

AVIS

Relatif à l'évaluation du projet de Stratégie nationale de santé 2023-2033

28 septembre 2023

Introduction

Le Haut Conseil de la santé publique (HCSP) a été saisi par le Secrétaire général des ministères sociaux (SG-MAS) le 19 juillet 2023 pour donner un avis sur le projet de Stratégie nationale de santé (SNS) (annexe 1). Le HCSP, comme mentionné dans ses missions spécifiées dans la loi de modernisation du système de santé de janvier 2016 a été antérieurement été saisi pour proposer une contribution d'une nouvelle SNS, la précédente SNS (2018-2022) ayant pris fin en décembre 2022 [Loi 2016]. Le HCSP a ainsi publié cette contribution ainsi qu'un avis (version courte) et une synthèse [avis et rapport SNS]. La contribution du HCSP s'appuyait sur une analyse de l'état de santé des Français et les constats faits en sortie de crise sanitaire liée à la pandémie Covid-19. Le HCSP a proposé quatre objectifs stratégiques et 12 propositions d'action, basés sur une période inédite de 10 ans, un comité de pilotage, une stratégie systémique de prévention articulée sur l'universalisme proportionné, la santé dans toutes les politiques en approche intersectorielle et une forte dimension territoriale. Le HCSP propose également des approches populationnelles (enfants, personnes âgées), une prise en compte forte des conséquences du changement climatique et des expositions aux polluants. Le HCSP élabore des recommandations dans le domaine des ressources humaines tenant compte de la crise des acteurs et propose des orientations pour la soutenabilité financière de notre système de santé. Enfin, le HCSP propose une réflexion pour la refondation de notre système de santé sur cette période de 10 ans. Toutes les orientations proposées par le HCSP sont très largement documentées et sont déclinées à court (2 ans), moyen (5 ans) et long termes (10 ans).

Pour construire cette contribution, le HCSP a réuni un groupe de travail transversal permanent regroupant des experts pluridisciplinaires (Gtp SNS et indicateurs) et pluriprofessionnels, et invité les présidents des 5 commissions spécialisées et les pilotes de 2 Gtp du HCSP (Gtp Prévention et Santé dans toutes les politiques et Gtp Inégalités sociales et territoriales de santé). Le HCSP a réalisé de nombreuses auditions et analysé des contributions écrites qu'il avait suscitées et dont la liste figure dans son rapport préparatoire.

Méthodologie pour répondre à la présente saisine

Pour répondre à la présente saisine du SG-MAS sur le projet de SNS, élaboré à partir de nombreuses contributions dont celle du HCSP, le HCSP a de nouveau réuni le Gtp SNSI (annexe 2) et demandé à chacune des 5 commissions spécialisées et aux 2 Gtp impliqués de rédiger une note de synthèse de leur évaluation de ce projet (argumentaire et propositions). En parallèle, le document a été annoté sur le fond et la forme par l'ensemble des experts du Gtp SNSI. Le document annoté ainsi que les 7 contributions des Cs et Gtp ont été transmis au commanditaire comme documents de travail sans être insérés dans cet avis. Le présent avis est une synthèse de l'évaluation du HCSP.

Synthèse globale de l'évaluation du HCSP sur le projet de SNS

Le HCSP souligne la qualité rédactionnelle du projet, reprenant la plupart des thématiques d'intérêt prioritaire. Le rapport désigne trois grands objectifs pour notre système de santé : la prévention d'abord, l'accès aux soins pour chaque habitant du pays où qu'il se trouve et quel que soit sa condition sociale et économique, ensuite et enfin l'adaptation aux changements climatiques, écologiques et aux crises. Le HCSP remarque que seuls quelques objectifs stratégiques sont opérationnalisés par des cibles et indicateurs. La mise en place d'une gouvernance de la SNS et d'un comité de pilotage est un point fort de cette SNS proposée pour la première fois sur un temps long (10 ans), proposition impérative au regard de la nécessité d'une refondation du système de santé, regroupant le système de santé publique, le système de soins et le système médico-social.

Remarques spécifiques

Priorisation thématique

- On note un manque de hiérarchisation des priorités à court, moyen et long termes sur des thématiques soit issues de l'évaluation de la précédente SNS 2018-2022 soit des thématiques prioritaires mises en exergue par la crise sanitaire Covid-19.
- Si les volets dits spécifiques, en raison de l'urgence de la situation, comme « Les enfants et les adolescents », de la situation de tension internationale comme le volet « Besoins de la défense » ou des spécificités reconnues en droit comme les volets obligatoires « Outre-Mer » et « Corse », s'imposent, d'autres devraient aussi être mis en exergue. Dans le cadre de son domaine de compétence, en raison de leur importance majeure et de l'état de leurs dispositifs, la santé mentale et la santé des personnes vulnérables et certaines populations comme les migrants et les détenus justifieraient de tels volets spécifiques ou prioritaires.
- Le déploiement d'une politique systémique de prévention basée sur l'universalisme proportionné et la santé dans toutes les politiques par une approche intersectorielle et une déclinaison territoriale devrait apparaître comme une priorité.

Rôle de la SNS

- Le document devrait davantage préciser le rôle de la SNS (vision stratégique donnant un cap, listant et ciblant des priorités et devant représenter le cadre de l'ensemble des plans ou stratégies nationales et territoriales notamment les projets régionaux de santé (PRS).
- L'articulation entre ces plans ou stratégies avec la SNS devrait être précisée.
- Même si la SNS représente un cadre stratégique national à long terme, elle peut proposer des déclinaisons avec des objectifs stratégiques, des objectifs opérationnels avec les cibles et indicateurs respectifs, comme cela est proposé dans certains chapitres de ce projet. Les thématiques et objectifs stratégiques sans cible ni indicateur pourraient être complétés et les choix explicités.

- Ce travail d'opérationnalisation de la SNS pourrait toutefois être entrepris dans un second temps selon les arbitrages politiques réalisés sur les objectifs stratégiques prioritaires retenus. La coordination de ce travail pourrait être confiée au Comité de pilotage de la SNS.
- La soutenabilité financière de la SNS n'est pas suffisamment et d'emblée mise en exergue en tant que cadre contraignant.
- Le chapitre 7 sur la Gouvernance et le Comité de pilotage de la SNS mériterait d'être davantage développé.

Refonte du système de santé

- Une réflexion prospective sur le futur système de santé adapté aux priorités et défis à 10 ans devrait être initiée et proposée par la SNS.
- Destiné à durer et à servir de référence pour 10 ans, le projet gagnerait effectivement à viser l'objectif d'une nécessaire refonte complète de notre système de santé.

Défis climatique et environnemental

- Les déterminants de la santé environnementale sont évoqués de façon très générale, sans cible ni indicateur, sauf pour les Outre-mer pour lesquels les éléments sont plus précis.

Virage préventif

- En matière de prévention : il faudrait rééquilibrer les propositions en faveur des causes structurelles car ces propositions sont principalement des actions visant à modifier les comportements individuels. Dans le chapitre "Créer des environnements favorables" (risque routier, addictions, santé en milieu rural, santé mentale, nutrition...) comme dans le chapitre environnement, il est important de renforcer les actions politiques et les modifications structurelles – encadrement, réglementation...- pour que les évolutions ne reposent pas principalement sur les personnes.
- La démarche de santé dans toutes les politiques pourrait être davantage développée et opérationnaliser dans le projet, notamment en termes de gouvernance ou de modes d'action et de collaboration en lien avec les défis écologiques et crises sanitaires.
- Il conviendrait d'avoir une vision de l'ensemble des environnements favorables à la santé. Le HCSP suggère de prendre davantage en compte en amont les conséquences éventuelles sur la santé des décisions publiques dans les autres champs que la santé.
- Il s'agit aussi de créer et de mettre à disposition les ressources (dispositifs, moyens, guides) favorisant à tous les échelons le développement d'évaluations d'impact sur la santé (EIS) de toutes les politiques non sanitaires.

Recherche et partage de connaissances

- La recherche en santé publique et en sciences humaines et sociales est encouragée mais l'opérationnalisation pourrait être davantage développée, d'autant qu'à ce jour aucun plan *ad hoc* ne prévoit des actions spécifiques à ce sujet.

Recommandations générales du HCSP

- Dégager des thématiques prioritaires en les stratifiant à court, moyen et long termes, telles que :
 - le risque environnemental et proposer un plan de prévention stratégique
 - la santé des enfants et des jeunes, et la faire apparaître dans un chapitre sur les approches populationnelles même si cette thématique doit apparaître comme une spécificité au même titre que les thématiques liées aux particularités de la Corse,

des territoires ultra-marins et aux Services de santé des Armées. L'articulation avec les orientations des Assises de la pédiatrie doit apparaître.

- Développer les propositions et orientations sur les modes de financement du système de santé (en lien avec la réforme du financement des établissements de santé lancée le 6 janvier 2023, selon 3 compartiments).
- Proposer à court terme des initiatives pour gérer la crise des acteurs.
- Mieux intégrer et développer la notion de « santé dans toutes les politiques ».
- Faire apparaître la prévention des infections associées aux soins et de l'antibiorésistance comme une priorité et prévoir un chapitre dédié à cette thématique.
- Préciser l'articulation entre la SNS et les plans stratégiques nationaux en cours ou à venir.
- Utiliser un système d'information adapté pour la construction de tableaux de bord territoriaux pour le pilotage de la Stratégie nationale de santé.

Recommandations du HCSP relatives à la santé des enfants et des jeunes

- Prendre en compte et valoriser la santé scolaire.
- Définir des engagements plus concrets pour réformer les champs de la santé et du bien-être des enfants et des jeunes. Ces deux dispositifs sont très en souffrance et un affichage encore plus engageant (y compris financièrement) de cette population doit être affiché comme une priorité.
- Décliner les aspects liés à la formation, aux compétences pour le maintien d'une expertise en santé de l'enfant, le renforcement (étude de médecine générale) ou la réintroduction d'un enseignement de la pédiatrie (IFSI).
- Développer une stratégie de prise en compte de la pédopsychiatrie. Les pathologies touchant à la santé mentale sont importantes en nombre et ont des conséquences sur l'ensemble de la santé.
- Développer une stratégie de prise en charge de la santé mentale des adolescents.

Recommandations du HCSP relatives à la santé environnement

- Inscrire l'environnement comme un des déterminants majeurs de la santé à prendre en compte dans l'élaboration de toutes les politiques publiques.
- Prendre en compte, dans une approche *One Health*, la connaissance de l'ensemble des facteurs environnementaux (physiques, chimiques, biologiques), les facteurs psychosociaux, socio-économiques, professionnels, comportementaux..., (exposome), de leurs interactions et de leurs fluctuations au cours du temps et des territoires concernés, pour mieux gérer les risques sur la santé.
- Renforcer les capacités et pratiques d'évaluation des impacts et des risques de l'environnement sur la santé humaine, afin d'évaluer les politiques et mesures de santé publique, et de comparer systématiquement les différents scénarios d'action. Ces approches seront d'autant plus utiles en situation de fortes incertitudes et de manque d'information, pour aider à mieux anticiper les crises et mieux mettre en évidence l'intérêt de la prévention.
- Orienter les travaux sur les questions de priorisation des actions et d'allocation des efforts. Les actions de prévention en santé environnementale devraient systématiquement s'appuyer sur des analyses rationnelles et structurées de priorités, mises en débat puis affichées.
- Renforcer la capacité d'agir par la sensibilisation et la formation des professionnels de santé et d'autres professionnels (urbanistes, économistes, ingénieurs, architectes ...) à la

notion d'exposome et aux conséquences des différents facteurs d'expositions et de les inciter à dialoguer et à échanger.

- Promouvoir le développement de nouveaux métiers en relation avec la prévention en santé-environnement et la promotion d'un environnement favorable à la santé.
- Développer la promotion de la santé intégrant les facteurs environnementaux auprès des collectivités et de la population en encourageant particulièrement les approches co-bénéfiques afin de faire converger des objectifs d'ordre sanitaires, environnementaux, sociaux et économiques.

Avis rédigé par le groupe de travail « Stratégie nationale de santé/indicateurs » du Haut Conseil de la santé publique.

Validé le 28 septembre 2023 par le Bureau du collège du Haut Conseil de la santé publique, 8 membres présents sur 10, aucun conflit d'intérêts signalé, 8 votes pour, 0 vote contre, 0 abstention.

Références

1- Loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé, disponible sur [LOI n° 2016-41 du 26 janvier 2016 de modernisation de notre système de santé - Dossiers législatifs - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

2- Haut Conseil de la santé publique. Rapport du 28 mars 2023 relatif à la contribution du Haut Conseil de la santé publique pour la future Stratégie nationale de santé 2023 -2033 :

<https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1285>;

Haut Conseil de la santé publique. Avis du 6 mars 2023 relatif à la contribution du Haut Conseil de la santé publique pour la future Stratégie nationale de santé :

<https://www.hcsp.fr/Explore.cgi/avisrapportsdomaine?clefr=1280>

Annexe 1 – Saisine du Secrétaire général des ministères sociaux en date du 12 juillet 2023**Message de la part du Secrétaire général des ministères sociaux**

Monsieur le président,

Comme convenu, je vous prie de trouver ci-joint le projet de stratégie nationale de santé (SNS) 2023-2033 afin de recueillir l'avis du Haut conseil de la santé publique.

Je vous saurai gré de bien vouloir me faire part des remarques du Haut conseil au **plus tard le vendredi 22 septembre 2023**, afin que la SNS puisse être publiée dans les délais imposés par la réglementation.

Vous verrez que, dans ce projet de SNS, plusieurs indicateurs et leurs cibles à plus ou moins long terme sont proposés au fil du texte : le travail sur l'identification des indicateurs à retenir et de leurs cibles reste à finaliser et nous sommes ouverts aux propositions que vous pourriez faire en particulier sur ce sujet.

Bien cordialement,

Pour Pierre Pribile, SG des ministères sociaux

Yann DEBOS Chef de service, Pôle santé ARS
14, avenue Duquesne, 75007 PARIS



Secrétariat général

Annexe 2- Composition du groupe de travail du HCSP

Franck CHAUVIN, pilote

Didier LEPELLETIER, Président du HCSP, pilote

Membre du collège du HCSP : Sylvia BENZAKEN

Membres des commissions spécialisées

- Commission spécialisée « Maladies infectieuses et maladies émergentes » : France ROBLOT
- Commission spécialisée « Risques liés à l'environnement » : Laurence PAYRASTRE, Fabien SQUINAZI
- Commission spécialisée « Système de santé et sécurité des patients » : Véronique GILLERON, Jean-Marie JANUEL, Matthieu SIBÉ
- Commission spécialisée « Déterminants de santé et maladies non-transmissibles » : François EISINGER, Anne-Laurence LE FAOU, Isabelle MILLOT
- Commission spécialisée « Santé des enfants et des jeunes / approche populationnelle » : Carine FRANC, Michèle GRANIER

Membre externe au HCSP

Frédéric de BELS, Institut national du cancer (InCa)

Secrétariat général du HCSP (SG-HCSP)

Jean-Michel AZANOWSKY, coordinateur

Daphné DESMORIAUX, stagiaire

Ann PARIENTE-KHAYAT, Secrétaire générale du HCSP

Avis produit

Le 28 septembre 2023

Haut Conseil de la santé publique

14 avenue Duquesne

75350 Paris 07 SP

www.hcsp.fr