

La nouvelle loi sur la prévention : pour le meilleur ou pour le pire ?

dossierpolitique

01 mars 2010

Numéro 5

Un projet insatisfaisant. La nouvelle loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (LPrév) matérialise le mandat défini par l'article 118 de la Constitution fédérale. Cet article charge la Confédération d'édicter des règlements pour lutter contre des maladies très répandues ou particulièrement dangereuses. Une lacune de la législation se trouve ainsi comblée, puisqu'on n'a légiféré jusqu'ici que sur les maladies transmissibles (exception fait de la loi sur les maladies rhumatismales.) La nouvelle loi doit améliorer le pilotage, la coordination et l'efficacité des différentes mesures de prévention et de promotion de la santé, ainsi que des mesures de dépistage précoce. La Confédération veut ainsi renforcer la prévention et la promotion de la santé en Suisse. La pièce maîtresse du projet de loi est la création de l'Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé. Par ailleurs, des instruments de pilotage et de coordination doivent permettre de clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

Position d'economiesuisse

▶ L'Institut de prévention annoncé n'apportera aucune amélioration en matière de prévention et ne fera que créer de nouveaux problèmes. Avec cette entité, la loi crée un acteur étatique dominant qui étouffera les initiatives privées et gonflera le secteur étatique de la prévention.

▶ Les instruments de pilotage et de coordination, en l'occurrence les objectifs nationaux et la stratégie du Conseil fédéral, méritent d'être salués. Toutefois, le projet n'a pas pu uniformiser le financement de la prévention. De sorte que de regrettables doublons demeurent à ce titre.

▶ Nous saluons aussi le fait que la loi offre une base d'intervention pour les maladies non transmissibles. Elle appelle néanmoins un remaniement en profondeur qu'il n'est assurément pas possible au Parlement de mener à bien. Nous plaidons donc pour un réexamen sérieux du projet.

Les grands traits du projet

- ▶ Ce que la nouvelle loi doit changer ? Sur le fond, la Confédération entend renforcer la prévention, la promotion de la santé et la détection précoce. La réglementation proposée doit remédier aux insuffisances de la législation actuelle. Sur le plan fédéral, celle-ci est lacunaire aux chapitres de la prévention et de la détection précoce des maladies non transmissibles.¹ Une des exigences majeures du projet porte sur l'indispensable amélioration du pilotage, de la coordination et de l'efficacité des diverses mesures. Autre progrès visé : l'optimisation de la conduite stratégique de la gestion des prélèvements destinés à la prévention (notamment de la taxe pour la prévention du tabagisme et du supplément de prime LAMa).
- ▶ La base constitutionnelle. La politique de la santé relève en principe de la compétence des cantons. Toutes les activités déployées par la Confédération dans ce domaine exigent une base constitutionnelle. Pour cette nouvelle loi sur la prévention, le Conseil fédéral se réclame de l'art. 118, al. 2, lettre b Cst.
- Art. 118 Protection de la santé**

1 Dans les limites de ses compétences, la Confédération prend des mesures afin de protéger la santé.

2 Elle légifère sur :

a. ...

b. la lutte contre les maladies transmissibles, les maladies très répandues et les maladies particulièrement dangereuses de l'être humain et des animaux;
- ▶ Evaluation des objectifs du projet. La réglementation proposée poursuit au total onze grands objectifs. L'économie suisse peut souscrire à sept d'entre eux, énumérés ci-dessous. Nous verrons au paragraphe suivant si et dans quelle mesure le projet de loi permet en l'état de les atteindre.
- ▶ *Clarifier la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons en tenant particulièrement compte du principe de subsidiarité.*
 - ▶ *Améliorer le pilotage et la coordination de tous les acteurs de la prévention, de la promotion de la santé et de la détection précoce en définissant des objectifs nationaux faisant office de stratégie globale et commune.*
 - ▶ *Améliorer la coordination entre les services fédéraux compétents en intégrant celle-ci dans la planification stratégique du Conseil fédéral (stratégie du Conseil fédéral).*
 - ▶ *Regrouper les mesures prises par la Confédération dans les différents domaines concernés au sein de programmes nationaux de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce.*
 - ▶ *Assurer la qualité et promouvoir l'efficacité des mesures de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce.*

¹ Exception faite de la loi fédérale concernant l'allocation de subventions pour la lutte contre les maladies rhumatismales.

- ▶ *Garantir l'autonomie des cantons dans la réalisation des mesures de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce tout en formulant certaines exigences concernant l'orientation des offres cantonales.*
- ▶ *Optimiser les statistiques et les rapports sanitaires et harmoniser les dispositifs de collecte de données existants.*

En revanche economiesuisse s'oppose totalement ou partie aux quatre objectifs suivants :

- ~ *Créer un établissement de droit public (Institut suisse pour la prévention et la promotion de la santé) faisant office de centre de compétences national, autonome et visible en matière de prévention, de promotion de la santé et de détection précoce.*

Ce nouvel établissement de droit public n'apportera aucun avantage par rapport à la fondation actuelle connue sous le nom « Promotion Santé Suisse ». Raison pour laquelle economiesuisse s'oppose catégoriquement à sa mise en place.

- ~ *Inscrire dans le droit la possibilité d'accorder des aides financières à des organisations à but non lucratif, encourager la recherche et l'innovation ainsi que promouvoir la formation et le perfectionnement.*

La Confédération n'a pas pour mission d'accorder des aides financières supplémentaires à des organisations à but non lucratif. Les organisations privées qui veulent obtenir des fonds de la Confédération doivent le faire uniquement sur la base de mandats de prestation vérifiables. economiesuisse s'oppose à un transfert automatique d'aides financières à ces organisations, sur simple mention de leur but.

- ~ *Créer un instrument permettant d'évaluer l'impact de projets prévus ou réalisés sur la santé (évaluation de l'impact sur la santé).*

Cette évaluation d'impact oppose un nouvel obstacle administratif à la réalisation des projets. En plus des normes environnementales, des normes sanitaires verraient aussi le jour, ce qui compliquerait encore plus les procédures déjà lourdes que l'on connaît aujourd'hui sur le plan fédéral.

- ~ *Uniformiser l'utilisation des recettes issues des prélèvements pour la prévention (supplément de prime LAMal et taxe pour la prévention du tabagisme) et réorganiser les flux financiers liés au prélèvement du supplément de prime LAMal (art. 20 LAMal).*

La coordination au plan fédéral des fonds de prévention ne doit pas se limiter au supplément de prime LAMal et à la taxe sur le tabagisme. Les autres sources de financement doivent aussi être prises en considération par le projet de loi.

Situation de départ

► L'état de santé de la population suisse est bon.

a) État de santé de la population suisse

Par rapport à celui d'autres pays, l'état de santé de la population suisse peut être qualifié de bon. Selon le principe de Pareto ou la « règle des 80/20 », il est difficile, lorsqu'on atteint un niveau élevé, de s'améliorer encore par des efforts et des dépenses raisonnables. C'est la raison pour laquelle la Suisse doit manifester une certaine réserve en matière de prévention, aussi longtemps que ses indicateurs de santé sont bons en comparaison internationale. (Cf. graphique HALE).

Graphique 1

► En Suisse, un nouveau-né peut escompter vivre 73 ans en bonne santé.

L'espérance de vie en bonne santé

L'espérance de vie moyenne dans plusieurs pays occidentaux

États-Unis	69
Danemark	70
Pays-Bas	71
Royaume-Uni	71
France	72
Allemagne	72
Italie	73
Suède	73
Suisse	73
Japon	75

Source : Statistiques de l'OMS

► La jungle du financement.

b) Le financement de la prévention en Suisse

La santé est une branche économique dynamique. Malgré tout, 60 % environ des chiffres d'affaires de ce secteur sont réalisés avec des ressources contrôlées par l'État.² La tendance est à la hausse. La part des dépenses de santé financées par la fiscalité, par des taxes et par les primes de l'assurance de base ne cesse de s'accroître. Les dépenses de prévention augmentent elles aussi en permanence. Pourtant, il est souvent relevé que la part des prestations spécifiquement destinées à la prévention, qui représente en Suisse 2,3 %³ des dépenses totales de santé, est faible en comparaison internationale. La moyenne de l'OCDE se situe à 2,7 % des dépenses de santé.⁴ Mais cette faible part est sans doute davantage liée à l'imprécision de la méthode de mesure qu'à la situation effective : le recensement de prestations de prévention est une opération très complexe et il n'est pas facile d'adopter une pratique exhaustive dans ce domaine. Vu l'absence d'un système uniforme de classification, l'encouragement de la prévention et la promotion de la santé posent des difficiles questions de délimitation. Dans un système fédéral comme celui de la Suisse, il est d'autant plus malaisé de déterminer ce qui relève des prestations de prévention. L'OCDE estime elle-même que la part des dépenses de prévention dans les dépenses de santé est plus élevée. Elle considère que le chiffre de 2,3 % indiqué pour la Suisse est sous-estimé.

² Office fédéral de la statistique : coût et financement du système de santé en 2007.

³ OCDE : base de données « Santé » 2009.

⁴ OCDE : rapports de l'OCDE sur les systèmes de santé : Suisse (2006).

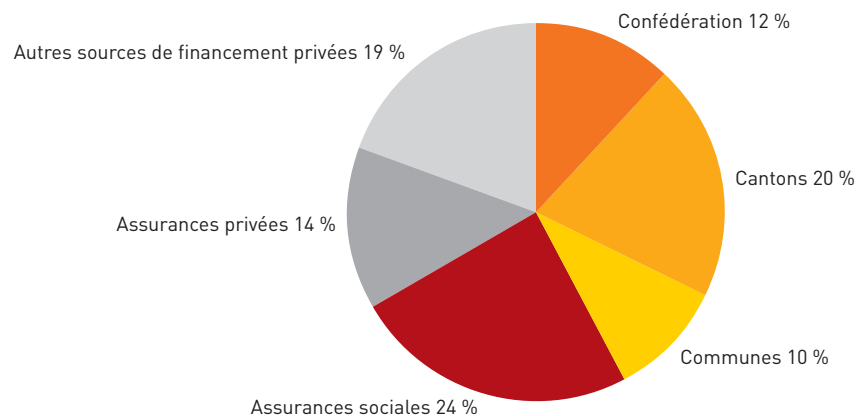
La prévention s'exerce à de nombreux niveaux. La Confédération, les cantons et les communes figurent comme contributeurs directs pour 43 % des dépenses. La Confédération à elle seule participe pour un huitième à ce financement. Ce sont les assurances sociales qui apportent la plus grosse contribution, avec près d'un quart des dépenses (cf. graphique 2).

Graphique 2

► Qui paie les mesures de prévention dont le volume atteint 1,28 mrd fr. ?

Les assurances sociales, les cantons et les communes paient plus de la moitié des coûts

Financement direct dans le domaine de la prévention, en % (2007)



Source : Office fédéral de la statistique, OFS

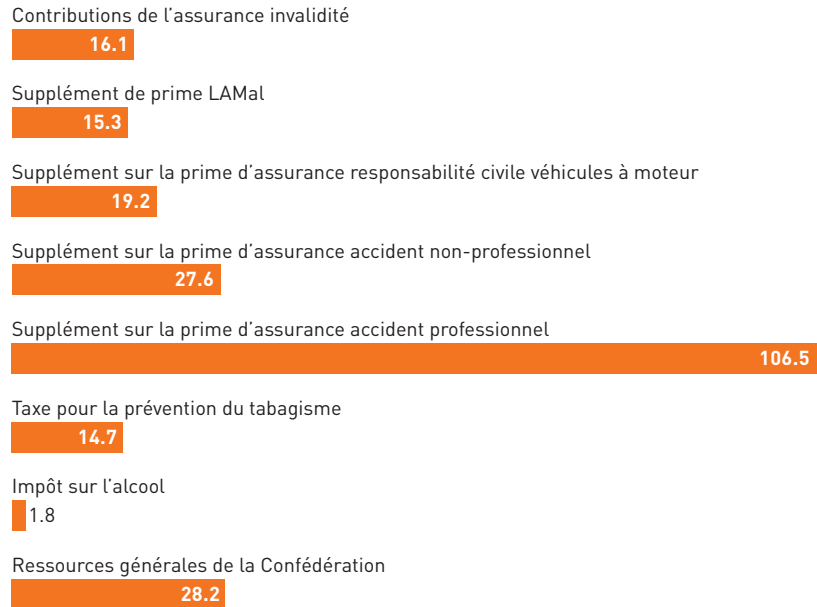
Bien que la Confédération ne finance directement que 13 % des prestations de prévention, près de 20 % des fonds destinés à cette activité proviennent du niveau fédéral. Les prestations de prévention sont soit financées directement par les ressources de la Confédération, soit par des taxes ou des contributions prélevées sur la base d'une loi fédérale, comme par exemple la loi fédérale sur l'assurance accidents (LAA) ou la loi sur l'assurance invalidité (LAI). La Confédération a pour mandat de coordonner l'engagement de ces ressources et de les utiliser efficacement. C'est ce qui explique que la nouvelle loi sur la prévention devrait réglementer la totalité des sources de financement au niveau fédéral. Le graphique 3 montre les sources de financement à cet échelon. Les fonds affectés par les assureurs maladie aux prestations de médecine préventive selon l'article 26 LAMal ne sont pas chiffrables. Ainsi les chiffres correspondants ne figurent pas dans le graphique 3.

Graphique 3

► D'où vient l'argent utilisé pour payer les prestations de prévention ?

La principale source de financement est le supplément sur la prime d'assurance accident professionnel

Les sources de financement dans le domaine de la prévention en mio.fr. (2007)



Source : Office fédéral de la statistique

Les points forts du projet

► Une lacune de la loi comblée.

Le projet comble une lacune de la législation fédérale en matière de prévention des maladies non transmissibles. Les maladies transmissibles ont beaucoup reculé ces dernières années. Elles ont cédé le pas aux maladies non transmissibles. Aujourd'hui, presque plus personne ne meurt de la tuberculose ou d'infection pulmonaire, mais les maladies circulatoires et les cancers sont devenus la « peste » de notre époque.

► Les nouveaux instruments prévus sont utiles.

Les deux nouveaux instruments globaux de pilotage et de coordination prévus ont leur raison d'être. Les objectifs nationaux sont fixés tous les huit ans. A partir de là, le Conseil fédéral élabore un plan qui doit servir de fil conducteur pour atteindre les objectifs visés, compte tenu des ressources disponibles. Le gouvernement redéfinit cette stratégie tous les quatre ans. Il esquisse ainsi les lignes directrices à suivre en matière de prévention. Les efforts déployés par la Confédération peuvent être évalués régulièrement à l'aune des objectifs atteints.

► La preuve de l'efficacité des mesures de prévention améliore l'efficacité et la qualité.

L'évaluation des programmes de prévention prévus par la loi constitue un nouveau pas important vers la professionnalisation de la prévention. Elle indique dans quelle mesure les programmes contribuent à atteindre les objectifs et selon quel rapport coûts-efficacité. Cette évaluation renseigne sur le degré d'efficacité avec laquelle les objectifs sont réalisés. Les preuves d'efficacité augmentent donc la qualité des programmes.

► Amélioration de la saisie des données.

La loi prévoit des améliorations dans la saisie des données. Il était nécessaire que la Suisse mène une offensive sur ce front. Ce qui fait surtout défaut, ce sont des données épidémiologiques importantes susceptibles de fournir une image cohérente de l'état de santé de la population suisse. En l'absence de telles bases, il est difficile de formuler des objectifs nationaux. Les stratégies et mesures prises ne revêtent guère de caractère spécifique et ne peuvent être évaluées avec précision. Afin de définir des mesures ciblées sur des groupes spécifiques, il faudrait pouvoir disposer de données suffisamment détaillées.

► Une position monopolistique très néfaste.

Problème central : la création d'un institut

La principale critique de l'économie est dirigée contre l'institut de droit public annoncé dans le projet. Cette entité soulève en effet de nouveaux problèmes considérables en raison de sa position monopolistique dans le domaine de la prévention. De plus, l'ancrage constitutionnel d'un institut de nature monopolistique est insuffisant. L'appareil administratif aurait non seulement pour effet de gonfler les coûts, mais aussi d'étouffer les activités privées de prévention.

► L'institut est à la fois administrateur et distributeur des fonds fédéraux.

L'institut de droit public pour la prévention crée de nouvelles complications

Dans le projet du Conseil fédéral, l'institut pour la prévention joue un rôle central : il élabore les mesures de mise en œuvre et les applique. Il assure en outre une fonction de pilotage et de coordination dans le domaine de la prévention. Enfin il administre et distribue les fonds fédéraux dévolus à la prévention. Cet institut monopolistique devient ainsi la clé de voûte de la prévention en Suisse.

Le nouvel institut pour la prévention aboutit à une concentration des compétences en matière de prévention réparties en Suisse, une concentration qui cependant complique la coordination entre Confédération, cantons et particuliers dans la mesure où des acteurs importants de ce domaine sont exclus de la nouvelle entité. On peut également déplorer l'absence de convergence globale et de coordination des tâches des organes de la Confédération.

La création d'un nouvel organe de droit public devrait logiquement conduire à une compression dans les différents offices qui s'occupent de prévention. Mais il manque à cet égard un engagement contraignant. Sans réduction des unités de prévention au sein des différents offices, la création de la nouvelle entité créera aussi de nouveaux doublons.

► En tant qu'organisation de droit privé, « Promotion Santé Suisse » garantit un bon équilibre entre l'auteur et le bénéficiaire de la contribution.

L'absence d'équilibre fonctionnel conduit à un financement incontrôlé

A l'heure actuelle, le Conseil fédéral fixe, conformément à la loi, le supplément de prime LAMal destiné à la prévention. Cette contribution est gérée par la fondation « Promotion Santé Suisse ». Le fait que celle-ci relève du droit privé garantit un bon équilibre entre expéditeur et destinataire de la contribution. En revanche, avec l'institut de droit public envisagé, qui est un organe exécutif de la Confédération, le principe d'équilibre fonctionnel (« checks and balances ») n'est plus respecté. En vertu de l'art. 32 du projet de loi, la Confédération accorde à l'institut des subventions destinées à couvrir les tâches qui lui incombent en vertu de cette loi. Ce point et ses conséquences directes induisent une extension incontrôlée des tâches, ainsi qu'une augmentation massive de la contribution au sens de l'art. 20 LAMal, dans la mesure où celle-ci n'est soumise à aucun correctif (par le Parlement, le peuple, ou autre). Le risque d'un surfinancement est donc très élevé.

Effectivement, toujours en vertu de l'art. 20 LAMal, le Conseil fédéral peut relever la contribution jusqu'à un maximum de 0,125 % de la prime moyenne, autrement dit jusqu'à 40 mio.fr. par an, contre 17 aujourd'hui. La croissance des coûts dans l'assurance de base, qui a dépassé de 1,5 point le taux de croissance économique ces dernières années, est donc automatiquement répercutée sur le supplément LAMal. Ainsi, avec un accroissement des coûts de 4,5 %⁵, les recettes peuvent passer de 40 à 50 mio.fr. en cinq ans. L'OFSP table à long terme sur un besoin accru de moyens pour la mise en œuvre des programmes nationaux. Or c'est précisément un financement supplémentaire par relèvement du supplément de prime LAMal qui est prévu. Dans une telle configuration, l'économiesuisse craint un gonflement massif des moyens consacrés à la prévention.

► Le supplément de prime LAMal n'est pas un impôt, mais une taxe de prévention destinée à endiguer les coûts.

Problèmes constitutionnels liés au financement d'un institut de droit public

La gestion du supplément de prime LAMal dans le cadre d'une entité de droit public pose problème non seulement du point de vue de la séparation des pouvoirs, mais aussi dans l'optique du droit constitutionnel. Le fondement constitutionnel de la promotion de la santé ne peut continuer de s'appuyer sur l'art. 117 Cst.⁶ que si la fondation de droit privé « Promotion Santé Suisse » prend en charge la prévention et la promotion de la santé pour l'assurance maladie, à l'instar de la prévention des accidents dans le cadre de l'assurance accidents. Si le supplément de prime LAMal est désormais géré par l'institut de droit public pour la prévention, ce supplément au sens de l'art. 20 LAMal devient un véritable impôt. Or, la perception d'un impôt à des fins de promotion de la santé dans le cadre de la LAMal n'a pas d'assise constitutionnelle.

► Une utilisation étendue du supplément de prime LAMal pose un problème supplémentaire de constitutionnalité.

Le supplément de prime LAMal doit bénéficier aux assurés de base. Une affectation étendue à des mesures de prévention dont les assurés de base ne sont plus les bénéficiaires directs poserait un problème supplémentaire de constitutionnalité. La santé peut en effet être comprise dans un sens plus large que la simple absence de maladie. En conséquence, la santé peut aussi faire l'objet d'actions promotionnelles plus vastes. Face à une promotion de grande ampleur, le lien entre assurés de base et bénéficiaires semble distendu, si ce n'est rompu. Le financement de mesures de ce genre par le biais du supplément de prime serait donc inopportun. Le rapport d'imputation entre les contributeurs et les bénéficiaires des mesures doit être garanti. C'est le seul moyen d'assurer la constitutionnalité de l'utilisation du supplément de prime LAMal destiné à la promotion de la santé. Ce rapport à l'affectation des fonds se justifie et doit être préservé.⁷

► D'importants décideurs écartés.

Un puissant appareil administratif dans une tour d'ivoire

Il n'est pas prévu que l'économie ou d'autres fournisseurs de prestations soient représentés au sein du conseil de l'institut. Sur les neuf places que compte le conseil, une seule revient à un représentant des assureurs-maladie, trois sont réservées aux cantons et les cinq restantes peuvent être attribuées librement par le Conseil fédéral. Ainsi les cantons et les assureurs demeurent toujours en minorité et tous les autres milieux concernés sont exclus du conseil de l'institut. Le risque de voir se constituer au sein de ce conseil une coterie élitiste d'experts est donc important. Or il est extrêmement rare que des mesures susceptibles de résoudre des problèmes d'application pratiques émanent d'une tour d'ivoire. Le choix d'une telle composition revient à renoncer à tout un capital d'expériences pratiques très utiles pour le développement des mesures et la répartition des fonds.

⁵ La croissance moyenne des coûts de la santé a atteint 4,5 % sur ces vingt dernières années.

⁶ Art. 117, al. 1, Cst. : La Confédération légifère sur l'assurance-maladie et sur l'assurance-accidents.

⁷ Cf. Office fédéral de la justice [2008].

► L'éviction des initiatives privées de prévention est programmée.

► Une organisation du secteur de la prévention conforme aux principes économiques est indispensable.

► Un regroupement des ressources financières est nécessaire pour pouvoir atteindre les objectifs nationaux.

► De nouvelles subventions nuisibles sont prévues.

Le monopole de droit public a un effet démobilisateur sur les initiatives privées

L'institut a la possibilité de fournir lui-même des prestations commerciales. Associée à la compétence de confier des mandats à des institutions privées, cette attribution place vraiment l'institut en position de force. L'éviction des initiatives de prévention privées est donc programmée, car plus la Confédération est active dans la prévention et la promotion de la santé, moins les particuliers interviendront dans ce domaine. Ecoplan craint aussi, dans son étude de durabilité consacrée à la loi⁸, l'affaiblissement des éléments du libéralisme économique dans le domaine de la prévention.

La Confédération devrait se contenter de définir des conditions-cadres pour la prévention et la promotion de la santé. Dans le cas de tâches spécifiques de la Confédération, les pouvoirs publics sont habilités à confier des mandats de prestations à des particuliers. C'est de cette manière qu'ils peuvent encourager les initiatives privées et promouvoir une dynamique durable dans le domaine de la prévention.

Autres faiblesses du projet

Non seulement le projet de loi va beaucoup trop loin avec la création d'un institut de prévention contrôlé par l'État, mais il n'accorde pas suffisamment d'attention à la coordination des diverses activités de prévention de la Confédération. Les points critiques énumérés ci-dessous montrent qu'en l'état, le projet de loi présente d'autres lacunes très importantes.

Avec la nouvelle loi, aucune coordination globale possible

Au départ, la nouvelle loi sur la prévention devait permettre de coordonner les activités dans ce domaine. Dans l'avant-projet de loi, cependant, la prise en compte des mesures de prévention (maladie et accident) se limite à la « promotion de la prévention des maladies » conformément à la LaMal et au fonds de prévention du tabagisme. Toutes les autres sources de financement (cf. graphique 3) ne sont pas coordonnées, si bien que seuls 60 mio.fr. sont concernés sur le total de 235 mio. Le montant résiduel n'est pratiquement pas visé par la nouvelle loi sur la prévention. La coordination avec d'autres lois n'est mentionnée qu'à l'art. 10, qui stipule vaguement que « les offices fédéraux compétents coordonnent les mesures prévues par cette loi avec les mesures analogues prévues par d'autres lois (art. 5 al. 2 lit. b) ». Un regroupement des diverses ressources financières serait pourtant nécessaire pour pouvoir coordonner les mesures de prévention. Les objectifs nationaux ne peuvent être atteints que si toutes les ressources disponibles sont utilisées. A défaut, il sera difficile de les réaliser.

Mandats de prestations plutôt que subventions nouvelles

L'art. 14 octroie des aides financières à des organisations. Il suffit de mentionner le but de l'organisation pour avoir droit à ces subventions fédérales. Cette politique est totalement erronée. Les pouvoirs publics ne doivent accorder des subventions que pour des mandats de prestations concrets. La simple description du but de l'organisation ne suffit pas.

⁸ Ecoplan (2009).

► Ne pas introduire d'obstacles supplémentaires à la réalisation de projets.

► Ne risquera-t-on pas d'utiliser la nouvelle loi pour renforcer encore le contrôle de l'Etat sur le secteur de la santé ?

► economiesuisse exige le renvoi du projet, avec un mandat de révision clair.

L'évaluation de l'impact sur la santé : nouvelle entrave potentielle au progrès

Il existe déjà un instrument destiné à protéger la santé humaine : l'étude d'impact sur l'environnement. L'évaluation de l'impact sur la santé qui devrait être introduite en vertu de l'art. 9 constituerait un deuxième instrument destiné à protéger la santé de la population. Parallèlement à la protection des organismes vivants et du milieu ambiant au sens de la loi sur la protection de l'environnement, la santé humaine au sens étroit deviendrait désormais un critère décisif pour la réalisation de projets. Les projets se heurteraient ainsi à de nouveaux obstacles. La santé étant une notion très large, elle pourrait aisément servir d'instrument de blocage selon les intérêts en présence. Ce blocage risquerait de freiner considérablement le progrès. C'est la raison pour laquelle economiesuisse refuse d'ancrer dans la loi l'évaluation de l'impact sur la santé.

La nouvelle loi poursuit-elle un but caché ?

Le texte de loi ne remplit guère son objectif initial. En matière de financement, il se borne à coordonner deux sources de financement. La définition de la coordination avec les cantons reste vague. Parmi les ambitieux objectifs fixés au départ, le seul qui subsiste est la création d'un puissant institut monopolistique. Or cette mesure va dans la mauvaise direction. La position dominante de l'institut et la possibilité d'élargir le financement dans le domaine de la prévention sans contrôle parlementaire laissent présager le pire. On pourrait croire que l'Office fédéral de la santé poursuit un but caché. Le texte de loi lui permettrait en tout cas de régner sur le secteur de la prévention et de l'étendre. Une mainmise encore plus forte de l'Etat sur le secteur de la santé est donc à craindre.

Conclusion

Le projet de loi tel que présenté dans le message du Conseil fédéral relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé présente de nombreuses faiblesses et peu de points forts. Il appartient désormais au Parlement de le reformuler, avec un mandat clair de remédier aux carences en matière de prévention. Le mandat de révision du projet doit porter sur les points suivants :

- Renoncement complet à l'institut de droit public prévu.
- Répartition des ressources disponibles pour la prévention conformément aux principes d'une bonne gouvernance d'entreprise (l'expéditeur et le destinataire des fonds ne doivent pas être identiques).
- Coordination de toutes les sources de financement en fonction des objectifs nationaux et de la stratégie du Conseil fédéral.
- Gestion des ressources financières fédérales (env. 235 mio.fr.) en fonction des objectifs nationaux et de la stratégie du conseil fédéral.
- Meilleur pilotage de la fondation « Promotion Santé Suisse » à la faveur des objectifs nationaux et de la stratégie du Conseil fédéral.
- Mobilisation de la fondation « Promotion Santé Suisse » en tant que coordinateur entre Confédération et cantons.
- Pas de subvention accordée sur simple description du but de l'organisation.
- Mandats de prestations contrôlables plutôt que subventions.
- Aval du Parlement obligatoire pour tout financement supplémentaire.

Une nouvelle loi sur la prévention n'est susceptible d'améliorer la situation actuelle que si elle tient compte des points ci-dessus.

Bibliographie

(1) Office fédéral de la justice : constitutionnalité de la contribution pour la prévention générale des maladies (art. 20 de la loi sur l'assurance maladie). Décembre 2008.

(2) Office fédéral de la statistique : coût et financement du système de santé en 2007.

(3) Ecoplan réalisée pour le compte de l'OFSP : évaluation de la durabilité. EDD concernant la loi sur la prévention. Septembre 2009.

4) OCDE : rapports de l'OCDE sur les systèmes de santé : Suisse (2006).

(5) OCDE : Données sur la santé 2009.

(6) Conseil fédéral : message relatif à la loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé, publication n° 09.076.

(7) Conseil fédéral : projet de loi fédérale sur la prévention et la promotion de la santé (loi sur la prévention, LPrév).

Pour toutes questions :

fridolin.marty@economiesuisse.ch