

MANIFESTATIONS – CONGRÈS

CONFÉRENCE DE CITOYENS SUR LES ENJEUX DE SANTÉ-ENVIRONNEMENT EN ILE-DE-FRANCE

Mars-Avril 2010

Retour sur l'événement et premier bilan

Guillaume VERA-NAVAS*, Isabelle ROUSSEL*

Dans le cadre des projets citoyens soutenus par le Conseil régional d'Ile-de-France, l'APPA a organisé sur les deux week-ends des 27-28 mars et 10-11 avril 2010 une conférence de citoyens aux portes de Paris, pour permettre aux Franciliens de s'exprimer sur les enjeux de santé-environnement dans leur région.

1. Rappel sur le contexte et l'organisation de la conférence de citoyens

Contexte de la démarche

La santé-environnement, selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), « comprend ces aspects de la santé humaine, y compris la qualité de la vie, qui sont déterminés par des facteurs physiques, chimiques, biologiques, sociaux et psychosociaux de l'environnement. Elle renvoie également à la théorie et à la pratique d'évaluation, de correction, de contrôle et de prévention de ces facteurs dans l'environnement qui potentiellement peuvent porter préjudice à la santé des générations actuelles et futures ».

Longtemps minorées ou ignorées dans le débat et la réflexion collectifs, de nombreuses études et enquêtes d'opinion montrent la préoccupation majeure que représente désormais, à tous les niveaux de la société, l'impact des facteurs environnementaux sur l'état de santé des populations. Ainsi, 78 % des Français estiment que l'état de l'environnement a un impact direct sur leur qualité de vie, tandis que la majorité se considère mal informée sur les risques sanitaires.

La prise en compte de la santé-environnement dans les politiques publiques, de façon globale et intégrée, a été cependant particulièrement tardive en France, où elle ne s'est exprimée sur le plan institutionnel qu'en 2004 avec l'adoption d'un premier Plan National de Santé Environnement (PNSE). Dispositif décliné régionalement en Plans Régionaux de Santé Environnement (PRSE).

Les délais courts imposés pour l'élaboration du premier PRSE d'Ile-de-France n'ont pas permis une

large concertation de toutes les parties prenantes : collectivités territoriales, commissions départementales compétentes et citoyens. Ainsi, il semblait important de tenir compte en amont de la rédaction du second PNSE et dans sa déclinaison régionale des spécificités et des aspirations des Franciliens.

Partenariats

C'est pourquoi l'APPA a proposé, sur la base de son expertise en santé-environnement et de son expérience des politiques publiques et du débat citoyen, un projet qui, en collaboration étroite avec des associations familiales et de quartier, et avec le souci de la représentativité de la population francilienne, viserait à créer des passerelles entre les aspirations citoyennes sur la santé-environnement et les politiques publiques mises en œuvre.

Pour ce faire, l'APPA s'est appuyée dans cette démarche sur un comité de pilotage, constitué de représentants des collectivités territoriales (région, communes) et de leurs services impliqués, directions régionales déconcentrées et acteurs associatifs concernés, pour consultation et avis sur la conduite du projet. Soit les membres suivants : la Direction chargée de la démocratie régionale du Conseil Régional, la Direction chargée de l'environnement du Conseil Régional, DRASS (aujourd'hui ARS), DRIRE, ORS, Mairie de Bagneux, un représentant de Vivagora et de Ile-de-France Environnement.

Cadre méthodologique

L'action a d'abord consisté à esquisser une image des représentations, des priorités et des attentes de la population francilienne concernant leur santé en rapport avec leur environnement. **Quatre groupes de discussion** ont ainsi été organisés au cours de l'été 2009 dans des communes aux profils géographiques et socio-économiques contrastés afin de prendre en compte l'influence du cadre de vie et des catégories socioprofessionnelles sur ces perceptions.

* Association pour la Prévention de la Pollution Atmosphérique.

L'action s'est conclue lors de l'été 2010 par l'organisation d'un **café citoyen** afin de prolonger le débat et partager les conclusions de la conférence de citoyens. Mais entre les groupes de discussion et le café citoyen, le point d'orgue de la démarche résidait dans l'organisation de la conférence de citoyens dont les conclusions constituent l'acquis essentiel en matière d'expression citoyenne concertée et en termes de participation indirecte du public à l'élaboration des politiques régionales de santé-environnement, en constituant une nouvelle référence difficilement négligeable pour les décideurs.

Rappelons ici que **la conférence de citoyens** est un processus de concertation qui a pour but de faciliter l'expression des citoyens profanes dans des domaines qui font débat socialement comme dans les milieux institutionnels et de la recherche, telle notamment récemment la santé-environnement.

Le simple fait de pouvoir recueillir la définition de la santé, de la santé publique ou de l'environnement et la manière dont ces notions sont appropriées par les citoyens représente une information intéressante et porteuse d'enjeux pour tous et notamment les décideurs.

Quels sont les objectifs poursuivis par cette conférence ?

Il s'agit par ce dispositif de concertation d'atteindre deux objectifs :

- De promouvoir le débat public sur les enjeux de santé-environnement en Ile-de-France en créant une parole citoyenne sur cet objet, complexe, porteurs de controverses et mal identifié conceptuellement par le grand public (qui en a cependant une expérience pratique quotidienne).
- De permettre à cette expérience d'apporter, dans la mesure du possible, un éclairage « bottom-up » aux décideurs impliqués dans la construction des politiques publiques et des programmes d'action en rapport avec les questions de santé-environnement en Ile-de-France.

Organisation et déroulement de la conférence de citoyens

Le **panel des 16 citoyens** réunis pour cette conférence, a été recruté par l'institut de sondage TNS Sofres de façon à constituer un échantillon représentatif de la population francilienne. Compte tenu de la taille du panel, celui-ci ne saurait prétendre à la représentativité de la population francilienne au sens statistique du terme, mais est composé de manière à refléter au mieux la diversité de la population de référence et à illustrer la variété des points de vue pouvant exister sur le sujet au sein du public.

Ces citoyens – qui avaient reçu une compensation financière – ont accepté de consacrer deux week-ends à la réflexion sur le sujet proposé puis à l'élaboration de recommandations susceptibles d'éclairer les politiques de santé-environnement en Ile-de-France.

Le premier week-end a consisté en une formation dispensée par **différents experts intervenants** qui ont pu exposer : « les concepts fondamentaux » le premier jour et les « points chauds de la santé-environnement en Ile-de-France » le deuxième.

Cette formation avait pour objectif d'apporter un éclairage suffisant aux citoyens pour qu'ils puissent soulever des questions sur les points qui les interpellent le plus de façon étayée, mais avec toujours à l'esprit l'objectif de répondre aux questions centrales posées.

Le deuxième week-end était consacré à un échange avec les experts le premier jour, puis à la production collégiale d'avis et recommandations le deuxième.

Pour connaître le détail du déroulé de la Conférence et les noms des différents intervenants qui ont rencontré les participants, se référer à l'**Annexe 2**.

Précautions prises dans la définition du thème retenu

De par leur transversalité naturelle, les enjeux de santé-environnement couvrent un très large champ de questions inter-reliées, qu'il s'agisse de l'organisation de la santé publique, la gestion des risques et des expositions, la vulnérabilité des groupes de population, la prévention, les comportements individuels, la conception des infrastructures et du bâti, les inégalités sociales, etc.

Les avis et recommandations des participants à la conférence de citoyens, présentés et commentés ci-dessous ont été produits en réponse à 3 grandes questions qui ont été soumises aux participants dès l'origine du processus de concertation :

- **1 : Quels sont, selon vous, les bénéfiques/les nuisances liés à l'environnement les plus déterminants pour la santé et la qualité de vie ?**
- **2 : Quels sont, selon vous, les problèmes prioritaires en matière d'inégalités de santé liées à l'environnement en Ile-de-France ? (pourquoi ? pour qui ?).**
- **3 : Quelles actions sur l'environnement peut-on envisager pour promouvoir une meilleure santé pour tous les Franciliens ?**

La prise en considération de cette complexité et de cette transversalité amène à considérer avec humilité les « livrables » possibles d'une conférence de citoyens qui se penche sur cette question, et a obligé à opter pour un traitement non exhaustif par les citoyens des questions de santé environnement en privilégiant un angle particulier pour les aborder. Une intention particulière a ainsi été apportée aux spécificités franciliennes et à **la question de la vulnérabilité et des inégalités face au risque environnemental**. Cela n'a pas empêché les formations, les discussions puis les recommandations de dépasser ce cadre assez fréquemment.

Du fait de l'organisation de la conférence sur uniquement deux week-ends, dont un seul de formation, il aurait été déraisonnable de l'envisager autrement. Avoir la prétention de faire s'exprimer les citoyens

participant sur un trop grand nombre de questions à l'issue d'un processus aussi court porterait sans doute atteinte à la crédibilité même de leurs recommandations.

Il ne s'agit pas cependant de donner l'impression trompeuse qu'une approche recentrée du sujet ait pu être retenue pour limiter l'étendue des questions sur lesquelles les citoyens sont invités à s'exprimer. C'est pourquoi ce choix a été assumé et annoncé clairement et sans ambiguïté aux citoyens qui désiraient s'engager dans cette expérience dès le moment de leur sélection par l'institut de sondage.

Partage des conclusions et prolongement du débat

La tenue de la conférence de citoyens puis la parution de ses conclusions ont été annoncées par communiqué de presse ; l'ensemble des informations étant accessible sur le site national de l'APPA.

Les conclusions ont été transmises au Conseil régional via sa Direction chargée de l'environnement et seront présentées en septembre 2010 aux membres du Groupe régional de santé-environnement qui travaille sur le second Plan régional de santé-environnement.

En parallèle de l'événement, l'association Sciences et démocraties a ouvert sur son site Internet un espace ouvert à tous les internautes pour discuter et réagir sur le sujet.

L'APPA a enfin organisé en juillet un café citoyen en partenariat avec l'association L'Arcadie de Paris dans le XIV^e arrondissement de Paris afin de pouvoir prolonger les discussions et partager les conclusions de la conférence de citoyens.

2. Commentaires sur les recommandations formulées par le panel des citoyens

La liste exhaustive des recommandations formulées, en réponse aux trois questions posées constitue l'**Annexe 1**. Nous proposons ici quelques commentaires d'ordre général :

- Les constats généraux effectués rejoignent les questions déjà largement identifiées.
- Les citoyens ont tout à fait conscience de leurs limites quant aux recommandations sur des aspects techniques.
- En revanche, ils souhaitent être associés et informés de manière à prendre en charge leur santé dans les domaines qui leur sont accessibles.

Des constats qui rejoignent les connaissances générales sur le lien entre la santé et l'environnement en termes de bénéfices ou de nuisances

Les participants apprécient les progrès effectués grâce aux grandes campagnes de communication

dont ils vantent les retombées positives en matière de tabac, d'alimentation et d'hygiène. Ils approuvent également les grandes campagnes de dépistage.

Ils reconnaissent que la préoccupation de la qualité du cadre de vie est généralisée et qu'elle a beaucoup progressé : les espaces verts sont bien entretenus, plus nombreux et plus propres. Les parcours de santé se sont multipliés. Parmi ces améliorations, ils reconnaissent l'acquis lié à toutes les grandes opérations techniques concernant l'assainissement, la propreté et les déchets.

Ils regrettent néanmoins la *congestion des axes routiers* entraînant perte de temps, fatigue, énervement, stress, risques d'accident et déplorent encore, en dépit des progrès réalisés l'*insuffisance de l'offre de transports en commun* : saturation des réseaux, titres de transport n'offrant pas une intermodalité complète (ex. : bus-métro), problèmes de ponctualité des trains de banlieue. Bien sûr, conformément à tous les sondages, ils déplorent également le bruit qui engendre « fatigue, énervement, stress, agressivité, voire dépression ». Ils constatent également la *mauvaise qualité des logements* (mauvaise insonorisation, stockage gênant des déchets dans les parties communes, humidité-moisissures, ventilation insuffisante) générant dégradation du logement, inconfort, maladies, allergies, présence d'insectes. La *pollution de l'air* liée à la densité du trafic automobile et aux émissions industrielles : sources de problèmes respiratoires, d'allergies, et d'odeurs gênantes, est également mentionnée.

Une certaine lucidité quant aux limites de leurs recommandations sur des questions techniques

Le panel de citoyen est très conscient de ses limites en ce qui concerne les aspects très techniques du cadre de vie : logement et transport. **Ils constatent des progrès indéniables effectués pour augmenter et améliorer l'offre mais ils ne se risquent pas à faire des recommandations en dehors des injonctions générales comme celle de multiplier les transports en commun dans la grande couronne.**

Sachant que les citoyens ne peuvent se saisir de questions dont la technicité leur échappe et qu'ils s'interrogent sur la relation entre la recherche et l'usage qui en est fait, ils ont également manifesté des doutes quant à l'indépendance de l'expertise vis-à-vis des intérêts industriels et des politiques ; c'est pourquoi, ils suggèrent de mettre en place une « Haute autorité de déontologie et de prospective environnementale » au niveau régional. Cette instance chargée de la veille des connaissances scientifiques proposerait à la Région des axes de mise en œuvre raisonnables au plan de la santé et de l'environnement, concernant notamment les transports, l'alimentation, le logement, la gestion des pollutions et des nuisances, etc. L'ensemble des décisions de la Haute autorité devrait être rendu publique.

Si les citoyens n'ont pas de prise sur un certain nombre de questions, ils revendiquent, en revanche,

d'être étroitement associés à toutes les décisions qui peuvent concerner leur santé.

Une forte demande d'implication qui révèle le souci de la prise en charge de sa propre santé et de la construction d'un environnement sain

Selon les recommandations du panel, cette responsabilisation s'apprend et se construit dès l'enfance ; c'est pourquoi, les citoyens apprécient toutes les actions allant dans le sens de l'éducation à l'environnement. Ce souci est tout à fait classique et exprime une tendance actuelle à survaloriser les enfants en espérant qu'ils sauront faire mieux que leurs parents. En même temps n'est-ce pas là une tendance fréquente qui consiste à vouloir maîtriser l'avenir à travers des dispositifs normatifs comme peut le faire le développement durable ?

Avec une **conscience très vive de la responsabilité individuelle en matière de santé**, ils suggèrent la création d'une « *Charte santé-environnement du citoyen responsable* » portant sur une série d'engagements volontaires en matière de promotion de la santé en lien avec l'environnement. Celle-ci définirait un ensemble de bonnes pratiques concernant l'hygiène de vie, l'alimentation et précisant les gestes citoyens destinés à préserver l'environnement. Cette charte devrait être largement diffusée, notamment dans les écoles, l'administration, les entreprises et via Internet.

Ils suggèrent également d'organiser un « *Grenelle de la santé-environnement régional* (avec les 5 collèges habituels, complété par un panel représentant les citoyens et un groupe d'experts) destiné à établir un constat partagé de la situation en Ile-de-France et à définir un ensemble d'actions prioritaires. Dans ce cadre, les participants insistent sur la nécessité d'un véritable suivi des actions décidées et d'une évaluation des résultats obtenus après leur mise en œuvre.

Ils souhaitent une *consultation des citoyens à grande échelle sur internet* (en amont du Grenelle Santé-environnement régional) destinée à préciser les attentes et propositions des Franciliens dans ce domaine.

Dans une démarche écocitoyenne, en citoyens responsables, ils voudraient mettre en place une évaluation des politiques publiques mises en œuvre : *évaluer les bénéfices apportés à la collectivité* par la mise en place de mesures destinées à améliorer la qualité de l'environnement et le cadre de vie (ex. : taux de diminution du trafic automobile par la mise en place des Vélib') pour confirmer leur pertinence.

Un désir d'information

Un désir d'information qui rejoint des demandes généralement exprimées : *Améliorer l'information du consommateur* par la mise en place de normes d'étiquetage claires, accessibles, concernant la composition des produits, leur bilan carbone, les risques éventuels à leur consommation/utilisation. L'objectif

étant d'offrir au consommateur la possibilité de faire un choix en toute conscience, et ainsi d'exercer sa responsabilité.

Créer sur Internet une plate-forme d'information, accessible à tous, centralisant l'état des connaissances et de la législation en matière de santé-environnement, celle-ci précisant également le suivi de la mise en œuvre des actions entreprises dans ce domaine en Ile-de-France.

La question des inégalités, telle qu'elle a été traitée, fait preuve d'un large bon sens et conforte la posture d'acteur responsable, laissant à « l'autre » le profil de victime

La réponse à la question 2 souligne combien le constat des inégalités devant l'environnement est acquis mais le citoyen ne se sent pas en capacité de réduire lui-même ces inégalités qui relèvent davantage des politiques publiques : « *Les participants constatent que les populations les plus défavorisées sur le plan social, à savoir les minorités telles que les personnes en situation irrégulière, les chômeurs, les bénéficiaires des minimas sociaux, les personnes illettrées, les personnes âgées et isolées, les travailleurs précaires, les SDF, les Roms... sont également les plus exposées aux nuisances et aux risques. De même, ce sont celles qui ont le moins accès aux soins (ex. : certains médecins qui n'acceptent pas de soigner les ayants droit à la CMU), à l'information et à une certaine qualité de cadre de vie (notamment en matière de logement).* »

Le panel de citoyen voit les inégalités comme essentiellement sociales et les considère, pour les autres, sur le mode de la victimisation passive par rapport à des situations imposées.

Les participants eux-mêmes ne se situent pas dans une démarche comparative ou dans un processus de victimisation auquel ils participeraient. La victime, c'est l'autre et l'appréhension des inégalités est externe par rapport à une perception de la santé.

Même les considérations sur le prix du transport qui interviennent dans un thème sur les améliorations à apporter ne se réfèrent pas aux notions d'injustice ou d'inégalité.

Le fait que la victime c'est l'autre, et la non-reconnaissance que l'on est soi-même victime, alors qu'en même temps on demande des améliorations est tout à fait intéressant. Ce constat, celui du déni de l'inégalité, relevé à maintes reprises dans les entretiens ou « focus groups », montre aussi la difficulté à se reconnaître comme victime, pour ne pas se situer dans une position d'exclusion. En effet, la société ne tolère par l'inégalité et celui qui se reconnaît comme victime, se met à l'écart (dans une logique de bouc émissaire, décrite par R. Girard). La société doit unifier et elle exclue celui qui se reconnaît différent.

Cela met en évidence le fait que l'on ne pense pas spontanément en termes d'inégalité, ce qui supposerait une distance qui n'a rien à voir avec la vie. L'inégalité est une abstraction. Spontanément on

pense plutôt en termes de perceptions, de sentiments, de ressenti, de différences... L'expression d'un sentiment d'injustice, de jalousie, de tensions, de rivalité, d'envie, avec les dynamiques que l'on peut y attacher serait certainement plus pertinente. C'est d'ailleurs ce sentiment d'injustice qui est moteur dans la plupart des mobilisations sociales comme celles qui sont suscitées par l'installation d'un incinérateur par exemple.

Des indications intéressantes sur la conception de l'environnement

Dans un monde de plus en plus nomade et atomisé, les demandes concernent la proximité.

Proximité physique pour limiter les transports que ce soit en matière de travail, d'espaces verts ou de loisirs. Cette demande de proximité passe également par un souci de lien social assimilé à la qualité de vie et donc à l'environnement : « Vivre au quotidien dans un réseau social et d'entraide qui favorise l'épanouissement personnel de chacun. ».

La sécurité (insécurité) ressort comme un élément négatif de l'environnement, source de stress et de peur. Insécurité dans certains quartiers : mais aussi dans les transports : « *Généraliser l'existence de barrières de sécurité sur les lignes de métro et de RER*, comme c'est déjà le cas sur la ligne 14 ».

Conclusion

Il est certain qu'avec une formation nécessairement limitée sur des thèmes très vastes et très complexes, les apports du panel sur les aspects techniques se montrent pertinents sans toutefois présenter d'originalité. Ils ne sauraient se substituer aux nombreux techniciens qui, depuis de longues années, travaillent sur ces questions. En revanche, lorsque

les citoyens font réellement état de leur expérience personnelle vécue en matière de santé ou d'environnement, les indications issues des discussions sont très précieuses. En effet, ce jury permet de donner un peu de chair à des questions environnementales souvent ramenées à des aspects techniques puisqu'environnement et cadre de vie sont souvent assimilés.

Les appréciations sur les inégalités apparaissent décevantes, ce qui semble cependant logique dans la mesure où l'on ne peut pas demander après quatre jours de réflexion à un citoyen de prendre suffisamment de distance pour avoir une lecture politique de la situation. En revanche, les appréciations quotidiennes des réalités vécues soulignent le décalage entre l'offre publique en matière de santé et d'amélioration du cadre de vie et les aspirations à être écouté et devenir plus acteur de sa propre santé comme de sa propre vie. D'ailleurs, à travers l'appréciation sur les inégalités, l'autre est considéré comme une victime mais le citoyen revendique, pour lui-même, l'écoute et la participation.

Ce type d'expression directe par les citoyens de leur vision des questions de santé environnementale provoque un effet miroir positif pour les experts et les décideurs, les invitant à questionner leurs approches et à réviser leurs modes d'expression des problématiques.

Annexes

Les annexes suivantes sont accessibles sur le site de l'APPA* :

- Annexe 1 : Avis et recommandations finales des participants à la Conférence de citoyens.
- Annexe 2 : Programme des journées de la conférence de citoyens et noms des intervenants.

* www.appa.asso.fr