



## **Avis de la CRSA sur le Projet Régional de Santé Environnement 4 Nouvelle-Aquitaine – 2024-2028**

Adopté par l'Assemblée Plénière le 14/05/2024 à l'unanimité des membres présents

### CONTEXTE

L'assemblée plénière de la Conférence Régionale de la Santé et de l'Autonomie (CRSA) rend des avis sur les différents projets qui lui sont soumis par l'Agence Régionale de Santé (ARS) de son territoire<sup>1</sup>. C'est le cas ici pour le Projet Régional de Santé Environnement 4<sup>ème</sup> génération (PRS.E 4).

Le PRS.E 4 Nouvelle-Aquitaine 2024-2028 s'établit conformément à l'instruction interministérielle<sup>2</sup> relative à la définition et la mise en œuvre des Plans régionaux santé-environnement, s'inscrivant dans la prolongation du quatrième [Plan national](#) (PNSE 4) dont il décline les actions à l'échelle du territoire. Ces dernières ont pour visée de répondre aux problématiques de santé-environnement auxquelles les Néo-Aquitain.e.s sont confronté.e.s.

Piloté par un comité stratégique composé du Préfet de Région, du Directeur Général de l'ARS et du Président de la région Nouvelle-Aquitaine, ce projet établit un panorama d'actions sur la base de l'évaluation du projet précédent PRSE 3<sup>3</sup>, des éléments prégnants d'actualité sur cette thématique, de l'amplification de la dynamique autour des questions de santé-environnement, de la [mobilisation des acteurs locaux sur ces questions](#).

### AVIS PRECEDENT DE LA CRSA

Le 11 avril 2017, dans le cadre de sa Commission Permanente, la [CRSA Nouvelle-Aquitaine](#) [avait produit un Avis](#) (p. 13 à 27) sur le Projet du 3<sup>ème</sup> PRSE, avis adopté à l'unanimité moins une abstention. Pour le produire, elle a utilisé les « 10 critères d'appréciation » établis et adoptés à l'unanimité par son instance (17/03/2017) en vue d'analyser le Projet Régional de Santé. La commission permanente du 6 juin 2017 notifie la présentation d'un PRSE 3 reformaté prenant notamment en compte l'avis de la CRSA. Le nouveau plan a été accueilli favorablement par les membres de la CRSA, notamment dans sa forme, répondant entre autres au critère 1 d'analyse (Critère de simplification).

### EVALUATION DU PRSE 3

<sup>1</sup> Article D1432-32 - modifié par Décret n°2021-847 du 28 juin 2021 - art. 4

<sup>2</sup> N° DGS/SDEA/DGPR/2022/80 du 13 avril 2022

<sup>3</sup> Evaluation du Plan Régional Santé Environnement (PRSE) 3 de Nouvelle-Aquitaine, Sedetiam Conseil, Rapport d'évaluation, Juin 2023, 73p sans annexes.

Une évaluation du PRSE 3 a été réalisée. Il existe un document complet et un document de synthèse. Le document de synthèse met en avant un certain nombre de points forts comme : un plan élaboré sur une base robuste correspondant aux enjeux régionaux, un PRSE3 qui « a été un outil efficace de promotion et de mise en œuvre régionale de la politique interministérielle en santé-environnement », « globalement effectif, au sens où les interventions prévues ont majoritairement été menées à bien en termes de réussite ».

Pour autant, si les acteurs rencontrés dans le cadre de cette évaluation perçoivent que le PRSE 3 a eu un apport significatif sur leurs propres activités, qu'il « a permis d'amplifier la portée d'actions parfois préexistantes, leur a donné un cadre ayant permis leur création, a initié des partenariats et interconnaissances qui sont porteurs de pistes de projets futurs », l'évaluation souligne que le projet souffre de certains lacunes :

- Le suivi des résultats qui s'est avéré inopérant car reposant sur des indicateurs peu adaptés ne pouvant parfois pas être renseignés,
- Des apports non objectivables avec des indicateurs uniquement quantitatifs,
- Certaines actions dont les impacts ne seront évaluables que sur le long terme.

La CRSA dans son avis avait anticipé ce point dans le cadre du critère 9 « pertinence, efficacité et solidarité », soulignant que le projet n'explicitait pas suffisamment ses modalités d'évaluation et l'identification des éléments d'amélioration au regard des enjeux.

## PROCESSUS DE CONCERTATION ET D'ÉLABORATION DU PRSE 4

Conformément aux instructions inter-ministérielles, le PRSE 4 est la déclinaison du PNSE 4 tout en répondant aux enjeux locaux évalués dans le cadre du PRSE précédent. Le PRSE 3 a fait l'objet d'une évaluation de son impact auprès des acteurs locaux. A partir d'une journée régionale des groupes de travail se sont constitués pour étayer les pistes d'actions à prolonger ou à mettre en œuvre. Des contributions (CESER, réseau de partenaires) ont aussi été mobilisées. Une consultation en ligne de la communauté régionale a été mise en place pour apporter des ajustements à la proposition de plan. Le comité stratégique a supervisé et validé l'ensemble du processus de construction de ce dernier.

## LE PRSE4 NOUVELLE-AQUITAINE 2024-2028

- Le document est composé de 73 pages complété des guides d'entretien dans le cadre de l'évaluation du PRSE 3,
- Il est composé de 9 chapitres : Un éditorial, la méthode d'élaboration, l'exposé de son identité, l'intégration de priorités transversales, un plan d'action, la description de la gouvernance et de l'animation, les modalités de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du plan, sa communication, des annexes.
- Ce PRSE 4 est constitué d'un plan dit « chapeau », d'un plan évolutif et resserré sur des actions « à impact », intégrant de manière transversale la démarche « Une seule santé », une contribution à l'adaptation de notre société face au changement climatique, visant la territorialisation de son effectivité par la mobilisation de l'outillage des acteurs locaux.

- Le plan d'action est composé de 5 axes stratégiques, subdivisés chacun en 2 objectifs opérationnels déclinés en actions. Chaque axe et objectifs fait l'objet d'une introduction sur les enjeux en proposant parfois des liens avec le PNSE 4. Les actions sont, elles, toujours déclinées de la même manière : Descriptif, Pilote, Publics cibles, Calendrier, Indicateurs.

## PROCESSUS DE PRODUCTION DE L'AVIS DE LA CRSA

Après les phases d'évaluation du PRS E précédant et la constitution des nouveaux groupes de travail pour l'élaboration du nouveau Plan (2022-2028), l'Agence Régionale de Santé a pu présenter dans le cadre des Commissions Permanentes de janvier et de mars 2024 de la CRSA, la méthode, le calendrier et le projet de plan d'actions.

Il a été précisé dans le cadre de la Commission Permanente de janvier que les CTS n'auraient pas à fournir un avis sur le PRS.E 4 mais qu'ils pouvaient faire des contributions en perspectives de l'avis de la CRSA. Les Présidences des CTS, membres de la CRSA, contribuent de fait à l'élaboration de l'avis.

Le document (provisoire) sur lequel les membres de la CRSA ont du se prononcer leur a été transféré le 17 avril 2024 avec comme consignes de faire remonter tous types de contributions via l'association d'appui logistique à l'action au 30 avril.

Un projet d'avis a été envoyé le lundi 13 mai pour être présenté le 14 mai en Assemblée Plénière Exceptionnelle pour discussion et finalisation.

## AVIS DE LA CRSA SUR LE PRSE4 NOUVELLE-AQUITAINE 2024-2028

La CRSA souligne dans un premier temps le travail très fourni présenté et sa grande qualité au regard d'une thématique complexe à agréger, à la fois au regard des enjeux auxquels notre société doit faire face dans les années à venir, à la fois quant au nombre de parties-prenantes à mettre autour de la table pour déterminer les axes de progrès à mettre en œuvre.

Dans les points positifs généraux la CRSA note notamment :

- Que la Nouvelle-Aquitaine a été une des seules régions à réaliser une évaluation du PNSE 3 : On ne peut que s'en féliciter.
- Une prise en compte de cette évaluation signifiant les axes d'améliorations nécessaires dans le déploiement du PRSE 4,
- Un plan chapeau permettant de mieux cerner les enjeux, en accord avec le PNSE 4 et une bonne déclinaison de celui-ci,
- Le choix d'un plan resserré pour gagner en efficacité, évolutif et donc adapté aux changements rapides de notre environnement, nos connaissances sur le sujet, les attentes de la population,
- Une approche « Une seule santé » (« One Health »), méthode soutenue et défendue dans le cadre d'un groupe de travail spécifique au sein même de la CRSA, même si l'appropriation de la démarche demande encore un important travail d'acculturation notamment pour que cela devienne un véritable fil conducteur de toutes les politiques régionales,

- La territorialisation de son plan pour un déploiement effectif dans chacun des territoires et pour une meilleure adaptabilité aux spécificités locales,
- La volonté d'une démarche participative et évolutive, qui s'est notamment inscrit dans son processus de construction.

Si le document peut être long, il est cependant bien structuré, du diagnostic à l'élaboration de la mise en œuvre. Si les schémas sont peu nombreux, ils apportent de l'aération à la lecture. De manière générale le document est bien conçu. Les axes sont clairement délimités. Chacun fait l'objet d'une graduation en termes d'objectifs stratégiques, d'objectifs opérationnels, d'actions présentées sous forme de tableaux amenant de la lisibilité à l'ensemble. Les contextes sont simples et bien exposés, même si parfois répétitifs. Ainsi, chaque axe détermine une ambition objectivable sur la base d'enjeux clairement explicités – chaque axe est décliné en objectifs stratégiques eux-mêmes déclinés en actions – avec des tableaux actions eux-mêmes méthodologiquement bien architecturés (descriptif, pilote, publics cibles, calendrier, indicateurs). La sémantique « l'action vise à... » régulièrement utilisée dans les descriptifs est intéressante. Elle permet d'être au clair rapidement sur ce que l'action cherche à obtenir en termes de résultats.

Au-delà de ces aspects positifs, **l'avis de la CRSA Nouvelle-Aquitaine porte sur** des éléments d'ajustement et d'amélioration proposés sous la forme de **7 recommandations** en permettant le suivi et adossées à des propositions d'ajustement.

#### **RECOMMANDATION 1 : GAGNER EN LISIBILITE POUR FAVORISER L'APPROPRIATION DU PLAN PAR LES ACTEURS**

Le document fait plus de 70 pages avec des annexes qui peuvent être fastidieuses à lire. La lisibilité n'est ainsi pas acquise, notamment si l'on souhaite que les acteurs concernés (et notamment le grand public) s'en emparent. Il se doit d'être compréhensible et donc accessible au plus grand nombre. Même s'il ne s'agit ici que de propositions de ré-architecture du document, il nous semble qu'elles en favoriseraient une meilleure lecture et appropriation.

1. Regrouper sous une partie 1 les chapitres concernant les constats et le pilotage (méthode d'élaboration, identité, priorité, gouvernance et animation, mise en œuvre, suivi et évaluation, communication) et une partie 2 centrée sur les actions en lien avec les enjeux, les résultats attendus, les liens avec les autres plans.
2. Utiliser en récurrence la sémantique « Le PRSE 4 vise à » ou « l'action vise à » en clarifiant les intentions pour chaque étape et en modélisant au besoin les tableaux (Problématique – l'action vise à – calendrier - public cible – indicateurs de résultats – pilote) car il existe parfois des confusions entre le diagnostic de mise en œuvre et le constat, ainsi que des redondances entre les différents niveaux (Objectifs et actions).
3. Transformer tout ce qui est possible en schématisation à l'instar de ce qui a pu être réalisé pour la synthèse du PRS révisé. Par exemple, avoir une schématisation en introduction des tableaux 9.1 et 9.2 permettrait de mieux voir comment l'ensemble des actions s'articulent et soutiennent une amélioration des conditions liées à la question de la santé environnementale sur notre territoire.

## **Recommandation 2 : PRÉCISER LES EXPERTISES INTRODUCTIVES, L'ÉVALUATION PRÉALABLE ET LES MOYENS ALLOUÉS**

- La contribution du CESER en décembre 2022 est mentionnée page 7. Il nous semblerait important de préciser en quelques lignes quelles sont les principales recommandations produites par le CESER pour renforcer les axes de travail à mettre en œuvre,
- Dans le même ordre d'idée, il est fait mention de l'évaluation du PRSE 3 en y définissant la méthode et en renvoyant sur le rapport en annexe. Il nous semblerait plus judicieux de présenter les éléments de synthèse de cette évaluation plutôt que son processus de mise en œuvre. Cette évaluation faisait état de recommandations pour la suite. Comment ces dernières se traduisent-elles concrètement dans la nouvelle génération de plan (comme pour les recommandations CESER) ? Où est porté l'effort en matière d'ajustement ? Cela renforcerait le diagnostic préalable.
- Il nous semble important que les outils produits dans le cadre du PRSE précédent doivent pouvoir se déployer sur le nouveau PRSE quand ils ont démontré leur pertinence dans une logique de capitalisation.
- Il est fait mention que le PRSE 3 a fait l'objet d'un appui financier conséquent mais il n'est pas annoncé un budget affecté et dédié pour ce PRSE 4.

## **Recommandation 3 : ÊTRE AMBITIEUX QUANT A L'AJUSTEMENT AUX PROBLÉMATIQUES LOCALES.**

Au regard de la territorialisation des enjeux de santé-environnementale (SE), il est indispensable de mieux préciser, localiser les enjeux, de les cartographier pour mieux impliquer les acteurs. La territorialisation est en effet en enjeu majeur, ne serait-ce que par les spécificités territoriales d'expositions (ex pesticides, moustiques) et de la prise en compte du PRSE 4 dans toutes les politiques locales.

A ce titre et parce qu'elles ont en main des leviers majeurs, l'implication des collectivités territoriales (communes et intercommunalités, conseils départementaux, conseil régional) est cruciale.

Concernant le changement climatique, une prise en compte majeure de cette problématique est à porter encore plus de manière transversale et dans toutes les politiques. Le réchauffement climatique est intégré au point 4.2 mais ne serait-il pas opportun de renforcer l'identification spécifique à cet enjeu ? Ou dans le propos liminaire ? La réflexion pourrait se poser dans le PRSE 4 de la NA qui pourrait rappeler les enjeux du GIEC<sup>4</sup> liés au changement climatique qui affecte, comme nous le savons toutes et tous, la santé physique et psychologique des individus.

Les habitants de la région NA connaissent d'ores et déjà des évolutions résultant du changement climatique qui vont se poursuivre. Les études sur l'observatoire du climat notent, une tendance à l'élévation du nombre de jours de fortes pluies, de la température, du niveau de la mer et une intensification des vagues de chaleur en Nouvelle Aquitaine. Ces changements

---

<sup>4</sup> « Le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat publiait, en août 2021, la première partie de son 6ème rapport d'évaluation dans lequel il constate que la Terre s'est réchauffée de 1,1 °C depuis 1850 et que le réchauffement atteindra le seuil critique de 1,5 °C d'ici 2030. Dans la deuxième partie de son rapport, le GIEC décrit comment ce réchauffement provoquera une aggravation des impacts environnementaux, économiques et sociaux qui nous affectent déjà, et met l'accent sur la nécessaire adaptation aux conséquences des changements climatiques. La troisième partie de cet ouvrage (IPCC,) énumère les différentes possibilités d'atténuation, tout en évoquant les changements majeurs qui attendent nos sociétés : elles devront repenser les villes, le transport, l'alimentation, les modes de vie, de production, de consommation, etc »

risquent donc de concerner une part de plus en plus importante de la population ; plusieurs communes sont déjà exposées à des risques climatiques.

Les risques pour la santé augmenteront proportionnellement à la vitesse et à l'intensité du réchauffement climatique. Il entraîne déjà des conséquences en termes de sur-incidence de certaines pathologies liées à des épisodes de vagues de chaleur plus intenses ou plus fréquents. Il favorise la production d'ozone, polluant dommageable à la santé. Le changement climatique est enfin un facteur d'inégalités susceptible d'agir sur les déterminants de la santé et donc d'avoir des impacts négatifs sur la santé et le bien-être communautaire et individuel, au même titre que les systèmes politiques et économiques.

En réponse à ces enjeux, le PRSE 4 NA pourrait-il opportunément accentuer l'identification à la prise de mesure de ce sujet dans la sensibilisation des acteurs du territoire (élus, agents, associations...) ainsi que la promotion et l'intégration de l'adaptation au changement climatique dans les politiques locales ?

#### **Recommandation 4 : MIEUX ASSOCIER LES PUBLICS ET NE PAS EN OUBLIER**

Le plan dans son ensemble semble très centré sur des actions avec et auprès des différents professionnels. Mais au regard des enjeux, il semblerait important d'avoir des lignes d'actions claires à construire avec et pour l'ensemble des publics, en les considérant comme acteurs relais ou partie prenante de la mise en place de ce plan.

- Dans le plan qui est présenté, il est souvent mentionné que l'on souhaite développer une conscience de l'environnement chez les jeunes, en particulier pour les sensibiliser à la prévention dans tous les domaines où il est envisageable de l'accentuer. Comment cela se traduit-il concrètement ?
- En ESMS (Etablissements sociaux et médico-sociaux) ou avec le virage domiciliaire les lieux de vie sont des espaces sur lesquels il faut pouvoir agir notamment quand les populations sont vulnérables, et notamment, sur la qualité de l'air intérieur. Il manque un plan d'action sur ce sujet à l'image du plan pour l'alimentation,
- Dans le cadre du virage domiciliaire, la question de l'aide à fournir aux personnes notamment lourdement dépendante n'est pas identifiée,
- Plus globalement, concernant la sensibilisation et l'information, un plan clair en direction du grand public n'est pas visible. Il y a un manque criant d'éducation à l'adaptation auprès de la population autant qu'auprès des décideurs. Une solide action d'EEDD (Éducation à l'Environnement et au Développement Durable) à l'adaptation est nécessaire – mais dans une appropriation juste de cette transition. En effet, nous insistons sur la nécessité d'un PRSE 4 tourné vers la prise en compte des inégalités d'expositions territoriales et populationnelles, sur les précarités dans ces domaines (alimentation saine, logement sain...). C'est d'ailleurs une des conditions d'adhésion et d'appropriation des actions du PRSE 4. A cette fin, il serait nécessaire de lancer quelques grands projets participatifs, à l'image de programmes existant dans d'autres régions<sup>5</sup>.

En résumé, au-delà de l'information et de la sensibilisation, il y a nécessité d'un vaste plan régional d'EEDD tous publics, tout au long de la vie sur les enjeux SE, co-construit avec ces derniers, avec des moyens renforcés sur l'accompagnement.

---

<sup>5</sup> Réponses de FOS – BERRE », porté par le SPPPI et la DREAL PACA

### **Recommandation 5 : PILOTAGE, GOUVERNANCE ET SUIVI DE L'AVIS**

Une gouvernance au suivi et à l'accompagnement de la mise en œuvre du PRSE 4 est prévu page 60 mais serait-il possible d'avoir des précisions sur la gouvernance au suivi ? Sera-t-elle technique et scientifique en sus de l'accompagnement institutionnel ? Et si oui par qui ?

A l'heure où la démocratie en santé est intégrée dans beaucoup de dispositifs, la CRSA pourrait-elle être représentée dans le comité stratégique ? A l'aube de l'application de la loi Valletoux et des Projets Territoriaux de Santé (PTS), comment les Conseils Territoriaux de Santé (CTS) pourraient-ils être mieux impliqués dans l'animation locale de ce plan ?

De la même manière qu'un groupe pilote suivra le déploiement du PRS, un groupe de la même nature composé de l'ensemble des parties-prenantes ne pourrait-il pas se constituer pour suivre le déploiement de ce plan et les indications faites par les différentes instances (CESER, CRSA, etc...) ?

### **Recommandation 6 : EVALUATION DU PROCESSUS ET DU RESULTAT**

L'évaluation d'un projet ou d'un plan est un élément charnière et la manière dont sa stratégie est définie aura des incidences sur le développement du projet et l'analyse de sa réussite. L'avis précédent de la CRSA faisait mention de la fragilité du processus d'évaluation sur le PRSE 3. Le Rapport d'évaluation réalisé à la fin a d'ailleurs confirmé en partie cet avis.

Dans le point 3.3 est explicité un plan resserré sur des actions à impact avec deux types d'indicateurs : de réalisation (pour les actions, visibles dans les tableaux) et de résultat pour chaque objectif. Pour autant, les indicateurs de résultats déterminant la réussite ou non des actions nous semble peu ambitieux au regard des enjeux de santé auxquels nous sommes confrontés. Peu nombreux (souvent au nombre d'un seul par action), ils ne sont à aucun moment quantifiés : ils doivent proposer des données chiffrées (cible : 150 d'agents formés, 18 sessions de formation mises en place, etc...). Il nous semble qu'ils ne permettront pas en l'état d'avoir une analyse critique et une mesure des écarts entre ce que le PRSE 4 portait comme ambition et ce qu'il a atteint.

Un indicateur se doit lui d'être spécifique, mesurable, atteignable, réalisable et temporellement défini (dit SMART). Si l'on regarde les tableaux d'actions, on peut se rendre compte que certains ne supportent pas l'exercice. De plus, les calendriers n'apportent aucune indication réelle quant à la réalisation des actions, s'appliquant à reproduire la durée du plan, avec de fait un manque d'utilité. Alors qu'ils sont dit avec une visée de cibles claires, quantifiées et atteignables, avec comme objet « une recherche d'efficacité maximale », aucun des éléments de base ne permettra d'atteindre ce niveau d'analyse. Pour finir, les notions des deux niveaux d'indicateurs (de réalisation pour les objectifs et de résultats pour les actions) semblent avoir disparu dans la partie opérationnalisable : il n'est pas fait mention des indicateurs de résultats adossés aux objectifs opérationnels, ou bien leur lisibilité n'est pas acquise.

### **Recommandation 7 : COHERENCE ET SYNERGIES ENTRE LES POLITIQUES PUBLIQUES**

Il est indiqué que « le PRSE 4 recense les actions des autres plans et programmes régionaux, infra-régionaux ou nationaux avec une déclinaison régionale, concourant à la santé environnementale, et avec lesquelles les actions du PRSE ont vocation à s'articuler. »

Cette articulation est en effet pertinente. Elle n'est pas pour autant toujours lisible. Elle doit de plus également se faire aussi au niveau de la recherche et de l'innovation.

Il faudrait pour autant préciser l'opérationnalisation de ces aspects. En particulier dans « le PRSE 4 recense » : quelle est la liste des autres plans et programmes concernés ? Dans « Vocation à s'articuler » : quel est le dispositif opérationnel permettant une articulation concrète et potentiellement fructueuse. Ne faudrait-il pas mettre en place un dispositif d'interface associant concertation et opérationnalisation ?