

Rencontres nationales santé environnement

autour des plans régionaux santé environnement

Mardi 4 juin de 8 h à 17 h
Lyon, centre des Congrès

Santé
Environnement
2^e Plan national 2009 > 2013



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.developpement-durable.gouv.fr

RENCONTRES NATIONALES SANTE ENVIRONNEMENT

Restitution des interventions de l'atelier 1

« Plans régionaux santé environnement : quelle
gouvernance pour réussir ensemble ? »

- Lyon, Centre des congrès, 4 juin 2013 -

Pilote : Jean-Luc BUSSIERE (DREAL PACA)

Intervenants : Anne TOURDOT (DREAL Aquitaine), Maud BILLON (DREAL Bretagne), Muriel ANDRIEU-SEMMELE (ARS PACA)



Introduction par Jean-Luc BUSSIERE

Adjoint au chef de service Prévention des risques à la DREAL PACA

Le premier plan national santé environnement, qui a été adopté le 21 juin 2004, dictait un cadre très contraint. Une circulaire interministérielle Santé, Environnement, Travail, Recherche a précisé la déclinaison régionale souhaitée pour les 45 actions. Le champ du PRSE était identique au champ du PNSE et des actions inscrites au PNSE s'appliquaient au niveau régional ou interdépartemental et devaient constituer le cœur des plans régionaux. L'élément de souplesse était la possibilité de compléter ou d'adapter les actions prévues en fonction des spécificités locales.

L'organisation était bien définie : un comité de pilotage regroupait, sous la présidence du préfet, les ministères de l'Environnement, de la Santé et du Travail au travers des services régionaux de l'époque, à savoir la DRIRE, la DRTEFP, la DRASS. Ce comité devait associer d'autres services et agences à son travail. Une consultation des collectivités territoriales, des associations en rapport avec l'environnement et les consommateurs, des représentants économiques, de personnes qualifiées était prévue au cours de l'élaboration du plan régional. On devait également recueillir l'avis de diverses commissions et comités, des conseillers généraux et régionaux sur le projet de plan. Enfin, un suivi annuel du plan devait être mis en place. Voici donc pour le plan régional 1.

Le deuxième plan (2009-2013) s'est d'emblée présenté de façon différente, tant dans son émergence que dans son pilotage. Tout d'abord, il est étroitement associé au Grenelle de l'environnement, qui identifiait parmi ses priorités l'instauration d'un environnement respectueux de la santé et l'élaboration d'un deuxième plan national santé environnement. Ensuite, une démarche nouvelle a été mise en place sous l'égide du professeur Marc GENTILINI, pilote du groupe partenarial d'élaboration de ce deuxième plan.

S'agissant des plans régionaux, une circulaire conjointe des ministères de 2008 a demandé à chaque préfet de région la mise en place d'un groupe de travail régional en santé environnement (en quelque sorte le pendant du groupe national), en lien étroit avec le président du Conseil régional. Il devait réunir les diverses parties prenantes au niveau local. Le groupe de travail régional santé environnement est l'instance d'élaboration des plans régionaux, en cohérence avec les orientations du plan national.

Il était demandé d'adapter du mieux possible le plan aux particularités des régions, et pour cela, il fallait établir un retour d'expériences du plan régional santé environnement 1, définir des priorités et déterminer les solutions les plus adéquates pour réaliser les objectifs du plan national. Cela faisait l'objet d'un paragraphe relativement court dans la circulaire des ministères. Un complément figure dans le plan national lui-même, sous la forme d'un court chapitre qui porte sur le suivi du plan national, avec le comité de pilotage national, et qui en précise la déclinaison régionale via les GRSE. On y demande que chaque plan régional soit élaboré conjointement par les représentants des cinq collèges du Grenelle.



Pour mettre en cohérence ce qui devait être réalisé au niveau régional et au niveau national, un groupe de correspondants régionaux des PRSE devait se réunir régulièrement au niveau national, ce qui a effectivement eu lieu.

Le cadrage a donc évolué de façon assez forte entre le plan 1 et le plan 2. Dans le cadre du plan 2, chaque région a disposé d'une liberté plus importante dans sa déclinaison du plan national.

Depuis 2010, 23 PRSE ont été adoptés dont 6 copilotés avec les Conseils régionaux. Cette liberté s'est traduite par une grande diversité des PRSE et une grande richesse dans les organisations et les méthodes.

Notre atelier doit partir de cette diversité d'approches régionales permise par le PNSE 2 et à partir d'exemples en région, faire un retour sur l'animation et le pilotage pour chaque étape de la vie d'un plan régional, l'objectif étant de gagner en efficacité pour le plan n° 3. Pour ce faire, nous analyserons les méthodes de mise en œuvre, le lien avec le niveau national et l'engagement des acteurs impliqués dans les plans régionaux.

Dans certaines régions, la liberté qui était accordée a permis l'émergence de nouvelles dynamiques, réseaux et pratiques innovantes de travail en commun. Il convient non seulement de les pérenniser, mais d'en favoriser l'épanouissement pour le troisième plan à venir.

Trois questions seront abordées :

- le retour d'expérience au regard de vos vécus, et plus précisément quelles sont les principales forces des plans régionaux santé environnement actuels, et leurs principales faiblesses ;
- s'agissant du cadrage national, ce qu'il faudrait changer pour rendre les plans régionaux de santé environnement plus faciles à construire et mieux adaptés aux besoins et fonctionnement des acteurs en région ;
- enfin, les meilleures façons de réussir ensemble dans l'élaboration puis dans la mise en œuvre d'un PRSE, et plus spécifiquement les bonnes pratiques à promouvoir pour mieux fédérer et motiver les différents acteurs.

Pour alimenter les réflexions de l'atelier, trois témoignages ont été sollicités :

- un retour d'expérience sur l'évaluation à mi-parcours du PRSE de la région Aquitaine, exposé par Anne TOURDOT, de la DREAL. Ce retour porte notamment sur l'articulation entre plan national et plan régional.
- l'appel à projets du plan régional de la région Bretagne, par Maud BILLON de la DREAL Bretagne. Elle nous présentera l'élaboration et la mise en œuvre de cette démarche participative mise en place dans le cadre de leur PRSE.

Muriel ANDRIEU-SEMMELE de l'ARS PACA apportera également un court éclairage sur le dispositif innovant de labellisation des projets mis en place dans le cadre du plan régional santé environnement de la région PACA.



Fiches résumant les actions présentées par les témoins

TEMOIGNAGE 1 - Evaluation à mi-parcours du second Plan Régional Santé Environnement Aquitaine (PRSE2)

Fiche rédigée par Anne TOURDOT (DREAL Aquitaine) en amont des Rencontres, le 22 mai 2013

Porteurs du projet :

L'équipe d'animation PRSE2 AQUITAINE est constituée de l'ARS AQUITAINE, de la DREAL AQUITAINE, du Conseil Régional AQUITAINE.

Prestataire retenu : groupement MC2 consultants/Icones Médiation Santé.

Contexte et objectifs :

Le premier Plan Régional Santé Environnement Aquitaine 2005-2008 a fait l'objet de deux évaluations (2006 et 2007). Un bilan final a été conduit en mars 2009 à partir de ces démarches d'évaluation. Une étude de perception du PRSE1 a également été menée auprès des différents partenaires en 2008, dont le principe était de recueillir leur point de vue. Cette approche a permis d'éclairer ce qui constituait les points forts et les points faibles du plan et d'identifier leurs propositions de participation au prochain PRSE.

Pour le second Plan Régional Santé Environnement, le GRSE (Groupe Régional Santé Environnement chargé du suivi et de l'évaluation du PRSE2) s'est engagé à effectuer une évaluation à mi-parcours et une évaluation finale.

L'évaluation à mi-parcours a pour objectifs :

- d'évaluer la méthodologie d'élaboration du PRSE 2 : organisation, gouvernance, suivi ;
- d'évaluer, selon les indicateurs proposés, les actions du plan ;
- de préparer, en fonction des éléments obtenus, l'évaluation finale du plan.

Dispositif mis en œuvre :

- Méthode participative : production de résultats partagés par tous
- Entretiens approfondis avec les animateurs du plan, les pilotes des ateliers, un échantillon de partenaires
- Enquête auprès de nombreux partenaires (> 1000 contacts)
- Travaux de groupe (table ronde des pilotes d'ateliers, et comité de suivi du PRSE2) pour débattre collectivement du bilan et pour établir des recommandations pragmatiques et partagées.



Résultats obtenus :

Recherche d'équilibre et de consensus dans le choix des actions :

- lien fort avec le PNSE 2
- appui sur des éléments objectifs et caractéristiques de l'Aquitaine
- prise en compte des préoccupations des partenaires qui a généré un intérêt pour la démarche.

Un bon état d'avancement des actions du plan :

- majorité des 35 actions largement avancée
- financement majoritairement issu de la DREAL et de l'ARS
- certaines actions n'ont pas démarré ou sont suspendues.

Une dynamique partenariale :

- dans la conception et la mise en oeuvre du PRSE2
- participation des différents partenaires à l'ensemble des instances
- émergence d'une culture commune « santé-environnement »
- mobilisation difficile à maintenir dans la durée.

Un défi pour l'avenir : mobiliser davantage les territoires dans le cadre d'un plan régional

- une élaboration au cœur des territoires
- une participation active majoritairement girondine.

Un plan à valoriser pour promouvoir la thématique santé-environnement :

- intérêt confirmé des partenaires et du grand public à la thématique
- manque de reconnaissance du PRSE2 par rapport à d'autres politiques ou programmes
- un socle d'actions abouties pour contribuer à faire rayonner le PRSE2 et la thématique santé-environnement.

Éléments d'analyse et de commentaire complémentaires :

L'évaluation à mi-parcours a permis :

- d'identifier les pistes de progrès pour les dernières étapes du PRSE2 (conditions de l'animation, appui des pilotes par exemple)
- d'identifier les actions non-initiées à présenter au GRSE en vue de statuer sur leur maintien ou leur évolution dans le plan (cf charte du PRSE2 : plan évolutif)
- de remobiliser les partenaires
- d'initier la réflexion sur le futur PRSE3.



TEMOIGNAGE 2 : Co-construction, co-mise en œuvre du PRSE 2 breton et appel à projets

Fiche rédigée par Maud BILLON en amont des Rencontres, le 30 mai 2013

Contexte et objectifs :

L'évaluation consultative du PRSE 1 a permis de faire ressortir les améliorations souhaitées pour le PRSE2.

Dispositif mis en œuvre :

Il a fallu 2 ans pour élaborer le PRSE2 : les consultations (ateliers/réunions départementales, mailings/Internet...) ont amené beaucoup d'actions régionales qu'il a fallu regrouper dans des objectifs (4 dits transversaux et 8 thématiques).

Même si le PRSE 2 est piloté par le préfet de Région, le Conseil régional et l'Agence Régionale de Santé, le comité de pilotage est constitué d'associations et de collectivités.

Le PRSE 2 devait être un document de référence avec des modalités de mise en œuvre et de suivi simplifiées, offrant des possibilités de partenariats nouvelles.

C'est un document collaboratif, évolutif, partenarial et communicant.

De nombreux outils de communication sont mis en place au fur et à mesure : une charte graphique, un site Internet, une newsletter, une base de données santé environnement régionale, l'appel à projets.

L'appel à projet est porté par l'ARS, le comité technique restreint élabore le cahier des charges annuel et détermine les actions entrant dans le cadre des objectifs du PRSE2.

La DREAL Bretagne finance chaque année des actions.

Résultats obtenus

Le PRSE 2 est bien connu par les acteurs de santé environnement en Bretagne notamment via l'appel à projets (de plus en plus de projets et de publics visés).

Le PRSE 2 fait l'objet cette année d'une évaluation à mi-parcours. Cette évaluation va être présentée à de nouveaux ateliers prévus en octobre. Le PRSE 2 fait l'objet d'une consultation pour déterminer les axes à renforcer ou à ajouter.



Témoignage complémentaire de Muriel ANDRIEU-SEMMELE (ARS PACA)

L'enjeu de la labellisation mise en place en région PACA était de concrétiser l'ambition partenariale du plan régional santé environnement. Le premier plan régional santé environnement était un plan très institutionnel. L'objet était d'ouvrir le second plan aux autres acteurs. Au processus d'élaboration classique avec un arrêté préfectoral, nous avons donc adossé une charte partenariale qui est pour nous le véritable fondement du plan, ainsi qu'un label. La charte partenariale a été signée à la fois par le directeur général de l'ARS, par le préfet de région et par chacun des présidents des enjeux de notre plan. Ces trois présidents représentent les autres collèges impliqués dans la gouvernance : ils sont respectivement issus du milieu associatif, des collectivités et des représentations des professionnels de santé.

Les projets qui sont candidats à la labellisation doivent se rattacher à l'un des trois volets d'action de notre PRSE. La labellisation permet l'inscription dans un réseau, avec le sentiment d'appartenance à une démarche collective. Elle favorise la connaissance mutuelle des acteurs et de l'action de chacun, ce qui est très important. Le label a aussi apporté quelque chose qui n'était pas forcément dans la ligne de mire au départ : une légitimité et une visibilité. Au lancement du label, on se préoccupait surtout de la visibilité des actions entre partenaires. Mais nous nous rendons compte aujourd'hui, au travers des retours des acteurs, qu'il leur donne une légitimité à la fois en interne et en externe.

Nous voulions également que la labellisation concrétise le caractère opérationnel et territorialisé du plan. Chaque action labellisée est présentée de façon à ce qu'on sache où elle se trouve et sur quoi elle porte.

La labellisation est un processus continu : on a labellisé des actions tout au long du plan. Des labels sont parfois refusés, ce qui renforce le crédit des actions qui sont labellisées. Le label ne garantit aucun financement de départ mais les actions labellisées sont éligibles à l'appel à projets santé environnement qui est porté conjointement par l'ARS et la DREAL. Nous souhaitons que le label puisse également permettre aux porteurs de projets de bénéficier d'un « fléchage » auprès d'autres financeurs, malheureusement il me semble qu'aujourd'hui les résultats obtenus sont insuffisants.

Pour résumer, la labellisation concrétise notre volonté partenariale, elle aboutit à la constitution d'un vivier d'acteurs mobilisés, ce qui permet de réaliser l'inter-sectorialité dans le PRSE. En revanche, on labellise tout type de projets, quel que soit leur niveau territorial, quel que soit leur degré de priorité. Or, tout en restant dans le cadre du label, les acteurs attendent une plus grande lisibilité des priorités, ce que je pense être une zone de progrès pour nous.

Rencontres nationales santé environnement

autour des plans régionaux santé environnement

Mardi 4 juin de 8 h à 17 h
Lyon, centre des Congrès

Santé
Environnement
2^e Plan national 2009 > 2013



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.developpement-durable.gouv.fr

Après quatre ans d'exercice, nous décomptons 196 projets labellisés. Parmi ces projets, nous dénombrons largement autant d'actions labellisées mises en place avec le PRSE que d'actions qui préexistaient mais que la labellisation a permis de faire connaître.

Lors de la validation du PRSE, à la signature de la charte partenariale, nous avons déjà 120 porteurs de projets. Durant la première année de construction du plan, ils s'étaient manifestés en signalant leur souhait de travailler sur telle ou telle thématique. La construction du plan a donc été établie sur l'engagement de ces porteurs de projets à mettre en œuvre leurs initiatives.

Aujourd'hui, avec le grand nombre de démarches qui sont menées dans la région PACA, nous avons réussi à mettre en place une dynamique qui me semble importante de maintenir - je pense aux perspectives du PNSE 3 et du PRSE 3 - pour soutenir l'action qui est en marche.



Restitution des travaux

Question 1a

« Retours d'expérience : au regard de vos vécus, quelles sont les principales forces des PRSE actuels ? »

Le travail conjoint

Les PRSE ont permis de systématiser le travail conjoint entre des administrations pour lesquelles il n'était pas forcément évident de travailler ensemble auparavant et, plus largement, de mettre en réseau les acteurs locaux en santé environnement, administrations comme acteurs sociaux. Le réseau constitué permet d'intégrer les différences culturelles et il aide à mieux se connaître les uns les autres, donc à mieux comprendre les enjeux et les difficultés des autres acteurs, et il favorise les synergies. Si la constitution du réseau n'a pas forcément bien fonctionné dans toutes les régions, la volonté était là.

L'émergence d'une culture santé environnement commune

Les PRSE entraînent un changement de mentalité chez l'ensemble des acteurs impliqués dans la santé environnement. Ils permettent de faire émerger une culture santé environnement commune, avec une appropriation par les institutionnels, mais également par les autres acteurs, milieux associatifs et collectivités territoriales. Le partenariat large, les dynamiques locales instaurées par les PRSE sont des sources d'inventivité mais également de meilleure visibilité du thème dans les régions. Plus globalement, les PRSE ont été vus et ressentis comme un lien, un lieu de rencontre entre les mondes de la santé et de l'environnement qui parfois s'ignoraient, notamment chez les associations.

L'apport de la société civile

La concertation grenellienne en phase d'élaboration et de mise en œuvre des plans a permis d'associer tous les acteurs de la société civile. Les associations ont été motrices dans l'élaboration et le suivi des plans. Cela leur a permis de se rencontrer et de prendre l'habitude de travailler ensemble. Les associations ont permis d'accéder à des publics qu'il n'aurait pas été possible de toucher sans elles. En corollaire, dans les régions où les associations ont été moins actives, les plans ont tendance à vivoter.

L'apport des Conseils régionaux

La présence des Conseils régionaux dans la gouvernance apporte une vision différente, une plus-value, une analyse plus politique. L'association de l'État et de la région permet de disposer d'un relais vers les élus et de toucher des publics différents. Notamment, la région permet de toucher plus facilement les lycées et les collèges qui sont de bons vecteurs de sensibilisation à la problématique santé environnement.



La latitude d'action

La liberté qui a été laissée aux régions pour élaborer ce PRSE 2 a favorisé la prise en compte des enjeux environnementaux et sanitaires locaux. La co-construction, combinée au degré de liberté que se sont approprié les régions, a permis d'établir un diagnostic partagé à partir de données de terrain et de faire émerger les spécificités locales. Cela a notamment aidé à mettre en place des formations de terrain adaptées au contexte local ou encore des actions de responsabilisation vers les citoyens.

Une action ponctuelle menée par Rhône-Alpes a été citée, qui consiste dans le développement d'une plateforme commune pour les données « air » et « bruit ». Elle constitue l'aboutissement d'une réflexion que menait Rhône-Alpes depuis un moment. Cette plate-forme permet de collecter des données locales précises, ce dont les régions manquent souvent, et de concevoir des actions territorialisées.

L'émergence d'une mise en cohérence des plans

Une grande force du PRSE est sa transversalité, sa vocation de « clé de voûte » de l'action. Il serait possible d'aller plus loin dans cette transversalité, des actions du PRSE pouvant se prolonger dans d'autres plans comme le plan santé travail ou le plan Écophyto.

D'ailleurs, dans certaines régions, une articulation a pu être mise en œuvre entre les actions du PRSE et le PRST. Des actions ont été reprises de l'un vers l'autre plan et un suivi est réalisé dans les deux plans, ce qui donne à ces actions une force plus importante. Néanmoins, cela n'a pas pu être fait partout car les décalages de calendrier entre les différents plans ne permettent pas une vraie co-construction, une vraie porosité entre eux.

Question 1b

« Retours d'expérience : au regard de vos vécus, quelles sont les principales faiblesses des PRSE actuels ? »

Le manque de moyens humains

L'avancement d'un PRSE dépend de l'importance qu'on veut bien lui donner et la bonne mise en œuvre des actions est fonction des moyens qu'on leur attribue. Or on constate un manque de moyens – humains surtout, puis financiers.

Les pilotes manquent de temps disponible pour travailler, animer les groupes de travail et faire avancer les actions. La question de l'insuffisance des moyens dégagés pour l'animation au sein des ARS, DREAL et Conseils régionaux a été relevée. Les personnes qui travaillent sur le PRSE dégagent souvent une partie de leur temps pour s'y consacrer. Ces missions repassent au second plan quand des priorités régaliennes s'imposent. Ce problème se pose également du côté des associations, qui manquent de moyens dédiés pour s'impliquer au long cours. Il



faut réfléchir au moyen de dégager des financements pour permettre aux associations de s'investir également sur du pilotage dans la durée au sein des plans.

Le manque de moyens financiers est aussi un frein au déploiement et à la pérennisation des actions. Au sein des administrations, les crédits ne sont pas forcément fléchés sur le sujet santé environnement. S'agissant de l'agriculture, y-a-il eu des sommes dédiées à la mise en œuvre du PRSE 2 ?

Le nombre trop important de thèmes

Le nombre de thèmes listé au niveau du PNSE était trop important. Il était difficile pour les régions de prioriser, d'identifier les actions sur lesquelles se pencher davantage. De ce fait, trop d'actions sont dénombrées dans les PRSE 2, ce qui tend à diluer les priorités, et ce qui produit un émiettement et une moins bonne visibilité.

A l'inverse, des thématiques ont été plus ou moins oubliées, comme l'alimentation. Les plans dédiés à ce sujet, comme le plan national nutrition santé, ne traitent pas des questions de contaminants ou de résidus présents dans les aliments.

Le manque d'échange et de mutualisation

La mutualisation des travaux menés dans les régions reste à améliorer. Le tableau élaboré et actualisé par le MEDDE est insuffisant. Des guides pratiques ont été conçu et mis en œuvre séparément dans plusieurs régions, ce qui représente une perte de temps et de moyens. On constate aussi un manque de lien et de mutualisation entre le niveau national et les régions.

Le défaut de cadrage

Le PRSE 2 est un plan que l'on peut qualifier d'incitatif. Il fait l'objet d'un texte de loi dans le cadre de la santé publique mais il n'y a pas vraiment d'encadrement réglementaire à l'image de ce qui peut être fait pour le schéma régional climat air énergie notamment, qui désigne clairement la co-présidence côté DREAL et côté région. L'absence de cadrage laisse une liberté totale mais crée des difficultés de mise en œuvre sur le terrain.

Le défaut de cadrage méthodologique a généré des disparités entre les PRSE et va également affecter l'évaluation des plans.

Le manque d'évaluation

Les administrations se sentent assez démunies sur les méthodes de mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques, avec une critique récurrente concernant les indicateurs, qui n'ont pas toujours été bien construits dès le départ. Par conséquent, elles ne passent pas forcément suffisamment de temps sur l'évaluation, pourtant nécessaire pour construire le plan suivant, qui sera de ce fait bâti sur des bases pas forcément solides.

Le défaut d'implication de certains acteurs

La mobilisation des collectivités territoriales et locales s'avère hétérogène, ou parfois limitée à leurs compétences strictes. Un manque d'implication dans la rédaction des plans puis dans le suivi des actions a été pointé par certains. Certaines préfectures n'ont pas vraiment considéré le PRSE comme une priorité.



Le manque de lien, de réseau et d'interaction entre les différents plans a également généré l'absence d'acteurs importants, les acteurs « travail » notamment.

Le déficit de données locales

La territorialisation des actions est difficile à mettre en œuvre, la difficulté résultant principalement dans le manque de données santé environnement suffisamment locales et qui soient exploitables, c'est-à-dire organisées, disponibles, accessibles.

Le manque de savoir-faire pour toucher le grand public

Les DREAL, les ARS n'ont pas comme compétence première la diffusion vers le grand public, l'appropriation des enjeux de santé environnement par ce public. La mobilisation des associations et des élus locaux est nécessaire pour toucher le plus grand nombre.

Le défaut de communication

Un manque de lisibilité et de visibilité des plans est dénoté par certains.

L'animation de la dynamique dans la durée

Un pendant de la dynamique partenariale est qu'il est compliqué de la maintenir et de la faire vivre dans la durée.

Question 2 :

« Cadrage national : que faudrait-il changer pour rendre les PRSE plus faciles à construire et mieux adaptés aux besoins et fonctionnements des acteurs en région ?

Prioriser

Pour éviter le catalogue, la liste à la Prévert du PNSE2, il faudrait dégager des priorités et mieux préciser la part octroyée aux enjeux nationaux et la marge de manœuvre laissée aux régions sur les enjeux territoriaux. Au niveau national, les actions à déclinaison obligatoire en région doivent être clairement identifiées en tant que tel. Pour le plan 2, chaque région a dû faire son choix parmi les sujets, c'était un peu compliqué.

Articuler les plans entre eux

Il faudrait que le plan national santé environnement puisse mieux articuler les autres plans nationaux qui présentent des liens avec la santé et environnement. Qu'il devienne un plan chapeau d'autres plans, ce qui permettrait de mieux coordonner les complémentarités. Il est nécessaire de revoir la transversalité entre les plans santé environnement et les autres plans y compris sur les volets régionaux, et de préciser la portée juridique des plans. Les choix effectués à ces deux niveaux conditionneront les enjeux des PRSE.

L'idéal serait de disposer d'une stratégie nationale santé environnement qui définisse vraiment une vision pour l'avenir, une véritable feuille de route politique avec des priorités



arbitrées, qui s'impose aux divers plans et qui donne de la cohérence. Plus globalement, l'intégration des enjeux de santé dans les autres politiques devrait être renforcée au niveau national. C'est notamment vrai pour l'aménagement – dans le SCoT par exemple - où la santé a du mal à apparaître.

Renforcer la coordination

La coordination des PRSE au niveau national doit être renforcée et améliorée, afin d'assurer un meilleur partage des retours d'expérience et des pratiques des uns et des autres. Cela peut éviter aux uns et aux autres de réinventer la poudre...

Certaines pratiques doivent être uniformisées au niveau national. Notamment, les échéances en termes de dates pour les signatures, puisqu'on a constaté des disparités importantes entre les différentes régions - entre le premier PRSE2 signé et le dernier, il s'est écoulé deux voire trois ans. Il faudrait aussi fixer et uniformiser les modalités de signature.

Il faudrait également que tous les ministères s'investissent de façon équivalente.

Certains souhaitent la mise en place d'un réseau national pérenne des correspondants PRSE régionaux, animé de façon régulière, et peut-être élargi selon un périmètre revu (à la Direccte, aux Conseils régionaux, voire à des associations).

Mutualiser des outils

Il paraît fondamental qu'il y ait des moyens nationaux dédiés au plan et un cadrage national renforcé, afin d'avoir des diagnostics partagés, des outils mutualisés mis à disposition pour l'ensemble des PRSE, une valorisation des actions entreprises, des retours d'expérience, etc. Des outils méthodologiques sont notamment requis pour aider les régions à élaborer et à assurer la mise en œuvre des PRSE. Pour le plan 2, il existait un projet de circulaire qui est resté dans les cartons. Or, mettre en place des ateliers thématiques qui associent toutes les parties prenantes, ce n'est pas un travail familier pour les administrations territoriales.

Plus globalement, il faudrait créer une boîte à outils pratique pour tout ce qui est commun aux différentes régions - appel à projets, labellisation, etc. Elle pourrait recouvrir des procédures transversales mais aussi des éléments plus techniques sur des sujets comme les points noirs environnementaux ou les inégalités territoriales. Toutes les régions ont recherché des outils pour pouvoir déterminer ces points noirs. La mise en commun technique doit être améliorée, avec des réunions plus fréquentes des correspondants santé environnement et la définition de méthodologies approuvées au niveau national.

Pour le socle d'action qui serait commun à toutes les régions, il faudrait des indicateurs communs et une base de données centralisée qui permettent d'avoir un meilleur suivi de l'avancement des actions au niveau national.

Clarifier le rôle du Conseil régional

Il semble important que dans le plan national, le Conseil régional soit nettement désigné comme un copilote à part entière du PRSE et pas simplement un signataire, qu'il soit vraiment un acteur incontournable de l'articulation État / collectivités territoriales.



Préciser le statut juridique des plans

La question de l'encadrement réglementaire doit être posée. Par encadrement réglementaire, on ne sous-entend pas forcément uniquement les circulaires. La question sous-jacente est celle du statut juridique des plans, qu'il s'agisse du PNSE ou des PRSE. Peut-on motiver des actions de réduction sur la base de plans incitatifs ? C'est une vraie question. Même si le plan peut être arrêté par le préfet de région, ça peut être insuffisant.

Revoir la durée des plans

Un PRSE a aujourd'hui une durée de vie d'à peu près trois ans. Pour l'élaborer, si l'on veut mener une concertation un tant soit peu poussée et concevoir un plan qui fonctionne bien, cela prend déjà un voire deux ans. La durée actuelle semble insuffisante, d'autant qu'on constate que certaines actions vont avoir besoin de plusieurs PRSE pour aboutir. Trois ans, c'est juste le temps qu'il faut pour faire mûrir le projet et qu'une action prenne forme.

Améliorer l'état des lieux initial

Il faudrait coordonner au niveau national une mise en commun de toutes les données qui peuvent exister dans chaque région. Ce n'est pas une chose aisée mais c'est nécessaire.

Renforcer la promotion des enjeux

L'enjeu de promotion de la santé environnementale doit être plus fortement affiché au niveau national. Un effort de communication doit être fait pour faire connaître le PRSE à l'ensemble des acteurs et aux différents secteurs. Il faut également renforcer la formation des élus, des professionnels de santé, et l'éducation à la santé environnementale.

Question 3

« Réussir ensemble : dans l'élaboration puis dans la mise en œuvre d'un PRSE, quelles bonnes pratiques promouvoir pour mieux fédérer et motiver les différents acteurs ? »

Promouvoir et élargir le « travailler ensemble »

La concertation est à promouvoir. Cette concertation doit être menée dès la phase de construction. Co-construire le plan régional permet de mieux y adhérer et de s'approprier ses enjeux. Il faut impliquer dès le départ toutes les parties prenantes et travailler conjointement en dépassant les champs de compétence stricts, pour pouvoir avoir réellement une action commune.

Il faudrait aussi élargir le partenariat à d'autres ministères au niveau national - l'agriculture notamment - et à d'autres acteurs au niveau local : associations, collectivités, on a aussi évoqué les entreprises. Cela demande de l'ouverture et de la souplesse pour qu'il soit possible d'associer le plus grand nombre possible d'acteurs, dont la société civile, et donc avoir une action concertée.



Développer les appels à projets

L'appel à projets tel que celui présenté par la région Bretagne permet de démultiplier les actions et de toucher des publics que l'on ne toucherait pas autrement. De telles initiatives permettent de sensibiliser, former et mobiliser les acteurs de terrain.

Développer la labellisation

La labellisation présentée par la région PACA paraît également comme une initiative à répliquer, avec l'impératif de soumettre la labellisation des projets à des critères précis et stricts. Si trop de projets obtiennent facilement le label, le PRSE perdrait peut-être en légitimité.

Mieux intégrer l'initiative régionale dans le pilotage national

On a beaucoup parlé d'une organisation pyramidale, avec un cadrage national du pilotage ; en sens inverse, on peut imaginer que les régions alimentent le niveau national au travers d'un réel réseau d'échanges impliquant les niveaux local, régional, national, notamment sur des actions prioritaires innovantes. Et on pourrait imaginer que dans le PNSE, des actions pilotes mises en œuvre par certaines régions soient valorisées.

Mettre la durée du plan au diapason des échéances nécessaires pour identifier des changements mesurables

Pour réussir ensemble, il faudrait d'abord avoir un diagnostic régional de la santé des populations, qui permette ensuite une évaluation des améliorations, avec des progressions mesurables. Pour cela, il faudrait un dispositif de diagnostic avec des indicateurs qui soient compatibles avec la temporalité des effets sur la santé. Or, en santé environnement il existe des effets sanitaires qui s'expriment à long terme voire parfois qui sautent une génération. Avec un plan qui dure quatre ans, il est difficile de rendre compte de l'intérêt de ce que l'on fait en se basant sur l'évaluation de la santé des populations.

Il faut donc réfléchir à des indicateurs adaptés, assez fins et pas monolithiques, et peut-être envisager un plan plus long, avec des temps de réorientation intermédiaires. On retrouve ici l'idée d'une politique plus globale et inscrite sur la durée, avec des temps intermédiaires durant lesquels les actions courant sur du long terme pourraient être réorientées.

Pérenniser les actions

Dans le même ordre d'idée, il faudrait ne pas remettre à plat la totalité des orientations nationales d'un PNSE à l'autre. Entre le PNSE 1 et le PNSE 2, il y a eu une réorientation complète, ce qui a obligé à reprendre la totalité des actions. Certaines actions qui auraient pu être pérennisées d'un plan sur l'autre ont dû être retravaillées et cela a cassé des dynamiques. Il faudrait éviter que le PNSE3 reproduise cela.

Pour réussir ensemble il faudrait commencer par instaurer une dynamique durable, c'est-à-dire un système de plan évolutif, de portages et de pilotages constants, de soutien continu

Rencontres nationales santé environnement

autour des plans régionaux santé environnement

Mardi 4 juin de 8 h à 17 h
Lyon, centre des Congrès

Santé
Environnement
2^e Plan national 2009 > 2013



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.developpement-durable.gouv.fr

aux acteurs et de communication. On retrouve également l'idée d'éviter la multiplication des plans avec en leitmotiv une vraie politique stratégique nationale santé environnement.

Renforcer les référentiels de données

Il faudrait disposer de référentiels scientifiques sur lesquels s'appuyer, avec une transparence et une fiabilité des données que l'on puisse mettre en avant pour étayer l'information et gérer les débats. En effet, on constate que sur internet par exemple les données ont un peu toute la même valeur, or elles peuvent être totalement contradictoires.

Soigner la communication vers le grand public

La communication vers le grand public, au niveau national comme régional, doit être renforcée. Il faut essayer de travailler des messages sanitaires qui soient libellés de façon positive. Le public ne doit pas avoir le sentiment de subir une injonction permanente et liberticide. Vous devez manger cinq fruits et légumes. Vous ne devez plus fumer. Au bout de trois verres, ce n'est pas bon. Il semble que les messages s'accumulent et induisent des réactions négatives.

L'éducation et la formation à la santé environnementale sont également importantes, y compris au niveau scolaire.

Renforcer et pérenniser les moyens alloués

Il faudrait donner les moyens aux administrations comme aux associations de s'investir dans la durée pour maintenir une mobilisation large.



Synthèse à chaud des échanges, par Jean-Luc BUSSIERE

Dans les forces des PRSE actuels, je retiendrais la liberté qui a été laissée aux plans régionaux santé environnement et qui a permis peu ou prou la mise en réseau d'un certain nombre d'acteurs. Cela a plus ou moins fonctionné selon les régions : chez certains le Conseil régional était présent, chez d'autres non, d'autres n'avaient pas la préfecture, etc... Au-delà de ces aléas, la principale richesse de ces PRSE 2 réside dans cette transversalité, ce travail associant les différents acteurs. Certains ont mis en avant le travail entre administrations, d'autres avec les associatifs, mais l'important est ce principe général de dynamique locale. Il ressort que beaucoup de régions, dès l'élaboration des plans, se sont placées dans la logique de travail grenellien du « travailler ensemble ».

S'agissant des faiblesses, un point essentiel concerne le manque de moyens humains dédiés au pilotage des PRSE, dans des services administratifs ou dans les associations, selon qui porte les actions et les enjeux.

Un autre constat que je retiens tourne autour de la méthodologie, du cadrage, avec un sentiment de flou. On voit transparaître la nécessité de disposer d'une grande liberté mais aussi de pouvoir bénéficier d'un certain nombre de cadres qui permettent de bien situer le plan dans l'univers administratif. Dans le plan national santé environnement, il y a des sujets qui sont des sujets très régaliens : on dit à telle ou telle administration de faire quelque chose... et puis elle le fait plus ou moins. Et puis il y a d'autres sujets qui sont plus « ouverts », des sujets d'expérimentation ou presque sur lesquels on réunit des acteurs et sur lesquels on a besoin d'aide et de partage.

Je ressens donc un besoin de grande liberté dans l'élaboration du plan pour pouvoir coller aux spécificités locales et en même temps d'un minimum d'encadrement pour se situer et bénéficier de l'expérience des autres, ou encore du retour d'expérience des plans précédents.

Une autre chose sur laquelle il faudrait évoluer est l'articulation entre les plans. On entend le besoin d'une gouvernance au-delà du PNSE, ou que le plan national santé environnement devienne « le plan des plans », bref le besoin d'une gouvernance de l'ensemble des plans pour qu'on ne soit pas ensuite obligé de perdre énormément de temps à redécliner la même action dans x plans. C'est un élément de stratégie qui ressort de façon assez forte dans les retours des tables.

Un gros bloc d'idées concerne le partage d'expérience et la méthodologie. Vous exprimez le besoin d'une organisation au niveau national qui recueille un certain nombre d'éléments de bonnes pratiques, de méthodologie. Sans tomber dans l'uniformisation territoriale générale des pratiques, on sent la quête d'un équilibre entre une grande liberté et un référentiel qui permette de pouvoir avancer sans tout inventer.

Rencontres nationales santé environnement

autour des plans régionaux santé environnement

Mardi 4 juin de 8 h à 17 h
Lyon, centre des Congrès

Santé
Environnement
2^e Plan national 2009 > 2013



Ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

www.developpement-durable.gouv.fr

Un point qui me paraît ressortir également de manière importante est le souhait d'inscrire les PRSE dans la durée. Effectivement, on est sur des sujets dont les évolutions sont longues, lentes. Ce n'est pas immédiatement demain qu'on verra l'efficacité de telle ou telle action qui a été lancée aujourd'hui, qu'on pourra voir les indicateurs bouger. Par ailleurs, il paraît important ne pas casser les dynamiques ou encore les articulations entre les différents plans.

Sur la troisième question - comment réussir ensemble ? - on retrouve en force la concertation, la co-construction. Co-construire avec toutes les parties prenantes paraît très important, et un enjeu futur est d'aller chercher encore plus de parties prenantes. On sent qu'il y a encore quelques manques, les régions n'ayant pas toutes fonctionné de la même manière. On a cité l'industrie, qui a été relativement absente, ou encore l'articulation avec les syndicats qui sont plus sensibilisés au plan santé travail. Il ressort aussi assez fortement que le principe de co-construction a permis d'avancer et de travailler d'une manière différente, de reprendre les principes du Grenelle, d'où l'apparition d'une autre question importante qui est : comment associer les acteurs « de base », les citoyens, et ce dès l'élaboration des plans ? On a parlé d'impliquer le grand public, on a aussi parlé des élèves, ce qu'un certain nombre de régions ont tenté, par des enquêtes publiques ou des actions de ce type, et ce n'était pas forcément évident.