



Rapport d'information du Conseil d'État au Grand Conseil
concernant
la stratégie cantonale de prévention et de promotion de la
santé
(Du 11 janvier 2016)

Madame la présidente, Mesdames, Messieurs,

RÉSUMÉ

La prévention et la promotion de la santé sont l'une des six orientations générales de la Politique sanitaire cantonale du 16 février 2015, dont votre Autorité a pris acte à la fin du mois de septembre dernier. La Stratégie cantonale de prévention et de promotion de la santé, objet du présent rapport d'information, est le fruit d'un travail d'élaboration de deux ans ayant associé les principaux partenaires de l'État dans ce domaine. Elle définit plus précisément la vision, les objectifs et les priorités du Conseil d'État en la matière. Il s'agit de ce fait d'un important outil de suivi et de coordination.

1. INTRODUCTION

Partie intégrante de la Politique sanitaire cantonale, la Stratégie cantonale de prévention et de promotion de la santé définit et détaille la politique cantonale en la matière, conformément aux articles 41 et 42 de la Loi de santé (annexe 1).

La littérature scientifique s'accumule, démontrant que la prévention et la promotion de la santé est non seulement efficace en termes de santé publique, mais est également rentable et qu'elle améliore la qualité de vie de la population. Le Conseil d'État a donc choisi de faire de la prévention et de la promotion de la santé l'une des ambitions politiques de la législature 2014-2017.

2. CONTEXTE

La définition de cette Stratégie s'inscrit dans un contexte international, national et régional. Elle est notamment en cohérence avec la Stratégie 2020 de l'OMS-Europe ainsi que celle de la Confédération. Elle découle de la Politique sanitaire cantonale dont vous avez récemment pris acte, et qui fait de la prévention et de la promotion de la santé l'une des ses six orientations générales.

3. CONTENU DE LA STRATÉGIE

La stratégie décrit, en première partie, le cadre théorique sur lequel s'appuient les activités de prévention et de promotion de la santé, les définitions et les principes généraux. Sont prises en compte notamment, en plus de la responsabilisation individuelle, la responsabilité collective en matière de santé, la promotion de l'égalité des chances, la durabilité et la démarche scientifique de santé publique.

Ensuite, la stratégie propose un certain nombre de priorités, dans une vision à long terme (2026) et en anticipant, autant que possible, les besoins de santé à venir.

Pour ce faire, la deuxième partie du document brosse le tableau de l'état de la santé de la population neuchâteloise, sur la base principalement des résultats 2012 de l'Enquête suisse sur la santé. Ces données démontrent que, de manière générale, la santé de la population cantonale est bonne (75% de la population se sent en bonne ou très bonne santé). Cependant, ce chiffre est significativement plus bas que celui de la moyenne suisse, justifiant – si besoin est – d'autant plus l'accent porté sur cette thématique de la politique sanitaire et laissant augurer d'importantes améliorations possibles. Une conception globale de la politique de promotion et de prévention en est d'autant plus nécessaire.

L'analyse de l'état de santé de la population permet de déduire les besoins de santé, en matière de prévention et de promotion de la santé. Par exemple, en prenant en compte les indicateurs concernant les quatre principaux facteurs de risque qui ressortent de la littérature, à savoir le surpoids, la sédentarité, la consommation de tabac et la consommation excessive d'alcool, on constate qu'il y a une importante marge de progression possible. En ce qui concerne la santé psychique, la santé des neuchâtelois semble particulièrement préoccupante par rapport à la moyenne suisse, découlant vraisemblablement de conditions générales moins favorables (précarité notamment). La littérature scientifique démontre toutefois que des programmes de prévention bien ciblés ont un impact important et sont économiquement justifiés.

4. VISION ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX

Prenant en compte ces divers éléments, le Conseil d'État a fixé une vision pour l'avenir: *Dans le canton de Neuchâtel, la promotion de la santé et la prévention sont reconnues comme des composantes essentielles de la politique de santé. Elles concernent l'ensemble des secteurs de l'État et sont développées et soutenues fermement par le Conseil d'État, qui agit en partenariat avec les acteurs du terrain, dans les cinq domaines que sont la promotion de la santé, la lutte contre les facteurs de risque, la prévention des maladies non transmissibles, la lutte contre les maladies transmissibles et la promotion de l'égalité des chances en matière de santé.*

Il fixe parallèlement trois objectifs généraux, transversaux, pour l'ensemble des domaines de la prévention et de la promotion de la santé concerné par cette stratégie :

- Développer la promotion de la santé et la prévention des maladies ;
- Favoriser la responsabilité multisectorielle ;
- Favoriser le développement de partenariats et de la coordination.

Le Conseil d'État se fixe parallèlement des objectifs thématiques prioritaires, regroupés en cinq domaines :

Promouvoir la santé

- Promouvoir l'alimentation équilibrée et l'activité physique ;
- Promouvoir la santé mentale ;
- Promouvoir la santé sexuelle et reproductive.

Agir sur les principaux facteurs de risque

- Prévenir la consommation problématique d'alcool ;
- Prévenir le tabagisme.

Prévenir les maladies non-transmissibles et les traumatismes

- Prévenir le cancer ;
- Prévenir les maladies cardio-vasculaires ;
- Prévenir le diabète ;
- Prévenir les traumatismes.

Lutter contre les maladies transmissibles

- Rougeole ;
- Grippe saisonnière ;
- Infections sexuellement transmissibles ;
- Tuberculose ;
- Autres maladies infectieuses ;
- Résistance aux antibiotiques.

Favoriser l'égalité des chances en matière de santé

- Mettre en place un système de santé scolaire ;
- Favoriser l'autonomie en matière de santé de populations spécifiques.

Pour chacune de ces thématiques, un ou des objectifs spécifiques à long terme (2026) ont été posés, ainsi que des objectifs de processus (à l'horizon 2022). Des indicateurs précis viennent les compléter, permettant ainsi un suivi régulier et une évaluation rigoureuse des activités.

A noter que l'ensemble des objectifs a été fixé pour les mêmes échéances (2022 puis 2026), bien que dans le terrain, les activités s'échelonnent dans le temps. Un calendrier plus détaillé vient donc préciser la temporalité envisagée.

5. MISE EN ŒUVRE

Le Conseil d'État entend développer et soutenir fermement les activités de prévention et de promotion de la santé, qui sont efficaces, rentables et ont un impact bénéfique sur la qualité de vie de la population. Ses priorités en la matière sont désormais définies de manière claire et transparente dans la Stratégie cantonale objet du présent rapport.

Le pilotage de cette stratégie s'appuiera pour l'essentiel sur les structures existantes de l'État et de ses partenaires. Le département des finances et de la santé est responsable de veiller à sa mise en application, déléguée au Service de la santé publique (SCSP).

A cet effet, le SCSP consulte régulièrement la commission de prévention, la commission de psychiatrie et de santé mentale et la commission cantonale des addictions qui agissent comme comités d'experts et organes de coordination (notamment sur les programmes spécifiques les concernant). Pour la médecine scolaire, la coordination se fait également par la structure retenue dans l'arrêté concernant la santé scolaire.

Le SCSP collabore en outre avec les communes, les organismes subventionnés ainsi qu'avec d'autres partenaires. Une évaluation régulière est faite de l'avancement des activités et communiquée au Conseil de santé ainsi qu'au Conseil d'État.

6. CONSÉQUENCES SUR LES FINANCES DE L'ÉTAT

Bien que la prévention et promotion de la santé ait un impact économique documenté, le but de cette stratégie, davantage que de produire des économies à brève échéance, est bien d'améliorer la santé et le bien-être de la population. Des programmes d'activités détaillés devront être élaborés dans les domaines n'en disposant pas encore, rendant difficile, à l'état actuel, d'anticiper de manière précise les coûts et les économies attendues. Les besoins sont aussi de nature à se préciser au cours de la période de 10 ans choisie pour l'élaboration de cette stratégie, de sorte que celle-ci est davantage à comprendre comme ensemble de lignes directrices et comme volonté de systématiser, de prioriser et d'accroître la lisibilité de l'activité déployée dans ce domaine.

Cela dit, de manière globale, une augmentation cumulative de 100'000 francs par année entre 2014 et 2017 est indiquée, comme l'ont prévu le Plan financier du Programme de législature 2014-2017, la Politique sanitaire cantonale ainsi que les budgets 2015 et 2016 de l'État. Ce montant prend en compte l'augmentation des ressources tant humaines que financières à disposition du SCSP, voire de ses partenaires.

Les ressources ont été, respectivement seront, engagées graduellement, sur la base de besoins concrets et argumentés et seront validées dans le cadre de la procédure budgétaire ordinaire de l'État. A noter que les frais de l'État dévolus à la promotion de la santé ne représentent qu'une part infime du budget dévolu à la santé (environ 0.7% en 2017). Une planification plus détaillée de ces dépenses et des ressources humaines qui y sont liés a été établi, mais n'a pas pour vocation de figurer directement dans la Stratégie.

Il est à relever par ailleurs que la définition d'une stratégie cantonale, dont découlent des programmes d'actions concrets, contribue à permettre l'obtention de fonds nationaux. Mentionnons à titre d'exemple le soutien de Promotion santé suisse au programme cantonal Alimentation & Activité physique à hauteur d'environ 150'000 francs annuels, de l'Office fédéral de la santé publique au projet Santé et migration à hauteur de 25'000 francs pour 2015-2016, et le soutien, encore à confirmer, d'environ 125'000 francs annuels du Fonds national de prévention du tabagisme. La définition d'une stratégie claire participe également à faciliter la répartition de la dîme de l'alcool¹, qui se monte à environ 500'000 francs par année.

¹ Le bénéfice net de la Régie fédérale des alcools (RFA) est réparti chaque année entre la Confédération (90 %) et les cantons (10 %); cette part représentant la dîme de l'alcool. Elle est répartie entre les cantons en fonction de leur population. Les cantons sont tenus d'employer leur part pour combattre dans leurs causes et dans leurs effets l'alcoolisme, l'abus des stupéfiants et autres substances engendrant la dépendance ainsi que l'abus des médicaments. La définition d'objectifs clairs au niveau cantonal permettra au groupe de travail chargé de faire des propositions de répartition de faire des choix en cohérence avec la politique cantonale.

7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT

La mise en place de programmes d'actions cohérents, dans les domaines définis dans la Stratégie, nécessitent l'engagement de ressources humaines modérées au Service de la santé publique, qui sont comprises dans les montants indiqués plus haut, concernant les conséquences sur les finances. Elles ne dépasseront pas une augmentation de l'ordre de 1.30 à 2 EPT d'ici 2022.

8. CONSÉQUENCES SUR LES COMMUNES

La définition de cette Stratégie est de nature à soutenir les communes dans leurs efforts de prévention et de promotion de la santé, en définissant des objectifs auxquels se rallier et en permettant la mise en place de programmes d'action auxquels les communes peuvent participer en implémentant concrètement certains projets sur leur territoire. Elle est avant tout une incitation et un encouragement et n'a donc aucune nature contraignante à l'égard de ces dernières. La Stratégie permet également de soutenir certaines institutions en complément des communes (Centres de santé sexuels par exemple) ou dont les prestations sont à disposition des communes, dans le cadre de la santé scolaire par exemple.

9. PRÉAVIS DU CONSEIL DE SANTÉ

La présente Stratégie a été présentée au Conseil de santé qui l'a préavisée positivement. Les remarques portaient notamment sur l'importance du domaine des addictions, de la prévention dentaire et du lien avec la santé au travail (dont les travailleurs âgés). Le rôle important des communes a également été mis en exergue.

10. CONCLUSION

Partie intégrante de la politique sanitaire cantonale, les activités de promotion de la santé et de prévention sont fondées éthiquement et économiquement. Elles permettent d'améliorer dans la durée l'état de santé de la population, de responsabiliser chacun face à sa santé et de renforcer l'égalité des chances. L'efficacité économique de ce volet de la politique sanitaire a été scientifiquement étayée et les ressources affectées à ce domaine, inférieures à 1% du budget cantonal de la santé publique, restent modestes.

La politique de promotion et de prévention qui vous est présentée vise pour le surplus à systématiser, à prioriser et à ordonner ces activités garantissant l'efficacité des moyens investis dans ce domaine. Elle vise aussi davantage de visibilité et de lisibilité, condition essentielle à la responsabilisation individuelle et collective.

Vu ce qui précède, le Conseil d'État vous invite Madame la Présidente, Mesdames et Messieurs les députés, à prendre acte de la Stratégie cantonale de prévention et de promotion de la santé annexée au présent rapport.

Veuillez agréer, Madame la présidente, Mesdames et Messieurs, l'assurance de notre haute considération.

Neuchâtel, le 11 janvier 2016

Au nom du Conseil d'État:

La présidente,
M. MAIRE-HEFTI

La chancelière,
S. DESPLAND

ANNEXES

Annexe 1

LOI DE SANTÉ, ARTICLES 41 ET 42

Art. 41²⁸⁾ 1Les dispositions du présent chapitre assurent en matière de promotion de la santé et de prévention les mesures nécessaires qui ne découlent pas de l'application d'autres dispositions fédérales ou cantonales.

2Elles ont notamment pour objet :

- a) l'information et l'éducation à la santé ;
- b) la protection maternelle et infantile ;
- c) la surveillance médicale dans les écoles et durant la formation professionnelle ;
- d) l'hygiène, la médecine et la sécurité du travail ;
- e) la prévention et le contrôle de l'infection ;
- f) la lutte contre les maladies transmissibles ;
- g) la lutte contre les maladies socialement coûteuses ;
- h) la lutte contre l'alcoolisme et autres toxicomanies ;
- i) la prévention des accidents.

Mise en œuvre

Art. 42 1Le Conseil d'État définit et met en œuvre la politique cantonale de promotion de la santé et de prévention; il en exerce la haute surveillance.

2A cet effet, il consulte la commission de prévention, collabore avec les communes, recourt aux services des organismes existants, soutient les initiatives publiques ou privées dont il reconnaît le bien-fondé et coordonne les actions.

3Dans l'accomplissement de leurs tâches, l'État et les communes tiennent compte des objectifs de la promotion de la santé et de la prévention.

Annexe 2

Stratégie cantonale de prévention et de promotion de la santé 2016-2026 (version résumée)

Annexe 3

Stratégie cantonale de prévention et de promotion de la santé 2016-2026 (version complète)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
RÉSUMÉ	1
1. INTRODUCTION	1
2. CONTEXTE	1
3. CONTENU DE LA STRATÉGIE	2
4. VISION ET OBJECTIFS GÉNÉRAUX	2
5. MISE EN OEUVRE	3
6. CONSÉQUENCES SUR LES FINANCES DE L'ÉTAT	4
7. CONSÉQUENCES SUR LE PERSONNEL DE L'ÉTAT	5
8. CONSÉQUENCES SUR LES COMMUNES	5
9. PRÉAVIS DU CONSEIL DE SANTÉ	5
10. CONCLUSION	5
ANNEXES	
Annexe 1 : Loi de santé, articles 41 et 42	7
Annexe 2 : Stratégie cantonale de prévention et de promotion de la santé 2016-2026 (version résumée)	8
Annexe 3 : Stratégie cantonale de prévention et de promotion de la 2016-2026 (version complète)	8