

RAPPORT DU CONSEIL D'ETAT AU GRAND CONSEIL

sur le postulat Jean-Michel Dolivo et consorts demandant au Conseil d'Etat que, dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie fédérale "Migration et santé", les offres de prévention et de promotion de la santé soient ouvertes à la population migrante.

Rappel

Développement

Sur le site de l'Etat de Vaud, sous le titre - Vivre dans le canton de Vaud - il est rappelé que le Canton de Vaud est l'un des cantons où la proportion de la population étrangère est la plus importante de Suisse (29% de la population résidente). Cette population se caractérise par une grande diversité. Plus de 160 nationalités différentes se côtoient et coexistent sur notre sol. Outre le district de l'Ouest lausannois (totalisant 43% de population résidente étrangère), ceux d'Aigle, de Lausanne, de Nyon et de la Riviera – Pays-d'Enhaut accueillent une proportion de la population étrangère supérieure à la moyenne cantonale. En Suisse, les étrangers représentent un bon cinquième de la population. Si l'on considère la population active, cette proportion atteint même un quart. La population étrangère en Suisse finance largement le système de santé helvétique, car les étrangers sont nettement plus jeunes en moyenne que les Suisses. Toutefois, dans leurs groupes d'âge, il est établi que les migrants sont davantage exposés à des problèmes de santé et qu'ils accèdent moins facilement à notre système de santé. Souvent, ils ne savent pas suffisamment ce qui constitue un comportement favorable à la santé et les difficultés de communiquer ne sont pas rares.

Plusieurs facteurs pèsent sur la santé des migrants et sont établis de manière indiscutable. Il y a, par exemple, les problèmes de compréhension, les expériences négatives en lien avec la migration, l'insécurité et la discrimination, que ce soit dans le pays d'origine ou en Suisse, pays de résidence. Les épisodes de violence vécus par des personnes venant de régions en guerre peuvent notamment avoir pour conséquences des symptômes somatiques et émotionnels. Les conditions de vie et de travail, la trajectoire personnelle, la formation des migrants sont très souvent fortement marquées par la précarité. Ils sont aussi davantage touchés par la pauvreté et le chômage que la population suisse et peuvent présenter des signes précoces d'usure et de fatigue en raison d'un travail physiquement exigeant. En outre, ils font plus souvent partie des couches défavorisées de la société, ce qui a également une influence sur la santé.

Différentes études consacrées à la situation sanitaire des migrants ont été réalisées ces dernières années. Il en ressort que, comparé à la population suisse:

- l'égalité des chances n'est pas encore garantie pour ce qui est de l'accès aux prestations de santé ;*
- la santé psychique est mise en cause par la précarité de leur condition ;*
- la problématique des douleurs chroniques est fortement présente ;*

- la prévalence de maladies comme le VIH/sida, la tuberculose, l'hépatite, le paludisme et les maladies sexuellement transmissibles est plus élevée dans certains groupes de migrants ;
- les cas d'interruptions de grossesse, de contraception déficiente et de mutilations génitales sont plus nombreux chez les migrants ;
- la santé bucco-dentaire des enfants et des jeunes issus de familles migrantes est déficiente, notamment du fait des coûts des soins ;
- certains groupes de migrants, du fait de leur situation précaire à tous les niveaux, ont plus facilement tendance à adopter des comportements pouvant affecter leur santé (consommation de tabac, manque d'activité physique, mauvaise hygiène alimentaire) ;
- parmi les jeunes migrants, du fait qu'ils sont "entre deux pays et cultures", se posent de manière spécifique les problèmes d'absence d'insertion professionnelle, de toxicodépendance ou de violence, qui ont un impact sur leur santé.

Les migrants se distinguent également sur le plan de la sollicitation du système de santé. Certains ont vécu dans des systèmes de santé très différents du nôtre avant d'émigrer et ne savent pas vraiment comment les choses se passent chez nous. Une méconnaissance des offres existantes, des droits et des devoirs, de même que des obstacles institutionnels ou encore une compétence transculturelle déficiente ont pour effet de désavantager les migrants.

Pour remédier à cette situation, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) a fixé des priorités pour la période 2008 à 2013 et a défini son action de la manière suivante : la stratégie fédérale migration et santé vise à améliorer le contexte sanitaire dans lequel vit la population migrante en Suisse et à instaurer l'égalité des chances face au système de santé. Un aspect essentiel de cette stratégie est d'ouvrir les offres de prévention et de promotion de la santé à la population migrante. On retrouve cette volonté stratégique au bilan du Plan stratégique du CHUV 2009-2013 (via le projet "psychiatrie et migrants"), et surtout dans l'objectif global 2.4. : "populations vulnérables : doter le CHUV de compétences interdisciplinaires et de moyens d'intervention répondant aux besoins des individus cumulant des facteurs de vulnérabilité". Soulignons qu'une politique publique de prévention et de promotion de la santé ciblée est aussi une manière, pour les collectivités publiques, en améliorant la santé d'un groupe vulnérable reconnu, de diminuer les coûts de la santé curative, dès lors que la prévention ne coûte presque rien en regard avec le coût des soins. Une telle politique publique doit se concevoir et s'appliquer en lien étroit avec les différentes "communautés" de migrants, leurs associations et les besoins qu'elles expriment.

Pour cette raison, les signataires de ce postulat demandent au gouvernement :

1. d'informer le Grand Conseil sur les actions entreprises afin de mettre en oeuvre la stratégie fédérale et cantonale adoptée, non seulement en pensant au CHUV, mais aussi à l'ensemble des prestataires de soins ;
2. et plus globalement d'étudier l'opportunité de mettre en oeuvre une véritable stratégie favorisant une ouverture transculturelle des divers organismes du domaine de la santé – des professionnels issus de la migration devant être associés à son élaboration – en vue de soumettre au Grand Conseil un rapport présentant cette stratégie et les différentes étapes de sa mise en oeuvre.

Jean-Michel Dolivo, Lausanne, le 24 août 2010

Réponse du Conseil d'Etat

Préambule

Le postulat Dolivo et consorts fait état des principaux facteurs qui déterminent la santé de la population migrante ainsi que de la stratégie fédérale " Migration et santé " visant à offrir des prestations de promotion de la santé et de prévention pour la population migrante.

D'emblée, le Conseil d'Etat tient à rappeler que la population vaudoise est composée de plus de 30%

de ressortissants étrangers et que chaque année, environ 20'000 personnes étrangères arrivent dans le canton. Parmi elles, seule une minorité peut être qualifiée de vulnérable. Les propos qui suivent doivent donc être nuancés à la lumière de cette réalité, ne s'appliquant pas de manière indifférente à l'ensemble de la population migrante.

Dans le domaine des soins, les prestations offertes aux populations vulnérables, se sont renforcées ces dernières années. Le CHUV et la PMU en particulier ont développé une politique institutionnelle pour la prise en charge de ce type de population en inscrivant de facto dans leurs missions fondamentales le devoir de soigner et d'assurer le financement de soins à toute personne, en garantissant l'éthique et l'équité de traitement. Les actions conduites et les collaborations mises en place dans ce domaine sont nombreuses et les résultats obtenus notamment par la commission CHUV-PMU des populations sociales, mise sur pied en 2006 par le DSAS et le CHUV, témoignent de la nécessité et de l'importance d'offrir une prise en charge médicale adéquate à ce type de populations.

Le postulant sollicite toutefois le Conseil d'Etat sur les actions conduites par le Canton dans le secteur de la promotion de la santé et de la prévention, notamment en lien avec la stratégie fédérale " Migration et santé ", et c'est donc dans ce sens que la présente réponse va être développée.

La stratégie " Migration et santé " vise l'égalité des chances selon le principe ancré dans la Constitution suisse. Dans ce sens, elle a pour objectif d'améliorer la situation sanitaire et les chances d'exploiter son potentiel de santé non seulement de la population migrante mais aussi des populations vulnérables vivant en Suisse. Les actions prévues dans la phase I se sont déployées jusqu'en 2007 et, après une évaluation des mesures prises, une adaptation de celles-ci et un renforcement de la collaboration avec les cantons, la Confédération a adopté et lancé la deuxième phase pour la période 2008- 2013.

Avec cette stratégie, l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) répond à la demande du Conseil fédéral de 2007 d'élaborer et de mettre en œuvre des mesures de politique d'intégration pertinentes dans le champ de la politique sanitaire. La stratégie définit une série d'objectifs visant à améliorer le comportement sanitaire, l'état de santé et l'accès de la population migrante au système de santé, dont les plus importants sont :

- les offres de promotion de la santé et de prévention sont adaptées aux besoins de la population migrante ;
- les personnes d'origine migrante disposent de compétences suffisantes dans le domaine de la santé pour pouvoir adopter un comportement favorable à la santé ;
- le personnel de santé dispose de compétences spécifiques en matière de migration ;
- les interprètes communautaires professionnels sont davantage sollicités et interviennent en fonction des besoins ;
- les connaissances sur la situation sanitaire des personnes d'origine migrante sont complétées et mises à la disposition des milieux intéressés.

La Confédération se propose de privilégier une approche intégrative visant à adapter les offres existantes aux besoins des migrants.

Activités de promotion de la santé et prévention destinées à la population migrante

Pendant la législature en cours, le Canton a pris des mesures pour favoriser l'égalité des chances des migrants d'accéder aux prestations de promotion de la santé et de prévention. Parmi ces dispositions nous citons les programmes et projets suivants :

- Le programme " Migration et intimité ", initié en 2003 et poursuivi dès 2007 jusqu'en 2009, visait à favoriser l'accès à l'information en matière de santé sexuelle et reproductive auprès des populations issues d'Amérique latine, d'Afrique Subsaharienne et des pays d'ex Yougoslavie. Le dispositif mis en place avait pour but notamment de diminuer le recours à l'interruption de grossesse et de lutter contre la transmission des maladies sexuellement transmissibles. Après la phase programme, ces actions ont

été intégrées dans l'activité courante de la Fondation Profa et s'adressent à plusieurs communautés de migrants. De manière générale, les consultations individuelles en santé sexuelle et reproductive sont accessibles indépendamment de la nationalité des patients ; des Ateliers sur la thématique sont " calibrés " pour tenir compte des attentes et besoins des participants ; une ligne téléphonique assure des réponses en plusieurs langues. Un projet est actuellement conduit par des personnes issues elles-mêmes de la migration et destiné à la population subsaharienne.

- Le programme de promotion de la santé et de prévention primaire enfants (0-6 ans)-parents a été lancé en 2006 et est piloté conjointement par les services de protection de la jeunesse (SPJ) et de la santé publique (SSP). Ce programme vise à garantir à l'ensemble des familles du Canton, autochtones et issues de la migration, l'accès à un panier de prestations et de services de base prioritaires qui comprend : le conseil en périnatalité ; les visites et consultations infirmières pour nourrissons et enfants ; les lieux d'accueil enfants-parents ; la divulgation d'information aux familles (carnets d'adresses) et aux professionnels (catalogues) pour un meilleur accès aux ressources ; l'information aux parents sur le développement de leur enfants (Messages aux parents, édités par Pro Juventute) et sur la prévention des accidents d'enfants 0-6 ans (Programme Pipades).

- Dans le cadre des prestations de conseil en périnatalité, les professionnels font appel à des interprètes communautaires d'Appartenances dont les interventions ne sont pas facturées aux patients.

- En matière de préparation à la naissance, le Canton subventionne les prestations de l'Association Pan-Milar (Préparation à la naissance pour femmes migrantes Lausanne Région) qui fournit des informations multilingues aux couples étrangers allophones. L'association a débuté le projet d'étendre ses activités sur d'autres régions du Canton.

- Le programme cantonal " Ça marche ! Bouger plus, manger mieux " a démarré en 2008 et vise à promouvoir l'activité physique et une alimentation saine auprès de toute la population vaudoise. A son lancement, deux mesures étaient notamment prévues à l'intention des migrants : 1) des ateliers pour promouvoir l'activité physique et l'alimentation équilibrée par, pour et avec des migrants et 2) la production d'ateliers clef en main (méthodologie et contenu) pouvant être repris par d'autres associations/groupes de migrants ou communes. Parmi les projets conduits dans le cadre de ce programme et élaborés en tenant compte des besoins des migrants, on peut citer : Paprica ; Mon assiette, mes baskets ; la Formation de multiplicateurs.

- Dans le cadre de la prévention de la dépendance au tabac et des maladies liées à sa consommation, le CIPRET-Vaud travaille actuellement sur l'élaboration d'un projet qui concerne spécifiquement les populations migrantes. Le but de ces actions est de réduire les inégalités en termes de tabagisme et de répondre au quatrième axe du Plan cantonal d'action 2008-2012 concernant la prévention auprès des populations vulnérables. Parmi les projets s'inscrivant dans ce Plan et qui tiennent compte de la population migrante, on peut citer : la ligne téléphonique Stop-Tabac ; Fumée passive à domicile (en élaboration) ; Aide à la désaccoutumance et consultations individuelles (activités déployées à la PMU).

- Concernant le Programme de dépistage du cancer du sein, des réflexions sont en cours au sujet de la manière de sensibiliser et d'inviter les femmes non francophones à adhérer au dépistage.

Etude de l'IUMSP sur les besoins des migrants

Le canton de Vaud finance et met en oeuvre de nombreux programmes cantonaux de promotion de la santé et de prévention destinés à l'ensemble de sa population. De manière générale, ceux-ci ne donnent lieu à aucun relevé statistique permettant de catégoriser les personnes accédant aux programmes de prévention. L'accès des migrants est ainsi inconnu. La participation est impossible à estimer même grossièrement en ce qui concerne les prestations collectives. De rares exceptions existent, il s'agit de quelques programmes comportant des prestations " en face à face " (consultations) ou impliquant une inscription préalable donnant lieu à des informations qui permettent de documenter la participation des migrants.

Grâce à la mise à disposition par l'OFSP d'un montant de CHF 50'000.-, le Canton a mandaté, début 2011, l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive de Lausanne (IUMSP) pour la réalisation d'une analyse des besoins d'actions de promotion de la santé et de prévention impliquant davantage la population migrante.

L'étude a été circonscrite à cinq programmes considérés comme prioritaires par le SSP :

- promotion de l'activité physique et d'une alimentation saine et équilibrée
- prévention de la dépendance au tabac et des maladies liées à sa consommation
- prévention de la dépendance à l'alcool et des maladies liées à sa consommation abusive
- promotion de la santé sexuelle et reproductive
- programme organisé de dépistage du cancer du sein (femmes de 50 à 69 ans).

Le programme enfants (0-6 ans)-parents a été volontairement exclu de l'étude car il était connu d'avance que nombreuses de ses activités sont déclinées de manière spécifique pour atteindre la population migrante.

L'étude avait pour principaux objectifs de :

- déterminer dans quelle mesure on a tenu compte des migrants lors de la conception des programmes et dans le cadre de leur déroulement
- déterminer la participation des migrants
- identifier les barrières et lacunes limitant éventuellement la participation des migrants

L'IUMSP a sollicité la participation de diverses personnes : responsables des programmes, animateurs de projets, experts des domaines sanitaire, social et de l'intégration ainsi que des personnes migrantes. Ces dernières ont été réparties en quatre groupes focus constitués en vue de réunir des informations sur la manière dont les migrants se positionnent par rapport aux thèmes abordés dans le cadre de l'étude.

De l'étude de l'IUMSP, il est ressorti que peu de mesures, à l'exception de celles prévues par des projets spécifiques, par ex. Pan-Milar, ont été prises pour garantir l'égalité d'accès aux prestations pour les migrants dans les programmes pour la population générale. Les personnes consultées dans le cadre de cette étude ont rapporté certains obstacles à cette participation, notamment ceux liés à la personne du migrant (ex. : la langue), aux programmes (migrants non associés à la construction des projets) ainsi que des obstacles administratifs. Des solutions ou éléments facilitateurs ont aussi été proposés tels que le fait d'associer d'emblée les migrants et les médiateurs culturels à l'élaboration des programmes, de former des relais au sein des communautés, de faire de la prévention multi-cibles ou d'avoir du matériel adapté et accessible (intelligible, illustré et traduit, disponible dans les lieux de passage des communautés).

Des efforts doivent être consentis pour faciliter l'accès de certains groupes de migrants aux programmes, ce qui implique entre autres de se donner les moyens de mieux connaître les particularités et les besoins des différentes communautés.

Un autre but de l'étude de l'IUMSP était de contribuer à alimenter la réflexion politique et de participer activement à l'élaboration d'une stratégie interdépartementale d'égalité des chances pour les migrants au regard de la stratégie fédérale " Migration et santé ".

En guise de conclusion, l'IUMSP recommande que :

- tout programme soucieux de garantir l'égalité d'accès des migrants aux prestations devrait intégrer, dès sa conception, des représentants des communautés migrantes et mettre à disposition une information compréhensible par le plus grand nombre, dans plusieurs langues ;
- une approche concertée du thème de la promotion de la santé et de la prévention est nécessaire pour :
 - connaître les besoins et les priorités ;
 - sélectionner les actions à entreprendre pour garantir l'accès ;
 - réfléchir aux moyens à engager ;
- il importe aussi de disposer de données sur l'accès des migrants aux programmes destinés à la

population générale, de façon à pouvoir corriger d'éventuelles inégalités d'accès ou de couverture.

Intentions du Conseil d'Etat

Il s'agit pour les prochaines années de préparer et mettre en oeuvre la déclinaison de la stratégie fédérale " Migration et santé " à l'échelon vaudois au travers de la politique cantonale de prévention.

Sur la base des constats issus de l'analyse des besoins, le Conseil d'Etat entend intégrer les recommandations émises par l'IUMSP dans sa politique de promotion de la santé et de prévention en poursuivant l'approche intégrative prônée par la stratégie fédérale et appliquée par le Canton dans les actions déjà déployées. Un premier pas dans ce sens sera d'organiser, courant 2012, une rencontre dans le cadre du Forum pour la promotion de la santé et la lutte contre les addictions (Forum PSLA) pour présenter de manière approfondie aux acteurs de la prévention et aux représentants des communautés des migrants l'étude de l'IUMSP. Cette rencontre sera l'occasion de discuter et d'échanger les opinions sur les possibles axes à développer afin de répondre aux besoins des migrants en la matière.

Selon la stratégie " Migration et santé ", les données épidémiologiques font ressortir un besoin d'action dans les domaines suivants : activité physique et alimentation, alcool et tabac, abus de médicaments, lieu de travail, santé sexuelle et reproductive, prévention du cancer, santé psychique, santé buccodentaire. Si certains programmes de promotion de la santé et de prévention développés par le Canton dans ces thématiques ont d'emblée veillé à répondre aux besoins spécifiques des populations migrantes, une telle démarche n'est de loin pas systématique et nécessiterait une meilleure connaissance des besoins afin de définir les actions et priorités en la matière.

Ainsi, pendant la prochaine législature, il sera aussi nécessaire de récolter les informations et les données épidémiologiques liées aux principales communautés de migrants présentes dans le Canton, afin que l'offre en prestations soit la plus adéquate et réponde au mieux aux réels besoins de santé. Il faudra notamment approcher et intégrer dans ce processus les personnes et associations relais pouvant représenter au mieux la population migrante auprès des instances cantonales dans le processus d'élaboration et d'adaptation de programmes de promotion de la santé et de prévention afin qu'ils offrent une chance équitable à toute personne vivant dans le Canton de réaliser pleinement son potentiel de santé.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 28 mars 2012.

Le président :

P. Broulis

Le chancelier :

V. Grandjean