

## Réinventer la promotion de la santé pour notre temps ou La promotion de la santé actualisée par le covid19

Par Marc Schoene

Employer le terme de promotion de la santé revient dans le langage de la santé publique à se référer depuis bientôt 40 ans à la Charte d'Ottawa.<sup>1</sup> Qui connaît et qui a lu en 2020 cette charte publiée en 1986 à l'issue d'une conférence de l'Organisation mondiale de la santé ? Paradoxe que l'écart entre la grande méconnaissance de ce texte, et son utilisation, sa citation fréquente dans des lois, des déclarations, des articles, des projets de santé les plus divers.

Alors que se profile la sortie de la crise sanitaire provoquée par le coronavirus, derrière le paradoxe évoqué, quel est le bilan des recommandations et objectifs de la charte d'Ottawa, quels enseignements possibles de ce bilan, quelle est actualité de la promotion de la santé pour les temps présent et à venir ?

En préalable un premier conseil: lisez, conseillez la lecture (ou la relecture) de la Charte d'Ottawa !

### **Pour être en bonne santé, des conditions préalables ?**

*« La santé exige un certain nombre de conditions et de ressources préalables, l'individu devant pouvoir notamment : se loger, accéder à l'éducation, se nourrir convenablement, disposer d'un certain revenu, bénéficier d'un éco-système stable, compter sur un apport durable de ressources, avoir droit à la justice sociale et à un traitement équitable. Tels sont les préalables indispensables à toute amélioration de la santé. »*

*« Les participants à la Conférence sont fermement convaincus que, si les gens de tous milieux, les organisations non gouvernementales et bénévoles, les gouvernements, l'Organisation mondiale de la Santé et tous les autres organismes concernés s'unissent pour lancer des stratégies de promotion de la santé conformes aux valeurs morales et sociales dont s'inspire cette Charte, la Santé pour tous d'ici l'an 2000 deviendra réalité. »*

Avec plus de 10% de taux de chômage, un taux de pauvreté de... un taux de non recours aux soins de ..., un taux de mal-logés..., taux... inégalités sociales d'accès aux soins et à la prévention, l'objectif de « la Santé pour tous en l'an 2000 » n'est pas atteint.

### **Pourquoi l'objectif de « Santé pour tous » n'est-il pas atteint en 2020 ?**

La Charte d'Ottawa affirme que « La bonne santé est une ressource majeure pour le développement social, économique et individuel et une importante dimension de la qualité de la vie.

---

<sup>1</sup> Toutes les parties de ce texte en italique sont des extraits de la charte de promotion de la santé de l'OMS ; Ottawa ; 1986

*Divers facteurs - politiques, économiques, sociaux, culturels, environnementaux, comportementaux et biologiques - peuvent tous la favoriser ou, au contraire, lui porter atteinte. »*

Quels facteurs évoqués par la Charte d'Ottawa ont donc favorisé ou porté atteinte à l'objectif d'une meilleure santé pour tous ?

La réduction progressive de la part des dépenses de santé prises en charge par la Sécurité sociale au bénéfice des assureurs privés et des mutuelles, et ses conséquences sur l'offre et la consommation inégales en santé est un facteur politique.

Les lois de 2009, 2016, 2019<sup>2</sup>, portant notamment sur le financement et la gouvernance de l'hôpital, et leurs conséquences aujourd'hui jugées préjudiciables à l'offre de soins, aux conditions de travail du personnel, relèvent de choix et décisions politiques.

Les épidémies de maladies chroniques dont plusieurs liées à la mal bouffe, aux produits toxiques consommés ou répandus sont directement liés aux priorités politiques données à l'industrie agro-alimentaire.

Ce ne sont ici que quelques exemples des liens étroits entre des choix politiques et leurs conséquences directes sur la santé, du rôle majeur des facteurs politiques agissant fortement sur la santé.

Et pourtant, si les articles, travaux, recommandations sur les méfaits du tabac, de l'alcool, du sucre, de l'environnement sont nombreux, ils le sont beaucoup moins sur les liens entre santé et conditions de travail, de logement, d'éducation, et surtout peu d'articles nomment et encore moins traitent des facteurs *politiques* favorisant ou défavorisant la santé tels le choix de gouvernance des établissements, le rôle de l'offre publique, le niveau de prise en charge des soins...

La difficulté, ou le refus habituel de poser la question des facteurs politiques intervenant sur la santé, et conséquemment de positions à adopter, aura sans doute été une des raisons de la faiblesse du plaidoyer des acteurs de santé publique et du monde associatif pour la promotion de la santé.

Faire de la Charte d'Ottawa, de toute la charte d'Ottawa, un levier de promotion de la santé nécessite de remettre à l'ordre du jour son immense exigence politique.

### **Une promotion de la santé post Covid 19 ?**

La crise du Covid 19 a révélé massivement, quotidiennement la part de morbidité grave et de mortalité supportée par les groupes les plus fragiles, ou moins protégés, ses effets préoccupants, parfois dramatiques sur les conditions d'alimentation, d'éducation, de logement, de travail d'une partie de la population. La crise a montré l'impréparation qualitative et quantitative du système de santé face aux épidémies majeures. La crise a aussi montré les effets délétères des dysfonctionnements démocratiques ou de manque de partage de savoirs et de pouvoirs. La gestion de la crise du Covid 19 en France a également incontestablement bénéficié d'un certain

---

<sup>2</sup> Loi Hôpital, patient, santé et territoire 2009 ; loi de modernisation du système de santé, 2016 ; Ma santé 2022, 2019

nombre d'acquis sociaux historiques en faveur d'un service public fort, d'un engagement exceptionnel de professionnels de tous horizons, dont ceux de la santé.

Encore incomplets ou en réflexion, les enseignements à tirer de la crise sanitaire seront nombreux et essentiels tant pour la vie d'après, que pour la prévention raisonnée de crises futures.

### **Promotion de la santé : responsabilité, participation, ou culpabilisation ?**

*« La promotion de la santé a pour but de donner aux individus davantage de maîtrise de leur propre santé et davantage de moyens de l'améliorer. »*

Cette courte phrase de la Charte d'Ottawa n'a sans doute pas toujours été traduite positivement. Ayant délaissé le Politique, et la responsabilité essentielle des Etats pour adopter des politiques publiques saines, il était plus commode, et peut-être aussi considéré comme plus atteignable, d'attendre des publics concernés d'améliorer leur santé en s'appuyant sur leurs ressources et compétences propres, leur capacité à s'adapter aux contraintes ou appuis de leur environnement. L'éducation pour la santé, l'éducation thérapeutique, la place acquise par les compétences psychosociales ont nourri cette lecture parfois à la limite de la culpabilisation du citoyen, de la promotion de la santé.

Or tout autre est la proposition d'implication que propose la Charte d'Ottawa avec ce qu'elle définit comme l'essentielle stratégie de santé communautaire, et que la Charte précise ainsi : *« la promotion de la santé passe par la participation effective et concrète de la communauté à la fixation des priorités, à la prise des décisions et à l'élaboration et à la mise en oeuvre des stratégies de planification en vue d'atteindre une meilleure santé. »*

Aussi pour demain, en promotion de la santé, et en enseignement de la crise du covid19, il convient de proposer un changement majeur de la démocratie en santé, de l'implication citoyenne en santé, du renforcement significatif des processus démocratiques locaux.

### **Quels services de santé, quelle organisation ?**

Une autre des recommandations de la Charte d'Ottawa est celle de la réorientation des services de santé.

*« (...) la tâche de promotion est partagée entre les particuliers, les groupes communautaires, les professionnels de la santé, les établissements de services, et les gouvernements. Tous doivent œuvrer ensemble à la création d'un système de soins servant au mieux les intérêts de la santé. (...) Il faut que cela fasse évaluer l'attitude et l'organisation des services de santé, en les recentrant sur la totalité des besoins de l'individu considérés dans son intégralité. »*

La crise du covid19 a montré les potentialités d'un système de santé et ses limites, et les premiers enseignements sont tournés autour du renforcement du système de santé, des modalités de son pilotage aux différents échelons territoriaux, de sa réorganisation interne, de ses relations avec les autres secteurs d'activité, avec les citoyens, avec les pouvoirs publics, avec les collectivités territoriales. La Charte d'Ottawa contient nombre d'éléments utiles pour nourrir des propositions exigeantes pour une nouvelle santé publique.

De l'importance d'une reconstruction, actualisation et fonctionnement du système de santé à orientation fortement publique, et de protection sociale, associant tous les acteurs concernés, en

veillant tout particulièrement à favoriser et permettre l'implication des habitants-usagers-citoyens.

De l'importance de construire le système de santé en prenant en compte les besoins des populations. Toutes les dernières « réformes » (terme lui-même ambigu puisque indiquant une amélioration) ont été sous-tendues par des objectifs de diminution des dépenses publiques pour la santé et des transferts de pouvoir et de compétence au secteur privé.

De l'importance pour un système de santé efficace d'un réel partage des savoirs et des pouvoirs entre tous les acteurs qui le constituent, et particulièrement les habitants-usagers-citoyens.

De l'importance de considérer que la bonne organisation du système de santé ne constitue qu'une réponse partielle à l'objectif global de santé, et implique donc de se compléter et se rapprocher des nombreux secteurs déterminants de la santé tels ceux du travail, l'éducation, la culture...

### **Le Ségur de la santé : chiche, « la santé doit échapper aux lois du marché »<sup>3</sup>**

Un « Ségur de la Santé » a été lancé par le gouvernement. Les espoirs de certains, les doutes d'autres sont nombreux.

Deux options majeures sont possibles dans cette situation historique, celle d'un simple toilettage ou celle de mesures permettant ... de promouvoir la santé.

- La gratuité des soins, la pratique généralisée du tiers-payant
- Le retour à une protection sociale couvrant à 100%, de gestion indépendante du budget de l'Etat, sur un financement sur les salaires et les chiffres d'affaires, de gestion démocratique
- La limitation du paiement à l'acte et l'extension du mode d'exercice collectif des soins de santé primaires
- Favoriser des parcours de santé - répondant aux besoins des patients et à la pertinence médicale- entre soins de santé primaires, et secteur hospitalier
- Revalorisation des salaires des personnels hospitaliers, et amélioration de leurs conditions de travail
- Fin de la gouvernance managériale de l'hôpital public qui doit constituer le socle majoritaire de l'hospitalisation en France
- Retour au service public des établissements de santé pour personnes âgées, grandes victimes d'une gestion des fonds de pension au détriment de leur santé
- Une décentralisation de la gouvernance en santé en redéfinissant les rôles respectifs et complémentaires de l'Etat, des Régions, départements et Communes, avec un encouragement à une animation locale de la santé.
- Une législation permettant un développement de la démocratie en santé, renforçant le rôle des instances de la démocratie (ou les remplaçant), le rôle et les moyens des associations, et l'implication de proximité des habitants et notamment des plus fragiles.
- Renforcer significativement les dispositifs spécifiques de prévention au travail, à l'école et la PMI, et au-delà, en tenant compte des manques durant la crise, renforcer les moyens des associations œuvrant en prévention, en éducation pour la santé.
- Favoriser un dispositif type « évaluation d'impact en santé » aux différents échelons de pouvoirs visant à agir positivement sur les déterminants de la santé.

---

<sup>3</sup> La santé doit échapper aux lois du marché a déclaré le Président Macron le ...

La promotion de la santé, et les propositions actuelles qu'elle peut générer sont peu compatibles avec le néo-libéralisme, dont le ressort fondamental est la course au profit, au profit à court terme, avec ses innombrables conséquences humainement désastreuses pour l'environnement, pour la démocratie, pour la culture, l'éducation et la santé pour tous !

La mascarade que constitue, tout juste engagé le Ségur de la santé (par son pilotage, les personnes non invitées, l'absence de tout engagement financier, de toute proposition novatrice), devrait une fois encore le confirmer, mais cette fois à un public plus large et sensible. Espérons que nous sachions en tirer des conclusions et des initiatives favorables à la promotion de la santé !

o o o o o

## **Charte d'OTTAWA**

La première Conférence internationale pour la promotion de la santé, réunie à Ottawa, a adopté le 21 novembre 1986 la présente "Charte" en vue de contribuer à la réalisation de l'objectif de la Santé pour tous d'ici à l'an 2000 et au-delà.

Inspirée avant tout, par l'attente, de plus en plus manifeste, d'un nouveau mouvement en faveur de la santé publique dans le monde, cette Conférence s'est concentrée sur les besoins des pays industrialisés, sans négliger pour autant ceux des autres régions. Elle a pris comme point de départ les progrès accomplis grâce à la Déclaration d'Alma-Ata sur les soins de santé primaires, les buts fixés par l'OMS dans le cadre de la stratégie de la Santé pour tous et le débat sur l'action intersectorielle pour la santé, à l'Assemblée mondiale de la Santé.

### **PROMOTION DE LA SANTE**

La promotion de la santé a pour but de donner aux individus davantage de maîtrise de leur propre santé et davantage de moyens de l'améliorer. Pour parvenir à un état de complet bien-être physique, mental et social, l'individu, ou le groupe, doit pouvoir identifier et réaliser ses ambitions, satisfaire ses besoins et évoluer avec son milieu ou s'y adapter. La santé est donc perçue comme une ressource de la vie quotidienne, et non comme le but de la vie; c'est un concept positif mettant l'accent sur les ressources sociales et personnelles, et sur les capacités physiques. La promotion de la santé ne relève donc pas seulement du secteur de la santé : elle ne se borne pas seulement à préconiser l'adoption de modes de vie qui favorisent la bonne santé ; son ambition est le bien-être complet de l'individu.

### **CONDITIONS INDISPENSABLES A LA SANTE**

La santé exige un certain nombre de conditions et de ressources préalables, l'individu devant pouvoir notamment :

- se loger,
- accéder à l'éducation,
- se nourrir convenablement,
- disposer d'un certain revenu,
- bénéficier d'un éco-système stable,
- compter sur un apport durable de ressources,
- avoir droit à la justice sociale et à un traitement équitable.

Tels sont les préalables indispensables à toute amélioration de la santé.

## PLAIDOYER POUR LA SANTE

La bonne santé est une ressource majeure pour le développement social, économique et individuel et une importante dimension de la qualité de la vie. Divers facteurs - politiques, économiques, sociaux, culturels, environnementaux, comportementaux et biologiques - peuvent tous la favoriser ou, au contraire, lui porter atteinte. La promotion de la santé a précisément pour but de créer, grâce à un effort de sensibilisation, les conditions favorables indispensables à l'épanouissement de la santé.

## MISE EN PLACE DES MOYENS

L'effort de promotion de la santé vise à l'équité en matière de santé. Le but est de réduire les écarts actuels dans l'état de santé et de donner à tous les individus les moyens et les occasions voulus pour réaliser pleinement leur potentiel de santé. Cela suppose notamment que ceux-ci puissent s'appuyer sur un environnement favorable, aient accès à l'information, possèdent dans la vie les aptitudes nécessaires pour faire des choix judicieux en matière de santé et sachent tirer profit des occasions qui leur sont offertes d'opter pour une vie saine. Sans prise sur les divers paramètres qui déterminent la santé, les gens ne peuvent espérer parvenir à leur état de santé optimal, et il en est de même pour les femmes que pour les hommes.

## MÉDIATION

Le secteur de la santé ne peut, à lui seul, assurer le cadre préalable et futur le plus propice à la santé. La promotion de la santé exige, en fait, l'action coordonnée de tous les intéressés : gouvernements, secteur de la santé et autres secteurs sociaux et économiques, organisations non gouvernementales et bénévoles, autorités locales, industries et médias. Quel que soit leur milieu, les gens sont amenés à intervenir en tant qu'individus, ou à titre de membres d'une famille ou d'une communauté. Les groupes professionnels et sociaux, tout comme les personnels de santé sont, quant à eux, particulièrement responsables de la médiation entre les intérêts divergents qui se manifestent dans la société à l'égard de la santé.

Les programmes et les stratégies de promotion de la santé doivent être adaptés aux possibilités et aux besoins locaux des pays et des régions et prendre en compte les divers systèmes sociaux, culturels et économiques.

## ACTIONS POUR PROMOUVOIR LA SANTE

### ELABORATION DE POLITIQUES POUR LA SANTE

La promotion de la santé va bien au-delà des simples soins de santé. Elle inscrit la santé à l'ordre du jour des responsables politiques de tous les secteurs et à tous les niveaux, en les incitant à prendre conscience des conséquences de leurs décisions sur la santé et en les amenant à admettre leur responsabilité à cet égard.

La politique de promotion de la santé associe des approches différentes, mais complémentaires ; mesures législatives, financières et fiscales et changements organisationnels, notamment. Il s'agit d'une action coordonnée conduisant à des politiques de santé, financières et sociales qui favorisent davantage d'équité. L'action commune permet d'offrir des biens et des services plus sûrs et plus sains, des services publics qui favorisent davantage la santé et des environnements plus propres et plus agréables.

La politique de promotion de la santé suppose que l'on identifie les obstacles à l'adoption de politiques pour la santé dans les secteurs non sanitaires, et les moyens de surmonter ces obstacles. Le but doit être de faire en sorte que le choix le plus facile pour les responsables des politiques soit aussi le choix le meilleur du point de vue de la santé.

## CREATION D'ENVIRONNEMENTS FAVORABLES

Nos sociétés sont complexes et interconnectées et l'on ne peut séparer la santé des autres objectifs.

Les liens qui unissent de façon inextricable les individus à leur milieu constituent la base d'une approche socio-écologique à l'égard de la santé. Le grand principe directeur, pour le monde entier, comme pour les régions, les nations et les communautés, est la nécessité d'une prise de conscience des tâches qui nous incombent tous, les uns envers les autres et vis-à-vis de notre communauté et de notre milieu naturel. Il faut appeler l'attention sur le fait que la conservation des ressources naturelles, où qu'elles soient, doit être considérée comme une responsabilité mondiale.

L'évolution des modes de vie, de travail et de loisir doit être une source de santé pour la population, et la façon dont la société organise le travail doit permettre de créer une société plus saine. La promotion de la santé engendre des conditions de vie et de travail à la fois sûres, stimulantes, gratifiantes et agréables.

L'évaluation systématique des effets sur la santé d'un environnement en évolution rapide notamment dans les domaines de la technologie, du travail, de l'énergie et de l'urbanisation -est indispensable et doit être suivie d'une action garantissant le caractère positif de ces effets sur la santé du public. La protection des milieux naturels et des espaces construits, ainsi que la conservation des ressources naturelles, doivent être prises en compte dans toute stratégie de promotion de la santé.

## RENFORCEMENT DE L'ACTION COMMUNAUTAIRE

La promotion de la santé passe par la participation effective et concrète de la communauté à la fixation des priorités, à la prise des décisions et à l'élaboration et à la mise en oeuvre des stratégies de planification en vue d'atteindre une meilleure santé.

Au coeur même de ce processus, il y a la dévolution de pouvoir aux communautés considérées comme capables de prendre en main leurs destinées et d'assumer la responsabilité de leurs actions.

Le développement communautaire puise dans les ressources humaines et matérielles de la communauté pour stimuler l'auto-assistance et le soutien social et pour instaurer des systèmes souples susceptibles de renforcer la participation et le contrôle du public en matière de santé. Cela exige un accès total et permanent à l'information et aux possibilités d'acquisition de connaissances concernant la santé, ainsi qu'une aide financière.

## ACQUISITION D'APTITUDES INDIVIDUELLES

La promotion de la santé appuie le développement individuel et social grâce à l'information, à l'éducation pour la santé et au perfectionnement des aptitudes indispensables à la vie. Ce faisant, elle donne aux gens davantage de possibilités de contrôle de leur propre santé et de leur environnement et les rend mieux aptes à faire des choix judicieux.

Il est crucial de permettre aux gens d'apprendre à faire face à tous les stades de leur vie et à se préparer à affronter les traumatismes et les maladies chroniques. Ce travail doit être facilité dans le cadre scolaire, familial, professionnel et communautaire et une action doit être menée par l'intermédiaires des organismes éducatifs, professionnels, commerciaux et bénévoles et dans les institutions elles-mêmes.

## REORIENTATION DES SERVICES DE SANTE

Dans le cadre des services de santé, la tâche de promotion est partagée entre les particuliers, les groupes communautaires, les professionnels de la santé, les établissements de services, et les gouvernements. Tous doivent oeuvrer ensemble à la création d'un système de soins servant au mieux les intérêts de la santé.

Par delà son mandat qui consiste à offrir des services cliniques et curatifs, le secteur de la santé doit s'orienter de plus en plus dans le sens de la promotion de la santé. Les services de santé doivent se doter d'un mandat plus vaste, moins rigide et plus respectueux des besoins culturels, qui les amène à soutenir les individus et les groupes dans leur recherche d'une vie plus saine et qui ouvre la voie à une conception élargie de la santé, en faisant intervenir, à côté du secteur de la santé proprement dit, d'autres composantes de caractère social, politique, économique et environnemental. La réorientation des services de santé exige également une attention accrue l'égard de la recherche, ainsi que des changements dans l'enseignement et la formation des professionnels. Il faut que cela fasse évaluer l'attitude et l'organisation des services de santé, en les recentrant sur la totalité des besoins de l'individu considérés dans son intégralité.

## LA MARCHE VERS L'AVENIR

La santé est engendrée et vécue dans les divers contextes de la vie quotidienne, là où l'individu s'instruit, travaille, se délasse ou se laisse aller à manifester ses sentiments. Elle résulte du soin que l'on prend de soi-même et d'autrui et de la capacité à prendre des décisions et à maîtriser ses conditions de vie; elle réclame, en outre, une société dans laquelle les conditions voulues sont réunies pour permettre à tous d'arriver à vivre en bonne santé.

L'altruisme, la vision globale et l'écologie fondent les stratégies de promotion de la santé. Les auteurs de ces stratégies doivent donc partir du principe qu'à tous les niveaux de la planification, de la mise en oeuvre et de l'évaluation de la promotion de la santé, tous les partenaires, hommes ou femmes, doivent être considérés comme égaux.

## L'ENGAGEMENT A L'EGARD DE LA PROMOTION DE LA SANTE

Les participants à la Conférence s'engagent à :

- se lancer dans le combat afin de promouvoir des politiques pour la santé et à plaider en faveur d'un engagement politique clair en faveur de la santé et de l'équité dans tous les secteurs;
- lutter contre les pressions exercées en faveur de produits dangereux, de la déplétion des ressources, de conditions et de cadres de vie malsains et d'une alimentation déséquilibrée; à appeler également l'attention sur les questions de santé publique posées, par exemple, par la pollution, les dangers d'ordre professionnel, l'habitat et les peuplements;
- combler les écarts de niveau de santé dans les sociétés et à lutter contre les inégalités dues aux règles et aux pratiques de ces sociétés;
- reconnaître que les individus constituent la principale ressource de santé; à les soutenir et à leur donner les moyens de demeurer en bonne santé, ainsi que leurs familles et leurs amis, par des moyens financiers et autres, et à accepter la communauté comme principal porte-parole en matière de santé, de conditions de vie et de bien-être;
- réorienter les services de santé et leurs ressources au profit de la promotion de la santé; à partager leur pouvoir avec d'autres secteurs, d'autres disciplines et, plus important encore, avec la population elle-même;



- reconnaître que la santé et son maintien constituent un investissement social et un défi majeur; et à traiter le problème général que posent les modes de vie sur le plan de l'écologie.

Les participants à la Conférence prient instamment toutes les personnes intéressées de se joindre à eux dans leur engagement en faveur d'une puissante alliance pour la santé.

#### APPEL POUR UNE ACTION INTERNATIONALE

La Conférence demande à l'Organisation mondiale de la Santé et aux autres organismes internationaux de plaider en faveur de la promotion de la santé, dans le cadre de tous les forums appropriés, et d'aider les pays à établir des stratégies et des programmes de promotion de la santé.

Les participants à la Conférence sont fermement convaincus que, si les gens de tous milieux, les organisations non gouvernementales et bénévoles, les gouvernements, l'Organisation mondiale de la Santé et tous les autres organismes concernés s'unissent pour lancer des stratégies de promotion de la santé conformes aux valeurs morales et sociales dont s'inspire cette CHARTE, la Santé pour tous d'ici l'an 2000 deviendra réalité.