

Les recommandations d'Adélaïde

Politique Publique Saine
Deuxième Conférence Internationale sur
la Promotion de la Santé
5-9 avril 1988
Adélaïde Australie du Sud

L'adoption, il y a dix ans, de la Déclaration d'Alma Ata a représenté un événement de première importance pour le mouvement Santé pour Tous lancé par l'Assemblée Mondiale de la Santé en 1977. En reconnaissant d'emblée que la santé est un objectif social fondamental, cette Déclaration a donné une orientation nouvelle à la politique de santé et a souligné que la participation du public, la coopération entre les divers secteurs de la société et les soins de santé primaires étaient les fondements de cette politique.

L'esprit d'Alma Ata

L'esprit d'Alma Ata a été repris dans la Charte de la Promotion de la Santé adoptée à Ottawa en 1986. Cette Charte a lancé le défi du passage à une nouvelle santé publique en réaffirmant que la justice sociale et l'équité sont les conditions préalables à la santé, et que la promotion et la médiation sont les processus qui permettent d'y parvenir.

Cette charte a identifié cinq types de mesures destinées à promouvoir la santé : l'établissement d'une politique publique saine, la création de milieux favorables, le développement d'aptitudes personnelles et la réorientation des services de santé.

Tout en reconnaissant l'interdépendance mutuelle de ces mesures, la politique publique saine est néanmoins celle qui définit le cadre dans lequel les quatre autres peuvent se développer.

La Conférence d'Adélaïde sur la politique publique saine a maintenu le cap fixé à Alma Ata et à Ottawa et a profité de l'élan donnée par ces deux réunions pour aller de l'avant. Deux cent vingt participants venant de quarante-deux pays ont partagé leurs expériences en matière de formulation et d'application d'une politique publique saine. Les stratégies d'action en faveur d'une politique publique saine qui sont recommandées ci-dessous sont le reflet du consensus auquel ils ont abouti.

Politique Publique Saine

La politique publique saine est caractérisée par un souci explicite de santé et d'équité à tous les niveaux politiques et par une responsabilité face aux conséquences sanitaires des mesures politiques. Le but principal de la politique publique saine est de créer un milieu favorable permettant aux gens de mener une vie saine. La possibilité de faire des choix sains est donc donnée aux citoyens, et ces choix sont facilités. Les environnements sociaux et physiques deviennent des facteurs d'amélioration de la santé. Afin de déboucher sur une politique publique saine, les secteurs gouvernementaux liés à l'agriculture, au commerce, à l'éducation, à l'industrie et aux communications doivent, lors de la formulation de leur politique, attribuer une importance fondamentale à la santé. Ces secteurs devraient être responsables des conséquences sanitaires de leurs décisions politiques. Il faudrait traiter la santé avec autant de sérieux que les facteurs économiques.

La valeur de la santé

La santé est à la fois un droit fondamental de l'homme et un investissement social valable. Les gouvernements doivent investir des moyens dans leur politique publique saine et dans la promotion de la santé afin d'améliorer l'état de santé de tous leurs citoyens. Garantir l'accès aux produits de première nécessité qui permettent aux citoyens de mener une vie saine et satisfaisante est l'un des principes élémentaires de la justice sociale. Une telle politique se traduit par une augmentation de la productivité globale de la société, tant au niveau social qu'économique. Une politique publique saine dans un proche avenir entraînera des bénéfices économiques à long terme, comme le prouvent les expériences décrites pendant cette Conférence. De nouveaux efforts sont nécessaires pour réunir les politiques économiques, sociales et sanitaires au sein d'une politique d'action intégrée.

Egalité, Accès et Développement

Les inégalités dans la santé ont pour origine les injustices dans la société. L'élimination du fossé qui sépare, sur le plan de la santé, ceux qui sont désavantagés aux niveaux social et éducatif et ceux qui sont les plus avantagés dans la société exige l'élaboration d'une politique qui d'une part facilite l'accès aux produits et aux services qui ont des effets positifs sur la santé et d'autre part crée un milieu favorable. Cette politique devrait accorder une grande priorité aux groupes sous privilégiés et vulnérables de la société. En outre, une politique publique saine reconnaît le caractère spécifique de la culture des populations indigènes, des minorités ethniques et des immigrants. L'égalité d'accès aux services de santé et en particulier aux soins santé communautaires est un aspect vital de l'égalité dans la santé.

L'arrivée de nouvelles technologies et les changements structurels rapides qui l'accompagneront donneront peut-être naissance à de nouvelles inégalités au niveau de la santé. Dans le cadre de son travail en direction de la Santé pour Tous, la Région européenne de l'Organisation Mondiale de la Santé a défini son but numéro un de la façon suivante :

D'ici l'an 200, les différences effectives d'état sanitaire entre pays et entre groupes à l'intérieur du même pays devraient être réduites d'au moins 25% grâce à une amélioration de la santé des nations et des groupes défavorisés.

Etant donné les différences sanitaires importantes qui existent entre les pays et qui ont été illustrées pendant cette Conférence, les pays développés ont l'obligation de garantir que leurs propres politiques aient un impact sanitaire positif sur les nations en voie de développement. Cette Conférence recommande que tous les pays élaborent des politiques publiques de santé qui abordent cette question de manière explicite.

Responsabilité en matière de santé

Les recommandations de cette Conférence ne seront suivies d'effets que si les gouvernements tant aux niveaux national et régional que local, prennent les mesures qui s'imposent. L'élaboration d'une politique publique saine a autant d'importance au niveau des autorités locales qu'au niveau national. Des objectifs sanitaires précis allant dans le sens de la promotion de la santé devraient être définis.

La responsabilité envers le public au niveau de la santé constitue un élément essentiel de la croissance d'une politique publique saine. Les gouvernements et tous ceux qui assurent la gestion des ressources sont fondamentalement responsables devant les citoyens des conséquences sanitaires de leurs politiques ou de l'absence de politiques. Les gouvernements qui s'engagent à élaborer une politique publique saine doivent mesurer et faire connaître les effets de leurs politiques sur la santé dans un langage que comprennent facilement tous les groupes de la société. L'action communautaire joue un rôle capital dans la promotion de la politique publique saine. Des efforts particuliers doivent être faits pour communiquer avec les groupes les plus touchés par la politique en question en tenant compte de leur niveau d'éducation et d'alphabétisation.

Cette Conférence souligne la nécessité d'évaluer les effets de la politique suivie. Des systèmes d'information sanitaire venant à l'appui de ce processus doivent être élaborés. Ceci permettra de prendre des décisions en connaissance de cause quant à l'attribution future des ressources destinées à la mise en œuvre de la politique publique saine.

Aller au-delà des Soins de Santé

La politique publique saine relève des défis que lance, au niveau de la santé, un monde de plus en plus dynamique et changeant au gré des technologies, un monde qui est le théâtre d'interactions écologiques complexes et d'interdépendances internationales chaque jour plus grandes. Parmi les conséquences sanitaires de ces défis, nombreuses sont celles qui ne peuvent être surmontées par les soins de santé existant actuellement ni par ceux élaborés dans un avenir prévisible. Les efforts de promotion de la santé sont indispensables et exigent une méthode intégrée de développement économique et social qui rétablisse le lien entre la santé et les réformes sociales qui était l'un des principes de base de la politique de l'Organisation Mondiale de la Santé au cours des dix dernières années.

Partenaires dans le Processus Politique

Tout en reconnaissant que le gouvernement joue un rôle important sur le plan de la santé, celle-ci est également fortement influencée par le monde des entreprises et des affaires, les organismes non gouvernementaux et les organisations communautaires. Leur capacité de conserver ou de promouvoir la santé des gens devraient faire l'objet d'encouragements positifs. Les syndicats, le commerce et l'industrie, les associations universitaires et les chefs religieux ont fréquemment la possibilité d'agir dans l'intérêt sanitaire de toute la communauté. De nouvelles alliances doivent être bâties pour donner de l'élan à l'action en faveur de la santé.

Domaines d'Action

Cette Conférence a identifié quatre domaines prioritaires d'action immédiate en faveur de la politique publique saine.

Mesures en faveur de la Santé des Femmes

Dans le monde entier, ce sont avant tout les femmes qui s'occupent de promouvoir la santé, une tâche qu'elles accomplissent dans la plupart des cas sans être rémunérées ou en échange d'un salaire minime. Le fonctionnement des organisations et des réseaux de femmes sert de modèle au processus d'organisation, de planification et de mise en pratique de la promotion sanitaire. Les élaborateurs de politique et les institutions en place devraient davantage reconnaître et appuyer l'action des réseaux de femmes. Dans le cas contraire, cet investissement de travail féminin ne servira qu'à accentuer les injustices.

Des renseignements, des réseaux et des fonds doivent être mis à la disposition des femmes pour leur permettre de participer efficacement à la promotion de la santé. Toutes les femmes, en particulier celles qui appartiennent à des groupes ethniques, indigènes et minoritaires, ont le droit de définir elles-mêmes leur santé. Elles devraient être considérées

comme des partenaires à part entière lors de la formulation de la politique de santé afin d'en garantir le bien-fondé culturel.

Afin de commencer à élaborer une politique publique saine de la femme à l'échelon national, cette Conférence propose que les priorités sanitaires que se sont fixées les femmes elles-mêmes servent de base à des propositions concernant :

- Un partage égal des travaux de soins accomplis dans la société,
- Des méthodes d'accouchement basées sur les préférences des besoins des femmes,
- Des mécanismes de soutien pour les travaux de soins, tels qu'une aide accordée aux femmes avec des enfants, l'octroi de congés parentaux et l'octroi de congés pour soigner une personne à charge.

Aliments et Nutrition

L'élimination de la faim et de la malnutrition constitue un objectif fondamental de la politique publique saine. Une telle politique devrait garantir l'accès universel à des quantités suffisantes de nourriture saine tout en tenant compte des critères culturels. Les politiques alimentaires et nutritionnelles doivent intégrer des méthodes de production et de distribution de nourriture, aussi bien privées que publiques, permettant un accès équitable à cette nourriture à des prix abordables.

Tous les gouvernements devraient se consacrer en priorités à l'élaboration d'une politique alimentaire et nutritionnelle qui intègre les facteurs agricoles, économiques et ambiants afin de garantir un effet positif sur la santé aux niveaux national et international. La définition d'objectifs alimentaires et diététiques constituerait la première phase de cette politique. Les modalités de taxation et de subventions devraient être telles qu'elles favorisent l'accès facile à une nourriture saine pour l'ensemble de la population et qu'elles facilitent l'amélioration de son régime alimentaire.

Cette Conférence recommande aux gouvernements locaux, à tous les niveaux, d'utiliser leur pouvoir d'achat sur le marché alimentaire pour prendre des mesures immédiates et directes pour que l'approvisionnement en nourriture dont ils sont tout particulièrement responsables (par exemples au niveau des repas servis dans les hôpitaux, les écoles, les crèches, les services sociaux et lieux de travail) permette aux consommateurs d'obtenir facilement des aliments nourrissants.

Tabac et Alcool

L'usage du tabac et l'abus d'alcool constituent deux risques majeurs pour la santé qui exigent la prise de mesures immédiates dans le cadre de l'élaboration de politiques publiques saines. Le tabac n'est pas seulement préjudiciable à la santé du fumeur : les conséquences sanitaires du tabagisme passif, en particulier chez les jeunes enfants, sont maintenant plus clairement reconnues. L'alcool contribue aux problèmes sociaux et

aux troubles physiques et mentaux. En outre, les graves conséquences écologiques qui découlent de la culture du tabac par les pays économiquement faibles pour obtenir les revenus rapides contribuent à la crise mondiale actuelle en matière de production et de distribution de nourriture.

La production et la commercialisation du tabac et de l'alcool sont des activités extrêmement rentables, en particulier pour les gouvernements qui en tirent des revenus fiscaux. Les conséquences économiques de la réduction de la production et de la consommation de tabac et d'alcool qui résulteraient d'une modification de la politique gouvernementale sont souvent jugées trop lourdes par rapport aux conséquences positives que ces mesures auraient sur la santé.

Cette Conférence demande à tous les gouvernements de réfléchir sur le prix qu'ils payent au niveau de la perte de respect de la personne humaine en favorisant la perte de vies humaines et les maladies provoquées par la consommation de tabac et l'abus d'alcool. Un gouvernement qui s'engage à élaborer une politique publique saine s'engage du même coup à fixer des objectifs nationaux visant à réduire considérablement la culture du tabac et la production d'alcool ainsi que leur commercialisation et leur consommation d'ici l'an 2000.

Création de Milieux Favorables

Beaucoup de gens vivent et travaillent dans des environnements qui présentent des risques pour leur santé, et subissent les conséquences de leur exposition à des produits potentiellement dangereux. Ces problèmes dépassent souvent les frontières nationales. La gestion de l'environnement doit protéger la santé humaine des conséquences négatives directes et indirectes des facteurs biologiques, chimiques et physiques et reconnaître que les êtres humains font partie d'un écosystème complexe. Les ressources naturelles extrêmement variées mais limitées qui enrichissent la vie sont indispensables à la survie, à la santé et au bien-être de la race humaine. Les politiques de promotion sanitaire ne pourront aboutir que dans le biais de stratégies écologiques, globales, régionales et locales.

Un engagement à tous les niveaux de gouvernement est indispensable. Des initiatives intersectorielles et coordonnées sont nécessaires pour garantir le rôle essentiel et intégral des questions de santé dans tout développement industriel et agricole. Au niveau international, l'Organisation Mondiale de la Santé devrait jouer un rôle primordial dans la reconnaissance de ces principes et promouvoir le concept de développement soutenable.

Cette Conférence recommande, à titre de mesure prioritaire, que la santé publique et les mouvements écologiques s'unissent pour élaborer des

stratégies visant à assurer le développement socio-économique et la conservation des ressources limitées de notre planète.

Développement de Nouveaux Accords sur la Santé

Tout engagement sur la voie d'une politique publique saine exige une approche axée sur la consultation et la négociation. La politique publique saine a besoin de partisans énergiques capables de placer la santé en tête des priorités des élaborateurs de politique. Il faut, pour cela, encourager le travail des groupes partisans de la santé et aider les médias à mieux comprendre certaines questions complexes de politique.

Les établissements d'enseignement doivent répondre aux besoins issus de la nouvelle politique de santé ; ils doivent remodeler leurs programmes pour que les étudiants puissent apprendre à faciliter l'adoption de mesures et à jouer le rôle de médiateurs ou de défenseurs. De plus en plus, l'appui technique doit prendre le pas sur le contrôle au niveau de l'élaboration de politiques. En outre, des forums d'échanges d'expériences aux niveaux local, national et international doivent être organisés.

Cette Conférence recommande que les organismes locaux, nationaux et internationaux :

- créent des centres d'information destinés à promouvoir des méthodes positives d'élaboration de politique publique saine,
- établissent des réseaux de chercheurs, de formateurs et de gestionnaires de programmes qui pourront participer à l'évaluation et à la mise en œuvre de politiques publiques saines.

Engagement envers une Santé Publique Globale

La paix et la justice sociale, une alimentation nourrissante et de l'eau potable, un certain niveau d'éducation et un habitat convenable, un rôle utile dans la société et un salaire suffisant, la conservation des ressources et la protection de l'écosystème sont des conditions préalables à la santé et au développement social. L'idée maîtresse de la politique publique de santé est d'arriver à remplir ces conditions fondamentales pour créer une vie saine. Si l'on veut atteindre la santé à l'échelle mondiale, il faut que l'interdépendance qui prévaut au sein de chaque pays et entre les pays soit reconnue et acceptée. L'engagement envers une santé publique globale dépendra des mesures énergiques de coopération internationale choisies pour faire face à des questions qui dépassent, de loin, le cadre des frontières nationales.

Les défis à venir

1. La Santé pour Tous ne deviendra une réalité que si la création et la conservation de conditions saines de vie et de travail deviennent un souci majeur dans toute décision politique publique. Le travail, en particulier, sous toutes ses formes – travaux de soins, possibilités d'emploi, qualité de la vie professionnelle – a de profonds effets sur la santé et le bonheur des gens. Il conviendra d'analyser les effets du travail sur la santé et sur l'égalité dans la santé.
2. La politique publique saine doit tout mettre en œuvre pour que les progrès réalisés en matière de techniques de soins de santé ne gênent pas mais favorisent au contraire le processus d'amélioration de l'égalité dans la santé.
3. L'encouragement d'une collaboration à l'échelle mondiale (ou du développement d'alliances) en faveur de la paix, des droits de l'homme et de la justice sociale, de l'écologie et d'un développement soutenable représente le défi le plus fondamental que chaque pays et chaque organisation internationale devra relever sur la voie de la politique publique saine.
4. Dans la plupart des pays, la santé est l'affaire d'organismes situés à différents échelons politiques. Il est souhaitable de définir de nouvelles méthodes de collaboration au sein de ces échelons dans le but d'améliorer la santé collective.
5. La capacité de garantir une répartition équitable des ressources, même en périodes de difficultés économiques, constitue un défi lancé à toutes les nations du globe.

Cette Conférence recommande vivement que l'Organisation Mondiale de la Santé continue son travail dynamique de promotion de la santé par l'intermédiaire des cinq stratégies définies par la Charte d'Ottawa. Elle demande instamment à l'Organisation Mondiale de la Santé d'étendre cette initiative à l'ensemble de ses régions et d'en faire une partie intégrante de ses activités. L'appui aux pays en voie de développement est au centre de ce processus.

Renouvellement de l'engagement

Dans l'intérêt de la santé mondiale, les participants de la Conférence d'Adélaïde exhortent à réaffirmer leur engagement en faveur d'une puissante alliance pour la santé publique, comme le leur demandait la Charte d'Ottawa.