

EVALUATION DU PLAN REGIONAL SANTE – ENVIRONNEMENT

Synthèse de l'évaluation

LE PLAN REGIONAL SANTE ENVIRONNEMENT : RAPPEL DES ENJEUX

En 2004, le premier Plan National Santé Environnement (PNSE 1) a proposé une stratégie nationale pour la période 2004-2008 que les territoires étaient invités à décliner dans le cadre de Plans Régionaux Santé Environnement (PRSE). Le premier PRSE Poitou-Charentes, signé en 2006 par le Préfet, avait ainsi associé les services de l'Etat pour l'élaboration et la mise en œuvre de 22 actions.

En 2009, à l'issue de la période de programmation du PNSE 1, un second plan stratégique a été élaboré au niveau national, initiant ainsi la seconde vague de PRSE, pour la période 2011-2014. Le PNSE 2 comptait 16 fiches actions, largement reprises dans le PRSE 2 Poitou-Charentes. Ce dernier compte 26 fiches action (correspondant à 53 opérations), inscrites dans 5 thèmes : Air extérieur et vivre dehors ; Espaces intérieurs et lieux de vie ; Eau source de vie ; Vivre mieux, maîtriser les nuisances et les pollutions ; Information et formation : faire vivre le PRSE 2. Il est signé par le Préfet et co-piloté par le Préfet et le Directeur Général de l'Agence Régionale de Santé (ARS) pour la période 2011-2014.

Arrivé à son terme, le PRSE 2 a fait l'objet d'une évaluation mandatée par les pilotes du PRSE, et dont le présent document constitue la synthèse.

LA DEMARCHE D'EVALUATION

L'évaluation devait permettre de tirer des enseignements sur différents aspects du plan, tant au niveau de son fonctionnement et de sa gouvernance (élaboration, pilotage, participation...), que de sa stratégie (pertinence et cohérence) ou encore de ses résultats (efficacité). Elle devait donc permettre de juger de son efficacité, mais également de mieux comprendre les réussites et les blocages lors de son élaboration, puis de sa mise en œuvre. Cette visée rétrospective devait permettre de tirer des enseignements quant aux modalités d'élaboration et de mise en œuvre à déployer dans le cadre d'un prochain plan.

Elle repose sur 6 outils principaux :



10 ateliers évaluatifs avec les pilotes et les partenaires des actions

65 personnes rencontrées.

13 entretiens parmi les partenaires du PRSE

Un questionnaire électronique auprès des acteurs du territoire
122 répondants

Analyse comparative avec les dispositifs de 3 autres régions

Revue documentaire relative au PRSE et aux autres plans et politiques en santé et en environnement

1 séminaire pour partager les conclusions de l'évaluation et élaborer les recommandations pour le PRSE3

40 participants

Par ailleurs, l'évaluation du PRSE 2 a donné lieu à une réflexion sur l'évaluation d'impact sur la santé d'une politique santé - environnement, telle qu'elle pourrait être envisagée pour le PRSE 3. Dans la mesure où les impacts sanitaires d'une telle politique sont multiples, le choix a été fait de cibler la réflexion autour d'une seule pathologie (l'asthme a été retenu).

L'analyse de diverses méthodologies possibles a mis en évidence leurs insuffisances respectives pour mener à bien l'évaluation d'impacts d'un PRSE sur l'asthme. En revanche, la mobilisation de plusieurs outils d'évaluation (évaluation de la théorie d'action, études d'impacts, études épidémiologiques) en complément d'une approche par la théorie d'action, permet de franchir une première étape pour construire un modèle méthodologique.

LES ENSEIGNEMENTS DE L'ÉVALUATION

► **Le PRSE a été bien conçu et est bien avancé dans sa mise en œuvre**

Une concertation efficace malgré des délais courts

Bien qu'organisée dans des délais très courts, la concertation des partenaires pour l'élaboration du PRSE a donc fait preuve d'une grande efficacité, à la fois sur le fond pour aboutir à des fiches-actions opérationnelles, pertinentes et articulées avec le PNSE et les autres politiques sectorielles, mais également dans le processus puisque les partenaires jugent à 81% que leur travail a été pris en compte de manière adaptée.

Par ailleurs, les facteurs de blocage des actions qui n'ont pas pu avancer sur la période sont plus souvent en lien avec des facteurs externes au PRSE et ne sont pas liés à la manière dont la fiche action avait été rédigée. Dans certains cas, les fiches actions ont été réorientées au cours de leur déploiement.

Un PRSE conçu autour de 3 piliers, qui génèrent chacun des difficultés spécifiques

Plus globalement le PRSE s'articule autour de trois piliers qui définissent sa stratégie et qui ont rencontré des freins spécifiques :

- **Les actions de création de connaissance et de recherche** (22 opérations environ) : elles ont souvent rencontré des problèmes méthodologiques, s'agissant de problématiques émergentes aux frontières de la connaissance. Le fait d'avoir pu mobiliser une expertise ou un acteur disposant de ces compétences constitue en revanche des facteurs de réussite importants.
- **Les actions de mise en réseau, de coordination et d'impulsion des acteurs** (23 opérations environ) : pour certaines, elles ont rencontré des difficultés liées au manque d'implication des acteurs et au manque de portage dans les institutions partenaires. Les modalités de travail au sein des groupes projets et la qualité des relations partenariales ont en revanche constitué des facteurs facilitant pour la réussite des actions.
- **Les actions de sensibilisation, essentiellement de professionnels relais ou d'acteurs institutionnels** (24 opérations environ) : elles ont pu être poussées par l'intérêt des acteurs (et du grand public) pour les sujets traités, qui a facilité la mobilisation.

Le PRSE prévoit peu d'actions de réduction directe du risque environnemental ou de la nuisance.

Des actions bien avancées

Les opérations prévues dans le cadre du PRSE sont globalement bien avancées à l'issue de la période de mise en œuvre, puisque les trois quart d'entre elles sont entièrement terminées. Seulement 7 opérations sur 53 sont complètement bloquées.

- **Les actions du PRSE sont pertinentes et cohérentes avec le PNSE, les politiques régionales et les enjeux du territoire**

Un PRSE qui décline de manière quasiment exhaustive les thématiques du PNSE

Le PRSE a été élaboré dans une logique de déclinaison contextualisée du PNSE, reprenant ainsi l'essentiel des thématiques (12 sur 16) et une grande partie des actions (26 sur 46) identifiées au niveau national. Sans sélectionner des actions plus prioritaires, il donne lieu à des actions plus nombreuses pour les thématiques à enjeux forts pour le territoire : trois quart des actions portent sur qualité de l'eau, les pesticides et / ou la qualité de l'air. Les partenaires du PRSE confirmaient au moment de l'élaboration, comme de l'évaluation, la pertinence et l'adaptation des enjeux pour le territoire.

Un PRSE en soutien aux politiques sectorielles régionales

Les thématiques du PRSE 2 sont également largement traitées dans les politiques sectorielles (en particulier la question de la qualité de l'eau et des nuisances et pollutions) et la santé - environnement est un enjeu bien identifié dans différents plans et schémas. Cette proximité dans les thématiques et dans les finalités ne se traduit cependant pas par la redondance des actions. En effet, même s'il existe quelques actions similaires, le PRSE s'est plutôt construit dans une logique de complémentarité avec les politiques sectorielles, en particulier en précisant, en déclinant ou en complétant des actions prévues dans d'autres documents.

Par ailleurs, le PRSE permet d'aborder des sujets qui ne sont pas traités dans les politiques sectorielles, pour faire émerger des connaissances ou des enjeux qui pourront dans un second temps être repris dans les politiques environnementales ou sanitaires. Ceci n'est cependant pas toujours explicite, dans la rédaction des documents.

Il existe en revanche peu de connexion avec les enjeux de la santé en milieu du travail.

Un PRSE peu territorialisé

Au-delà de l'articulation au niveau régional, les actions ne sont pas déclinées en fonction des particularités locales, et très peu d'entre elles font apparaître la prise en compte des spécificités territoriales. La mise en œuvre souvent prévue à l'échelle départementale a en revanche parfois conduit à un déploiement différent entre les départements.

- **Le PRSE a permis de créer une dynamique forte et partenariale autour de la santé - environnement**

Un pilotage d'ensemble informatif qui n'entraîne pas les partenaires sur un plan stratégique ou politique

Le GRSE permet de combler pour partie l'absence d'information sur les différentes actions. Il a disposé avant tout d'un rôle informatif et n'a pas suffi à entraîner sur le plan stratégique-politique les différents partenaires. Le manque de portage politique a régulièrement été souligné comme un frein à l'avancement des actions. Les collectivités territoriales sont par ailleurs peu présentes dans le GRSE, puisqu'elles représentent 10% des membres.

Une mobilisation forte des partenaires sur le plan technique

La dimension forte de la mise en œuvre des actions (via les groupe-projets par opération) a permis de mobiliser des acteurs diversifiés autour d'objectifs partagés et d'actions concrètes. Cette mobilisation contribue à la diffusion d'une culture commune de la santé - environnement et produit des effets pour diffuser cette culture. En cela, le PRSE 2 constitue un progrès important vis-à-vis du PRSE 1.

Ceci s'est traduit par des moyens humains et financiers importants, démontrant une implication réelle des différents partenaires.

Pour autant, des marges de manœuvre semblent exister pour élargir encore la dimension partenariale : l'absence de certains acteurs durant la phase d'élaboration du PRSE a pu constituer un frein pour la réussite de certaines actions.

Des modalités de pilotage par opération intéressantes mais chronophages

La mobilisation des acteurs et le travail partenarial dans les comités de pilotage par opération, ont contribué en tant que tel à la réussite des actions.

Cependant, bien que satisfaisantes, les modalités d'animation et de mise en œuvre doivent pouvoir prendre en compte des limites identifiées par certains acteurs, liées au manque de temps disponible ou au caractère chronophage de l'implication autour du PRSE.

De plus, elles ont pu s'avérer inadaptées vis-à-vis des modes d'intervention de certains acteurs, avec l'exemple des Agences de l'Eau travaillant à l'échelle de plusieurs régions et ne pouvant pas participer à l'ensemble des opérations de chaque PRSE.

Des modalités de mise en œuvre qui tendent à parcelliser le PRSE

L'animation reposant d'abord sur le partenariat autour des opérations conduit à une certaine parcellisation du PRSE, qui peut nuire à la vision d'ensemble sur les enjeux et les actions menées, et même à des passerelles insuffisamment exploitées entre des actions proches. La moitié des répondants au questionnaire ont jugé que les contacts avec les partenaires d'autres actions étaient insuffisants et seulement 55% des répondants à l'enquête déclarent disposer de suffisamment d'information sur le PRSE.

LES EVOLUTIONS PROPOSEES EN VUE DU PRSE 3

Au total, qu'il s'agisse des modalités d'élaboration ou des modalités de mise en œuvre, le PRSE présente des résultats plutôt satisfaisants. Pour autant, des pistes d'amélioration peuvent être identifiées pour prendre en compte des marges de progrès possibles, ainsi que de nouveaux enjeux en vue du PRSE 3.

► **1 - Recommandations relatives à l'élaboration du PRSE**

Associer plus en amont les partenaires, notamment pour les acteurs non présents dans le PRSE 2	⇒ Définir avec les partenaires non présents dans le PRSE 2 leurs attentes vis-à-vis d'un PRSE 3, les conditions de leur implication dans une politique santé - environnement
	⇒ Définir de manière collégiale le positionnement stratégique du PRSE 3
Etirer le temps de la construction	⇒ Prendre le temps du diagnostic territorial ⇒ Prioriser les actions et les opérations de manière collégiale
Reproduire les réussites de la méthode pour les groupes de travail	⇒ Structurer le travail des groupes de travail à travers un cahier des charges précis, des documents types et des consignes partagées

► **2 - Recommandations relatives au pilotage et à l'animation du PRSE**

Réfléchir au portage politico-stratégique du PRSE	<p>⇒ Doter le PRSE d'une instance décisionnelle à dimension politique et / ou stratégique, par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none"> - en donnant un rôle décisionnaire au GRSE - en constituant un comité de pilotage associant les signataires et financeurs - en intégrant ce rôle dans les missions de la Commission de Coordination des politiques publiques
Maintenir les groupes projets partenariaux pour la mise en œuvre des actions	<p>⇒ Mutualiser les réunions de travail sur les actions en les regroupant autour des enjeux proches.</p> <p>⇒ Mutualiser les tâches et les fonctions communes entre les groupes projets (supports de communication, méthodes d'animation...), en les faisant porter par la cellule d'animation ou en les répartissant entre les pilotes</p>

► **3 - Recommandations relatives à la mise en œuvre du PRSE**

Alléger l'implication dans les actions pour les partenaires	<p>⇒ Réduire le nombre d'actions et cibler le PRSE sur des actions à fort impact sur les enjeux prioritaires, par exemple en définissant des objectifs à atteindre avant de décliner des actions opérationnelles</p> <p>⇒ Mutualiser les réunions de travail sur les actions en les regroupant autour des enjeux proches</p> <p>⇒ Renforcer les réunions en visioconférence ou à distance (notamment en vue de la grande région)</p>
Envisager un PRSE plus ouvert sur l'extérieur	<p>⇒ Associer les citoyens / usagers, à travers des représentants, à la gouvernance du PRSE</p> <p>⇒ Renforcer les actions de sensibilisation en direction du grand public sur la santé - environnement en général ou sur certaines thématiques en particulier</p> <p>⇒ Définir une stratégie de communication « sélective » : identifier les problématiques à enjeu pour le grand public et communiquer sur les actions phares</p>

► **4 - Recommandations relatives à la mise en œuvre du PRSE**

Un PRSE ancré dans les territoires	<p>⇒ Identifier les spécificités territoriales, en terme de fragilités (sanitaires, environnementales) et en termes de ressources (acteurs, bonnes pratiques)</p> <p>⇒ Mobiliser les collectivités dans la mise en œuvre d'actions santé - environnement à travers leurs programmes locaux (contrats locaux de santé, Agenda 21, plans de déplacements...)</p>
Un PRSE	⇒ Mettre en place des recherche - action innovantes sur ces

expérimentateur	territoires, au regard des thématiques identifiées ⇒ Prioriser le PRSE autour d'actions complémentaires en accompagnement des politiques sectorielles ⇒ Organiser les conditions de poursuite des expérimentations dans les politiques sectorielles à l'issue du PRSE 3.
------------------------	--