

Séminaire

du Haut Conseil de la santé publique

11 janvier 2023

Ce séminaire propose un panorama de l'impact des politiques publiques sur la réduction des risques environnementaux sur la santé humaine, à la suite d'un rapport du HCSP réalisé à la demande des ministères chargés de la santé et de la transition écologique.

DEUXIÈME PARTIE : ENJEUX ET PERSPECTIVES EN SANTE- ENVIRONNEMENT

Le rôle des acteurs et des territoires

M. Daniel Bley

Anthropologue biologiste, directeur de recherche émérite au CNRS, UMR ESPACE-Université Aix-Marseille, ancien membre de la Commission spécialisée sur les risques liés à l'environnement du HCSP

Discutants :

Mme Sonia Doisy, chargée de mission dans le Service prévention des risques anthropiques, Pôle risques industriels chroniques santé-environnement, Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement Grand-Est

M. Dominique Maison, ingénieur sanitaire chargé du suivi des PRSE, Agence régionale de santé Océan indien

Mme Muriel Andrieu-Semmel, directrice de la Transition écologique et de la nature en ville, Ville de Marseille

Mme Sara Brimo, professeur de Droit, Université Paris Panthéon-Assas

M. Denis Zmirou-Navier, professeur honoraire de santé publique, Université de Lorraine, président de la Commission nationale de la déontologie et des alertes en santé publique et environnement (cnDAspe), ancien président (2009-2021) de la Commission Risques liés à l'environnement du HCSP

Daniel Bley explique qu'il présente en fond d'écran une diapositive qui liste les principales questions qui se posent à propos de cette thématique et demande aux intervenants d'y réagir.

Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

Il propose qu'en un premier temps Sonia Doisy, Dominique Maison et Muriel Andrieu-Semmel fassent état de leur expérience au titre de leur institution d'appartenance, puis ensuite que Sara Brimo et Denis Zmirou abordent respectivement les dimensions juridiques et la question des inégalités.

Mme Sonia Doisy souhaite citer un exemple concret d'une démarche partenariale mise en place en région. Dans la région Grand-Est, le réseau « Synapse » (Synergie des acteurs de la promotion santé-environnement) est animé par les associations d'éducation à la nature et à l'environnement, en collaboration avec l'IREPS. Ce réseau se concrétise par une plateforme collaborative où les différents acteurs peuvent échanger des informations et des documents sur différentes thématiques. Ils ont également accès à une cartographie des acteurs en santé-environnement et de leur domaine d'intervention. Au-delà de cette plateforme, des rencontres sont organisées régulièrement sur le territoire pour favoriser l'interconnaissance, développer les échanges et partager les expériences respectives.

M. Dominique Maison a recueilli les éléments d'avancement de ses collègues des ARS élaborant les plans régionaux santé-environnement de 4^{ème} génération. Des PRSE sont déjà quasiment bouclés : c'est le cas en Bourgogne-Franche-Comté, en Bretagne et dans le Grand-Est. Dans d'autres régions, les travaux d'élaboration sont en train d'être lancés tandis que trois régions discutent encore avec leurs partenaires préfectoraux, certaines DREAL devant préciser si elles rejoindront le pilotage du futur plan : la Normandie, la Nouvelle-Aquitaine et La Réunion.

Les nouveaux PRSE présentent la particularité de fixer des ambitions fortes : une ambition thématique (une seule santé) et une ambition de moyens et de méthode (la collaboration avec les collectivités). Il convient de souligner qu'en ce qui concerne la méthode, un grand nombre de paramètres sont ouverts : ainsi, les régions n'ont pas toutes la même interprétation et la même façon de faire. Tant pour l'élaboration des PRSE que pour d'autres outils qui peuvent leur être communs pour l'observation en santé environnement (baromètres, états des lieux), ou encore pour la mise en œuvre de nouveaux concepts nationaux comme exposome ou « une seule santé », une méthodologie partagée aurait son intérêt.

Faute de cela, plus les services sont petits, moins ils disposent de moyens pour décliner localement une méthodologie et se consacrer à cette démarche, diminuant d'autant leur capacité à répondre à de nouvelles ambitions.

Les ambitions nationales sont ainsi réduites aux capacités locales qui s'imposent, plutôt qu'aux besoins de santé qui se posent. La difficulté à disposer de critères de comparaison d'une région à l'autre mais aussi dans la durée y concourt notablement.

Cette inégalité de ressources questionne l'égalité de traitement entre les citoyens, les uns bénéficiant d'un PRSE dynamique, d'autres moins.

C'est le risque particulièrement pour les territoires ultramarins – le PNSE4 offrant peu de clés de lecture pour la plupart des sujets traités hors d'un cadre métropolitain.

Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

Mme Muriel Andrieu-Semmel a travaillé pendant des années en ARS avant de rejoindre la ville de Marseille en qualité de Directrice de la transition écologique et de la nature en ville. Dans les collectivités, des leviers d'action sont aujourd'hui insuffisamment mobilisés et accompagnés. Elle est confrontée, dans ses nouvelles fonctions, à la complexité de mettre en œuvre des politiques dans le domaine de la santé environnementale. À la ville de Marseille, le portefeuille de la santé-environnement est réparti entre deux élus : Mme Michèle Rubirola, maire adjointe à la santé, et Mme Christine Juste, maire adjointe à l'environnement. Le portefeuille de l'environnement est d'ailleurs lui-même réparti entre plusieurs autres élus (logement, mobilité).

La mise en place d'un programme territorial en santé-environnement est donc complexe. Ce défi ne pourra être relevé localement que s'il y a une impulsion forte et un accompagnement de la part des institutions pour mettre en œuvre ces politiques transversales.

Enfin, la mise en réseau est déterminante pour les collectivités. La ville de Marseille a rejoint l'alliance des collectivités françaises pour la qualité de l'air. Il est important de partager les solutions, par exemple en ce qui concerne la mise en place de ZFE inclusives - il convient en effet d'éviter de marginaliser les populations les plus défavorisées.

Mme Sara Brimo pointe le rôle primordial des acteurs locaux dans les politiques de santé-environnement. Historiquement, la santé-environnement s'est d'abord construite dans les territoires, notamment à l'échelon communal. Avant de devenir une politique publique progressivement centralisée au début du XX^{ème} siècle, les maires avaient en effet un grand nombre de compétences liées à l'hygiène publique. La recentralisation des compétences de police sanitaire et environnementale est assez paradoxale pour trois raisons :

- Elle va contre l'évolution générale de l'organisation administrative, de plus en plus décentralisée depuis au moins 1982 ;
- La majorité des leviers d'action en santé-environnement se situe à l'échelle territoriale (urbanisme, mobilités, aménagement du territoire, etc.) ;
- En France, 80 % des inégalités de santé sont liées à des déterminants sociaux et territoriaux.

Une réflexion sur la reterritorialisation des actions de santé-environnement doit donc être menée. Depuis la loi Touraine, un chapitre du Code de la santé publique s'intitule « Territorialisation des politiques de santé ». Pour autant, cette territorialisation des politiques de santé s'est opérée par la déconcentration, qui consiste à confier les compétences aux autorités de l'État présentes à l'échelon local (les ARS et les préfets), et non par la décentralisation.

Les plans nationaux de santé-environnement ont été conçus selon cette logique descendante. Le Code de la santé publique indique d'ailleurs qu'il y a une hiérarchie entre les PNSE et les PRSE, qui doivent en être la déclinaison. Il précise également que les PRSE sont mis en œuvre par les services déconcentrés de l'État en association avec les collectivités territoriales. Les plans régionaux ne s'inscrivent donc pas dans une logique d'autonomie des territoires, mais bien dans une logique hiérarchique par rapport à l'État.

Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

Un changement semble toutefois s'annoncer. L'instruction ministérielle du 13 avril 2022 a créé le comité d'animation des territoires dont le but est « de proposer une rénovation de la gouvernance des futurs PRSE ». Cette évolution récente traduit l'idée selon laquelle la meilleure effectivité des politiques de santé-environnement passe par une évolution du rôle des collectivités locales.

Une clarification juridique du statut des PRSE et PNSE en est le préalable nécessaire. Une réflexion doit ainsi être menée sur l'articulation entre le plan national et les autres plans : selon Mme Sara Brimo, le PNSE doit devenir une véritable stratégie nationale de santé-environnement, ce qui lui donnerait une visibilité plus grande et permettrait de clarifier ses interactions avec d'autres plans. En outre, ne faudrait-il pas aller plus loin en donnant aux objectifs posés par les PNSE une valeur juridique, en les inscrivant, par exemple, dans la loi ? Aujourd'hui, le PNSE et les PRSE n'ont aucune valeur normative, selon le Conseil d'État, et ne sont donc aucunement obligatoires, ni opposables à quiconque.

M. Denis Zmirou-Navier aborde la question des inégalités sociales et territoriales. Il affiche en séance une cartographie du cumul des expositions environnementales en Île-de-France, qui permet d'observer de grandes disparités spatiales. La deuxième cartographie, réalisée par l'INSEE, se base sur les diagnostics énergétiques. Il est notamment constaté l'hétérogénéité des situations entre les zones rurales et les zones urbaines.

Dans le domaine de la santé environnementale, la réduction des inégalités sociales, qui sont spatialement distribuées, doit devenir un des critères majeurs d'évaluation des politiques publiques, tant à l'échelle nationale qu'à l'échelle territoriale.

Cette démarche permettrait à la fois de mesurer le chemin à parcourir pour atteindre l'idéal républicain (Liberté, Égalité, Fraternité) comme d'améliorer la qualité de la statistique publique. Comme l'énonçait M. Jean Rostand, « L'obligation d'endurer nous donne le droit de savoir, et le fait de savoir nous offre la possibilité du changement ». Une politique publique qui permet une amélioration dans le temps d'un indicateur de santé moyen sur un territoire, mais qui en même temps est accompagnée d'un accroissement des inégalités sur ce territoire, constitue une forme d'échec.

Il convient de renforcer la capacité d'initiative et d'action des territoires, notamment par le biais des PRSE, mais aussi d'inscrire cette force issue du terrain dans un cadre national partagé. Renforcer la capacité d'initiative des territoires, au travers notamment de différentes formes de participation (démocratie participative), c'est tenir compte des caractéristiques physiques, sociales et culturelles desdits territoires. Et inscrire cette force du terrain dans un cadre national permettra d'assurer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques, ainsi que la cohésion à l'échelle des territoires et de la nation.

Comment peut-on développer les zones à faibles émissions (ZFE) sans veiller à lutter contre la fragmentation entre les habitants des centres des métropoles (généralement dotés de modes de

Santé-environnement : Quinze ans de politiques publiques

transports collectifs et/ou doux), leurs périphéries les plus proches, et leur arrière-pays ? L'État et les régions doivent appuyer ces actions en garantissant leur équité, notamment en aidant massivement les habitants des périphéries à acquérir des véhicules moins polluants et/ou en finançant les alternatives aux véhicules individuels.

Mme Elisabeth Toutut-Picard, ancienne députée, intervient pour apporter un complément sur le comité d'animation des territoires (CAT). Elle rappelle qu'elle a présidé la commission parlementaire sur les politiques publiques en matière de santé-environnement et, qu'à ce titre, elle a plaidé en faveur d'un statut juridique des PNSE/ PRSE et du groupe santé-environnement (GSE) qu'elle a présidé. Elle a également proposé, à l'instar de plusieurs missions d'inspections ainsi que des sénateurs, la création du CAT. Elle souligne les travaux réalisés et la dynamique enclenchée et rappelle la nécessité de mobilisation de l'ensemble des acteurs institutionnels, des collectivités territoriales et de la société civile.

Mme Sara Brimo reconnaît que la dynamique est en effet très positive. En tant que juriste, elle ne peut que souhaiter la juridicisation et l'institutionnalisation de l'ensemble, y compris du GSE, dont l'existence n'est prévue par aucun texte à ce jour.