



# Contribution du CESER à la consultation sur le 4<sup>e</sup> Plan régional santé-environnement (PRSE4)

Juillet 2023



**CESER**  
Conseil économique, social  
et environnemental régional



Publication sous licence ouverte  
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne  
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 RENNES Cedex  
Photo de couverture : © Emmanuel BERTHIER

Commission « Société, environnement et qualité de vie »

## Contribution du CESER à la consultation sur le 4<sup>e</sup> Plan régional santé-environnement (PRSE4)

Par un courrier en date du 13 juin 2023, les trois copilotes du Plan régional santé-environnement (la Préfecture de Région et ses services, l'Agence régionale de santé (ARS) et le Conseil Régional de Bretagne) ont sollicité l'avis du CESER sur le projet de PRSE 4, en cours d'élaboration. Cette demande s'inscrit dans la continuité d'échanges réguliers, le CESER participant au comité de pilotage du PRSE3. Elle fait également suite à une précédente contribution écrite du CESER, concernant l'évaluation du PRSE3 (contribution adoptée en bureau le 7 mars 2022). La version finalisée de ce Plan doit être terminée en septembre, pour une adoption définitive en novembre.

Le présent document constitue donc la contribution du CESER à l'élaboration du PRSE4, adoptée par le bureau du CESER le 3 juillet 2023.

### 1. « One Health » : une approche défendue par le CESER

Le quatrième Plan régional santé-environnement (PRSE 4) s'inscrit dans le cadre du Plan national du même nom. Il vise à agir, en Bretagne, pour un environnement favorable à la santé, conformément à l'approche « One Health ». Le CESER, qui promeut cette approche dans ses travaux (voir notamment [l'étude « Biodiversité et société en Bretagne : cultivons les interactions ! »](#) et la récente étude intitulée [« Il faut toute une région pour favoriser le bien-être des jeunes en Bretagne »](#)), ne peut que s'en féliciter.

Cette approche étant très transversale, elle implique de mobiliser de nombreux acteurs. Dans [son avis de juin 2018 sur le projet régional de santé](#), le CESER écrivait d'ailleurs que « *la relation entre la santé et l'environnement est un enjeu majeur de l'action publique en région et un sujet de préoccupation grandissant dans la population : milieux de vie et écosystèmes, biodiversité, enjeux de l'accès à une eau, un air et des sols de qualité, impacts sanitaires actuels et futurs du dérèglement climatique, alimentation et habitat sains, qualité du cadre de vie, accessibilité pour les personnes en situation de handicap, effets des ondes électromagnétiques, des nanomatériaux, autres risques émergents, etc.* » Le changement climatique rapide renforce ce constat, comme le montre le baromètre santé présenté dans le projet soumis à consultation. Le CESER souligne alors la nécessité de mieux documenter et faire connaître les effets du changement climatique sur la santé (impacts sur la qualité de l'eau et les écosystèmes, les maladies virales ou cardiovasculaires, effets des températures extrêmes sur les conditions de travail, nouvelles contaminations et nouveaux vecteurs de transmission...) pour agir par anticipation sur le système de santé, sur l'habitat, sur les transports, les espaces urbains, le travail, etc.

Le CESER apprécie aussi la forte prise en compte des inégalités sociales, territoriales et environnementales. Et si ce sujet est évidemment complexe, il souligne que la Bretagne dispose de nombreuses structures de recherche (exemple de l'IRSET, de renommée internationale) qui peuvent être des ressources autant pour le développement et le partage de la connaissance que de l'accompagnement d'actions, en appliquant les différents cadres conceptuels et praxéologiques disponibles tels que l'approche populationnelle, l'approche universaliste proportionnée...

Par ailleurs, les inégalités territoriales dans l'accès aux soins, à commencer par les « déserts médicaux », peuvent avoir un impact sur la mise en œuvre des objectifs du plan. Le CESER apprécierait que le document précise comment cet état de fait a été intégré dans la conception des objectifs et du plan d'action.

Le CESER souhaite que dans cette logique de réduction des inégalités, la question transversale et combien importante de la santé vue au prisme du genre apparaisse. Les représentations sociales liées au genre influencent

en effet l'attitude des patients, des médecins et des chercheurs. D'ailleurs le Comité d'Ethique de l'INSERM travaille sur cette question afin d'alerter sur les préjugés et d'inciter à la prise en compte de l'articulation entre sexe et genre dans la médecine et la recherche en santé. Cette approche doit être affirmée dans l'ambition du PRSE4 tant dans ses fondamentaux que dans son plan d'actions, en y intégrant la question des inégalités de genre dans les emplois et les conditions de travail.

## 2. Une méthode d'élaboration rigoureuse, une mobilisation à renforcer encore

Si le PRSE3 couvrait la période 2017-2021, le PRSE4 débutera en 2024. Cet intervalle peut interroger sur le sens et l'importance attribués aux politiques publiques en santé-environnement. Il aurait en effet pu avoir des effets démobilisateurs et compliquer les réajustements nécessaires, dans un contexte particulièrement mouvant.

Le CESER, qui participe au comité de pilotage du PRSE, a néanmoins pu constater au cours des dernières années le renforcement de l'implication de ses copilotes. Il a d'ailleurs noté dans sa contribution précédente qu'une forte dynamique partenariale s'était créée autour du PRSE 3. L'enjeu est maintenant d'amplifier cette mobilisation pour la nouvelle génération du plan.

Des efforts importants ont été faits par les 3 copilotes pour se concerter avec la « communauté régionale santé environnement ». Après une phase d'évaluation du Plan précédent, à laquelle le CESER a contribué, plusieurs phases se sont succédées pour l'élaboration du PRSE4 :

- une démarche d'élaboration participative avec la Communauté régionale santé-environnement au cours d'ateliers de travail les 30 septembre et 25 novembre 2022, ainsi que via un forum en ligne ;
- une phase de concertation approfondie, au travers de réunions bilatérales, avec plusieurs acteurs de la Communauté régionale santé-environnement, ainsi qu'avec les services et opérateurs de l'Etat, pour veiller à une articulation avec les autres plans et programmes ;
- un webinaire de présentation du PRSE4, le 30 mai 2023, ouvrant une concertation en ligne de 3 semaines, du 5 au 25 juin.

Ce mois de juin 2023 est celui de la dernière phase de concertation avant la finalisation du document et son approbation.

Le CESER souligne toutefois que les actions santé-environnement concernent tous les citoyens. Si toutes et tous étaient en mesure de suivre l'évolution de cette élaboration, encore fallait-il en être informé.

Il estime que les copilotes auraient pu inviter chaque conseil municipal, chaque EPCI et chaque Département à se saisir de la question pour valoriser les belles expériences déjà réalisées et pour recueillir des propositions d'actions. Des débats locaux auraient pu se déployer, en mobilisant aussi les Conseils de développement. Le CESER, comme il a pu le faire dans d'autres avis, estime indispensable de s'appuyer aussi sur les sciences participatives.

Le CESER souhaite aussi une plus forte ouverture aux professionnels et associations, non seulement dans la partie de co-élaboration, mais aussi dans le suivi.

Enfin, un accompagnement de la diffusion des documents, résultats, analyses devrait être engagé vers les citoyen·nes, permettant ainsi de mieux les outiller et les responsabiliser aussi bien dans leur quotidien que face à des situations de crise.

### 3. Une dimension régionale à clarifier

Le Plan régional santé environnement décline en région le Plan National Santé-Environnement et permet aussi d'ajouter des objectifs et actions que les acteurs locaux estiment pertinents. De fait, on retrouve bien, dans le diagnostic comme dans certaines actions, des spécificités régionales, tels que les risques liés au radon ou l'alimentation, présente dans le projet qui nous est soumis alors qu'elle est absente du PNSE. Ce dernier point apparaît très pertinent aux yeux du CESER, qui renvoie à son étude [« L'alimentation en Bretagne en 2050 : quels enjeux de société ? »](#).

Ce plan relève par ailleurs d'une volonté de coordonner et faire se connaître les acteurs, de mobiliser les professionnels de santé, ainsi que de communiquer autour de ces enjeux, autant d'objectifs que le CESER partage pleinement.

Pour autant, l'articulation entre ce qui relève du national et du régional ou du local, entre ce qui est du ressort de l'Etat et ce qui relève des collectivités, mériterait d'être clarifiée.

*Comment s'articulent, dans ce document, politique nationale et objectifs décidés en région ?* Il aurait pu être intéressant, dans le plan d'action, de décrire de manière différenciée ce qui relève de la déclinaison du PNSE en région et ce qui correspond à des initiatives régionales et locales. De même, il serait utile de comprendre les arguments qui ont amené les copilotes à compléter la déclinaison du PNSE4 en région Bretagne. Ainsi, au-delà des objectifs correspondant à des fonctions obligatoires de l'Etat, il serait intéressant de montrer en quoi la concertation en Bretagne conduit l'Etat en région à adapter son action au contexte local.

*Comment ce document va-t-il s'articuler avec les autres stratégies régionales ?* Dans son avis sur le PRS 2018-2022, le CESER insistait sur la nécessité de mieux prendre en compte les spécificités régionales, notamment les inégalités sociales, territoriales et environnementales de santé. Il recommandait que la démarche Breizh COP et les travaux d'élaboration du futur SRADDET s'articulent pleinement avec les orientations stratégiques du Projet régional de santé, en particulier avec les objectifs du Plan régional santé environnement. Cette préconisation reste largement d'actualité, d'autant que cette insertion dans la Breizh COP n'a été que partielle. Par exemple, des croisements sont-ils envisagés entre le PRSE et la SRTES ? Le CESER invite aussi à faire davantage de place au rendu-compte des actions conduites au titre du PRSE dans le Rapport d'activité des services de l'Etat en région ainsi que dans le rapport transversal santé du RADD et dans le rapport égalité femmes-hommes que le Conseil régional publie chaque année.

Il est noté que « le PRSE4 pourra également être amené à établir des recommandations lors de la révision des différents plans, schémas et programmes ». Le CESER souhaiterait avoir des précisions sur ces intentions. Le PRSE4 relevant de plusieurs institutions, par qui et à quel titre ces recommandations seront-elles portées ? Sera-t-il possible d'y avoir accès pour examiner les révisions concernées ?

*Comment le PRSE s'articule-t-il avec les autres documents liés ?* Le PRSE vient en complément d'autres plans financés par ailleurs comme le plan Ecophyto, le plan Algues vertes, le PRST, le Plan contre la pauvreté. La page 26 montre la toile des principaux plans avec lesquels il a vocation à s'articuler. D'autres encore auraient pu être citées : SAGE, Plan algues vertes, Ecoantibio... Il ne s'y substitue pas mais vise à en assurer la mise en cohérence, autour de l'approche « One Health ». Cette démarche est bienvenue, même si certaines articulations restent à préciser. C'est par exemple le cas dans le domaine de la santé au travail, fortement concerné par ces questions.

Néanmoins, le rôle et la place de chacun demeurent insuffisamment lisibles par les élus et les citoyens. Ne faudrait-il pas un document de synthèse montrant les différentes actions, leurs liens et leurs financements en région ? Au-delà de ces explications, peut-être faut-il aussi renforcer le portage politique sur ces questions.

Un bilan annuel de ces articulations pourrait être décliné au niveau de la CTAP et/ou lors de réunions publiques, imaginables dans chaque département, afin de présenter des avancées scientifiques ainsi que des retours d'expériences. Ce type de rencontres permettrait aussi l'interconnaissance des différentes parties prenantes

*Comment mobiliser effectivement tous les acteurs ?* Le CESER regrette que sa préconisation d'impliquer davantage la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) dans la mise en œuvre coordonnée du PRSE 3 (voir [l'avis de juin 2017](#) sur le PRSE3) soit restée lettre morte. Cette mobilisation et cette coordination collectives sont pourtant essentielles en raison de la transversalité des enjeux de santé-environnement. Il s'agit d'une opportunité importante pour mieux cerner ces derniers, en particulier sur la question de l'aménagement et de l'urbanisme favorable à la santé dans les territoires en Bretagne, notamment via les schémas de cohérence territoriale (SCoT), les plans locaux d'urbanismes (PLU-I), les Plan climat air-énergie territoriaux (PCAET)... Le CESER s'interroge d'ailleurs sur les impulsions du PRSE dans ce domaine. Quels sont les freins et les leviers que l'évaluation du PRSE 3 a pu repérer pour servir d'enseignements pour le PRSE 4 ?

De manière générale, le CESER invite les copilotes à renforcer encore le partage d'informations sur des actions concrètes.

## 4. Des objectifs lisibles, à traduire en indicateurs

Alors que le PRSE 3 s'articulait autour de 8 objectifs et 24 actions-cadres, ce plan est articulé autour de 3 axes structurants, 12 priorités et 24 objectifs. La réduction du nombre d'axes est de nature à rendre le document plus lisible et plus opérationnel, en facilitant notamment son suivi et son pilotage. Cependant, elle ne permettra pas de mesurer facilement les évolutions entre les 2 plans, puisque les indicateurs risquent d'être modifiés.

Clairement exprimés, les 24 objectifs du plan d'action se veulent opérationnels avec des exemples d'actions possibles. Le CESER regrette qu'aucun objectif ne soit assorti d'un état des lieux ni d'une cible. Faut-il y voir un manque de volonté de la part des structures de l'Etat et des propositions venant essentiellement du national ?

Le CESER souhaiterait que dans l'axe 1, la santé végétale soit mentionnée au même titre que la santé animale et humaine, et pas seulement dans les objectifs. Pourquoi ne parle-t-on pas plus globalement de la santé du vivant et de celle des écosystèmes ? Le document affirme d'ailleurs qu'il faut « *reconnaître les liens d'interdépendance entre tous les êtres vivants et porter une vision systémique de ces interactions* ». Comment cette assertion se décline-t-elle et est-elle suivie dans chacune des actions ?

Pour ne pas être un relevé de bonnes intentions, le Plan d'action doit être assorti d'un dispositif de suivi des actions, ainsi que de critères d'évaluation permettant de mesurer ses effets levier : en quoi a-t-il permis de mobiliser de nouveaux acteurs ? De faire plus ? D'aller plus loin ? De mieux travailler ensemble ? Dans sa contribution de mars 2023 à l'évaluation du PRSE3, le CESER invitait ainsi à définir des modalités d'évaluation adaptées pour mesurer les progrès dans l'appropriation des enjeux de la santé-environnement par la population, ainsi que la dynamique partenariale créée autour du projet. Ces propositions valent aussi pour la nouvelle version du Plan.

## 5. Des engagements à préciser

Le CESER apprécierait une présentation des engagements de financement sur la durée du plan, en différenciant ce qui est de l'ordre de la responsabilité de l'Etat des actions volontaristes.

Dans son avis de 2017, le CESER soulevait le risque que, faute de moyens humains et financiers à la hauteur des enjeux et objectifs du PRSE 3, celui-ci ne demeure, in fine, qu'à l'état de document de simple intention. Il proposait que le PRSE 4 fasse l'objet d'un contrat pluriannuel d'objectifs et de moyens, chiffré, entre l'ARS (qui en finance la plus grande partie), l'Etat en région, la Région et l'ensemble des partenaires territoriaux volontaires pour s'y engager, qu'ils soient publics ou privés.

Le CESER propose qu'à minima un plan pluriannuel de financement soit présenté. Il s'agit également de différencier le financement des missions régaliennes de l'Etat (exemple analyse de la qualité de l'eau de consommation...) du financement de celles relevant de l'initiative du Plan Régional Santé Environnement. Dans chaque cas, qui a l'autorité de décision de financement ? L'appel à des fonds européens est-il prévu ? L'appel à projet est-il le seul dispositif pour solliciter les acteurs du territoire ?

Le CESER s'interroge sur la possibilité d'accorder au titre de ce plan des financements pérennes pour le fonctionnement des acteurs engagés dans la santé-environnement.

## Conclusion

Le CESER constate que cette version 4 du PRSE prend en compte l'impact des changements de nos environnements sur la santé des Breton-nes et propose d'agir autour du principe « One Health », plus pertinent que jamais.

Néanmoins, le caractère fondamentalement partenarial de ce Plan, ainsi que la nécessité de l'articuler avec un grand nombre de démarches, le rendent peu accessible. Si ses objectifs sont clairs, ses conditions de mise en œuvre, de pilotage et plus encore de financement sont complexes et insuffisamment expliquées. Le risque est alors, malgré la qualité du travail partenarial réalisé par les trois co-pilotes, de ne pas parvenir à mobiliser à la hauteur des ambitions du plan.

Pour le CESER, les objectifs du PRSE ne pourront être atteints que progressivement, via des actions s'inscrivant dans la durée. La logique d'appels à projets annuels pourrait ainsi être questionnée. Le CESER appelle de ses vœux la recherche d'une gouvernance renforcée, permettant de mettre en œuvre concrètement, de mieux faire connaître et de suivre les actions envisagées dans le PRSE.

Contribution adoptée à l'unanimité par le bureau du CESER
---