

RÉPONSE DU CONSEIL D'ETAT

à l'interpellation Axel Marion et consorts - Quelle politique de prévention et promotion de la santé pour l'Etat de Vaud

Rappel de l'interpellation

Le 1er mars 2017, un communiqué de presse nous apprenait que les Ligues de la santé, organe chargé de la prévention et de la promotion de la santé dans le canton, laissaient la place à une nouvelle structure nommée " Promotion Santé Vaud ". Le même communiqué précisait : " En partenariat avec les autres acteurs du terrain, Promotion Santé Vaud a pour mission, selon son but statutaire, de contribuer à la mise en œuvre de la stratégie cantonale en matière de promotion de la santé et de prévention. Elle est appelée ces prochaines semaines, en collaboration avec le Service cantonal de la santé publique, à contribuer à la définition d'une telle stratégie et des moyens de sa concrétisation. "

Il semble que ce calendrier n'ait pas été respecté – du moins aucun document-cadre ne semble avoir été communiqué. Malheureusement, cela ne paraît pas surprenant si l'on se réfère à l'absence de volonté manifestée par le Conseil d'Etat dans ce domaine ces dernières années. On constate, par exemple, que la prévention et la promotion de la santé ne figurent pas dans le programme de législature 2017-2022. Dans le rapport sur la politique sanitaire 2013-2017, l'amplification de la prévention et de la promotion de la santé figure, certes, comme premier objectif, mais le cadre cantonal y relatif n'est jamais apparu. Il faut remonter à 2008/2009 pour trouver quelques signaux en la matière, avec notamment une " Stratégie cantonale vaudoise en matière de promotion de la santé et de prévention 2008-2012 " qui est restée à l'état d'ébauche, ou encore la création en 2009 de la Commission de prévention de la santé et de lutte contre les addictions (CPSLA) et du Groupe d'experts en matière d'addictions (GEA), lesquels n'ont plus livré de rapports d'activité depuis 2012 (cf. site web de l'Etat de Vaud).

On peut certes imaginer que le rejet par le Parlement fédéral du projet de loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé en septembre 2012 ait eu un impact négatif sur les démarches dans ce domaine. Cela n'a cependant pas empêché plusieurs des cantons voisins de se doter de politiques cantonales en la matière, par exemple le Valais (stratégie 2015-2018), Neuchâtel (stratégie adoptée en 2016), Genève (concept 2017-2030) et le Jura (Programme 2014-2024).

Cette absence de proactivité de la part de l'Etat de Vaud jette un trouble sur ses motivations et ambitions dans le domaine. Cela ne laisse pas de surprendre de la part d'autorités cantonales qui se disent soucieuses du bien-être de leurs concitoyens, et par ailleurs, d'une plus grande maîtrise des coûts de la santé – rappelons à ce sujet l'importance de la prévention pour atteindre cet objectif.

Sur la base de ces constats, j'ai l'honneur de poser les questions suivantes au Conseil d'Etat :

- 1. Le Conseil d'Etat peut-il exposer les motifs ayant présidé à la dissolution des Ligues de la santé et à la création de " Promotion Santé Vaud " ?*
- 2. Peut-il donner des détails sur la structure, le fonctionnement et les ressources de cette nouvelle association ?*
- 3. Il semble que cette nouvelle association va rejoindre le projet " Alliance Santé " structuré autour de la Polyclinique médicale universitaire (PMU) (cf. article de la Revue médicale suisse du 10 janvier 2018). Le Conseil d'Etat peut-il nous donner davantage d'informations sur ce rapprochement et sur la place de la prévention et promotion de la santé dans ce nouveau dispositif ?*
- 4. Peut-il indiquer dans quel délai la " stratégie cantonale " annoncée verra le jour ? Est-il en mesure d'en dévoiler déjà les grandes lignes ainsi que les moyens alloués ?*
- 5. Le Conseil d'Etat entend-il poursuivre les programmes cantonaux actuels ? Si non, quelle politique entend-il suivre sur les grands thèmes relatifs à la prévention et promotion de la santé (alcool, tabac, activité physique, etc.) ?*

Réponses du Conseil d'Etat

En préambule, le Conseil d'Etat rappelle son soutien aux démarches de promotion de la santé et de prévention. Maintenir la population dans un bon état de santé est une priorité publique non seulement pour sa contribution au bien-être et à la qualité de vie des citoyens mais aussi parce qu'il s'agit d'un élément essentiel pour envisager un système de santé durable. En effet, l'importante pression épidémiologie et démographique attendue va mettre fortement sous tension notre système de santé. Il est donc essentiel de travailler en amont pour que les personnes restent dans le meilleur état de santé possible.

La santé est la résultante de nombreux facteurs. La santé de l'individu est bien sûr dépendante des caractéristiques intrinsèques de la personne et de ses comportements et habitudes de vie, mais elle est aussi très largement influencée par les conditions de vie dans lesquelles la personne évolue. Les conditions sociaux-économiques, culturelles et environnementales, l'éducation, le milieu du travail, les conditions de logement, sont autant de facteurs qui peuvent renforcer un environnement favorable à la santé où l'affaiblir. Ainsi, contrairement à ce que l'on croit, la santé d'une population n'est que peu influencée par la qualité ou la densité de son dispositif de soins. Les démarches de promotion de santé et de prévention nécessitent une transversalité et une implication, non seulement des personnes tout au long de leur vie, mais aussi des pouvoirs publics et des nombreux acteurs de la société.

Les programmes développés ces dernières années en matière de promotion de la santé et de prévention, notamment des maladies non transmissibles, ont eu des effets. Il est important de rappeler à chaque citoyen les actions qu'il peut entreprendre pour maintenir sa santé (messages autour du tabac, en faveur d'une alimentation équilibrée et de l'exercice physique, ou encore visant à limiter une consommation excessive d'alcool), mais d'autres mesures devront aussi être prises pour atteindre de manière plus efficace des personnes ou des populations qui ne répondent que très peu à ces messages. On peut citer par exemple le fait que la consommation de tabac, alors qu'elle diminue dans les classes moyennes supérieures, ne fait qu'augmenter dans les milieux les plus défavorisés. Des inégalités sociales en matière de santé apparaissent dans le canton et les stratégies, notamment en matière de prévention, devront être développées pour limiter leurs effets délétères.

Pour répondre à ces enjeux, le Conseil d'Etat souhaite s'appuyer sur les structures existantes afin de construire avec elles les nouvelles stratégies qui figureront dans le rapport de politique de santé. Le Conseil d'Etat vient, en particulier, de renommer la Commission de prévention et de lutte contre les addictions (CPSLA) ainsi que le groupe d'experts en matière d'addictions (GEA). L'organisation de ces deux commissions a été améliorée, à la demande de celles-ci et du Service de la Santé Publique, afin qu'elles puissent contribuer d'avantage au développement d'actions de prévention pertinentes.

D'autre part, le DSAS a souhaité la création, dans le cadre légal de la Polyclinique Médicale Universitaire (décret PMU) d'un établissement universitaire de médecine générale et santé publique. Ce projet vise le regroupement des compétences et de l'expertise de l'Institut universitaire de médecine sociale et préventive (IUMSP), de la PMU, de Promotion santé Vaud (ProSV), du Programme cantonal Diabète (PcD) et de l'Institut universitaire romand de santé au travail (IST).

Les missions principales de ce nouvel établissement universitaire seront les suivantes :

1. développer, organiser et évaluer les prestations de la première ligne de soins, en particulier l'accès aux soins et l'orientation au sein du système de santé,
2. développer, organiser et évaluer les travaux en lien avec les populations ou personnes à besoins particuliers,
3. développer, organiser et évaluer les interventions de promotion de santé, prévention primaire et secondaire,
4. contribuer aux recherches sur les services de santé pour mieux correspondre aux besoins de santé de la population.

Ce projet, visant à renforcer les compétences et les expertises en matière de recherche et d'enseignement dans les domaines de la santé publique et de pilotage du système de soins porte le nom de projet "Alliance Santé". La mise en œuvre de ce nouvel établissement est prévue au 1^{er} janvier 2019. Le cadre légal dans lequel se fera cet établissement est celui de la PMU, le décret fondateur de la PMU ayant été modifié en vue de son adéquation avec les exigences liées à ce futur mandat. Cette modification du décret de la PMU a été ratifiée par le Grand Conseil et est entrée en vigueur le 1^{er} mars 2018.

Le Conseil d'Etat mentionne aussi que ces dernières années, en sus des montants classiquement dévolus aux domaines de la prévention de la santé et de la promotion (PROFA, ProSV), il a également développé des mesures spécifiques dans le domaine du dépistage du cancer du côlon et étendu sa politique de dépistage du cancer du sein aux femmes jusqu'à 74 ans. Il a également développé une stratégie autour de la promotion du sport, avec un soutien aux clubs de sport d'équipe pour la mise en place d'activités non compétitives, au sport handicap, à la construction de places de sport en plein air ou encore à l'organisation d'activités sportives encadrées.

Le Conseil d'Etat, par ces mesures et le renforcement des structures, cherche à consolider fortement la capacité du canton à prioriser et réaliser des actions en faveur de la promotion de la santé, de la prévention primaire et secondaire.

Compte tenu de ce qui précède, le Conseil d'Etat apporte les réponses suivantes aux questions de l'interpellation :

1. Le Conseil d'Etat peut-il exposer les motifs ayant présidé à la dissolution des Ligues de la santé et à la création de "Promotion Santé Vaud" ?

Promotion Santé Vaud est une nouvelle association créée par les Ligues de la Santé et validée par son assemblée générale en décembre 2016. Elle a repris les missions et projets des Ligues de la Santé, les tâches administratives de support ayant été reprises par Aduna Romandie, une seconde association créée dans le même temps. Les Ligues de la Santé, après 37 ans d'existence et des difficultés de gestion récurrente au cours des dernières années, ont souhaité ce changement. Il s'agissait dès lors de permettre à cette nouvelle association de se concentrer sur les missions de promotion de la santé et de prévention en laissant les tâches administratives, mutualisées entre les différents partenaires des Ligues, à une autre association (Aduna Romandie). Le Canton a été informé de ces mesures organisationnelles et a accompagné la transition mais n'en a pas été l'instigateur.

2. Peut-il donner des détails sur la structure, le fonctionnement et les ressources de cette nouvelle association ?

Promotion Santé Vaud est une association composée d'une assemblée générale et d'un comité. La direction de l'association a été nommée par le comité au 1^{er} mars 2017. L'organisation interne a été progressivement adaptée aux défis de promotion de santé et prévention primaire. En particulier, alors qu'historiquement chaque facteur de risque (tabac, sédentarité et mauvaise alimentation) était pensé séparément, la nouvelle direction a voulu créer davantage de cohérence et de coordination. Par ailleurs, les questions d'interventions inter-structurelles au niveau local sont également un axe fort de développement, cohérent avec l'ancrage des Espaces prévention régionaux qui ont été rattachés récemment aux Ligues de la Santé puis à Promotion Santé Vaud. Cet axe permettra d'aborder de manière très transversale l'ensemble des mesures visant à créer des environnements propices à la promotion de la santé.

Les ressources attribuées aux Ligues de la santé pour le déploiement des prestations ont été réallouées à Promotion santé Vaud. En 2018, ProSV bénéficie d'un montant de près de 7 millions de CHF pour mener à bien ses tâches.

3. Il semble que cette nouvelle association va rejoindre le projet "Alliance Santé" structuré autour de la Polyclinique médicale universitaire (PMU) (cf. article de la Revue médicale suisse du 10 janvier 2018. Le Conseil d'Etat peut-il nous donner davantage d'informations sur ce rapprochement et sur la place de la prévention et promotion de la santé dans ce nouveau dispositif ?

La promotion de santé et la prévention sont une des quatre missions prioritaires du futur centre universitaire de médecine générale et santé publique. Il est attendu une stratégie d'implémentation de la politique de promotion de santé et prévention, qui sera présentée dans le cadre du rapport de politique de santé. Comme évoqué plus haut, un des axes forts qui y sera détaillé sera le dialogue avec les collectivités locales, et notamment les communes, pour développer avec elles les outils, l'expertise ou les incitatifs leur permettant de mettre en place des actions contribuant à la promotion de la santé. Dans ce cadre, des approches participatives seront favorisées. Le nouveau centre universitaire de médecine générale et santé publique aura également à charge de poursuivre le déploiement des programmes cantonaux (facteurs de risque majeurs : alcool, tabac, sédentarité et alimentation) en mettant un accent particulier sur l'identification de populations cibles et sur l'adaptation des messages à d'autres groupes plus vulnérables. Enfin, les compétences et l'expertise portée par ce nouveau centre universitaire permettra d'explorer la question des inégalités sociales de santé et leur impact en termes de coût ; d'initier des collaborations interdépartementales dans le but de réduire des risques (notamment ceux d'exposition à des polluants physiques ou chimiques) dont les effets sur la santé des populations sont connus et de renforcer le développement d'actions en faveur de la santé au travail.

La synergie et la cohérence attendues dans le cadre du projet Alliance Santé devront permettre de mettre en place des mesures pragmatiques et efficaces, tant en termes d'approche populationnelle qu'au sein de la première ligne de soins.

L'expertise acquise ces dernières années dans le cadre des Ligues de la Santé et la nouvelle dynamique mise en place par Promotion Santé Vaud seront des atouts majeurs pour la réalisation des missions du futur établissement de médecine générale et santé publique. La mutualisation des expertises au sein de ce nouveau centre et la proximité avec les chercheurs constitueront un terreau très favorable à l'innovation.

4. Peut-il indiquer dans quel délai la "stratégie cantonale" annoncée verra le jour ? Est-il en mesure d'en dévoiler déjà les grandes lignes ainsi que les moyens alloués ?

Le Conseil d'Etat a choisi de privilégier une approche pragmatique dans le domaine de la promotion et de la prévention en visant le renforcement des structures existantes (CPSLA, GEA et création d'un centre universitaire de médecine générale et santé publique). Il entend réaliser des actions de promotion de santé, de prévention primaire et secondaire qui seront déclinées dans divers champs d'activité, en sus de l'action sur des facteurs de risque classique de maladies. Les actions dans le domaine de l'environnement, ou dans le domaine de la cohésion sociale sont des éléments essentiels. Le Conseil d'Etat considère que dans le cadre de cette réorganisation, les enjeux et le déploiement de la promotion de la santé et la prévention seront davantage visible et concrétisés.

5. Le Conseil d'Etat entend-il poursuivre les programmes cantonaux actuels ? Si non, quelle politique entend-il suivre sur les grands thèmes relatifs à la prévention et promotion de la santé (alcool, tabac, activité physique, etc.) ?

Comme les réponses ci-dessus l'indiquent, les efforts mis en œuvre au cours des années précédentes vont se poursuivre et s'adapter encore davantage aux besoins de la population vaudoise.

Ainsi adopté, en séance du Conseil d'Etat, à Lausanne, le 4 juillet 2018.

La présidente :

N. Gorrite

Le chancelier :

V. Grandjean