

Troisième Plan National Santé Environnement (PNSE3)

Propositions de la Société Française de Santé & Environnement (SFSE)

La SFSE, indépendante des groupes de pression et du gouvernement, a l'ambition d'assurer un rôle impartial de courtier de science (« knowledge broker ») dans le dialogue de plus en plus nécessaire entre science et société. Le domaine Santé-Environnement touche à de très nombreux enjeux sociétaux de premier plan. Les préoccupations concernant les risques sanitaires liés à l'environnement sont vives dans les sociétés modernes, et en particulier dans les pays européens. De ce fait, le domaine prend une importance politique majeure. Les décideurs, pour fonder rationnellement leurs choix, les citoyens et tous les acteurs, pour pouvoir débattre de manière utile et constructive, ont besoin d'avoir un accès facile et fiable aux meilleures connaissances disponibles.

La SFSE souhaite donc prendre toute sa part dans l'élaboration du PNSE3. Ces propositions s'insèrent dans ce cadre. Elle se propose de désigner des représentants dans chacun des groupes de travail et au sein du GSE. Elle se félicite que certains de ses membres aient été retenus, à titre personnel, parmi les experts du CAS.

Intégration des évaluations du PNSE2

La note de cadrage interministérielle concernant l'élaboration du PNSE3 rappelle que deux évaluations ont été menées en parallèle sur le PNSE2 (par le HCSP et par les inspections générales des ministères concernés CGEDD/IGAS/IGAENR). Il s'agit de travaux importants, qui ont mobilisé des professionnels de haut niveau pendant plusieurs mois. Ils doivent être utilisés pour l'élaboration du PNSE3, même si certaines recommandations peuvent être discutées.

Proposition de la SFSE

La SFSE propose que les groupes de travail mis en place en vue de l'élaboration du PNSE3 consacrent en préalable à leurs propres travaux un temps de lecture et de discussion, éventuellement critique, de ces rapports d'évaluation et des propositions qu'ils contiennent.

La première recommandation du HCSP, dont découlent d'ailleurs plusieurs autres, est de « Baser la construction du plan sur un modèle logique ainsi que sur un diagnostic initial, lui-même reposant sur une justification appuyée sur des éléments factuels et vérifiables concernant les nuisances, leurs sources et les impacts sur la santé et l'environnement. Le modèle logique doit expliciter la théorie d'action et décrire l'ensemble des mesures cohérentes permettant d'atteindre un ou des objectifs explicites, l'allocation des ressources nécessaires, et enfin les objectifs de santé publique auxquels ils contribuent. Cela peut conduire à la réalisation d'une évaluation ex-ante de l'impact des actions envisagées au regard des objectifs poursuivis ».

Proposition de la SFSE

La SFSE s'associe pleinement à cette recommandation.

Elle a deux implications très importantes

1. Une implication de principe :

Il s'agit en préalable à toute discussion sur le choix et la hiérarchie des actions, de se fonder sur les niveaux de preuves (ou d'incertitudes) scientifiques sur les risques, et non sur les perceptions du public qui obéissent à d'autres logiques et qui sont susceptibles d'être relayées par les associations militantes, les media, le personnel politique, les scientifiques eux-mêmes qui peuvent être en conflit d'intérêt ;

2. Une implication pratique

Ce travail nécessite du temps : il ne faut pas enfermer l'élaboration du PNSE3 dans un calendrier trop contraint qui exposerait au risque d'arrêter une liste d'actions reflétant plus les rapports de force des intérêts exprimés dans les diverses instances sans avoir prévu les délais nécessaires pour partager les conclusions d'une analyse appuyée sur une méthodologie rigoureuse. Il n'y a pas d'urgence : sur le plan politique, le plan arrivera de toute manière après les prochaines échéances électorales et longtemps avant les suivantes ; la demande sociale n'est pas telle qu'elle contraigne à agir dans la précipitation, nos engagements internationaux ne nous imposent pas des délais d'action drastiques (la 6ème conférence ministérielle santé environnement est prévue pour 2016...). Il y a certes un calendrier budgétaire pour 2015, mais rien n'empêche de programmer un certain nombre d'actions en 2015, comme le font les pouvoirs publics tous les ans dans bien d'autres domaines indépendamment de l'existence d'un plan, et de libérer ainsi le temps nécessaire pour bâtir plus solidement et plus rationnellement un plan qui pourrait alors couvrir la période 2016-2021.

Gouvernance

La SFSE s'interroge sur la gouvernance générale du PNSE3, telle qu'elle est présentée dans la note interministérielle, qui sera répartie entre comité de pilotage interministériel (COPI) avec ses 3 groupes de travail (GT), groupe Santé-Environnement (GSE), et le comité d'appui scientifique (CAS).

Proposition de la SFSE

La SFSE estime qu'il faudrait notamment préciser :

- *Les règles de composition de ces diverses instances.*
- *La liste et le rôle des différents ministères parties prenantes du plan et les moyens humains qu'ils vont consacrer à son élaboration*
- *Le rôle respectif du GSE et du CAS dans les différentes étapes de l'élaboration*
- *Le rôle respectif des présidents des GT et des agences pilotes des GT*
- *Enfin le comité de pilotage fait-il le lien avec les travaux de la communauté européenne ou de l'OMS pour l'élaboration de ce programme ? Ce point n'est abordé dans aucun des documents.*

La SFSE recommande de tendre, dans le processus de choix des actions qui seront retenues, vers une transparence qui intégrerait les éléments factuels (hiérarchisation fondée sur la gravité, la fréquence de la maladie ou prévalence de l'exposition, la capacité à agir) et l'affichage des points de vue des différents parties prenantes et des autres éléments contextuels (i.e. pour chaque décision : enjeux de santé publique, latitude réelle du niveau national compte tenu des obligations supranationales, qui pense quoi parmi les parties prenantes, avantages et inconvénients, y compris économiques de chaque option, décision) ;

De plus la question de l'articulation des différents plans et politiques publiques est posée :

les inspections générales demandaient à distinguer les actions qui existeraient sans le PNSE et celles qui n'existeraient pas sans lui. Elles avaient souhaité que le PNSE3, simplifié et recentré, se concentre sur un domaine spécifique et renvoie sans les détailler aux autres plans et politiques publiques correctement structurées, quitte à leur donner des recommandations en termes d'orientations ;

Proposition de la SFSE

Certaines voix se sont exprimées au sein de la SFSE pour une option radicalement opposée : cesser de multiplier les plans particuliers à l'initiative de tel ministère ou telle agence. D'un PNSE unique devraient dériver des plans particuliers avec leurs opérateurs propres ; à l'inverse le PNSE ne saurait être la combinaison de plans spécifiques ;

La note de cadrage interministérielle adopte une troisième position, qui semble se situer à égale distance des deux précédentes : le PNSE3 sera établi « en lien avec » les autres programmations de l'Etat (stratégie nationale de santé, stratégie nationale de recherche, plan Ecophyto 2018, plan micropolluants 2010-2013, plan cancer 3 2014-2018, plan santé travail 3 2015-2019 dont les travaux d'élaboration débuteront en 2014 et plan chlordécone). Le gouvernement demande d'intégrer les actions relevant de certains domaines faisant l'objet ou ayant fait l'objet d'un réseau d'acteurs spécifiques déjà constitué (qualité de l'air extérieur, bruit, santé environnement transport, ondes électromagnétiques, air intérieur, perturbateurs endocriniens).

Proposition de la SFSE

La SFSE considère qu'il aurait été préférable que ces options soient discutées de manière pluraliste et transparente plutôt que déjà tranchées en amont. Les implications pratiques de l'option proposée doivent en tout état de cause encore faire l'objet d'une clarification.

Dimension régionale

L'importance de la dimension régionale est affirmée dans les rapports d'évaluation et dans la note interministérielle.

Proposition de la SFSE

Deux points mériteraient cependant d'être discutés et précisés :

- *La « granularité » des plans : le niveau régional est-il toujours le plus pertinent ? Certaines régions et certains problèmes spécifiques (Bretagne/agriculture ; Antilles/pesticides par exemple) méritent sans doute des plans spécifiques à l'échelle régionale, mais ce n'est peut-être pas le cas partout. A l'inverse des initiatives infra-régionales pouvant aller dans les grandes villes jusqu'à l'élaboration de plans locaux de santé environnement pourraient avoir du sens.*
- *La « subsidiarité » : quels sont les bons niveaux de décision selon les types d'action et de mesure ?*

Recherche

Un conseil stratégique de la recherche, mis en place en 2013, réunit les alliances multiorganismes (Aviesan, Allenvi et Athena), les ministères concernés et les acteurs socio-économiques. Ce conseil doit définir tous les 5 ans les contrats d'objectifs des organismes de recherche, il se prononce sur le document annuel de cadrage de la programmation de l'ANR et la programmation de recherche des ministères techniques comme ceux de la santé,

de l'environnement, des transports ou de l'agriculture. Cette création se situe dans le cadre de « France Europe 2020 », qui met la recherche, le transfert et l'innovation au service de la croissance, de la société et du redressement national.

Proposition de la SFSE

Le thème santé-environnement n'a actuellement aucune visibilité dans les institutions opératrices de recherche, ni même dans les alliances. Même l'Institut Thématique Santé Publique d'Aviesan ne l'identifie pas comme champ autonome. En Santé-Environnement, les financements de recherche sur projets, que ce soit par l'ANR ou par la Communauté Européenne dans le cadre d'Horizon 2020, sont éparpillés et instables dans le temps : dans ces programmes, les grandes orientations de recherche sont rangées par grands défis sociétaux et le thème Santé-Environnement déborde largement l'orientation Santé-Bien Etre pour toucher aussi bien Climat-Ressources, Energie, Alimentation-Agriculture, Transports, Nanotechnologies etc... Seul le programme généraliste PNREST porté par l'Anses et doté d'un budget annuel modeste de 6 millions d'euros est pérenne, mais il relève du soutien à la recherche en appui aux politiques publiques qui provient des ministères techniques, et pas du ministère de la recherche.

Par ailleurs, certains ministères techniques, comme le ministère chargé de l'environnement, prennent en charge temporairement des thématiques émergentes, soit par l'orientation des établissements de recherche via les Alliances, soit en interagissant avec les programmeurs comme l'ANR, soit en étant programmeur eux-mêmes.

Devant la complexité de la situation, un dialogue interministériel au sein du comité de pilotage pour l'optimisation du financement public de la recherche en Santé-Environnement, en lien avec le comité d'appui scientifique, sera sans doute très utile, car il n'existe pas d'autre point de rencontre interministériel sur ce sujet.

La SFSE souhaite donc qu'une attention particulière soit portée à l'articulation du PNSE3 avec la stratégie nationale de recherche 2014-2019

Avis de la SFSE sur les orientations générales pour le PNSE3

La SFSE recommande de recenser et poursuivre les actions du PNSE1 et PNSE2 qui n'ont pas encore porté leurs fruits : il faut prendre en compte sur ce point les recommandations émises dans le groupe de suivi du PNSE2 sur les risques émergents. Les actions qui ont été initiées concernant la recherche, la biosurveillance, la dépollution des sites notamment doivent être poursuivies. Il est manifeste que de telles actions ont une durée plus longue que celles d'un plan et que la nécessité de leur financement sur le long terme doit être anticipée : c'est une question qu'il conviendra de se poser pour toutes les actions nouvelles.

En accord avec la Stratégie Nationale de Santé (« Miser sur la prévention ») et avec le rapport d'évaluation du PNSE2 par le HCSP, la SFSE recommande de donner la priorité dans les orientations et dans le choix des actions du PNSE3 à l'objectif d'amélioration de la Santé Publique. Ceci n'empêche nullement d'inclure des actions de précaution mais il faut clairement les distinguer des actions de prévention.

La SFSE est ainsi réservée sur les recommandations des inspections générales qui aboutiraient à un centrage resserré sur les maladies non transmissibles et leurs facteurs de risque physiques ou chimiques, et le développement de la recherche en toxicologie-écotoxicologie. Sans négliger l'intérêt d'un PNSE stratégique et simplifié, il convient d'éviter un plan « réductionniste », en décalage avec la variété des déterminants environnementaux importants de l'état de santé de la population.

De même, la SFSE remarque que l'axe transversal prioritaire intitulé « Prévention générale et collective », institué par la note de cadrage interministérielle, semble promouvoir a priori, comme déterminants importants, la qualité de l'air en milieu urbain, les rejets dans

l'environnement de produits chimiques, dont les pesticides, et le bruit, c'est-à-dire ceux qui font déjà l'objet de plans nationaux d'action collective de prévention face à des polluants ubiquitaires ou susceptibles de toucher de grandes parties de la population.

La SFSE recommande au groupe de travail « Exposome » de s'interroger d'abord sur les fondements de santé publique dans ses choix de priorité d'action publique pour la réduction des expositions dans la population générale.

La SFSE recommande de prendre en compte l'ensemble des voies d'exposition : à ce titre, elle ne peut qu'approuver la recommandation du HCSP d'inclure l'alimentation dans le plan. La partie exposition cutanée en lien avec les vêtements ou le mobilier serait également importante à prendre en compte : le développement de la recherche est nécessaire en ce domaine.

La SFSE soutient l'axe transversal « Prévention individuelle et ciblée » de la note de cadrage car il permet d'introduire dans le PNSE les actions concrètes de service à la population (consultations de pathologies professionnelles et d'environnement, CAPTV, conseil en environnement intérieur, services municipaux de salubrité...), la diffusion d'une culture Santé-Environnement chez les professionnels de santé en formation initiale et continue, ainsi que dans l'enseignement scolaire général et technologique (Biotechnologies – option : santé environnement).

La SFSE estime qu'il est nécessaire de prolonger l'impulsion donnée par le PNSE2 à deux orientations : (1) l'enfant et les populations vulnérables telles que les femmes enceintes, conformément aux déclarations de la conférence de Parme de mars 2010, et (2) les inégalités sociales de santé, notamment dans leur dimension territoriale.

La SFSE s'étonne de l'absence de la thématique du changement climatique global dans la note de cadrage interministérielle pour l'élaboration du PNSE3 et ce à la veille de la conférence mondiale sur le climat à Paris en 2015. Les changements croissants du climat global se traduisent par des changements locaux de la météorologie, des écosystèmes, des ressources en eaux et autres aspects de notre environnement physique. Ces changements, et les efforts de réduction et d'adaptation qui les accompagnent, entraîneront des expositions environnementales émergentes, affectant spécialement les populations vulnérables.

C'est pourquoi la SFSE recommande au groupe de travail « Exposome » de traiter cette thématique à part entière, déjà explorée par plusieurs groupes de travail aux ministères chargés de la santé et de l'environnement.

Sur le plan général, la SFSE se joint aux recommandations du HCSP visant à mettre en place un système d'information permettant l'évaluation (au sein de dispositifs existants ou à créer). L'absence, le manque d'intégration ou la difficulté d'accès de nombreuses données qui seraient utiles pour constituer ce dispositif est fréquemment soulignée. Les actions qui permettent de corriger et compléter ces déficiences et que l'on peut intégrer dans le plan doivent être encouragées : par exemple développer la biosurveillance, les cohortes et les registres, et prévoir des enquêtes publiques pour évaluer les effets des campagnes d'information sur les connaissances et les comportements ; mais aussi travailler à rendre accessibles et utilisables au plan épidémiologique de nombreuses données existantes mais cachées et éparpillées (données d'assurance maladie, des ordinateurs des médecins, des pharmaciens, dossier médical partagé à venir, mais aussi données de l'Internet et des réseaux sociaux...)

Concernant la recherche en Santé-Environnement, la SFSE souhaite évidemment des actions concrètes pour son développement, mais aussi pour sa plus grande valorisation par les pouvoirs publics. Dans son rapport préparatoire à la Stratégie Nationale de Santé, Alain

Cordier souligne que « la recherche doit contribuer aux décisions publiques en matière de santé » et déplore qu'une proportion très faible des politiques de santé et de prévention soit véritablement fondée sur un haut niveau de preuve scientifique. Pour changer cette situation, la recherche doit pouvoir mieux répondre aux questions posées par les politiques pour préparer leurs actions de veille, d'évaluation et de gestion des risques, et les politiques doivent pouvoir mieux utiliser les données déjà produites par la recherche par l'intercession d'une expertise scientifique impartiale. Le PNSE3 fort de la participation du ministère de la recherche à son pilotage et du dialogue rendu ainsi possible avec la politique nationale de recherche, pourrait imaginer et promouvoir des outils pour réduire l'écart entre science et politique, comme l'Anses le met en œuvre à son échelle.

La SFSE souhaite cependant que la recherche en Santé-Environnement soit soutenue, sans utilitarisme étroit, dans toutes ses dimensions et recommande de se référer aux quatre axes du Plan stratégique du National Institute of Environmental Health Sciences (NIEHS) des Etats-Unis d'août 2012 :

(1) la recherche fondamentale sur les effets de notre environnement sur les systèmes biologiques indispensable à l'établissement de liens causaux entre facteurs de risque et pathologies (qui concernera plutôt le groupe de travail 1 du PNSE3),

(2) l'expologie qui étudie les expositions environnementales internes et externes (qui concernera le groupe de travail 2 du PNSE3),

(3) la science translationnelle, c'est-à-dire toutes les recherches appliquées, orientées vers un besoin pratique de connaissance pour la prévention collective ou individuelle. Le principe est la description des effets indésirables sur la santé d'une exposition environnementale, avec éventuellement l'introduction de valeurs limites d'exposition dans la réglementation (qui concernera les groupes de travail 1 et 2 du PNSE3)

(4) les disparités de santé et la santé environnementale globale qui incluent les aspects économiques sociaux et comportementaux (qui concernent partiellement le groupe de travail 3 du PNSE3). Les groupes de travail ont en effet la mission de lier la recherche aux actions qu'ils proposeront.

La SFSE, Paris le 11 mars 2014