



AVIS DE LA CONFERENCE REGIONALE DE LA SANTE ET DE L'AUTONOMIE NOUVELLE-AQUITAINE SUR LA STRATEGIE NATIONALE DE SANTE

adopté à l'unanimité par l'Assemblée plénière du 17 novembre 2017

La Ministre des solidarités et de la santé a décidé de faire adopter avant la fin de l'année 2017 une stratégie nationale de santé (SNS). Sur la base du rapport du Haut conseil de santé publique (HCSP), une première version du document relatif à la SNS a été rendue publique le 7 novembre 2017 et un site internet ouvert pour recueillir l'avis de tous les citoyens.

Comme la réglementation le prévoit, la Conférence nationale de santé (CNS) a été saisie pour avis le 6 novembre 2017. La lettre de saisine souhaite que cet avis « puisse exprimer le point de vue des CRSA ». La CNS a prévu de rendre son avis au cours de sa prochaine assemblée plénière le 23 novembre 2017. Avec le présent avis, la CRSA Nouvelle-Aquitaine souhaite apporter sa contribution à ce processus.

Le document soumis à consultation comprend 73 pages et trois volets additionnels consacrés aux enfants, adolescents et jeunes, à la Corse et à l'Outre-mer. Comme cela est facilement compréhensible, la CRSA Nouvelle-Aquitaine n'a pas considérée être pertinente pour ces deux derniers volets additionnels.

Particulièrement intéressée par le projet de document sur la SNS, la CRSA Nouvelle-Aquitaine tient à souligner d'emblée qu'elle regrette que le délai dédié à la consultation soit si bref. En effet, elle considère que lui consacrer aussi peu de temps n'est pas rendre justice à la qualité de ce document, sur le fond comme sur la forme. En conséquence, elle a décidé de centrer son avis sur l'architecture générale de la stratégie nationale de santé faute d'avoir le temps matériel de procéder collectivement à une analyse détaillée.

Le présent avis comprend deux parties consacrées respectivement à une appréciation globale et aux réserves que la CRSA Nouvelle-Aquitaine pense nécessaire de lever.

UNE APPRECIATION GLOBALE POSITIVE

L'introduction du projet soumis à consultation précise que la stratégie nationale de santé est organisée autour de 4 axes, déclinés en 11 domaines prioritaires et 43 objectifs. En réalité, il existe un niveau supplémentaire, celui des encadrés, débutant toujours par la formule « Dans les prochaines années, il sera donc nécessaire... ». On peut donc considérer que ces encadrés constituent la déclinaison opérationnelle des 43 objectifs. Sauf erreur de calcul, ces encadrés comportent 214 mesures, certaines formulées de manière très générale, d'autres très précises. Cet ensemble est complété par une série de sept principes d'action.

Une stratégie prenant en compte simultanément enjeux de santé, enjeux d'organisation et enjeux de protection sociale et de financement

La CRSA Nouvelle-Aquitaine se félicite que la stratégie nationale de santé prenne en compte trois séries d'enjeux qui lui paraissent essentielles. Tout d'abord des enjeux de santé pour la population, ensuite des enjeux d'organisation du système de santé et enfin des enjeux de protection sociale et de financement, par exemple en matière de restes à charge ou de tarification. La prise en compte simultanée de ces trois dimensions constitue une avancée importante dans la mesure où elle dépasse la segmentation habituelle des approches conduites dans notre pays.

La CRSA Nouvelle-Aquitaine se félicite également que la stratégie nationale de santé soit basée sur une approche globale de la santé prenant en compte l'ensemble des déterminants de santé, dans une logique de promotion de la santé, et pas simplement de prévention, inscrite dans une perspective interministérielle.

La CRSA Nouvelle-Aquitaine se félicite enfin que la stratégie nationale de santé prenne en compte la nécessité d'évolution du système de santé, aussi bien en matière de transformation de l'organisation territoriale que de recentrage de l'organisation sur la qualité, la sécurité et la pertinence.

Un principe d'action à ajouter : la solidarité

La CRSA Nouvelle-Aquitaine partage les sept principes d'action suivis par la stratégie nationale de santé. Elle partage la même volonté de mobiliser l'ensemble des politiques publiques, d'adapter les stratégies d'action à la fois aux populations concernées, notamment les plus vulnérables, et aux spécificités des territoires. Elle est également convaincue de la nécessité de simplifier notre organisation tout en associant à la décision l'ensemble des acteurs dans une vraie logique participative. Elle partage le combat pour la transparence et la prévention des conflits d'intérêts. Elle ne peut que partager la volonté de s'appuyer sur les meilleures connaissances disponibles.

Toutefois, la CRSA Nouvelle-Aquitaine considère que la solidarité devrait figurer également parmi les principes d'action. Celle-ci est trop souvent limitée à sa dimension financière alors qu'elle doit être au cœur de nombreuses démarches de santé, vaccination, hygiène collective, bonne utilisation des antibiotiques pour limiter les phénomènes de résistance, bon usage des ressources du système de santé, respect des rendez-vous, etc.

DES RESERVES A LEVER POUR UNE PLUS GRANDE CREDIBILITE

Promouvoir la démocratie en santé et pas seulement la citoyenneté en santé en complétant l'axe 4

La stratégie nationale de santé, dans son axe 4, souligne la nécessité de « réaffirmer la place des citoyens » et l'objectif B de ce même axe est ainsi rédigé « réaffirmer la place des citoyens dans le système de santé ». La CRSA Nouvelle-Aquitaine ne peut qu'approuver ces formulations. Toutefois, elle considère qu'il est nécessaire de distinguer deux dimensions, même si elles sont liées. La première est celle de la « citoyenneté en santé » et la seconde celle de la « démocratie en santé ». La première correspond à la promotion des droits individuels de chacun de nous et la seconde à celle de l'exercice collectif des droits dans le cadre de la gouvernance du système de santé dans une logique participative. Clairement, la stratégie nationale de santé, comme c'est trop souvent le cas des politiques publiques, met l'accent sur la première dimension en omettant largement la seconde.

La CRSA Nouvelle-Aquitaine demande donc que la stratégie nationale de santé cherche tout autant à promouvoir la citoyenneté en santé que la démocratie en santé. Elle propose donc les modifications suivantes dans le cadre de l'axe 4 :

- nouvelle rédaction de l'objectif B : « promouvoir la citoyenneté en santé »
- ajout d'un nouvel objectif C : « promouvoir la démocratie en santé », l'actuel objectif C devenant l'objectif D.

Hiérarchiser davantage

Dans sa rédaction actuelle, la stratégie nationale de santé comprend 4 axes, 11 domaines prioritaires, 43 objectifs...et 214 actions, à visée plus ou moins opérationnelle, listées dans les encadrés. Pour éviter de tomber dans des travers bien connus, il est indispensable de poursuivre l'effort de hiérarchisation au delà des 11 domaines prioritaires. A tout le moins, la CRSA Nouvelle-Aquitaine demande qu'au sein de chacun des domaines prioritaires soit identifié un objectif « majeur ». Le choix de cet objectif, qui pourrait faire l'objet d'une consultation des CRSA, des CTS et du public après l'adoption de la SNS, répondrait à différents critères, seuls ou cumulés, par exemple dimension symbolique, effet levier sur l'évolution du système de santé, capacité à mobiliser, modalités de mise en œuvre, action sur un enjeu de santé important, etc.

Préciser l'articulation avec les projets régionaux de santé (PRS) en cours d'élaboration

L'introduction du document mentionne que la « stratégie nationale de santé est mise en œuvre par les plans et programmes nationaux et par les différents outils régionaux, et notamment les projets régionaux de santé ». Dès lors se pose la question des modalités de cette déclinaison, dont le principe n'est pas contestable dans le cadre de l'organisation actuelle de nos institutions.

Si l'on s'en tient aux principes d'action énoncés, cette déclinaison pourrait consister en une adaptation des stratégies d'action aux spécificités de chaque région. Mais pour autant, chaque PRS devra-t-il reprendre obligatoirement les 4 axes de la SNS,

voir les 11 domaines prioritaires, dont on voit mal, s'ils sont prioritaires, qu'ils ne concernent pas toutes les régions, comme du reste la réglementation semble le prévoir. Mais qu'en sera-t-il des 43 objectifs et plus encore des 214 actions opérationnelles. Doit-on les considérer comme une sorte de « boîte à outils » à la disposition des régions pour leur permettre d'adapter la SNS à leurs spécificités ou les comprendre comme des chapitres programmatiques du PRS ?

Définir clairement les moyens de la stratégie nationale de santé

Même si la stratégie nationale de santé emporte in fine l'adhésion des acteurs dans son principe, ses modalités et sa rédaction, cela reste insuffisant pour en crédibiliser la mise en œuvre. Les acteurs de terrain n'en peuvent plus des plans successifs, nationaux et/ou régionaux ou locaux, sans réels moyens, en tout cas pas à la hauteur des ambitions affichées. Pour favoriser véritablement le volontarisme de l'action, la stratégie nationale de santé ne peut pas reposer sur la méthode Coué !

A cet égard, deux ressources financières sont citées dans le document : le fonds d'intervention régional (FIR) et un fonds pour l'innovation. La CRSA Nouvelle-Aquitaine considère que le portage en région de la stratégie nationale de santé ne peut pas reposer sur ces seules enveloppes. Même si les moyens du FIR ne sont pas négligeables, ils sont déjà largement gagés et leur montant reste très marginal comparativement aux dépenses de santé. Il n'est pas question de prétendre non plus que le succès de la stratégie nationale de santé repose nécessairement sur des moyens supplémentaires, même si le cas échéant ces moyens peuvent être recherchés. En conséquence, la CRSA Nouvelle-Aquitaine considère que l'Etat doit expliciter la façon dont il entend réallouer les crédits existants au profit de la stratégie nationale de santé. Faute de quoi, la mise en œuvre de cette stratégie ne sera pas crédible et ne mobilisera pas.

En conclusion, faire de la stratégie nationale de santé une démarche vivante, évolutive, adaptative et inclusive

La CRSA Nouvelle-Aquitaine souhaite que la stratégie nationale de santé ne soit pas une démarche figée dans le marbre du journal officiel, mais qu'elle soit au contraire vivante. Même si les axes et les domaines prioritaires doivent avoir une certaine pérennité, il faut qu'après l'adoption de la stratégie nationale de santé, le débat se prolonge, par exemple sur la hiérarchie à apporter aux objectifs, sur l'approfondissement ou la révision des listes de mesures figurant dans les encadrés. Il faut qu'à travers ces débats et cette concertation avec l'ensemble des acteurs, la stratégie nationale de santé s'adapte aux territoires et qu'elle soit progressivement appropriée par la population de la manière la plus inclusive possible. La stratégie nationale de santé ne doit pas devenir un outil administratif ou technocratique, ni rester l'outil des seuls professionnels ou spécialistes, comme habituellement ce genre d'exercice. Elle doit être un véritable outil de santé communautaire qui irrigue les territoires, du local au national.