental) se mobilisaient eux aussi sur cette thématique, leurs analyses et conclusions respectives finissant par rejoindre les constats des inspections générales des ministères chargés de la santé et de la transition écologique, du HCSP, missionné pour évaluer les PNSE précédents, et de la commission d'enquête de l'Assemblée nationale.

Les constats de la commission d'enquête parlementaire

Ces démarches institutionnelles convergentes ont donné une visibilité nouvelle aux enjeux de la santé-environnement... et enrichi *in fine* le contenu du PNSE 4. Mais les auditions ont révélé aussi le profond découragement des acteurs de la santé-environnement et leurs avis très sévères sur la gouvernance de ces questions. Malgré un premier constat, positif et partagé, relatif à l'existence même des PNSE (la France est le seul pays d'Europe à avoir structuré une politique publique de santé environnementale), tous ont dénoncé le caractère incantatoire et inefficace de la politique nationale.

La gouvernance de la santé-environnement en France ne fonctionne pas : trop grand nombre d'intervenants et de plans sectoriels non coordonnés en transversalité, manque de transparence dans les processus de décision, excès de centralisation, absence de moyens humains et financiers ciblés, inégale traduction territoriale, ignorance du grand public, manque de formation des soignants et autres acteurs de la santé-environnement...

Dans ce paysage peu réjouissant, le GSE, créé en 2009 dans la dynamique du Grenelle

de l'environnement pour introduire une dimension participative dans l'élaboration des PNSE, s'impose comme le seul espace pluridisciplinaire interministériel ouvert à la société civile à s'être approprié la démarche One Health. C'est une construction unique en Europe, qui réunit la fine fleur de l'expertise française, ainsi que des représentants de toutes les parties prenantes de la santé environnementale : administrations centrales, parlementaires, collectivités territoriales, entreprises, organisations professionnelles et société civile. Treize ans après sa création, le GSE affiche un bilan plus qu'honorable, comme en témoigne la richesse de ses contributions à la quatrième version du Plan national santé-environnement (PNSE 4).

Cependant, il fonctionne sur un modèle participatif insuffisamment structuré, pâtissant d'une non-reconnaissance juridique, de l'absence de règlement intérieur et reposant trop sur la bonne volonté de ses membres bénévoles. Il ne dispose d'aucun moyen de contrôle, ni de procédure de vote officiel ; ses recommandations sont nombreuses et de qualité, mais son impact sur les politiques publiques de santé environnementale ne traduit pas la qualité de sa composition et du travail qu'il fournit.

Quant aux PNSE et à leurs déclinaisons régionales en PRSE, ils n'échappent pas non plus à la critique des auditions. Simples documents incitatifs, donc peu opérationnels, sans force réglementaire ni légitimité législative, reposant sur le bon vouloir des relais locaux, d'un délai d'application trop court, ils ne permettent pas de réduire l'exposition aux facteurs nocifs : manque d'indicateurs sur les effets attendus en matière de niveau de santé, absence de définition des moyens humains et financiers, pas de budgets propres...

Les recommandations essentielles de la commission d'enquête

La gouvernance de la politique nationale doit donc être restructurée, en clarifiant les responsabilités, les rôles et les différents niveaux du processus de décision : désignation d'un « délégué interministériel » national, transformation du GSE en instance décisionnaire interministérielle de la santé-environnement, intégration des objectifs santé-environnement dans les documents structurants de planification et d'aménagement des territoires...

Le GSE, symbole de cette gouvernance molle, doit être juridiquement officialisé avec un statut, un règlement intérieur, une

charte déontologique, des moyens humains et financiers et une capacité d'autosaisie.

Quant aux PNSE, ils doivent être soumis à l'analyse et au vote des parlementaires, comme tout document programmatique de politique publique.

Quelles avancées dans le PNSE 4 ?

Certaines recommandations de la commission d'enquête ont été intégrées dans ce document programmatique. Le PNSE 4, officialisé en mai 2021, prend ainsi en compte l'approche One Health en priorisant notamment la formation à la santé environnementale des professionnels de santé et autres acteurs impliqués. Il s'est doté d'une méthodologie claire sur le portage des actions, leurs objectifs, leurs critères d'évaluation et les budgets qui leur sont affectés. Il affiche le projet d'organiser les données scientifiques et de développer la recherche sur l'exposome. Il tente par ailleurs de répondre au grand fouillis des trente-quatre plans sectoriels nationaux de santé-environnement en se positionnant en « plan chapeau » de ces démarches en silos. Il projette également de mettre des outils numériques à la disposition du grand public pour partager informations et conseils sur l'état de l'environnement, la toxicité des substances chimiques et des produits ménagers. Des engagements concrets et pertinents à réaliser en cinq ans, et une avancée par rapport aux PNSE précédents.

Malheureusement, la gouvernance nationale et territoriale demeure insuffisamment clarifiée, à l'échelle nationale comme dans les territoires. À Paris, la proposition d'un délégué interministériel n'a pas été retenue et le GSE reste toujours une instance officieuse, sans existence ni pouvoirs juridiques officiels, soumise aux aléas des processus de décision ministériels. Le projet de règlement intérieur semble perdu dans les rouages administratifs. Seule la Charte déontologique, que j'avais appelée de mes vœux et finalement obtenue, a été signée par les présidents des groupes de travail.

Dans les territoires, les PRSE ont gagné en liberté de manœuvre et d'ajustement aux particularités régionales. Ont-ils pour autant gagné en lisibilité et harmonisation inter-régionales? Le CAT (Comité d'animation des territoires), groupe de travail que j'ai créé en 2021 et présidé au sein du GSE, avait justement pour mission d'identifier, de partager et de mettre en œuvre les actions susceptibles d'améliorer cette gouvernance territoriale.

Quelles leçons a-t-on retenues du Covid-19 ?

La crise sanitaire a pris de court les décideurs nationaux et régionaux. Avons-nous pour autant amélioré l'organisation de nos dispositifs de surveillance et d'action face aux probables autres pandémies et dégradations environnementales ?

À ce jour, force est de constater que le problème de la gouvernance interministérielle n'est toujours pas résolu... et la récente création d'un nouveau comité national dédié à la santé-environnement soulève plus de questions qu'elle n'en résout. Ce Covars (Comité de veille et d'anticipation des risques sanitaires), dont « *les missions s'inscrivent dans l'approche One Health élargie aux risques sanitaires liés aux agents infectieux atteignant l'homme et l'animal, aux polluants environnementaux et alimentaires et au changement climatique* », a-t-il en effet pour vocation de chapeauter et coordonner le travail des instances déjà existantes – groupes de travail GSE du PNSE 4, agences, Cese, HCSP – qui réfléchissent depuis longtemps sur ces sujets ? Si sa composition interdisciplinaire est à saluer, ce Covars va-t-il essayer également d'assurer la cohérence interministérielle indispensable à l'efficacité du dispositif ?

Les missions d'enquête ont montré que c'est le système lui-même qu'il faut faire évoluer, et c'est dans le système même que l'on peut trouver les marges d'amélioration de la gouvernance... Comment, donc, une instance extérieure au système pourra-t-elle imposer politiquement sa vision des choses ? Comment vont se mettre en place les synergies avec les autres parties prenantes et instances déjà impliquées dans les démarches santé-environnement ? N'est-elle là qu'en vigie et en simple éclairage de la décision présidentielle ? Quelle suite sera donnée aux recommandations des autres parties déjà expertes de la thématique ?

Le Covars devra répondre rapidement aux interrogations de ses partenaires institutionnels. La cohérence de la gouvernance, déjà fragile, de la santé-environnement, nécessite en effet une explicitation claire des rôles et des pouvoirs dévolus à tous les différents acteurs. Ainsi qu'une volonté politique, au plus haut niveau de l'État, d'améliorer cette gouvernance et d'afficher clairement les objectifs poursuivis, si possible partagés... ■

Bibliographie générale

1. Aimé J. *Santé-environnement : qu'en disent les sciences ? Une revue de la littérature de l'Ireps Grand Est*. Laxou : Instance régionale d'éducation et de promotion de la santé Grand Est, 2022, 46 p.
2. Arrêté du 5 août 2016 portant désignation des organismes chargés de coordonner la surveillance des pollens et des moisissures de l'air ambiant. <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000033011638/>
3. Athersuch T. J., Keun H. C. « Metabolic profiling in human exposome studies ». *Mutagenesis*, nov. 2015, 30, 6, 755-62. <https://doi.org/10.1093/mutage/gev060>
4. Bard D., Cabanes P.-A., Grimfeld A., Kleinpeter J., Ségovia-Kueny S. « Santé et environnement : faits, représentations et valeurs ». Actes du congrès inaugural de la Société francophone de santé et environnement (SFSE). *Environnement, Risques & Santé*, juil.-août 2010, 9, 4, 269-70.
5. Barouki R., Audouze K., Becker C., Blaha L., Coumoul X., Karakitsios S., Klanova J., Miller G. W., Price E. J., Sarigiannis D. « The exposome and toxicology: A win-win collaboration ». *Toxicol Sci*, 2022, 186, 1-11. <https://doi.org/10.1093/toxsci/kfab149>
6. Beaulaton L., Blard-Zakar A., Boulenger C., Bréjoux É., Cosson E. *Eau et milieux aquatiques. Les chiffres clés*. Ministère de la Transition écologique, 2020.
7. Beck U. *La Société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*. Trad. de l'allemand par L. Bernardi. Paris : Aubier, 2001, 521 p.
8. Brunold H. *Rapport final du Plan d'action Environnement et santé (PAES)*. Berne : Office fédéral de la santé publique (OFSP), 2007.
9. Buck Louis G. M., Smarr M. M., Patel C. J. « The exposome research paradigm: An opportunity to understand the environmental basis for human health and disease ». *Curr Environ Health Rep*, 2017, 4, 89-98. <https://doi.org/10.1007/s40572-017-0126-3>
10. Centeno M. A., Nag M., Patterson T. S., Shaver A., Windawi A. J. « The emergence of global systemic risk, 2015 ». *Annual Review of Sociology*, 41, 65-85.
11. Committee on Human and Environmental Exposure Science in the 21st Century, Board on Environmental Studies and Toxicology, Division on Earth and Life Studies, National Research Council. *Exposure Science in the 21st Century: A Vision and a Strategy*. National Academies Press (US), Washington (DC), 2012. <http://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK206806/>
12. Conseil fédéral suisse. *Stratégie pour le développement durable 2030*. Berne : Office fédéral du développement territorial (ARE), 2021, 74 p.
13. Conseil économique, social et environnemental (Cese). *Pour une politique nationale de santé environnement au cœur des territoires*. Rapport d'étude. Journaux officiels, Coll. « Journal officiel de la République française, avis et rapports du Conseil économique, social et environnemental », mai 2022, 87 p.
14. De Leeuw E., Simos J., (éd.). *Healthy Cities. The Theory, Policy, and Practice of Value-Based Urban Health Planning*. New York : Springer, 2017, 515 p.
15. Debil F. *Quand la santé devient écologique. Acteurs et transferts de la planification en santé environnement(ale)*. OMS-France, thèse de doctorat, novembre 2016, 289 p. + annexes.
16. Debray B., Salvi O., Duval C., Jovanovic A. *Gestion intégrée des risques émergents. Défis et objectifs du projet européen INTEG-RISK*. Communication au congrès Lambda-Mu 16 « Les nouveaux défis de la maîtrise des risques », Avignon, oct. 2008, Com 1Z-2. ffineris-00973322f
17. Destoumieux-Garçon D., Matthies-Wiesler F., Bierne N., Binot A., Boissier J., Devouge A., Garric J., Gruetzmacher K., Grunau C., Guégan J.-F., Hurtrez-Boussès S., Huss A., Morand S., Palmer C., Sarigiannis D., Vermeulen R., Barouki R. « Getting out of crises: Environmental, social-ecological and evolutionary research is needed to avoid future risks of pandemics ». *Environ Int*, 2022, 158. 106915. <https://doi.org/10.1016/j.envint.2021.106915>
18. Dorese I., Popelin-Desplanches A. *Pour une politique publique nationale de santé-environnement au cœur des territoires*. Avis du Cese, 2022, 102 p.