

Conseil Fédéral de Développement Durable (CFDD)

Avis sur le Plan national d'action Environnement-Santé (2008-2013)

- Demandé par le Ministre du Climat et de l'Energie, M. Magnette, dans une lettre datée du 24 décembre 2008
- Préparé par le groupe de travail ad hoc NEHAP
- Approuvé par l'assemblée générale du 27 mars 2009 (voir annexe 1)
- La langue originale de cet avis est le français

1. Contexte du plan et de l'avis

- [a] Lors de la 2^e Conférence ministérielle environnement-santé, organisée par l'OMS Europe à Helsinki en 1994, les Etats membres de cette organisation, dont la Belgique, se sont engagés à rédiger des Plans Nationaux d'Action Environnement-Santé (NEHAP). La problématique environnement-santé relevant, en Belgique, des compétences de différents niveaux de pouvoirs, un schéma de la répartition des compétences en la matière et un état des lieux des mesures prises ou envisagées par les différents niveaux de pouvoirs à ce sujet, étaient nécessaires avant de pouvoir formuler des propositions, ce qui explique que le premier NEHAP belge n'a été adopté qu'en 2003. Ce premier NEHAP a fait l'objet d'un avis du Conseil.¹ Les organes chargés de son suivi ont été institués par un accord de coopération du 10 décembre 2003, conclu entre l'état fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale.²
- [b] En 2004, lors de la 4^e Conférence ministérielle environnement-santé de Budapest, des engagements complémentaires ont été pris en vue de l'adoption de plans d'action nationaux environnement-santé spécifiques pour la protection des enfants, connus sous le nom de CEHAP. Ces engagements vont être mis en œuvre dans le cadre du deuxième NEHAP belge.
- [c] Le deuxième NEHAP belge porte sur la période 2008-2013. Il a été soumis pour avis au Conseil par le Ministre du Climat et de l'Energie Paul Magnette, de façon concomitante à la consultation publique qui a lieu du 15 janvier au 15 mars 2009.

2. Remarques générales sur le projet de « Plan national d'action Environnement-Santé (2008-2013) »

¹ [Avis n° 27 du 17 décembre 2002](#) sur le projet de Plan national d'action Environnement Santé, consultable sur le site www.cfdd.be, dans la rubrique 'publications'.

² Accord de coopération du 10 décembre 2003 entre l'Etat fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale visant la collaboration dans les domaines de l'environnement et de la santé, *M.B.*, 21 juin 2004.

- [1] Le Conseil estime que la problématique environnement-santé est une problématique importante, et il soutient, dans leur ensemble, les initiatives proposées. Le Conseil déplore cependant que l'intitulé du document soumis pour avis induit en erreur le lecteur, dans la mesure où **l'appellation de « plan national » ne correspond pas véritablement au contenu de celui-ci** : il ne s'agit en effet pas de la présentation d'une vision stratégique englobant l'ensemble des aspects concernés auprès de tous les acteurs, et d'un engagement ferme à mettre en œuvre les actions permettant de réaliser cette vision, suivant un timing précis. Il s'agit plutôt d'un programme de projets concrets menés en commun par l'état fédéral, les régions et les communautés, dont la portée est nécessairement beaucoup plus limitée. Le Conseil regrette ce manque de vision stratégique, et le manque de transparence qui en découle quant à l'intégration verticale (entre niveaux de pouvoirs) et horizontale (entre domaines de compétence) de la problématique, mais comprend la volonté politique de limiter le champ d'application du NEHAP de manière à focaliser l'action commune sur des problématiques spécifiques et, de ce fait, éviter tout risque de « saupoudrage » plus inefficace. Le Conseil demande dès lors que le titre de « Plan national d'action environnement-santé (2008-2013) » soit adapté de façon à **explicitier la portée** limitée de celui-ci, par exemple **en parlant de « Programme d'actions communes »**. Par ailleurs, le Conseil plaide pour qu'un vrai Plan d'Action National, proposant un cadre aux politiques fédérales, régionales et communautaires et créant entre ces niveaux de pouvoirs les ponts et connexions nécessaires afin de combler les manques, soit mis en place en concertation avec toutes les parties concernées.
- [2] Par ailleurs, dans la mesure où les consultations requises ont lieu en 2009 et que le Plan n'est en conséquence encore que dans une phase préparatoire à son adoption, le Conseil estime également que **le timing « 2008-2013 » doit être adapté** afin de correspondre au timing réel de mise en œuvre, à partir de 2009. Logiquement, il en découle que les actions arrivées à terme en 2008, comme par exemple le projet « crèches » mené en collaboration avec Kind & Gezin et l'ONE, devraient être présentées au niveau de leurs résultats mais être omises en tant qu'actions en cours.
- [3] Quant au **contenu** même du Plan, le Conseil plaide pour une plus grande clarté et une plus grande accessibilité. Le Plan apparaît en effet comme assez confus et **peu compréhensible pour des néophytes**. Trop souvent, il n'y a pas assez, voire pas du tout d'explications quant aux projets et documents cités, quant à la façon de réaliser concrètement les objectifs cités, quant à la composition d'un groupe de travail ou quant au budget alloué à une initiative donnée, etc. Les liens que ce Plan entretient avec d'autres plans nationaux ou fédéraux ne sont pas non plus suffisamment explicites. Le Conseil demande donc, au minimum, que de plus amples informations soient données pour chacun des projets concernant les moyens humains et financiers qui sont prévus, concernant les modalités de mise en œuvre concrètes, concernant les indicateurs qui permettront d'évaluer les actions menées et les liens avec les autres plans, qu'ils soient nationaux ou fédéraux.
- [4] Le Conseil rappelle également qu'il a déjà plaidé, dans le cadre plus large des plans relatifs au développement durable, pour que la consultation diffère en fonction du groupe cible – experts ou grand public – car c'est l'occasion de mieux faire connaître une problématique et de générer une base plus large pour une politique dans ce domaine.³

³ Avis n°3 du 4 juillet 2008 sur l'avant projet de troisième plan fédéral de développement durable, consultable sur le site www.cfdd.be, dans la rubrique 'publications', §§ 14-15.

- [5] Le Conseil regrette que le Plan n'accorde pas davantage d'attention au **suivi du premier NEHAP**. La simple référence à un document qui n'est qu'une compilation des réactions des différents acteurs impliqués, concernant le fonctionnement du processus, et ce, à mi-parcours de la mise en œuvre du premier NEHAP, ne permet pas de se faire une idée des obstacles qui ont été rencontrés lors de la mise en œuvre des différents projets. Or, une telle analyse fournirait une excellente base pour l'élaboration de nouvelles mesures. Le Conseil constate qu'on ne reprend pas dans le Plan la classification des recommandations du premier NEHAP, bien qu'on cite quelques projets en cours dont le lien avec les recommandations initiales n'est pas évident. Le Conseil regrette par conséquent que le Plan ne contienne ni une **liste exhaustive des actions** concrètes qui ont **déjà été menées** depuis 2003 pour chacune de ces recommandations, ni une présentation des apports que ces actions ont générés. Il lui est difficile de savoir quels objectifs ont été réalisés, lesquels ont été reformulés et lesquels ont été éventuellement réduits, car il manque un état des lieux comparable au document I du premier NEHAP, qui fournissait un aperçu très détaillé des actions menées ou à mener, ensemble ou de façon isolée, par les différents niveaux de pouvoir liés par l'accord de coopération de 2003. A cet égard, des actions qui avaient été jugées prioritaires en 2002 semblent ne pas avoir beaucoup progressé si on en croit les objectifs repris dans le deuxième NEHAP : projets de biomonitoring, de développement d'indicateurs et de bases de données combinées ; évaluation des coûts induits par les problèmes de santé publique liés à l'environnement ; projets relatifs à la communication, la sensibilisation, la formation et l'éducation. Le Conseil insiste donc pour qu'on accorde une attention soutenue à ces projets dès maintenant.
- [6] Dans la mise en œuvre des projets envisagés, le Conseil insiste pour qu'un **état des lieux des données scientifiques déjà disponibles** en Belgique ou à l'étranger, soit établi de façon systématique, de façon à éviter les redondances par rapport à ce qui a déjà été fait. Le Conseil estime qu'il faut orienter les projets vers des éléments pour lesquels la Belgique présente une spécificité ou pour lesquels elle peut apporter une véritable plus-value, notamment en termes d'expertise.
- [7] La **formation et/ou la sensibilisation des professionnels** est considérée comme une des priorités importantes par le Conseil. Aussi, le Conseil insiste pour que chaque campagne ou session d'informations soit menée de manière objective par des scientifiques en collaboration avec les stakeholders concernés disposant d'une connaissance approfondie des produits/substances. Par ailleurs, le Conseil demande que cela ne vise pas seulement les professionnels de la santé, mais également les professionnels de la santé et de l'environnement au sein des entreprises (par exemple les conseillers en prévention ou les médecins du travail, les conseillers environnementaux, ...), les professionnels du secteur de la construction, les assistants sociaux qui sont en contact direct avec la population, les enseignants et gardiens d'enfants, les journalistes, ... Plus spécifiquement en ce qui concerne les professionnels de la santé, le Conseil suggère en outre d'introduire dans le système d'accréditation des médecins l'exigence de suivre un nombre minimum d'heures de formation continue sur la thématique « environnement-santé », de façon similaire à ce qui est imposé actuellement pour la thématique « éthique et économie ».
- [8] Enfin, le Conseil estime que le Plan accorde beaucoup d'attention à la problématique environnement-santé en ce qui concerne les particuliers, mais pas assez en ce qui concerne les travailleurs. **L'exposition à des polluants peut se faire au sein même des entreprises**. Si des maladies professionnelles apparaissent après plusieurs années suite à ces cas d'exposition, le travailleur peut prétendre à un dédommagement, mais la mise en œuvre de ce principe risque de s'avérer très difficile en pratique par manque de traçabilité, d'enregistrement et de conservation de données à ce niveau. L'amiante fournit un exemple parlant à cet égard. Le Conseil demande par conséquent que des mesures soient envisagées pour combler cette lacune, par exemple en vue d'instaurer une observation, une mesure et un enregistrement régulier de la composition de l'air intérieur⁴, ou par la transposition de la directive qui prévoit les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux champs électromagnétiques⁵⁻⁶.

⁴ En application par exemple de la mesure 37 approuvée le 2 juillet 2008 dans le cadre de l'atelier « Environnement et Santé » du Printemps de l'environnement, consultable sur le site www.printempsdelenvironnement.be.

⁵ Directive 2004/40/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant les prescriptions minimales de sécurité et de santé relatives à l'exposition des travailleurs aux risques dus aux agents physiques (champs électromagnétiques), *JOUE*, L 159, 30 avril 2004.

⁶ Conformément à la mesure 41 approuvée le 2 juillet 2008 dans le cadre de l'atelier « Environnement et Santé » du Printemps de l'environnement, consultable sur le site www.printempsdelenvironnement.be.

Annexe 1. Membres de l'Assemblée générale ayant droit de vote qui ont participé au vote pour cet avis

- 3 des 4 président et vice-présidents:
T. Rombouts, I. Callens, A. Panneels.
- 5 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la protection de l'environnement:
R. de Schaetzen (Natagora), J. Gilissen (IEB), M. O. Herman (IEW), J. Miller (IEW), J. Turf (Bond Beter Leefmilieu).
- 3 des 6 représentants des organisations non-gouvernementales pour la coopération au développement:
A. Heyerick (VODO), B. Gloire (Oxfam-Solidarité), N. Van Nuffel (CNCD)
- 1 des 2 représentants des organisations non-gouvernementales de défense des intérêts des consommateurs:
Catherine Rousseau (CRIOC)
- 2 des 6 représentants des organisations des travailleurs:
D. Van Daele (Fédération Générale du Travail de Belgique), D. Van Oudenhove (ACLVB- CGSLB)
- Les 6 représentants des organisations des employeurs:
A. Nachtergaele (Federatie Voedingsindustrie), I. Chaput (Essenscia, M.-L. Semaille (Fédération wallonne de l'agriculture), A. Deplae (Union des Classes Moyennes), P. Vanden Abeele (Unie van Zelfstandige Ondernemers), O. Van der Maren (Fédération des entreprises belges).
- 0 des 2 représentants des producteurs d'énergie:
- 5 des 6 représentants des milieux scientifiques:
M. Carnol (Université de Liège), R. Ceulemans (Universiteit Antwerpen), L. Helsen (Katholieke Universiteit Leuven), D. Lesage (Universiteit Gent), E. Zaccāi (Université Libre de Bruxelles)

Total: 25 des 38 membres ayant voix délibérative

Annexe 2. Réunions de préparation de cet avis

Un groupe de travail ad hoc NEHAP s'est réuni le 27 février 2009 pour préparer cet avis.

Annexe 3. Personnes ayant collaboré à la préparation de cet avis.

- Prof. Luc LAVRYSEN (UG)

Membres avec voix délibérative et leurs représentants

- Mme Isabelle CHAPUT (Essenscia)
- Mme Carine DESCHAMPS (Test-achats)
- M. Daniel VAN DAELE (FGTB)
- M. Julien VANDEBURIE (IEW)

Conseillers scientifiques et experts invités

- M. Frédéric CHEMAY (Cabinet du Ministre Magnette)

Secrétariat

- Dhr Jan DE SMEDT
- Mme Vania MALENGREAU