

Pour une loi fédérale sur la santé

Prise de position de l'ASSM

Constat

Notre système de santé est depuis plusieurs années en crise. Que ce soit au Parlement ou devant le peuple, plusieurs tentatives pour le réformer ont échoué, en raison d'une coalition d'intérêts particuliers ou de la crainte d'un interventionnisme excessif de l'État fédéral. La pandémie de Covid-19 a toutefois mis en lumière la nécessité d'une coordination au niveau national, ce qui a pu être réalisé grâce à la loi sur les épidémies, conférant une compétence d'exception au Conseil fédéral, et sans laquelle le virus aurait entraîné la Suisse dans une situation totalement chaotique.

Des sondages montrent que la population reste très satisfaite de la couverture sanitaire. Toutefois, il manque des indicateurs de qualité permettant de mesurer l'expérience du ou de la patient.e et les résultats de santé rapportés par le ou la patiente. En outre, malgré l'injection de montants considérables par les pouvoirs publics, les primes d'assurance-maladie et la participation aux coûts deviennent progressivement insupportables pour la population. Cette situation se reflète dans le «Baromètre des préoccupations» du Crédit suisse. En 2023, les coûts de la santé et la hausse des primes d'assurance-maladie y figuraient en tête de liste.¹ Le manque de main d'œuvre qualifié dans le domaine de la santé est également un objet de préoccupation.

Par ailleurs, plus l'État doit investir de fonds dans le système de santé, moins il en dispose pour d'autres domaines. Des restrictions imposées dans les domaines de l'éducation, du social ou de l'environnement, par exemple, peuvent à long terme entraîner une dégradation de l'état de santé de la population.²

En juin 2024, une initiative en faveur de l'allègement des primes et une autre pour un frein aux coûts seront soumises au vote populaire. L'évolution des coûts ne constitue toutefois qu'un élément. Ce n'est qu'en améliorant l'efficacité et la qualité de l'ensemble du système qu'il sera possible de maîtriser les coûts, d'éviter une charge financière inacceptable pour la population et de garantir la couverture sanitaire à long terme. Pour opérer une vraie réforme, nous devons changer notre façon de concevoir la santé et revoir l'organisation et la gestion du système. Comme prémisses de cette démarche, l'ASSM propose un changement de paradigme et l'ajout d'un article à la Constitution, suivis par l'élaboration d'une loi fédérale sur la santé.

Contexte

Une des faiblesses du système de santé actuel est que son pilotage par le Conseil fédéral et le Parlement repose essentiellement sur la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), et que cette loi attribue trop de compétences aux cantons, par exemple la planification hospitalière. Or, les objectifs d'une politique nationale de santé vont bien au-delà des buts poursuivis par une

¹ Crédit suisse: Baromètre des préoccupations 2023.

www.credit-suisse.com/sustainability/fr/thought-leadership/worry-barometer.html

² Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM) (2019). Développement durable du système de santé. Swiss Academies Communications 14 (2), p. 5.

assurance sociale telle que la LAMal. Témoins de ces limites, des parlementaires ont demandé à plusieurs reprises au Conseil fédéral l'élaboration d'une loi fédérale sur la santé. La dernière tentative en date est le postulat de Maya Graf.³ Toutes ces demandes ont été balayées.

Soucieuse de remplir son rôle de «Think Tank», l'ASSM suit cette évolution avec attention depuis le début des années 2000.⁴ Susciter la réflexion sur les sujets qui posent problème en médecine et participer à l'élaboration de solutions appropriées font partie de ses missions. Une critique fondamentale est que notre système de santé est focalisé presque exclusivement sur les soins, alors qu'il devrait se consacrer au moins à part égale à la promotion de la santé, à la prévention et à la prise en charge des maladies chroniques. L'ASSM a par conséquent plaidé en faveur d'un tel changement de perspective dans deux travaux récemment publiés. Dans sa feuille de route «Développement durable du système de santé» (2019),⁵ l'ASSM insiste sur le fait que notre pays a besoin de réformes orientées vers des buts communs. Le concept de «Triple Aim» avancé à cet effet se concentre sur une meilleure expérience du ou de la patient.e, une meilleure santé de la population et des coûts par tête plus faibles. Parmi les mesures nécessaires pour atteindre ces objectifs figure l'élaboration d'une loi fédérale sur la santé. L'ASSM répète cette même proposition dans sa feuille de route intitulée «Pour des services de santé suisses durables dans les limites planétaires» (2022).⁶

C'est dans ce contexte qu'en 2022, l'ASSM a chargé la Prof. Stéphanie Monod (Unisanté Lausanne) de réaliser un travail scientifique sur la pertinence d'une loi fédérale sur la santé, sur son possible contenu et sur les options de sa mise en œuvre. Ce rapport, enrichi par une analyse juridique de la Prof. Mélanie Levy (Institut de droit de la santé, Université de Neuchâtel), a été publié en février 2024.⁷

Concept holistique

L'ASSM est convaincue que la santé et le bien-être doivent être repensés de manière holistique, à l'interface entre l'être humain, l'animal et l'environnement.⁸ Le concept **«Une seule santé»** («One Health») prend en compte, en sus des déterminants sociaux de la santé, les risques liés aux changements climatiques, à la résistance aux antibiotiques, à la sécurité alimentaire, ou encore à la perte de la biodiversité.⁹ Selon l'OMS, il s'agit «d'une approche intégrée qui vise à équilibrer et à optimiser durablement la santé des personnes, des animaux, des plantes et des écosystèmes, en reconnaissant leur interdépendance. Cette approche ne se limite pas aux situations d'urgence, contribuant ainsi à la réalisation des objectifs de développement durable et de la couverture sanitaire universelle». Il est à noter que l'expression «One Health» revient 20 fois dans le rapport explicatif accompagnant la révision de la loi fédérale sur les épidémies mise en consultation en novembre 2023.

³ Postulat Reto Wehrli 09.4020: Loi fédérale sur la santé. Établir un rapport.
www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20094020
Postulat Groupe des Vert-e-s 15.3176: Nouvelle loi-cadre sur la santé.

www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20153176

Postulat Maya Graf 19.4193: Nouvelle loi-cadre sur la santé.

www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20194193

⁴ www.assm.ch/fr/Projets/Apercu-des-projets/La-medecine-en-Suisse-demain.html

⁵ ASSM (2019).

⁶ Académie Suisse des Sciences Médicales (ASSM) (2022). Pour des services de santé suisses durables dans les limites planétaires. Swiss Academies Communications 17 (4).

⁷ Monod S, Pin S, Levy M, Grandchamp C, Mariétan X, Courvoisier N. Analyse de la gouvernance du système de santé suisse et proposition d'une loi fédérale sur la santé. Lausanne, Unisanté – Centre universitaire de médecine générale et santé publique, 2024 (Raisons de santé 354). doi.org/10.16908/issn.1660-7104/354 (ci-après: Rapport Unisanté)

⁸ Organisation mondiale de la santé (OMS). Editorial: Une approche holistique de la santé et du bien-être. Relevé épidémiologique hebdomadaire. 2023;98(48/49):622-3.

⁹ Rapport Unisanté, p.14.

Le concept «Une seule santé» doit se décliner dans une **«Santé dans toutes les politiques»** («Health in all Policies»), qui se construit sur une vision décloisonnée des nombreux domaines touchant à la santé au sens large, tels que les transports, le logement, l'urbanisme, l'environnement, l'éducation, l'alimentation, l'agriculture, la politique fiscale et sociale ou encore le développement économique.¹⁰ Cette approche ambitieuse ne se reflète pour le moment que très partiellement et de manière disparate dans les textes légaux et dans les actes.

Le fait d'ancrer et d'appliquer ces deux concepts a pour avantages de sortir d'une approche en silos et d'aborder les questions de manière intersectorielle. Cette vision intégrative et coordonnée doit se refléter sur le plan politique. La prise de conscience des interdépendances entre la santé, l'environnement et la santé animale devrait être encouragée au sein des organes décisionnels et doit avant tout pouvoir se concrétiser dans les structures politiques. Dans cet état d'esprit, l'ASSM a élargi dans sa feuille de route de 2022 le concept «Santé dans toutes les politiques» à l'environnement: «Health and Sustainability in all Policies».¹¹

Nécessité d'une gouvernance efficace

Ces deux concepts ne pourront être mis en œuvre sans l'instauration d'une véritable gouvernance, qui certes s'appuie sur tous les acteurs, mais qui renforce surtout les compétences de la Confédération. Cela va nécessiter une nouvelle application du **fédéralisme**. Le fédéralisme est dans l'ADN de la Suisse. Il permet de faire coexister l'unité et la diversité. Toutefois, en matière de santé, ses points faibles sont nombreux: grande fragmentation du système, morcellement des compétences, flou en matière de responsabilités, cumul des rôles, multiplication des concordats intercantonaux ou encore diversité des financements. Le fait que les problèmes soient abordés par 26 administrations cantonales et réglés de 26 manières différentes génèrent une réglementation coûteuse, diminuent le contrôle efficace, compliquent la comparaison des coûts et empêchent les économies d'échelle.¹²

Ces faiblesses rendent la gouvernance du système de santé particulièrement complexe et peu favorable à son pilotage et à son évolution.¹³ La réflexion entamée suite à la crise du Covid-19 et dont les résultats ont été publiés en février 2024¹⁴ doit être étendue à la collaboration entre la Confédération et les cantons dans la gouvernance du système de santé hors temps de crise.

Contenu et plus-value d'une loi fédérale sur la santé

L'ASSM préconise une révision partielle de la Constitution fédérale intégrant une nouvelle compétence de la Confédération dans le domaine de la santé limitée aux principes, suivie de l'élaboration et de l'adoption d'une loi fédérale sur la santé, comme l'explique le rapport d'Unisanté.¹⁵ L'inscription explicite de la question de la santé dans la Constitution souligne l'importance que l'État accorde à la promotion et à la protection de la santé de sa population. Une loi fédérale sur la santé devrait contenir les éléments de bonne gouvernance tels que définis par l'Observatoire européen des politiques et systèmes de santé dans son modèle de performance.¹⁶

¹⁰ World Health Organization (WHO): Promoting Health in All Policies and intersectoral action capacities. www.who.int/activities/promoting-health-in-all-policies-and-intersectoral-action-capacities

¹¹ ASSM (2022), p. 29.

¹² Crivelli L, Salari P. The impact of federalism on the healthcare system in terms of efficiency, equity, and cost containment: the case of Switzerland. *Dev Health Econ Public Policy*. 2014;12:155-78. doi: 10.1007/978-88-470-5480-6_7

¹³ Rapport Unisanté, p. 23.

¹⁴ Collaboration entre Confédération et cantons pour la gestion de la pandémie de COVID-19. Rapport de la Commission de gestion du Conseil des États du 10 octobre 2023. Avis du Conseil fédéral du 14 février 2024. www.news.admin.ch/news/message/attachments/86164.pdf

¹⁵ Rapport Unisanté, pp. 47-49.

¹⁶ Rapport Unisanté, pp. 45-48.

- **Objectifs généraux:** Pour donner une base conceptuelle solide au changement de paradigme requis, la loi fédérale sur la santé fixe des objectifs généraux pour le système de santé qui reposent sur le concept du «Triple Aim» (meilleure expérience du patient, meilleure santé de la population et coûts par tête plus faibles). Ces objectifs englobent tant la promotion de la santé, la prévention et le maintien du fonctionnement de l'individu dans la société de la naissance à la mort¹⁷ que les soins proprement-dits. Ces derniers respectent des principes d'égalité, de protection financière, d'équité d'accès, de qualité et d'efficacité.
- **Vision/stratégie:** Cantons et Confédération renoncent à produire des stratégies déclaratives ou non coordonnées qui sont le signe d'une compréhension dépassée du fédéralisme. Ils élaborent périodiquement une stratégie multisectorielle commune pour la santé dans le sens de «la santé dans toutes les politiques», à laquelle ils adhèrent et qu'ils s'engagent formellement à mettre en œuvre et à évaluer à intervalles réguliers.
- **Législation/régulation:** Les autorités créent les bases légales nécessaires. La gouvernance, les compétences, les responsabilités et les moyens mis à disposition pour atteindre les objectifs généraux sont définis dans la loi fédérale sur la santé. Il s'agit notamment de sortir des lois individuelles, principalement de la LAMal, les éléments portant sur la régulation du système des soins et de développer à long terme une approche transversale, systématique et cohérente de la santé dans le corpus législatif.
- **Participation des parties prenantes:** En comparaison internationale, la Suisse est très en retard en ce qui concerne l'implication des patient.e.s et des assuré.e.s dans les questions de pilotage du système de santé. Ces groupes devraient être impliqués au moyen d'instruments appropriés.
- **Système d'information et d'analyse:** Actuellement, le pilotage par les données est lacunaire: absence de stratégie globale sur la gestion des données de santé, données en silos difficilement accessibles, etc. Des outils performants intégrant des données standardisées doivent être mis en place pour permettre de mieux comprendre la dynamique de la santé d'une population, d'évaluer les performances d'un système de santé, de mesurer sa qualité, d'élaborer des politiques fondées sur des preuves et de conduire des recherches sur les services de santé.

Ces cinq piliers sont nécessaires pour qu'un fonctionnement étatique conforme à la conception «Une seule santé» puisse s'installer à long terme dans tous les domaines politiques. Cette évolution est cruciale, étant donné les enjeux auxquels notre société est confrontée: vieillissement de la population, changement climatique, pénurie de personnel qualifié, mais aussi innovations technologiques et possibilités offertes par l'analyse des données ou changement dans la vision des rôles endossés par les patient.e.s et par les professionnel.le.s (par exemple principe d'autonomie, prise de décision partagée). Cet ensemble de facteurs exige une prise en compte globale de la situation, une mise en œuvre efficace du fédéralisme, l'élaboration de stratégies nationales et le renforcement de la coordination à l'échelle de tout le pays.

Ancrage juridique

À partir du moment où le bien-être, et par là-même aussi la santé de la population, constitue l'objectif ultime de toute action étatique, la question de l'inscription de ce principe dans la Constitution se pose de manière évidente, avant même celle de la préparation d'une loi fédérale sur la santé. L'analyse juridique de la Prof. Mélanie Levy démontre à quel point la santé est aujourd'hui traitée de manière fragmentée dans différents articles de la Constitution et souligne

¹⁷ Salvador-Carulla L, Garcia-Gutierrez C. The WHO construct of health-related functioning (HrF) and its implications for health polic. BMC Public Health 2011, 11(Suppl 4):S9. www.biomedcentral.com/1471-2458/11/S4/S9

le manque d'un article spécifiquement dédié à la santé, ou d'un principe directeur de type «Une seule santé». Elle souligne la façon dont la santé est appréhendée dans les bases légales et formule un avis scientifique quant à la faisabilité juridique d'une loi fédérale sur la santé et aux options envisageables de ce point de vue-là.¹⁸

Proposition de texte pour un article constitutionnel

Afin de garantir à une loi fédérale sur la santé un poids adéquat, la mention explicite de la santé dans la Constitution soulignerait l'importance accordée par l'État à la promotion et à la protection de la santé de sa population. Cette inscription dans la Constitution fédérale pourrait s'inspirer de la formulation suivante.¹⁹

Art. 116a Politique de santé

- ¹ La Confédération et les cantons reconnaissent l'interdépendance de la santé des êtres humains, des animaux et de l'environnement et s'engagent à promouvoir une approche intégrée de la santé dans les limites de leurs compétences respectives.
- ² La Confédération fixe les principes applicables à la politique de santé et coordonne les efforts des cantons. Elle vise à promouvoir la santé de la population pour garantir un niveau élevé de protection de la santé pour tous.
- ³ La Confédération encourage un système de santé équitable, durable et efficient. Elle légifère sur la collecte et l'utilisation des données destinées à piloter le système de santé.

Conclusion

Dans ses précédents travaux sur la durabilité de notre système de santé, l'ASSM a mentionné à plusieurs reprises la nécessité d'élaborer une loi fédérale sur la santé. Elle arrive aujourd'hui à la conclusion qu'il est nécessaire et prioritaire d'ajouter d'abord un article sur la santé à la Constitution. Cela permettrait de poser les bases d'une nouvelle compréhension de la santé selon la conception «Une seule santé».

L'ASSM est consciente du temps nécessaire pour réaliser cette inscription dans la Constitution et que cet objectif ne dispense pas de s'atteler en parallèle à la résolution de problèmes spécifiques à certains secteurs (organisation des soins de premier recours, amélioration des conditions de travail des professionnel.le.s de santé, place des nouvelles professions de santé, tarification, renforcement des compétences en santé de la population). Ces actions devraient toutefois aujourd'hui déjà s'inscrire dans le respect de l'objectif supérieur visé.

Avec le rapport scientifique d'Unisanté et la présente prise de position, l'ASSM veut lancer la discussion et est prête à s'investir pour atteindre les objectifs énoncés.

Cette prise de position a été approuvée par le Comité de direction de l'ASSM lors de sa séance du 18 mars 2024.

¹⁸ Rapport Unisanté, pp. 54-80.

¹⁹ Proposition rédigée par le Prof. Olivier Guillod, membre du Sénat de l'ASSM et la Prof. Mélanie Levy, co-directrice de l'Institut de droit de la santé de l'Université de Neuchâtel.

Membres du groupe de travail qui a élaboré la prise de position

Prof. Henri Bounameaux, président de l'ASSM

Valérie Clerc, secrétaire générale de l'ASSM

Prof. Luca Crivelli, membre du Comité de direction

Franziska Egli, responsable de la communication de l'ASSM

Prof. Manuela Eicher, membre du Comité de direction de l'ASSM

Dr Stefan Essig, médecin et chercheur spécialisé en services de santé, Université de Lucerne

Prof. Olivier Guillod, membre du Sénat de l'ASSM

Dr Thomas Heiniger, ancien conseiller d'État en charge de la santé du canton de Zurich

Prof. Paul Hoff, membre du Comité de direction de l'ASSM

Prof. Stéphanie Monod, Unisanté (hôte)

Daniel Scheidegger, membre du Sénat de l'ASSM