



Rapport «Prévention et promotion de la santé en Suisse - Rapport répondant aux postulats Humbel Näf (05.3161) et CSSS-CE (05.3230)»

Résumé

Le rapport «Prévention et promotion de la santé en Suisse» a été élaboré par l'Office fédéral de la santé publique sur mandat du Département fédéral de l'intérieur en réponse aux postulats 05.3161 Humbel Näf du 17 mars 2005 «Prévention et promotion de la santé. Renforcer la transparence et la coordination» et 05.3230 CSSS-CE du 3 mai 2005 «Moyens alloués par la Confédération à la prévention santé». Avec les recommandations publiées en juin 2006 par la Commission spécialisée «Prévention + Promotion de la santé» mise en place par le Département fédéral de l'intérieur, il sert de base aux mesures décidées le 28 septembre 2007 par le Conseil fédéral pour renforcer la prévention et la promotion de la santé en Suisse.

Les investissements dans la prévention et la promotion de la santé permettent non seulement de conserver et d'améliorer la santé et la qualité de vie de l'individu, mais aussi de renforcer la productivité de la société ainsi que de conserver la capacité à travailler de la population et la productivité du secteur économique. Ceci permet de prévenir les décès précoces et les retraites anticipées dues à la maladie, de réduire les pertes de production des entreprises pour cause de maladie, de maintenir l'autonomie des personnes âgées et d'éviter ou retarder les besoins en soins. En même temps, la prévention et la promotion de la santé renforcent les compétences en santé de la population et permettent ainsi une demande et une utilisation plus différenciées des prestations de santé, ce qui peut, à long terme, contribuer à atténuer l'augmentation des coûts du système de santé.

Renforcement de la prévention et de la promotion de la santé en Suisse

Après l'échec de la première proposition de loi fédérale sur la prévention en 1984, la politique de la santé s'est principalement préoccupée de médecine curative et du financement des systèmes de soins. Cependant, en raison des défis actuels qui se posent à la politique de santé – évolution démographique, augmentation des maladies chroniques et retour ou apparition de maladies infectieuses –, on constate depuis longtemps des efforts, sur le plan fédéral comme dans les cantons, de renforcer la prévention et la promotion de la santé.

Ainsi, le Département fédéral de l'intérieur (DFI) a, le 5 septembre 2005, mis en place la Commission spécialisée «Prévention + Promotion de la santé» (Commission spécialisée PPS2010) et lui a donné pour mission de vérifier les conditions thématiques et pratiques ainsi que la faisabilité politique d'une nouvelle réglementation juridique de la prévention et de la promotion de la santé. La Commission spécialisée PPS2010 a présenté au DFI en juin 2006 un rapport sur l'avenir de la prévention et de la promotion de la santé en Suisse, lequel contient entre autres des recommandations de mesures à

prendre pour renforcer la prévention et la promotion de la santé. Il s'agit en particulier des recommandations suivantes:

- Renforcement de la prévention et de la promotion de la santé dans le système de santé et dans la politique de santé, mais aussi dans d'autres secteurs politiques tels que politique de l'environnement, politique de l'éducation, politique économique et sociale.
- Établissement d'un processus structuré, participatif et continu d'élaboration d'objectifs de santé nationaux dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé afin d'améliorer le pilotage et la coordination des mesures prises.
- Prise en compte du principe de subsidiarité au niveau de la mise en œuvre et des mesures (pluralité des acteurs) et renforcement des tâches et des compétences des assureurs sociaux (AMal, AA, AI).
- Création d'une institution de prévention des maladies et de promotion de la santé pour l'ensemble de la Suisse (regroupement des institutions actuelles) et regroupement des sources financières existantes accompagné d'un assouplissement du caractère obligatoire de l'affectation des impôts à la consommation.
- Création d'une loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi-cadre) ainsi que d'une loi fédérale sur la lutte contre les maladies non transmissibles (en particulier également les troubles psychiques).
- Vérification systématique des décisions politiques et règles juridiques du point de vue de leur impact sur la santé.

Dans leur rapport sur le système de santé suisse d'octobre 2006, l'OCDE et l'OMS parviennent elles aussi à la conclusion que la Suisse doit s'efforcer de mieux équilibrer la prévention et la médecine curative, d'autant plus que, en dépit d'un nombre important de programmes et de projets, la multiplicité des responsabilités dans ce domaine a conduit à des activités disparates et largement dépourvues de coordination. Pour améliorer le système, elles proposent entre autres les mesures suivantes:

- Coordonner les politiques par le biais d'une loi-cadre sur la prévention et la promotion de la santé
- Se concentrer sur des thématiques particulièrement préoccupantes pour la santé publique (p. ex. consommation de tabac et d'alcool, réglementation de l'adjonction de sel) ou ayant fait l'objet d'une attention insuffisante par le passé (p. ex. santé mentale ou obésité)
- Promouvoir des mesures de prévention rentables
- Élargir certains programmes de dépistage du cancer, en particulier celui de dépistage du cancer du sein
- Créer des incitations à l'investissement dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé

Nombreux acteurs

En Suisse, de nombreux acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux s'engagent à l'échelle nationale, cantonale et communale dans la prévention et la promotion de la santé. Tandis que la Confédération est en particulier active dans le domaine de la prévention des dépendances (alcool, tabac, drogues), dans la lutte contre les maladies transmissibles, dans la prévention des accidents et maladies professionnels ainsi que dans la prévention des accidents non professionnels, les cantons et les acteurs privés jouent un rôle clé dans la prévention des maladies non transmissibles et des troubles psychiques ainsi que dans la promotion de la santé. Les cantons sont en outre responsables de l'exécution de la loi sur les épidémies, de la loi sur les stupéfiants ainsi que de la loi sur le travail. Au niveau de la mise en œuvre, la structure fédérale de la Suisse a permis d'engranger une profusion d'expériences pour ce qui est de la conception et de l'application de mesures concrètes de prévention et de promotion de la santé répondant aux différents besoins cantonaux et communaux.

Le tableau ci-dessous présente les acteurs qui, sur la base de lois fédérales, conçoivent et mettent en œuvre des mesures de prévention des maladies ou des accidents ainsi que des mesures de promotion de la santé.

| Institution | Bases juridiques | Forme juridique | Thèmes |
|--|---|---|--|
| Bureau suisse de prévention des accidents | LAA, art. 88 | Fondation de droit privé | Prévention des accidents dans l'habitat, les loisirs et la circulation routière |
| Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident – Suva | LAA, art. 61 | Institution de droit public | Sécurité au travail (prévention des accidents et maladies professionnels), promotion de la santé en entreprise, prévention des accidents des loisirs |
| Caisses-maladie | LAMal, art. 19 et 26 | Association, fondation, SA, coopérative ou caisse publique | Promotion de la santé (gèrent la fondation Promotion Santé Suisse), financement de prestations de prévention médicale |
| Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail | LAA, art. 85 | Commission d'administration extra-parlementaire | Sécurité au travail (prévention des accidents et maladies professionnels) |
| Fondation Promotion Santé Suisse | LAMal, art. 19 | Fondation de droit privé | Alimentation et activité physique, santé psychique, promotion de la santé en entreprise |
| Fonds de prévention du tabagisme | Loi fédérale sur l'imposition du tabac, art. 28, Ordonnance sur le Fonds de prévention du tabagisme | Fonds de droit particulier (géré par un service de l' OFSP) | Prévention du tabagisme |
| Fonds de sécurité routière | Loi sur une contribution à la prévention des accidents | Institution de droit public | Prévention des accidents de la route |
| Office fédéral des assurances sociales | LAI (art. 74) LAVS (art. 101bis) | Unité de l'administration centrale | Subventions aux ligues de santé |
| Office fédéral des routes | Org DETEC, Loi fédérale sur la circulation routière | Unité de l'administration centrale | Prévention des accidents de la route |
| Office fédéral du sport | Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports | Unité de l'administration centrale | Promotion de l'activité physique |
| Office fédéral de la santé publique | Org DFI Lois particulières | Unité de l'administration centrale | Lutte contre les maladies transmissibles, prévention de l'abus de drogues et d'alcool et du tabagisme, alimentation et activité physique, migration et santé |
| Régie fédérale des alcools | Org DFF, Loi sur l'alcool, art. 43a | Institution de droit public | Prévention de l'alcoolisme |
| Secrétariat d'État à l'économie | Org DFE Loi sur le travail, LSIT | Unité de l'administration centrale | Protection de la santé au travail, promotion de la santé en entreprise |

Au niveau de la prévention et de la promotion de la santé, les formes d'organisation et les modèles de collaboration sont réglés de manières très différentes en fonction de la thématique et sont donc extrêmement variés. La plupart des structures organisationnelles ont des raisons historiques:

- La prévention des accidents et des maladies professionnels se déroule dans un cadre bien réglé. Ainsi, la loi sur l'assurance-accidents (LAA) et la loi sur le travail (LTr) règlent les responsabilités de la Confédération et des cantons, la coordination entre les acteurs, l'application obligatoire des prescriptions et directives légales ainsi que le financement des activités concrètes. L'organe central de coordination en est la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST).
- De même, dans le secteur de la prévention des accidents non professionnels, la Confédération peut exiger une coordination et une collaboration. La coordination pour l'ensemble de la Suisse est assurée par le Bureau suisse de prévention des accidents et, dans le domaine de la prévention des accidents de la route, par le Fonds de sécurité routière.
- Pour ce qui est de la prévention des maladies et de la promotion de la santé, l'organisation et la collaboration sont plus complexes en raison de la répartition des responsabilités entre la Confédération et les cantons. L'OFSP et la fondation Promotion Santé Suisse assument un rôle de coordination dans le cadre de leurs responsabilités par le biais de programmes nationaux de prévention ou de stratégies à long terme sur des thèmes clés.

Bases juridiques multiples

Dans le domaine de la prévention et de la promotion de la santé, la législation n'est en Suisse ni homogène, ni systématique et elle présente des lacunes importantes. Les dispositions légales qui existent au niveau de la Confédération et des cantons dans le domaine de la prévention des maladies et de la promotion de la santé s'appliquent uniquement à certains secteurs et sont formulées de manière relativement imprécise, voire ouverte.

S'y ajoute l'inconvénient que les compétences de la Confédération au niveau du système de santé sont limitées. Elle ne peut régler la prévention et la promotion de la santé que dans la mesure où les compétences législatives correspondantes lui sont conférées par la Constitution fédérale (en particulier art. 117 et art. 118, Cst.). Les mandats contenus dans l'art. 118 Cst. donnent cependant à la Confédération des compétences relativement vastes pour la protection de la santé. Ainsi a-t-elle réglé avec précision la lutte contre les maladies transmissibles, l'utilisation des denrées alimentaires, des agents thérapeutiques, des stupéfiants, des organismes, des produits chimiques et des objets usuels qui peuvent présenter un danger pour la santé (art. 118, al. 2, let. a, Cst.) – au sens de la sécurité des produits, y compris des mesures d'information et de prévention afférentes. La Confédération a également décrété des prescriptions pour assurer la protection contre les rayons ionisants (art. 118, al. 2, let. c, Cst.). En revanche, pour la prévention des maladies non transmissibles et des troubles psychiques très répandus ou particulièrement dangereux (art. 118, al. 2, let. b, Cst.), la Confédération ne dispose actuellement pas d'une base juridique complète – il incombe donc aux cantons d'ancrer dans la loi les mesures de prévention et de promotion de la santé.

Dans le domaine de la prévention des accidents, de la sécurité au travail (prévention des accidents et maladies professionnels conformément à la LAA) et de la protection de la santé au travail, il existe par contre déjà une profusion de réglementations légales.

Dépenses pour la prévention et la promotion de la santé

En 2005, 51,73 milliards de francs ont été investis en Suisse dans le système de santé. La part des coûts de santé au produit intérieur brut (PIB) se montait donc à 11,5%. La majeure partie des fonds (48 milliards de francs ou 98%) étaient consacrés à la prise en charge médicale de la population. Les dépenses de prévention et de promotion de la santé relevées dans les statistiques se montaient en 2005 à 1,13 milliard de francs. Ceci correspond à 2,1% du total des dépenses pour le système de santé suisse. La Suisse se trouve donc en dessous de la moyenne de l'OCDE de 2,7%. Les pays qui se trouvent au-dessus de la moyenne de l'OCDE sont les Pays-Bas (5,5%), la Hongrie (5,0%), l'Allemagne (4,8%), les États-Unis (3,9%), la Finlande (3,8%), la Pologne (3,4%), le Mexique (3,3%), l'Australie (3,1%) et la République Tchèque (2,9%). Au niveau cantonal, les dépenses pour la prévention et la promotion de la santé représentaient en 2004 en moyenne 3,6% des dépenses totales de chaque canton pour la prise en charge médicale. En 2004, les cantons ont investi au total 252,3 millions de francs dans la prévention et la promotion de la santé.

En 2005, les dépenses totales des acteurs mentionnés ci-dessus se montaient à environ 234 millions de francs. Cette somme représente près d'un cinquième du total des fonds investis en Suisse dans la prévention et la promotion de la santé. Environ 10% de cette somme sont utilisés pour des campagnes.

| Source de financement | Institution et utilisation des fonds | Dépenses 2005 |
|---|---|--|
| Moyens fédéraux généraux | Office fédéral de la santé publique – OFSP | 31,65 millions |
| | Crédit de prévention | 29,85 millions |
| | Contributions à la Ligue pulmonaire | 0,60 million |
| | Contributions à la Ligue suisse contre le rhumatisme | 0,90 million |
| | Contributions à la Société Suisse de Nutrition | 0,30 million |
| | Office fédéral du sport | 1,40 million |
| | Office fédéral des routes | chiffres non disponibles¹⁾ |
| | Secrétariat d'État à l'économie | 0,55 million |
| Impôt sur l'alcool | Régie fédérale des alcools (sans la dîme de l'alcool) | 1,87 million |
| Taxe pour la prévention du tabagisme | Fonds de prévention du tabagisme | 14,96 millions |
| Supplément de prime AP | Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail | 101,61 millions |
| | Dépenses pour les activités propres | 1,00 million |
| | Contribution à la Suva (sécurité au travail [y compris frais de personnel]) | 86,41 millions |
| | Contributions aux organisations spécialisées et aux inspectorats cantonaux du travail | 13,50 millions |
| | Contribution au seco (inspectorat fédéral du travail) | 0,70 million |
| Supplément de prime ANP | Bureau suisse de prévention des accidents – bpa | 24,87 millions |
| | Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident – Suva (sécurité des loisirs, y compris frais de personnel) | 6,60 millions |
| Supplément de prime d'assurance RC véhicules à moteur | Fonds de sécurité routière | 17,72 millions |
| Supplément de prime LAMal | Fondation Promotion Santé Suisse | 18,73 millions |
| Contributions de l'assurance-invalidité | Office fédéral des assurances sociales | 14,52 millions |
| | Contributions à l'Aide Suisse contre le Sida | 0,33 million |
| | Contributions à la Ligue suisse contre le cancer | 2,99 millions |
| | Contributions à la Ligue pulmonaire | 6,39 millions |
| | Contributions à la Ligue suisse contre le rhumatisme | 2,43 millions |
| | Contributions à l'Association Suisse du diabète | 0,74 million |
| | Contributions à la Société suisse pour la fibrose kystique | 0,27 million |
| | Contributions à la fondation Pro Mente Sana | 1,37 million |
| Primes LAMal | Caisses-maladie – santésuisse (prévention médicale) | chiffres non disponibles²⁾ |
| Total | | 234,48 millions |

¹⁾ Il n'est pas possible d'évaluer avec précision les moyens mis en œuvre par l'OFROU pour la prévention des accidents. En effet, ses services s'efforcent de rendre la mobilité sur les routes aussi sûre que possible – et donc aussi de prévenir les accidents.

²⁾ Les coûts des prestations de médecine préventive obligatoires conformément à la LAMal ne sont pas relevés séparément dans les statistiques des assureurs.

Source: rapports annuels 2005 et renseignements fournis par les acteurs selon l'enquête de l'OFSP d'avril 2006

Efficacité des mesures de prévention et de promotion de la santé

Les services fédéraux doivent assurer que leurs politiques, stratégies et mesures sont adéquates, efficaces et économiques. Afin de souligner l'importance de ce principe, l'évaluation de l'efficacité a été inscrite dans la Constitution fédérale lors de la révision totale de 1999 (art. 170, Cst.).

Tous les acteurs mentionnés ci-dessus vérifient régulièrement l'efficacité de leurs interventions par le biais d'évaluations. Les résultats de ces études d'évaluation montrent que les mesures prises sont en général adéquates et efficaces. Une analyse transversale de diverses études d'évaluation montre en outre que les aspects suivants sont des facteurs essentiels d'efficacité d'une mesure de prévention ou de promotion de la santé:

- Élaboration d'un lot de mesures complet, s'adressant à la fois à l'ensemble de la population, à des groupes cibles spécifiques et aux individus. On peut renforcer l'impact en déployant des activités simultanément au niveau national, local et individuel et en les combinant avec des mesures à plus long terme d'éducation à la santé.
- Intégration des campagnes médiatiques au sein de programmes de prévention, de plans d'action ou de stratégies de politique de santé.
- Prise en compte de différents contextes (p. ex. école, lieu de travail, etc.) et partenaires.

- Utilisation de différentes stratégies et de différents messages pour différents groupes cibles (grand public, groupes cibles spécifiques, individus).
- Lancement d'interventions visant à modifier les normes sociales (p. ex. ne pas fumer en tant que nouvelle norme sociale) afin de promouvoir la mise en œuvre individuelle des comportements préventifs et des modes de vie favorables à la santé.
- Introduction de mesures légales spécifiques et d'instruments de pilotage tels que p. ex. perception d'impôts d'incitation, mesures de régulation du marché telles que limitations de vente ou taxes, mais aussi incitations positives telles que subventions ou contributions à des projets.

Actions nécessaires du point de vue de la Confédération

Le système actuel de prévention et de promotion de la santé présente une faiblesse notable: contrairement aux trois piliers de la prise en charge des malades (traitement, rééducation, soins), la prévention et la promotion de la santé ne sont actuellement – à l'exception de la lutte contre les maladies infectieuses et de la prévention des maladies professionnelles et des accidents – pas suffisamment ancrées, que ce soit au niveau de la conception, de la politique, de l'organisation ou du droit. Cette faiblesse structurelle a pour effet que la prévention des maladies et la promotion de la santé manquent bien souvent de pilotage et de coordination, mais aussi de transparence pour ce qui est des offres et des prestations. Le Conseil fédéral partage l'avis de la Commission spécialisée PPS2010 ainsi que de l'OCDE et de l'OMS selon lequel, en raison de la faiblesse structurelle actuelle, de nouvelles bases juridiques sont nécessaires pour renforcer la prévention et la promotion de la santé et pour améliorer la coordination et l'efficacité des activités existantes.

Du point de vue du Conseil fédéral, des actions sont nécessaires dans les trois domaines suivants:

- Comblent les lacunes dans la législation fédérale: aujourd'hui, les maladies cardio-vasculaires et les cancers sont les principales causes d'années de vie perdues précocement. Bon nombre de ces maladies peuvent être évitées, ou tout au moins retardées, par un mode de vie sain et des conditions de vie favorables à la santé. Cependant, en dépit du mandat contenu dans l'art. 118, al. 2, Cst., la Confédération n'a pas les bases légales dont elle aurait besoin pour agir dans le domaine de la lutte contre les maladies non transmissibles et les troubles psychiques très répandus ou particulièrement dangereux.
- Nécessité d'une stratégie globale de prévention et de promotion de la santé: le paysage actuel de la prévention et de la promotion de la santé manque d'une stratégie d'ensemble au sens d'objectifs globaux de prévention et de promotion de la santé. Par conséquent, en raison des différentes lois particulières sur la base desquelles les acteurs agissent, des différentes formes d'organisation et de collaboration, mais aussi des différentes priorités définies à l'échelle des cantons et des communes, sa structure manque de clarté.
- Amélioration du pilotage des taxes de prévention: les modalités actuelles de pilotage et d'utilisation des taxes de prévention – en particulier de la taxe pour la prévention du tabagisme et du supplément de prime LAMal – peuvent être décrites comme insuffisantes du point de vue de l'optimisation de l'utilisation des fonds. De plus, les limites entre la surveillance (contrôle politico-légal), l'attribution de fonds et la mise en œuvre manquent souvent de transparence.

En conséquence, le 28 septembre 2007, le Conseil fédéral a décidé de mandater le Département fédéral de l'intérieur (Office fédéral de la santé publique) pour que celui-ci élabore d'ici l'automne 2008 un avant-projet des bases juridiques nécessaires, y compris rapport explicatif, en tant que base à l'ouverture d'une procédure de consultation. Ce faisant, il doit tenir compte des travaux préliminaires et des recommandations de la Commission spécialisée PPS2010 de juin 2006 ainsi que des recommandations de l'OCDE et de l'OMS formulées dans leur rapport sur la Suisse d'octobre 2006.

Les nouvelles bases juridiques doivent en particulier régler les quatre aspects suivants:

- Mesures de la Confédération pour la prévention des maladies non transmissibles et des troubles psychiques: il convient d'épuiser les compétences législatives conférées à la Confédération par l'art. 118, al. 2, let. b, Cst. pour la lutte contre les maladies non transmissibles et les troubles psychiques très répandus ou particulièrement dangereux. Ce faisant, il convient de prêter une attention particulière à la répartition des tâches entre la Confédération, les assurances sociales, les cantons et les institutions privées.
- Coordination des activités de prévention par le biais d'objectifs nationaux de prévention et de promotion de la santé: il faut que la Confédération et les cantons, conjointement avec les autres acteurs de la prévention et de la promotion de la santé (assureurs-maladie et accidents, prestataires, organisations non gouvernementales, etc.) formulent des objectifs nationaux mesurables de prévention et de promotion de la santé, et ce dans le cadre d'un processus coordonné et structuré et en tenant compte des données épidémiologiques actuelles sur l'état de santé et le comportement relatif à la santé de la population suisse. Des évaluations régulières devront contrôler dans quelle mesure les objectifs auront été atteints.
- Coordination des activités de prévention des services fédéraux par le biais d'une stratégie de prévention et de promotion de la santé du Conseil fédéral: les mesures de prévention et de promotion de la santé des services fédéraux et des acteurs ayant un mandat légal fédéral (Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail, Fonds de sécurité routière, Bureau suisse de prévention des accidents, fondation Promotion Santé Suisse, Suva, Fonds de prévention du tabagisme) doivent être coordonnées par le biais d'une stratégie de prévention et de promotion de la santé du Conseil fédéral.
- Simplification et remaniement des structures de prévention: afin d'optimiser l'utilisation des fonds, il faut remanier la gestion de la taxe pour la prévention du tabagisme (prélevée conformément à l'art. 28 de la loi fédérale sur l'imposition du tabac) ainsi que la gestion et l'utilisation des suppléments de prime LAMal prélevés conformément à l'art. 20 LAMal. En outre, le pilotage des organisations correspondantes doit être soumis à un réexamen en tenant compte des principes de Corporate Governance du Conseil fédéral.