



CESER de Bourgogne
Conseil économique, social
et environnemental régional

« LE PROJET DE PLAN REGIONAL SANTE ENVIRONNEMENT 2 »

AVIS

présenté par

Daniel MARTIN

COMMISSION N°4

Politiques sociales, politiques de la ville et de l'habitat, politiques de la santé et du sport,
politiques culturelles et loisirs

SEANCE PLENIERE DU 10 MARS 2011

REMERCIEMENTS AUX PERSONNES AUDITIONNEES

Philippe CHARTIER, responsable du groupe risques chroniques et impacts, service prévention des risques, à la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL)
Thierry GROSJEAN, représentant de l'environnement au sein du CESER
Rémi GUERRIN, chargé de mission au Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR)
Bruno MAESTRI, responsable du service santé-environnement, direction de la santé publique, à l'Agence régionale de santé (ARS)

LE CONTEXTE

Parmi les travaux engagés lors du Grenelle de l'environnement figure l'élaboration concertée du Plan national santé environnement 2 (PNSE 2) afin de lutter contre les pollutions environnementales, préoccupation majeure de santé publique, et d'améliorer la santé des individus et la protection des personnes vulnérables.

Ce PNSE 2 se décline au niveau régional en Plans régionaux santé environnement 2 (PRSE 2).

En Bourgogne, la situation initiale sur laquelle se base le projet de PRSE 2 aurait dû être évaluée par un cabinet de consultants, mais ce dernier n'a pas donné satisfaction : le travail de diagnostic a été fait en interne, d'où un retard au démarrage.

Le plan est piloté par le Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR), l'Agence régionale de santé (ARS) et la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL).

Il a été élaboré dans un souci d'échange et de concertation avec les différents partenaires (associations de protection de l'environnement, associations de consommateurs, services de l'Etat, Conseil régional, Observatoire régional de la santé, Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, Atmos'air, Alterre Bourgogne).

6 groupes de travail ont été mis en place. Ils ont débouché sur les 6 grands objectifs du PRSE 2 2011-2015 en Bourgogne :

- améliorer la qualité de l'air respiré par les Bourguignons,
- protéger la qualité de l'eau pour préserver la santé et l'environnement,
- diminuer les impacts sanitaires liés au bruit,
- améliorer la qualité de l'habitat,
- apporter la formation et l'information la plus adaptée au public le plus large possible,
- améliorer la qualité de l'air respiré par les salariés dans les locaux ou sur les postes de travail.

Le PRSE 2 sera adopté par la préfète de région au printemps, après différentes consultations et demandes d'avis dont celui du CESER Bourgogne.

LES REMARQUES DU CESER

- Le CESER souligne la **qualité du chapitre sur « la santé environnementale en Bourgogne : état des lieux et faits marquants »**.
- La partie concernant « **les objectifs et actions du plan** » du PRSE 2 apparaît plus comme conduisant à la **création d'un observatoire** en matière de santé-environnement qu'un plan d'actions en tant que tel.

Pour les 6 objectifs généraux, les fiches présentent principalement des pré-requis, voire des sous objectifs (ou axes), des dispositifs de suivi, mais **peu d'actions précises, pas d'indications de moyens financiers** et autres en face, **ni de calendrier**, alors que c'est un plan quinquennal. Les fiches auraient besoin d'être **plus concrètes, hiérarchisées, chiffrées**, et indiquant clairement **qui fait quoi**.

Si actuellement il n'est pas possible de développer tous ces points car tous les éléments ne sont pas disponibles de façon homogène sur l'ensemble des axes, **le premier objectif** à inscrire dans le Plan serait **une première étape de déclinaison plus opérationnelle**, durant la première année par exemple. Pour cela, **un échéancier par action** apparaîtra comme indispensable, le Plan doit avoir une dimension temporelle.

La dimension financière est absente du document. Si le plan a pour finalité d'être aussi un outil d'aide à la décision, il faut **préciser** au sein des fiches quels sont **les coûts globaux** envisagés (voire qui finance les actions quand l'action est engagée).

- Les **indicateurs** doivent également être précisés. Certains sont **trop vagues, non réalistes** (exemples : action 1.2.2 : qui qualifie les « décès anticipés liés à la pollution atmosphérique ? Ne peut-on pas faire plus référence aux organismes de contrôle existants ?) ou **insuffisants** (exemple : pour les objectifs 5.1.1 « Fédérer » et 5.2.1 « mettre à disposition » l'information et l'offre de formation, un seul indicateur est cité à savoir le nombre d'informations ou de formation à disposition, mais rien sur la fréquentation de l'espace ressource en ligne, le nombre et type de demandes enregistrées, de parcours proposés, le type de public touché, etc.).
- Il est également nécessaire de **préciser l'articulation** de ces objectifs avec les **plans spécifiques** (Plan national nutrition santé, Plan radon, Plan grand froid, Plan cancer, Plan bruit, etc.) pour éviter les risques d'interprétation erronée du document.
- Dans les fiches « objectifs », nulle référence n'est faite au **PRSE 1**. **Une articulation entre les deux plans** serait peut-être judicieuse.
- On constate que les **actions** préconisées pour améliorer la santé **ne remontent pas toujours aux causes environnementales**, lorsque cela est possible. On est davantage dans un cadre d'observation/évaluation que dans une dynamique d'action et de prévention.

Par exemple, pour améliorer la qualité de l'air respiré par les Bourguignons, le plan préconise notamment d'éditer un guide sur les impacts sanitaires de l'urbanisme (action 1.1.3), de compter les véhicules (action 1.2.1), d'évaluer l'impact sanitaire de la pollution (action 1.2.2), de renforcer les audits énergétiques et la prise en compte du confort d'été dans les Etablissements d'hébergement

pour personnes âgées dépendantes (EHPAD) (action 1.3.1), de mesurer la pollution des pesticides (action 1.4.1), d'informer sur les pollutions liées aux brûlages des déchets à l'air libre (action 12.3).

La démarche du PRSE 2 est plutôt de diminuer les conséquences, souvent en agissant sur les comportements individuels. Or, pour mener une véritable politique préventive, il faudrait s'appuyer sur l'un des objectifs de l'ARS, qui préconise d'agir sur les déterminants de santé.

Par exemple, le volume de voitures entrant à Dijon augmente de 1000 chaque année. Pour diminuer la pollution de l'air, le PRSE 2 préconise de « *réduire de manière permanente les vitesses autorisées* » (action 1.1.2) : peut-être vaudrait-il mieux agir sur les raisons qui font qu'autant d'individus sont contraints de vivre à l'extérieur de Dijon, et donc à y pénétrer chaque jour avec leur véhicule ?

La capacité du plan à agir sur les causes est limitée par les contraintes des différentes politiques mises en œuvre. Cette dimension devrait être affirmée dans l'introduction.

- **Un ancrage sur le territoire bourguignon** avec une vision des **priorités** permettrait de s'approprier les problématiques locales et de dépasser l'impression de « grands principes » ou de « bonnes intentions » à la lecture de la mouture actuelle du PRSE 2. Si le passé industriel pèse peut-être moins en Bourgogne que dans d'autres régions françaises, il n'en demeure pas moins que des **points noirs** existent. **Leur inventaire et leur hiérarchisation** au sein du Plan s'imposent.
- Le PRSE 2 n'aborde pas la question de la **recherche en Bourgogne**, en termes de références, soutien, orientations, par exemple sur les effets cumulés des différents polluants repérés.
- Certaines actions en matière de santé environnementale sont déjà bien développées au niveau territorial (communal, départemental, régional comme : « Peace and lobe¹ » pour sensibiliser les jeunes aux risques de la musique amplifiée), et cela depuis plusieurs années : le PRSE 2 doit bien **prendre en compte ce qui se fait déjà**.
- **L'information et la formation** sont à la fois des **objectifs transversaux au Plan** et un **objectif général à part entière** (objectif 5), ce qui crée une **certaine confusion en l'absence de précision sur l'articulation entre les actions**.

Pour ne prendre qu'un exemple : Est ce que les actions 3.2.1 « Créer un pôle régional de concertation et d'information sur le bruit » et 2.2.1 « Organiser des sessions de formation » comprenant la « Constitution d'une boîte à outils : fiches actions, outils de sensibilisation, ressources pédagogiques » sont incluses ou dissociées de l'action 5.1.1 « Fédérer l'information et l'offre de formation en santé environnement » ?

Par ailleurs, le **travail déjà engagé** n'est **pas reflété** dans la méthode. La **plateforme de ressources en ligne « e-set Bourgogne² »** mériterait d'être listée. Elle va au-delà de la réalisation proposée d'un « catalogue » (action 5.2.1). Cette plateforme inclut sur la durée du PRSE 2 la création de parcours pédagogiques après l'inventaire large des ressources disponibles.

La complexité de la mutualisation des formations n'est pas explicite et devrait être **différenciée de l'objectif de mutualisation de l'information** qui elle, relève d'une démarche documentaire (action 5.1.1). Créer des passerelles pour un accès large à la formation passe par une étape de négociation entre les organismes porteurs, les fonds de formation qui financent les professionnels, la formalisation de partenariats (par exemple : est-ce qu'un médecin libéral aura accès à une formation du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT), sous quelles conditions ?)

¹ <http://www.peaceandlobe-bourgogne.org/>

² E-set : E-Santé environnement travail, plateforme portée par la Délégation académique à la formation professionnelle initiale et continue (DAFPIC)

- Par-delà la « large concertation » mise en œuvre en amont de la rédaction du plan, il importera de **continuer à intégrer les experts des associations et les lanceurs d’alerte** dans les espaces de concertation et les travaux de suivi du Plan.

AVIS ADOPTE PAR 47 VOIX POUR, 3 CONTRE ET 18 ABSTENTIONS.

EXPLICATIONS DE VOTE

**Intervention de Thierry GROSJEAN
Au titre de l'environnement**

ENVIRONNEMENT ET SANTE

L'article 1 de la charte de l'environnement, adossé à la Constitution Française, stipule que « chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de la santé. Comme le souligne la stratégie nationale de développement durable, issue du Grenelle (défi N° 7) : » Certains risques naturels ou technologiques sont avérés. D'autres, incertains, exigent une vigilance soutenue. L'exposition à ces risques n'est pas identique pour tous : les conditions de vie engendrent en effet des inégalités en matière de santé ».

Le Plan national santé-environnement 2009/2013 (PNSE 2) décline sur le papier les 2 grands axes retenus au « Grenelle de l'environnement » :

- repérer et réduire les expositions responsables de pathologies à fort impact sur la santé (cancers, maladies cardio-vasculaires, pathologies respiratoires, neurologiques, etc.) ;
- réduire les inégalités en matière d'accès à un environnement de qualité (conditions de vie, expositions professionnelles et géographiques, accès aux services publics de soins...).

Le constat a été fait des inégalités et des différences de vulnérabilité des personnes (enfants, personnes âgées...) face à des situations de surexposition, multi-expositions, expositions précoces (situation sociale, état de santé...).

Pour les risques insuffisamment connus (c'est le cas des ondes électromagnétiques...), le PNSE 2 (1) s'appuie sur le principe de précaution, reconnu dans l'article 5 de la Charte de l'environnement (2).

Il serait donc non constitutionnel d'opposer aux malades de l'amiante, des pesticides, des médicaments, du bruit, de l'exposition aux ondes électromagnétiques et autres produits chimiques connus ou inconnus... une non-réponse à des personnes qui sont en danger et en souffrance, consistant à leur dire : mais vous ne pouvez pas vous opposer au « progrès » qui bénéficie au plus grand nombre. Leur dire qu'ils constituent des « dégâts collatéraux ». Car ces personnes n'ont pas choisi ce qui leur arrive. Elles sont contraintes de subir, de se justifier, de s'excuser d'être malades en « dérangeant les autres ».

Cela a conduit les associations environnementales (FNE notamment) à proposer les orientations suivantes :

- chiffrer le coût de l'inaction en matière environnementale et sanitaire (le préventif avant le curatif) ;
- mise en place territorialisée d'un recueil de données sur les cancers (registre) et d'un état d'imprégnation des populations aux toxiques environnementaux (amiante, pesticides, PCB, substances radioactives, ajouts alimentaires, etc).

→ Fonder les décisions publiques des territoires en intégrant les expertises et connaissances disponibles dans l'objectif d'une amélioration de la veille sanitaire et matière de risques émergents des technologies (ex : ondes électromagnétiques, nanotechnologies).

→ Identifier les zones à risques : certaines populations et territoires cumulent les sources de pollution, en infraction à l'équité santé/environnement (ex : sites et sols pollués, bruit, etc).

Le droit à l'environnement et la prise en charge des maladies émergentes sont des « nouvelles » libertés publiques fondamentales à faire connaître et respecter.

- (1) Stratégie Nationale de Développement Durable – Défi N° 7 (www.developpement-durable.gouv.fr)
- (2) *Principe de précaution : « Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution et dans leurs domaines d'attributions, à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques et à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin de parer à la réalisation du dommage ».*



Intervention d'André COLIN
Au titre de la CGT

Le PRSE 2 ignore ou oublie les CHSCT dans la fiche action n° 6 (objectif : qualité de l'air respiré par les salariés dans les locaux ou les postes de travail), le travail réalisé par les CHSCT et leurs prérogatives en termes de prévention, expertise pour la protection des salariés ou exposition aux produits C.M.R. Cancérogène, Mutagène, Reprotoxique.

Intervention de Marc BENNER
Au titre du Pôle nucléaire bourguignon (PNB)

Je voudrais intervenir pour compléter les remarques du CESER et également sur le contexte de la concertation avec les partenaires.

Je constate que nulle part les entreprises ne sont citées comme partenaires de ce PRSE 2 ni pour les grands objectifs de départ ni pour l'intégration des acteurs dans les espaces de concertation et les travaux de suivi du Plan (dernière ligne du projet d'avis).

Une des seules fois où l'on parle du monde économique et des entreprises, c'est pour parler des points noirs industriels.

Je rappelle pour ce qui me concerne que les entreprises de l'énergie, dont EDF, travaillent en production en Bourgogne sans émettre de CO² pour améliorer la qualité de l'air, premier objectif, pour développer la qualité de l'habitat avec les filières pour le conditionnement d'ambiance, qualité de l'air dans les locaux des entreprises, etc.

Les entreprises demandent à être écoutées et à faire partie de l'observatoire et des travaux de suivi.



Intervention de Bernard LAMBERT
Au titre de la CFDT

La CFDT vote l'avis qui nous est proposé.

La liaison entre la santé et l'environnement concerne tous nos concitoyens. C'est un domaine complexe, qui appelle des solutions coordonnées prenant en compte le long terme.

Le document PRSE 2 laisse un goût d'œuvre inachevée. Comme le souligne l'avis, il manque cruellement les moyens financiers alloués sur la période de 5 ans que recouvre ce plan.

Reste à souhaiter que ce début de travail ne s'arrête pas aux bonnes intentions et qu'il se poursuive efficacement dans la mise en œuvre du programme.

Ce premier état des lieux doit être actualisé et approfondi en continu (2011-2015).

Il faut une programmation et une hiérarchisation des objectifs à partir de :

- l'importance du problème soulevé,
- l'existence de fortes disparités sur notre territoire régional,
- la spécificité bourguignonne,
- la perception des acteurs et de la population.

L'articulation de ce programme avec les autres plans ou programmes régionaux, en particulier avec le Plan Régional Santé Travail n'est pas abordée. Le PRSE 2 n'étant pas prescriptif (ce qui est une bonne chose), l'articulation proposée se limite trop souvent à un suivi des actions des autres plans. C'est tout à fait insuffisant pour garantir la cohérence et obtenir les « résultats attendus » décrits dans le programme. Un travail méthodologique plus approfondi devrait être mené dès maintenant pour que chaque plan soit incité à prendre effectivement en compte les objectifs du PRSE 2.

En conclusion :

- Est-ce qu'un observatoire régional sera créé ?
- La CFDT se prononce pour la mise en place de plans de prévention régionaux avec des objectifs, des moyens et des résultats attendus.