



Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques

Santé environnementale : face aux risques connus, l'urgence d'une politique publique cohérente

Mme Catherine Hervieu, rapporteure

Les politiques publiques de santé environnementale ont fait l'objet de nombreux rapports, dont celui du Haut-commissariat à la stratégie et au plan demandé par le CEC, qui expriment des constats et recommandations convergents. Désormais, la question n'est plus tant celle de l'identification des lacunes que celle des obstacles structurels qui en freinent le traitement. À partir d'auditions, de contributions écrites ou de questionnaires auxquels certains acteurs clé n'ont pas apporté de réponse ou des réponses très incomplètes, la rapporteure constate que face à des enjeux vertigineux et une demande de protection de plus en plus forte de la population, la politique de santé environnementale est aujourd'hui non seulement notoirement sous-dimensionnée mais exposée à des reculs majeurs.

Face à des enjeux sanitaires et économiques massifs, une politique publique sous-dimensionnée

Le fardeau sanitaire est massif et incomplètement chiffré

Impact chiffré de quelques facteurs environnementaux en France



Des besoins en forte croissance : un périmètre vaste, évolutif, encore très mal connu

- ◆ De « nouveaux » risques sont régulièrement mis en évidence : après les particules fines, les particules ultrafines, après les pesticides, leurs métabolites, le cadmium, les PFAS...
- ◆ Nos connaissances des effets (à faible dose, cocktails, transgénérationnels, cumul d'expositions tout au long de la vie, interactions entre santé humaine, animale et santé des écosystèmes...) sont très insuffisantes.
- ◆ Nos capacités de production de connaissances sont dépassées par le rythme de mise sur le marché de nouvelles substances (sur les 23 000 substances chimiques enregistrées au niveau européen, nous en connaissons quelques centaines).

Une politique sous-dimensionnée

- ◆ Une politique qui souffre de la fragmentation de ses acteurs à tous les niveaux comme des réglementations et des plans qui se juxtaposent selon les milieux (air, eau), les risques (PFAS, perturbateurs endocriniens, pesticides...), les effets sanitaires (cancer, maladie de Lyme) en créant incohérences, doublons et angles morts.
- ◆ Un champ dans lequel l'action publique avance par à-coups, à la suite de révélations à fort retentissement et souffre d'une absence de hiérarchisation des enjeux selon des critères objectifs au profit de priorités conjoncturelles ou médiatiques.
- ◆ Une politique qui souffre d'un manque criant de portage politique : elle n'est la priorité d'aucun ministère, la dimension interministérielle est insuffisante.
- ◆ Un plan national santé environnement, principal outil de structuration de cette politique, qui est loin de remplir ce rôle. Le plan 2021-2025 est arrivé à échéance sans préparation de la suite, ce qui illustre la déshérence dans laquelle se trouve cet instrument.

Les coûts sociaux sont mal appréhendés ce qui nuit à la bonne prise en compte de ces enjeux

COÛTS SOCIAUX DE PLUSIEURS FACTEURS ENVIRONNEMENTAUX EN FRANCE



🔗 Un angle mort, une variable d'ajustement : l'exemple de la recherche

Entre des politiques de santé et des politiques environnementales construites séparément, la santé environnementale reste dans les angles morts de l'action ministérielle. Cela fait aussi d'elle une variable d'ajustement toute désignée en cas de tension budgétaire face à des priorités sectorielles mieux défendues. On en trouve une illustration frappante dans le domaine de la recherche, notoirement sous-dotée : le programme prioritaire de recherche sur l'exposome, priorité affichée du dernier PNSE, n'a pas vu le jour faute de soutien des ministères. Le seul programme de recherche dédié piloté par l'Anses, déjà sous-doté et en perte de vitesse, a vu ses crédits divisés par deux en 2025.

Renforcer la place des ministères chargés de la santé et de l'environnement dans le pilotage de cette politique

✓ Le ministère de la santé, très centré sur le système de soins, est trop en retrait sur ces sujets et a trop peu de moyens à leur accorder. On le constate dans les moyens et la gouvernance de l'Anses où le poids du ministère de l'agriculture est prépondérant : c'est une anomalie à laquelle il faut remédier afin que les enjeux sanitaires soient mieux pris en compte.

✓ La politique relative aux pesticides est quant à elle gérée par le ministère de l'agriculture sans association suffisante des ministères de la santé et de l'environnement. Il faut impérativement aller vers un copilotage de cette politique pour mieux intégrer les enjeux sanitaires et environnementaux.

Restaurer la crédibilité de l'action publique en élaborant une véritable stratégie nationale santé-environnement et confier à l'Anses un rôle de planification

De nombreux rapports ont préconisé la création d'une structure interministérielle pour porter cette politique ou de confier cette mission au Secrétariat général à la planification écologique. Le rapport ne partage pas cette approche. La création d'une structure ne suffit pas à assurer un portage politique, comme le montre la perte d'influence du SGPE. La France dispose déjà avec l'Anses d'un acteur dont la santé-environnement est le cœur de la mission et dont l'expertise est reconnue. Il apparaît préférable de lui confier un rôle accru de planification, en lien le cas échéant avec d'autres acteurs clé comme Santé publique France, en lui garantissant des moyens à la hauteur de ses missions.

Des moyens dispersés et insuffisants

♦ Leur suivi est inexistant à l'échelle de la santé environnementale, lacunaire à l'échelle de ses politiques sectorielles. La santé environnementale est insuffisamment prise en compte dans le budget vert qui doit devenir un budget « une seule santé ».

♦ Tous les maillons de cette politique sont sous-dotés : recherche, données, expertise, surveillance, contrôles, actions de prévention, outils de soutien aux pratiques vertueuses, information, formation.

♦ Il en va de même des acteurs clé. Le rapport fait un focus sur les ARS et l'Anses. Acteur clé de cette politique, l'agence fait face à une diminution de ses moyens qui remet en cause sa capacité à répondre à des missions essentielles qui se sont considérablement accrues.

Des dépenses marquées par des déséquilibres majeurs

♦ Elles représentent une part très faible des dépenses de l'État et des collectivités territoriales, sont très peu portées par la santé et marginalement assurées selon le principe du pollueur-payeur.

♦ Elles sont sans commune mesure avec les coûts sociaux des pollutions et contrecarrées par des dépenses aux effets contraires.

♦ Faute de prévention à la source, on observe le poids massif et croissant des coûts de dépollution, notamment de l'eau, largement supportés par les ménages.

🔗 Des dépenses publiques qui soutiennent plus la pollution de l'air que sa réduction

Sur 8,3 milliards de dépenses nationales de protection de l'air extérieur en 2023, les administrations publiques n'en financent qu'environ un quart soit un peu plus de 2 milliards d'euros, alors que le budget vert identifie 6,2 milliards d'euros de dépenses fiscales défavorables à la qualité de l'air et que les coûts sociaux de cette pollution dépassent les 150 milliards d'euros annuels.

Une politique structurellement en retard et pénalisée dans les arbitrages politiques

- ◆ Les pouvoirs publics agissent trop tard et trop peu, décalage qui s'observe dans tous les cas emblématiques de l'histoire et de l'actualité de la santé environnementale : amiante, chlordécone, diesel, PFAS, bisphénol A, cadmium.
- ◆ Le retard s'explique en partie par la lourdeur des processus décisionnels, notamment européens invoqués de manière excessive pour différer l'action au plan national.
- ◆ La santé environnementale est structurellement pénalisée dans les arbitrages car elle oppose des pertes visibles à des bénéfices invisibles. Ce déséquilibre est accru par le lobbying d'acteurs impactés qui disposent de capacités d'influence considérables et déploient des moyens en augmentation pour bloquer ou retarder la régulation.
- ◆ L'application du principe de précaution est défaillante. L'incertitude scientifique, entretenue et alimentée par certains acteurs économiques, continue de bénéficier davantage au maintien d'activités polluantes qu'à la protection de la santé.
- ◆ À l'inverse, les contre-pouvoirs, qu'il s'agisse des associations, des organisations de la société civile, des victimes et leurs associations, ont des moyens sans commune mesure.

Des leviers pour mieux prendre en compte la santé environnementale

- ✓ repenser en profondeur les études d'impact ;
- ✓ améliorer et harmoniser les règles de déontologie et les garanties d'indépendance de l'expertise ;
- ✓ accroître la transparence et le contrôle démocratique : nous devons en particulier obtenir la transparence sur les positions portées par la France au niveau européen. Le parlement doit pleinement jouer son rôle en exerçant ses prérogatives de contrôle ;
- ✓ améliorer la couverture médiatique de ces enjeux et lutter contre la désinformation ;
- ✓ assurer une meilleure reconnaissance des acteurs associatifs.

Des recommandations pour une meilleure connaissance des expositions

- ✓ renforcer une recherche publique sous-dotée et fragmentée en élaborant une stratégie nationale de recherche en santé environnementale ;
- ✓ assurer la formation et le maintien d'un vivier d'experts de haut niveau ;
- ✓ renforcer et globaliser une surveillance lacunaire et compartimentée ;
- ✓ lever les verrous majeurs comme l'absence d'un système informatisé de recueil des données des registres d'épandage des pesticides, l'absence d'accès aux étalons d'analyse des substances ;
- ✓ accélérer le chantier structurant de l'interconnexion des données.

Des défaillances majeures du cadre réglementaire et de son application

- ◆ Même lorsque des normes existent, elles sont trop souvent insuffisantes ou appliquées de manière partielle ou atténuée, faute de moyens ou à travers des décisions d'application qui en réduisent la portée.
- ◆ L'encadrement réglementaire et son application présentent des limites fortes : lacunes du système d'autorisation de mise sur le marché des substances et produits chimiques, lacunes de l'évaluation des risques ; normes d'exposition et de rejet structurellement insuffisantes, souvent incohérentes ; surveillance fragmentée et structurellement dépassée ; protection défaillante des zones ou ressources en danger (aires d'alimentation des captages, protection des riverains des zones traitées par les pesticides, zones à faible émission) ; faiblesse des contrôles qui s'aggrave et s'accompagne désormais de violences à l'égard des acteurs ; sanctions faibles, rares et inadaptées.
- ◆ Face aux lacunes du cadre réglementaire, force est de constater que la pression à la dérégulation l'emporte aujourd'hui sur l'urgence d'une refondation, notamment dans le domaine des pesticides avec le projet dit « Omnibus », sur lequel la position de la France n'a pas été clarifiée.

Mobiliser pleinement le levier réglementaire en agissant davantage à la source

- ✓ remédier à des asymétries réglementaires de grande ampleur sans céder à la pression à l'alignement vers le bas ;
- ✓ face aux lacunes structurelles de l'encadrement réglementaire, privilégier une action déterminée à la source, par nature la plus efficiente.

👉 Agir en amont, contraindre, accompagner : les leçons de l'analyse de quatre facteurs

L'analyse de quatre facteurs montre sans surprise que les seules politiques efficaces sont celles qui agissent à la source, avec des règles claires et contraignantes mais aussi avec l'accompagnement qui en garantit l'acceptabilité.

- C'est ce que montrent les résultats obtenus en matière de réduction de l'exposition aux particules fines et c'est la clé pour franchir une nouvelle étape d'amélioration de la qualité de l'air.

- Le rapport montre à l'inverse comment la politique menée en matière de réduction de l'utilisation des pesticides constitue un cas d'école d'action publique inefficace.

- Le bruit démontre lui aussi qu'en l'absence de contrainte et d'accompagnement, même une politique dotée de textes reste sans effets mesurables.

- S'agissant des PFAS, il est donc indispensable, face à des enjeux hors normes, de ne pas reproduire les erreurs du passé mais de s'orienter vers une restriction à la source universelle et sans délai en accompagnant les secteurs impactés.

Des leviers d'accompagnement eux aussi insuffisants et en recul

♦ Les soutiens aux transitions et pratiques vertueuses, déjà insuffisants s'affaiblissent, comme le montre le recul majeur du soutien à l'agriculture biologique.

♦ Les mesures d'accompagnement indispensables pour rendre les normes acceptables sont sous-investies et remises en causes comme l'illustre notamment la suppression de la prime à la conversion, pourtant indispensable à la bonne application et à la consolidation des zones à faible émission.

Les acteurs locaux manquent de moyens

♦ Les services déconcentrés et opérateurs locaux, en charge d'un nombre croissant de contrôles sont à la peine sur les missions d'accompagnement ; ainsi, les agences régionales de santé ont des moyens limités pour un champ d'action croissant.

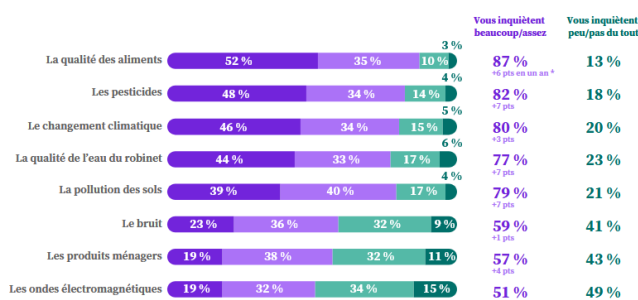
♦ La prolifération de plans et de schémas locaux, dont les PRSE, sont inégalement déclinés en actions concrètes.

♦ Les communes et intercommunalités sont en première ligne pour prendre en compte, avec des moyens insuffisants, les sources de pollutions environnementales.

♦ Les associations et les citoyens sont insuffisamment associés à l'élaboration des politiques publiques de santé environnementale.

Des citoyens inquiets

→ Pour chacun des éléments suivants, veuillez indiquer dans quelle mesure il vous inquiète beaucoup, assez, peu ou pas du tout pour votre propre santé :



En moyenne, 72 % des Français (+6 points en un an) s'inquiètent de ces risques pour leur propre santé

Enquête Odoxa - Mutualité Française, juin 2025.

Des informations et formations insuffisantes

♦ Les difficultés d'accès à l'information et à des études compréhensibles pour les non-spécialistes sont exprimées de manière récurrente par les citoyens et les élus locaux ; or les sites d'informations comme les données sont dispersées entre les très nombreux acteurs de la santé environnementale et souvent peu accessibles.

♦ Malgré les initiatives de formation et de sensibilisation conduites dans le cadre des PRSE, la formation des acteurs de la santé environnementale dont les professionnels de la santé comme des métiers de l'agriculture, de l'urbanisme ou des élus reste insuffisante. La santé environnementale doit intégrer les référentiels de compétences et les modules obligatoires des formations aux métiers agricoles, de la santé et de l'urbanisme.

La réponse publique est donc largement sous-dimensionnée et les faits en apportent la démonstration : les données réunies dans le rapport bien que fragmentaires montrent l'ampleur de la contamination des milieux et de l'imprégnation des populations. La question n'est plus de savoir s'il faut agir. Elle est de savoir si nous continuerons d'accepter de le faire trop peu et trop tard. La rapporteure formule plus de 80 recommandations qui pourraient utilement alimenter une loi d'urgence sanitaire.

Lire l'intégralité du rapport sur le site de l'Assemblée nationale :

<https://www.assemblee-nationale.fr/dyn/17/organes/delegations-comites-offices/cec>