

Les études d'impact sur la santé : encore une nouvelle illusion pour devenir plus efficient ou un réel outil d'aide à la décision ?

Mrs Natacha Litzistorf Spina is Director of the "Association equiterre", Geneva, Switzerland

Summary

Health Impact Assessment – yet another new illusion of efficacy or a truly useful tool for decision-making?

Since 1999, the Canton of Jura has been contributing to international and national efforts towards sustainability. In this context, and under strong political support, people in this Canton have been engaging upon implementation of health impact assessment techniques. This paper describes the main lessons to be learned from this local experience.

Les études d'impact sur la santé : encore une nouvelle illusion pour devenir plus efficient ou un réel outil d'aide à la décision ? Cette question le canton du Jura se l'est posée comme de nombreuses collectivités publiques qui désirent se lancer sur cette voie. C'est dans le cadre d'une stratégie de développement durable que les jurassiens, portés par une volonté politique forte, ont entamé la réflexion et défriché le terrain en vue de l'implémentation des études d'impact sur la santé.

Dès 1999, le canton du Jura a décidé de contribuer aux efforts internationaux et nationaux en se lançant sur la voie de la durabilité. Grâce une volonté politique forte du Ministre de l'Environnement et de l'Equiperment en collaboration avec le Ministre de la Santé, des Affaires sociales et de la Police, il a construit, avec l'accompagnement d'equiterre¹ une stratégie d'action en deux temps. Tout d'abord en introduisant les principes et les objectifs de développement durable dans le cadre de la révision du Plan directeur cantonal d'aménagement du territoire. Puis en engageant un processus participatif d'Agenda 21 local, sous le nom de Juragenda 21, avec comme fil rouge la

promotion de la santé/qualité de vie afin de donner une plus grande cohérence et une meilleure visibilité à l'ensemble. En synergie avec d'autres projets jurassiens, Juragenda 21 désireait contribuer à répondre aux défis posés pour l'avenir du canton, en élaborant des projets qui tendent vers la durabilité et qui «parlent» de promotion de la santé et de qualité de vie.

Un Forum de représentants de la société civile a été mis sur pied afin d'identifier les problèmes locaux et, en fonction des objectifs fixés, de définir des domaines prioritaires sur lesquels travailler. Cinq champs d'action ont été ainsi retenus, il s'agit du «Tourisme durable»; de la «Mobilité durable»; de «l'Alimentation, alcool, tabac dans les écoles et ailleurs»; de la «Santé au travail : l'Etat montre sans donner de leçons!»; et de «2121 Juragenda, village durable». À l'intérieur de chacun de ces champs, diverses actions concrètes de court, moyen et long terme ont été façonnées. Le 4 juin 2002, un «arrêté concernant l'approbation des mesures du développement durable dans le cadre de Juragenda 21 pour 2002» a été adopté par le Gouvernement. Cet arrêté marque une étape importante du processus en validant le travail déjà effectué, mais également en permettant d'engager les actions prévues pour l'année 2002.

Les jalons de la mise en œuvre.

C'est ainsi qu'il a été possible de commencer à travailler sur l'étude d'impact sur la santé (EIS) dans le Canton du Jura puisqu'elle faisait partie du champ d'action «Santé au travail : l'Etat montre sans donner de leçons!» et bénéficiait d'un fort soutien du Ministre de la Santé. C'est un premier élément sur lequel il convient de mettre l'accent. Puisque l'EIS se propose de travailler sur les processus de décision, il paraît indispensable d'avoir un bon soutien au niveau politique, ici l'exécutif. La commande politique était claire : intégrer l'étude d'impact sur la santé dans le cadre d'un outil préexistant, «la fiche d'accompagnement des objets de délibération au gouvernement».

¹ equiterre est une association à but non lucratif qui accompagne, depuis 2001, les collectivités locales sur la voie de la durabilité www.equiterre.ch

Cette dernière, comme son nom l'indique, accompagne les projets qui sont discutés en séance des Ministres et permet de voir si le porteur de projet au sein de l'administration a envisagé l'impact de ce qu'il présente notamment sur les finances du canton et sur le respect de la législation en vigueur². Ainsi le Ministre s'imaginait volontiers voir «une case supplémentaire» posant la question des impacts sur la santé.

Comme pour chaque projet issu de Juragenda 21, un groupe d'accompagnement a été mis sur pied³. Composé essentiellement de membres de l'administration (chef de service de l'économie, hygiéniste cantonal, médecin cantonal, chargée de la prévention et de la promotion de la santé), ce groupe a accompagné le projet depuis 2003 jusqu'à ce jour. Le chef de service des arts et métiers de même que des représentants de la trésorerie et du service juridique ont depuis rejoint le groupe. Avoir des personnes issues de ces différents domaines est en parfaite cohérence avec le travail de fond qui se cache derrière l'EIS : lorsque l'on a pour objectif de travailler sur les déterminants de la santé, c'est bien d'une approche multisectorielle dont il s'agit. C'est pourquoi il est essentiel d'intégrer des personnes de divers horizons. Et là, il importe de souligner le deuxième point essentiel de la démarche : intégrer dès le début du projet les personnes qui seront amenées à utiliser l'outil. C'est, trivialement dit, ne pas oublier d'appliquer le principe d'empouvoirement ; il est absolument nécessaire de donner, le plus tôt possible, la capacité aux membres de l'administration de s'approprier un tel instrument. Pour ce faire, la meilleure manière de procéder est de le construire «avec» eux et non «pour» eux. Autre maxime chère aux promoteurs de la santé.

Etant donné l'état de développement des études d'impact sur la santé tant en Suisse que dans les autres pays, il nous semblait plus pertinent, pour la première phase du projet, de travailler sur l'affinement de l'outil avec le groupe. Cette première étape s'est matérialisée sous forme d'un rapport, lié à un travail de diplôme post grade à l'EPFL (Diallo 2002). C'est notamment dans ce cadre qu'une version allégée (*screening*) de l'outil a été testée sur le bureau de l'intégration du canton du Jura. Dans une deuxième étape, une fois le groupe d'accompagnement un peu plus familiarisé avec l'EIS, nous avons procédé à l'application de l'outil dans une forme plus développée (*screening, scoping, assessing, reporting*) sur le cas du projet de Zone d'activité régionale de Delémont, un projet soutenu dans le cadre de la politique d'agglomération de la Confédération, qui était à ce moment là en phase straté-

² D'autres domaines sont énoncés : économie, plan directeur cantonal d'aménagement du territoire

³ Groupe de travail accompagné par equiterre mandaté pour les EIS (équipe equiterre : Nicola Cantoreggi, Thierno Diallo, Natacha Litzistorf)

gique : le Plan directeur d'aménagement du territoire du canton⁴ lui avait donné vie de manière institutionnelle, des études de base avaient précisés des éléments de forme et de fond afin de la développer et les bases de la collaboration intercommunale et avec le canton (critère fondamental pour entrer dans le sérail des projets d'agglomération) étaient posées. Le projet se trouvait dans la période qui succède à la première matérialisation de la conception et n'était pas encore entré de plein pied dans l'implémentation à proprement parlé.

Enseignements à tirer

Ce qui ressort de ces séances est très riche et très instructif pour les promoteurs de la santé et les professionnels de la gestion publique. Les enseignements présentés ci-dessous ne sont pas que le fruit de l'expérience jurassienne, mais également celui de l'ensemble de notre expérience sur le domaine⁵.

Tout d'abord il faut bien se rendre à l'évidence qu'il y a encore du chemin à parcourir pour avoir un partage univoque de la définition de la santé telle qu'elle a été formulée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Il apparaît encore aujourd'hui qu'elle ne fait pas l'unanimité, ce qui pose de sérieux problèmes. Les esprits cartésiens ont de la peine à se reconnaître dans une définition telle que celle de l'OMS qui fait appel à des notions qui selon eux sont peu ou pas mesurables et prêtent trop le flanc à des interprétations diverses. C'est particulièrement le cas du «bien-être» qui à leurs yeux laisse une trop grande part de subjectivité. Dans son sillon, l'approche de la réalité par la promotion de la santé pose des problèmes d'appropriation. Tout d'abord lors de la discussion des déterminants de la santé et par la suite, plus nous avançons dans la procédure, plus l'absence de langage commun se fait ressentir. Il semblerait que c'est principalement les déterminants sociaux qui posent quelques problèmes ; peut-être parce que c'est ceux qui reflètent/qui révèlent le mieux les divergences des différents systèmes de valeurs qui composent une société ? Finalement, le changement de paradigme, dont l'essence est le décloisonnement de la pensée et de l'action qui vise à une approche holistique du monde, n'a pas encore eu lieu. Ainsi, lorsque nous arrivons à des recommandations, nombreux sont ceux qui ne se retrouvent plus dans les domai-

⁴ Le Plan directeur d'aménagement du territoire et du canton est le principal instrument de planification des cantons. Il indique la manière de coordonner les activités à incidences spatiales. Il esquisse les orientations de l'aménagements compte tenu du développement souhaité. Il lie les autorités et est coordonné avec les cantons voisins, les régions limitrophes et les communes. Il doit finalement être approuvé par le Conseil fédéral.

⁵ equiterre travaille sur les études d'impact sur la santé pour le canton de Genève et pour le canton du Tessin (cf. Frei & Casabianca 2006 ; Simos & Arrizabalaga 2006)

nes abordés et pensent que nous sommes «hors sujet». Comment sortir de ce dilemme ? Il n'y a pas une réponse, mais une attitude à adopter : accepter une définition (tout en reconnaissant qu'elle peut, et sera amenée à évoluer dans le temps) afin de pouvoir construire un outil sur une base commune.

Deuxièmement il ne faut pas passer sous silence toute la difficulté de savoir réellement ce que l'on veut en matière d'outils.

Ces dernières années, nous avons observé une forte demande des collectivités envers les outils d'aide à la décision. Toutefois il existe encore quelques confusions sur la nature et la portée des outils. Les demandes sont hétérogènes et c'est légitime. Mais il convient de prendre du temps en début de processus afin de bien cerner quel type d'outil nous désirons. De manière triviale et un peu réductrice, nous cherchons un outil : pour questionner le projet avant qu'il ne soit développé (a priori), un pour l'accompagner (in itinere) ou un pour l'évaluer (a posteriori) ? Des réponses à ces questionnements dépendra la construction (approche, méthodologie) de l'EIS. Troisièmement, les valeurs ajoutées de l'étude d'impact sur la santé ne sont pas encore suffisamment développées pour convaincre un public non convaincu. Dans le cas jurassien, le groupe d'accompagnement, bien qu'acquis à la nécessité d'avoir un tel outil dans le processus décisionnel, n'a pas trouvé l'argumentation assez fine pour voir ce qu'apportait comme plus-value l'EIS par rapport à d'autres instruments existants. C'est tout d'abord oublier que dans les études d'impact sur la santé, c'est peut-être l'ensemble du processus qui a une plus grande valeur que les conclusions auxquelles nous arrivons et qui se matérialisent sous forme de recommandations. Ainsi les questions soulevées et discutées dans une perspective de santé ne l'auraient probablement jamais été sans cela.

Quatrièmement, il est difficile de trouver les bons critères afin de savoir si un projet doit ou ne doit pas être soumis à l'EIS reste très présente. D'où l'idée dans le canton du Jura de développer un tri préalable pour mieux nous orienter. Ce problème se retrouve avec de nombreux outils du même type : idéalement nous avons tous l'ambition de «de tout soumettre» aux outils que nous développons, mais de manière réaliste, nous savons pertinemment que c'est impossible. Ce point n'est pas encore et de loin pas résolu pour l'ensemble des outils développés actuellement.

Cinquièmement, il faut se rendre à l'évidence qu'en matière d'EIS la répliquabilité en Suisse revient à développer 26 types d'EIS. Même si les grandes étapes du processus sont identiques, l'adaptation au canton et parfois même au projet spécifique est incontournable. Par ailleurs, même si nous avons partout le même système politique et le même Etat de droit, les processus de décision sont bien différents et souvent en lien avec la structure organisationnelle de l'Etat. Développer

et mettre en œuvre une EIS nécessite donc une compréhension et observation du fonctionnement de ces mécanismes. Il est alors possible de choisir les instruments les plus adéquats dans la «boîte à outils» des études d'impact sur la santé. Cela dans le respect d'un point commun à tous les cantons : le souci légitime de ne pas alourdir et complexifier la prise de décision.

Sixièmement, parler d'études d'impacts sur la santé rappelle pour certains le souvenir des études d'impacts sur l'environnement et ses manières parfois procédurières. Que ceux-là se rassurent. L'EIS ne s'y apparente pas directement ou n'ambitionne pas de développer le même type de procédure. Par ailleurs, afin de rassurer ceux qui seraient encore sceptiques, les débats autour des études d'impacts sur l'environnement montrent également la capacité des systèmes de ce type à évoluer. En effet, la commission fédérale des finances (saisie du dossier en même temps que de la question sur le droit de recours des associations) est arrivée à construire des propositions faisant ainsi la démonstration des possibilités d'évolution de tels outils.

Septièmement, il ne faut pas oublier qu'en Suisse nous n'avons pas «une culture d'outils» très développée dans les administrations publiques. Que nous ayons affaire à des outils a priori, in itinere ou a posteriori, les mentalités ne sont pas formées pour cet exercice. Ainsi, il est difficile de faire comprendre les bienfaits potentiels d'outils touchant aux logiques et pratiques administratives.

Finalement, c'est un peu la quadrature du cercle quand la demande est formulée de telle manière à ce que nous voulons des outils, mais nous ne voulons pas que cela monopolise trop de ressources humaines, financières et temporelles et surtout que cela ne change rien à notre manière de faire.

Avenir des études d'impact sur la santé dans le Jura et ailleurs ...

Après quelques errances et quelques doutes, comme dans tout projet novateur et un brin dérangeant l'ordre établi des processus décisionnels, le projet jurassien a induit une réflexion en profondeur avec le point de départ que constituait «la fiche d'accompagnement des objets de délibération au gouvernement». Aujourd'hui, c'est toute la fiche qui est passée en revue pour améliorer l'ensemble du processus de décision touchant non plus seulement le domaine de la santé mais tous les autres. Ainsi c'est dans le cadre d'un groupe de travail temporaire pour le développement durable que le travail va être effectué en relation étroite avec la Chancellerie.

L'étude d'impact sur la santé est l'outil par excellence de la promotion de la santé ; c'est grâce à elle qu'il sera possible de mieux faire comprendre les enjeux stratégiques des ques-

tions de santé dans nos sociétés occidentales ces prochaines années. Une fois que ces études auront déployé leurs effets, il sera alors possible de démontrer que prendre en compte les questions de santé de «manière précoce» permet d'économiser les deniers publics.

Maintenant nous attend, nous initiateurs des études d'impact sur la santé, un défi de taille : transformer nos expériences issues des divers cantons en savoirs élaborés pour arriver à le traduire en réelle changement de logiques et pratiques administratives et institutionnelles (De Leener 2005). C'est pour cette raison que sur l'impulsion conjointe du Canton du Tessin et d'equiterre, l'idée d'une plate-forme intercantonale est née (Frei & Casabianca 2006).

Mais plus que tout aujourd'hui l'heure est à la durabilité. La Stratégie nationale de développement durable dans sa mesure 22 parle bel et bien de l'importance d'élaborer des outils.

Zusammenfassung

Health Impact Assessment (HIA) – nur eine weitere Illusion der Effizienzsteigerung oder ein wirklich hilfreiches Mittel zur Entscheidungsfindung?

Seit 1999 besteht im Kanton Jura der Entscheid, zu internationalen und nationalen Bestrebungen zur nachhaltigen Entwicklung beizutragen. In diesem Rahmen haben die Bürgerinnen und Bürger, getragen von einem starken politischen Willen, angeregt, die Implementierung von Health Impact Assessments zu erwägen. Der vorliegende Beitrag präsentiert die wichtigsten Lehren, die aus dieser lokalen Erfahrung gezogen wurden.

References

De Leener P (2005) Des expériences de terrain aux savoirs élaborés : enjeux, difficultés et résultats. 7^{ème} Conférence nationale sur la promotion de la santé, 27–28 janvier 2005, Fribourg.
<http://www.qualite-de-vie.ch/fr/activities/conference/2005/downloads.asp>

Diallo T (2002) Elaboration d'une procédure d'étude d'impact sur la santé pour le canton du Jura. Mémoire de recherche présenté pour l'obtention du diplôme d'études postgrades EPFL en ingénierie et management de l'environnement. Lausanne : EPFL.

Litzistorf Spina N

Les études d'impact sur la santé : encore une nouvelle illusion pour devenir plus efficient ou un réel outil d'aide à la décision ?

Comme *equiterre* l'a proposé depuis le début et comme la tendance fédérale le laisse entrevoir, les études d'impacts sur la durabilité devraient se concevoir «sous le chapeau» du développement durable, ce qui fait sens. Par contre, ce que nous attendons dès aujourd'hui de la part de la Confédération et des offices concernés, c'est la recherche d'une mise en cohérence de tous ces outils qui existent déjà ou qui sont en devenir aux différents niveaux institutionnels. Sinon il y a fort à parier que le moment où ils seront tous prêts à l'implémentation, avec ou sans base légale, l'ensemble soit incompatible et jamais appliqué. Finalement, l'étude d'impact sur la santé (comme tous les autres outils) ne devient outil d'aide à la décision qu'à partir du moment où... elle est réellement utilisée et intégrée dans un véritable processus décisionnel. Sans quoi elle ne restera qu'un exercice de style de plus sur le long chemin de l'amélioration des décisions publiques.

Résumé

Les études d'impact sur la santé : encore une nouvelle illusion pour devenir plus efficient ou un réel outil d'aide à la décision ?

Dès 1999, le Canton du Jura a décidé de contribuer aux efforts internationaux et nationaux en se lançant sur la voie de la durabilité. Dans ce cadre, les jurassiens, portés par une volonté politique forte, ont entamé une réflexion portant sur l'implémentation des études d'impact sur la santé. Cet article présente les principaux enseignements de cette expérience locale.

Address for correspondence

Natacha Litzistorf Spina
Directrice
Association equiterre
Rue des Asters 22
1202 Genève
litzistorf@equiterre.ch

Frei K, Casabianca A (2006) Health Impact Assessment: how Ticino Canton makes health a common issue. *Soz Praventiv Med* 51(3): 137–140.

Simos J, Arrizabalaga P (2006) Utiliser les synergies entre évaluation environnementale stratégique (EES) et évaluation d'impact sur la santé (EIS) pour promouvoir la prise en compte de l'environnement et de la santé dans les processus décisionnels publics. *Soz Praventiv Med* 51(3): 133–136.